



Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú



Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali 394-398
Lima-Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 427-889
Correo electrónico: defensor@defensoria.gob.pe
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, julio del 2011.
2000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-08133

Diseño de Carátula: Defensoría del Pueblo
Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

El Informe Defensorial N° 152 “Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú” ha sido elaborado por los comisionados Diana Cordano Gallegos, Jhordan Morales Dávila y Sandro Chalco Herrera, bajo la dirección de la doctora Alicia Abanto Cabanillas, Jefa del Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo y con la colaboración de las Oficinas y Módulos Defensoriales de las diferentes regiones del país.

La edición del texto estuvo a cargo de Rocío Moscoso Blanco.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	13
PRINCIPALES ABREVIACIONES	19
CAPÍTULO 1: EL DERECHO A LA EIB	21
1.1 El derecho fundamental a la EIB de los pueblos indígenas	23
1.2 Componentes del derecho a la EIB de los pueblos indígenas	28
1.3 El derecho a la Educación Bilingüe e Intercultural	31
CAPÍTULO 2: LOS SUJETOS DE DERECHO DE LA EIB	41
2.1 Los pueblos Indígenas: criterios para su identificación	44
2.2 Dificultades desde el Estado para la identificación de los sujetos de derecho de la EIB	48
2.3 La demanda potencial de la EIB	54
CAPÍTULO 3: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EIB	71
3.1 Las Políticas de Educación Intercultural Bilingüe	73
3.1.1 La primera política de Educación Bilingüe	74
3.1.2 La inserción del componente intercultural	77
3.1.3 La interculturalidad para todos	78
3.1.4 La política Nacional de lenguas y culturas	81
3.1.5 El Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe	84
3.2 El Rol del Ministerio de Educación en la EIB	84
3.2.1 Principales documentos de gestión	86
3.2.2 Las Direcciones Generales del MED y sus funciones con relación a la política de EIB	99
A. La Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural	100
B. Otras Direcciones Generales del MED y sus funciones con relación a la política de EIB	110
3.3 Rol de las instancias regionales educativas en la EIB	114
3.3.1 Principales instrumentos de gestión	115
3.3.2 Las Direcciones Regionales de Educación y sus funciones con relación a la EIB	120

CAPÍTULO 4: RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN: CURRÍCULO, MATERIALES Y VISITAS DE MONITOREO Y ASESORÍA EN LA EIB		127
4.1	Conceptos básicos para la gestión de la Educación Intercultural Bilingüe	129
4.1.1	Demanda de EIB	130
4.1.2	Escuela EIB	143
4.1.3	Docente EIB	154
4.2	Diversificación curricular	157
4.2.1	Responsabilidad de las DRE en la elaboración de los Diseños o Proyectos Curriculares Regionales y de los lineamientos para la diversificación curricular	166
4.2.2	Responsabilidad de las UGEL en la elaboración del documento Orientaciones para la diversificación curricular	173
4.3	Material educativo para la EIB	178
4.3.1	Responsabilidad de la DIGEIBIR en la elaboración de materiales	182
4.3.2	Responsabilidad de la DRE en la elaboración de materiales	192
4.3.3	Responsabilidad de las UGEL en la elaboración de materiales	197
4.4	Monitoreo y asesoría en EIB	199
4.4.1	Labor de los especialistas en las DRE	200
4.4.2	Labor de los especialistas en las UGEL	210

CAPÍTULO 5: RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN: DISPONIBILIDAD DE DOCENTES PARA LA EIB		227
5.1	El Sistema de Formación Docente en el Perú	229
5.1.1	La Formación Inicial de docentes de EIB	234
	A. La Formación Inicial en general	234
	B. La Formación Inicial en EIB	235
	C. Instituciones formadoras en EIB	236
	D. El currículo nacional para la Formación Inicial de docentes de EIB	243
	E. El fortalecimiento de las capacidades de los docentes formadores en EIB	251
	F. El sistema de evaluación para el ingreso a los ISP	255
	G. Resultados de la supervisión	285
5.1.2	La Formación en Servicio en EIB	293

A.	La Formación en Servicio	293
B.	Lineamientos para la Formación en Servicio de docentes EIB	297
C.	El PRONAFCAP para docentes EIB Formas de intervención	309
D.	Instituciones que desarrollan el PRONAFCAP en EIB	317
E.	La evaluación de docentes EIB en el PRONAFCAP	322
F.	Resultados de la supervisión	325
5.2	Gestión de Personal	346
5.2.1	Contratación docente	346
A.	Contratación oportuna	353
B.	Características de los docentes contratados	356
C.	Participación de la comunidad en el proceso de contratación	365
5.2.2	Reasignación docente	367
A.	Perfil del docente reasignado	369
CAPÍTULO 6: LA EIB EN LA ESCUELA Y EN EL AULA		383
6.1	Resultados de la supervisión a escuelas en los años 2008 y 2009	393
6.1.1	Perfil del docente entrevistado	394
6.1.2	Disponibilidad de docentes formados en EIB	398
6.1.3	Disponibilidad de materiales educativos	402
6.1.4	Aceptabilidad de la educación de los niños y niñas indígenas	403
6.1.5	Participación de los padres de familia en la escuela	410
6.2	Resultados de la supervisión a escuelas en el año 2010. Un enfoque cualitativo	412
6.2.1	Región amazónica: I.E. Kichwa Campo Serio	414
6.2.2	Región amazónica: I.E. Kukama San Ramón	434
6.2.3	Región andina: I.E. Quechua Pataccocha	449
6.2.4	Región andina: I.E. Quechua Paropata	463
CONCLUSIONES		491

RECOMENDACIONES	529
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	539
ANEXOS	CD

PRESENTACIÓN

En un país como el Perú, que apuesta por el crecimiento y el desarrollo humano, no se puede soslayar el importante papel que cumple la educación en la superación de la pobreza, las desigualdades sociales, la exclusión y la falta de integración social; y cómo no, en la construcción de una ciudadanía intercultural.

Sin embargo, nuestro país tiene un serio problema en el ámbito educativo: los niños, niñas y adolescentes indígenas, tanto de la Amazonía como de la zona andina, no reciben la suficiente atención por parte del Estado. Éste debería necesariamente incrementar sus esfuerzos a fin de asegurarles una Educación Intercultural Bilingüe (EIB) disponible, accesible, aceptable y acorde a sus necesidades. Es urgente revertir la situación de inequidad y abandono educativo en el que se encuentran los pueblos indígenas.

Se entiende que la educación intercultural bilingüe se desarrolla en dos (o más) lenguas y que, partiendo de la valoración de su propia identidad cultural, prepara a los educandos para comprender, respetar y desenvolverse en otros contextos culturales. Ello, implica el desarrollo permanente y sistemático de la propia lengua y de la lengua nacional (el castellano, en nuestro caso), así como el conocimiento e identificación de su propia historia y realidad. A partir de ellas, se prepara a los estudiantes para conocer y comprender mejor la realidad de los distintos pueblos del Perú y del mundo.

Si un niño no entiende la lengua de su profesor o éste no entiende la lengua del niño, no hay educación posible. Es por ello que nuestra institución tomó la decisión de supervisar a las entidades del sector educación, tanto a nivel nacional como regional, con la finalidad de evaluar el nivel de implementación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe en nuestro país.

Esta supervisión se llevó a cabo entre los años 2009 y 2010. Sus resultados se hallan contenidos en el Informe Defensorial N° 152, intitulado *Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú*, el cual busca contribuir a la mejora sustancial de la gestión pública vinculada a las obligaciones derivadas del derecho de los pueblos indígenas a una educación bilingüe que garantice su identidad cultural.

El informe desarrolla aspectos importantes de la EIB, como la disponibilidad de docentes bilingües especializados, el proceso de diversificación curricular y la disponibilidad de materiales educativos en las escuelas. La evaluación de la implementación de la política y de las actividades de monitoreo y supervisión de la EIB forman parte también del informe que contiene, además, los resultados de las observaciones en aula realizadas en algunas escuelas amazónicas y andinas, que permiten apreciar la real situación de la educación en las comunidades visitadas.

Con este informe la Defensoría del Pueblo da cumplimiento a su mandato constitucional de defensa de los derechos fundamentales y de supervisión de la administración estatal, y pone a consideración de las autoridades públicas del Gobierno Nacional y los

Gobiernos Regionales involucrados, las recomendaciones que, en opinión de nuestra institución, deben ser implementadas para mejorar la educación de los pueblos indígenas.

Quisiera expresar mi más profundo agradecimiento a una institución que se ha convertido en aliada imprescindible para nuestra acción defensorial. Me refiero al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF que gracias a su generoso apoyo se ha podido llevar a cabo la supervisión nacional, la investigación, publicación y presentación del presente documento.

Deseo agradecer también a las entidades, públicas y privadas, y a las personas comprometidas con la educación de nuestro país, sin cuya generosa contribución no habría sido posible cumplir con las actividades realizadas por el Programa de Pueblos Indígenas de la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas, de la Defensoría del Pueblo. Hago extensivo mi reconocimiento a todos los miembros del Programa y de las diversas Oficinas Defensoriales quienes brindaron sus mejores esfuerzos para que el informe cumpla con el objetivo de coadyuvar a que los niños y las niñas de los pueblos originarios andinos y amazónicos reciban una educación de calidad que respete su identidad cultural.

No quisiera concluir sin antes reafirmar el compromiso de la Defensoría del Pueblo en la defensa del derecho a la educación de nuestros niños, niñas y adolescentes indígenas, pues se trata de un derecho constitucional que el Estado tiene la obligación de respetar, proteger, asegurar y promover. Sólo mediante la prestación de un servicio de educación intercultural bilingüe de calidad

será posible que todos los pueblos indígenas de nuestro país alcancen su desarrollo individual y colectivo.

Esperamos que el presente informe constituya un insumo útil para la toma de decisiones en todos los niveles de gobierno, y contribuya a una gestión pública coordinada y articulada que haga realidad el ansiado desarrollo humano que demandan los pueblos indígenas de nuestro país.

Lima, julio de 2011

Eduardo Vega Luna
Defensor del Pueblo (e)

A MODO DE INTRODUCCIÓN

Competencia de la Defensoría del Pueblo

Conforme con lo previsto en el artículo 162 de la Constitución Política del Perú y en el artículo 1 de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, a esta institución le compete la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos.

Al respecto, el inciso 1 del artículo 9, de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo prescribe la facultad de iniciar y proseguir, sea de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y las resoluciones de la administración pública y sus agentes que, implicando el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo o excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones, afecte la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad.

Asimismo, el artículo 26 de la referida ley confiere a la Defensoría del Pueblo, con ocasión de sus investigaciones, la facultad de formular a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales, así como sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

Por consiguiente, la Defensoría de Pueblo es competente para supervisar el cumplimiento de las normas establecidas en materia de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) por parte de la administración pública, así como para emitir recomendaciones orientadas a garantizar su correcta aplicación con la finalidad de contribuir a que el Estado garantice condiciones adecuadas para que los niños, niñas y adolescentes de los pueblos indígenas puedan ejercer su derecho a la educación en igualdad de oportunidades y sin discriminación.

El derecho a la educación de los pueblos indígenas está reconocido tanto en la legislación nacional como en la internacional. Y debería ser garantizado por una adecuada y eficiente gestión de la política de la EIB. Sin embargo, en los últimos años han sido –y continúan siendo– numerosas y reiterativas las quejas que recibe la Defensoría del Pueblo, las cuales evidencian la no implementación o implementación inadecuada de la política de EIB en las diferentes instancias educativas (Ministerio de Educación, DRE, UGEL, escuelas). Estas quejas están referidas a, por ejemplo, carencia de escuelas accesibles, ausencia parcial de los docentes, falta de disponibilidad de docentes que hablen la lengua indígena y conozcan la cultura, carencia de materiales educativos adecuados. Situaciones que vulneran el derecho a la EIB de los diversos pueblos indígenas. En consecuencia, la Defensoría del Pueblo decidió llevar a cabo una supervisión defensorial sobre aspectos importantes de la EIB.

Objetivo de la supervisión

La Defensoría del Pueblo se propuso, a través de esta supervisión, evaluar el nivel de implementación de la

política de EIB por parte del Estado, a fin de promover una gestión estatal adecuada para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho de los pueblos indígenas a una educación bilingüe que garantice su identidad cultural.

En esta tarea se tomó en cuenta cuatro aspectos importantes para la gestión de una política pública: i) el contenido y los alcances de la política pública de EIB, ii) la información que poseen y usan las entidades del Estado para la planificación y ejecución de dicha política, iii) la implementación y el cumplimiento de los principales instrumentos de gestión estatal en materia de EIB y iv) el nivel de cumplimiento de las funciones de las entidades estatales supervisadas.

Ámbito de la supervisión

Desde el *enfoque de derechos*, la supervisión se desarrolló en torno a los componentes del derecho a la educación (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) mediante la verificación de i) las principales acciones del Estado orientadas a garantizar que los niños, niñas y adolescentes indígenas cuenten con maestros formados y especializados en EIB (asequibilidad y aceptabilidad); ii) la gestión del Estado para garantizar el acceso de los pueblos indígenas a la educación inicial, primaria, secundaria y superior (accesibilidad); y iii) las principales acciones estatales orientadas a garantizar que los niños, niñas y adolescentes indígenas sean educados mediante procesos pedagógicos bilingües adecuados y pertinentes a la identidad cultural, a través de una efectiva diversificación curricular (aceptabilidad y adaptabilidad).

En cuanto a los *ámbitos institucional y geográfico*, la supervisión comprendió una muestra de Instituciones Educativas (I.E), de Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y de Direcciones Regionales de Educación (DRE), así como diferentes Direcciones y Oficinas del Ministerio de Educación:

- a. 54 instituciones educativas que atienden a estudiantes indígenas (Apurímac, Cusco, Loreto, Madre de Dios y Ucayali)
- b. 50 UGEL en cuyos ámbitos hay presencia de población indígena (Amazonas, Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Lambayeque, Loreto, Madre De Dios, Pasco, Puno, San Martín, y Ucayali).
- c. 16 DRE (Amazonas, Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Lambayeque, Loreto, Madre De Dios, Pasco, Puno, San Martín, y Ucayali).
- d. Direcciones y Oficinas del Ministerio de Educación: Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe (DIGEIBIR), Dirección General de Educación Básica Regular (DIGEBR), Dirección General de Educación Superior y Técnico Profesional (DIGESUTP), Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa (PLANMED) y Unidad de Personal del Ministerio de Educación (UPER).

Para la determinación de la muestra, se identificaron provincias y distritos de regiones donde habitan diferentes pueblos indígenas del país¹, de acuerdo a los siguientes criterios:

1 Información estadística de los Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

- a. Porcentaje significativo de población indígena².
- b. Variedad de pueblos indígenas.
- c. Consideración de grupos minoritarios en zonas hispanohablantes, en proceso de asimilación cultural.
- d. Según accesibilidad que tuvieran las Oficinas Defensoriales y/o los Módulos de Atención Defensorial.

Proceso metodológico de la supervisión

El proceso metodológico de la supervisión contempló las siguientes fases:

- a. Elaboración de una matriz de indicadores para la supervisión.
- b. Capacitación de los comisionados de las Oficinas Defensoriales y Módulos de Atención Defensorial de las regiones comprendidas en la supervisión.
- c. Elaboración de instrumentos de recojo de información, según funciones de los diferentes niveles de gestión educativa: oficios, cuestionarios de encuesta, guías de entrevista, fichas de observación en aula.
- d. Identificación y selección de Escuelas EIB, de UGEL, de DRE, y de Direcciones y Oficinas del Ministerio de Educación.
- e. Aplicación de los instrumentos de recojo de información.

2 En primer lugar, se seleccionaron aquellas zonas en cuya jurisdicción la población indígena asciende a 70% o más del total de la población provincial, lo que es generalizado en las regiones andinas. En segundo lugar, se seleccionaron zonas donde existe población indígena significativa a nivel distrital; es el caso de la Amazonía. En tercer lugar, se tomaron en cuenta zonas donde existen poblaciones indígenas dentro de conglomerados urbanos y/o hispanohablantes, en proceso de asimilación cultural; son los casos, entre otros, de Cajamarca y de Yauyos, en Lima.

- f. Reuniones con funcionarios del MED y especialistas en EIB
- g. Reuniones con expertos en educación y gestión pública.
- h. Procesamiento, sistematización y análisis de la información recabada.
- i. Elaboración del Informe Defensorial.

El informe defensorial, presenta tanto los resultados de la supervisión como las conclusiones y recomendaciones necesarias para garantizar el cumplimiento del derecho a la EIB de los pueblos indígenas del Perú. Consta de seis capítulos. El capítulo I desarrolla el derecho a la EIB; el capítulo II precisa los sujetos de derecho de la EIB; el capítulo III trata de la política pública de la EIB; el capítulo IV ofrece los resultados de la gestión: currículo, material educativo y especialistas EIB; el capítulo V se refiere a la disponibilidad de docentes para la EIB; y el capítulo VI desarrolla la EIB en la escuela y en el aula.

PRINCIPALES ABREVIACIONES

AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
APAFA	Asociación de Padres de Familia
CADEP	Centro Andino de Educación y Promoción
CEBES	Comunidades y Escuelas para el Bien Estar
CNE	Consejo Nacional de Educación
CONEI	Consejo Educativo Institucional
DCBN	Diseño Curricular Básico Nacional
DEIB	Dirección de Educación Intercultural Bilingüe
DESP	Dirección de Educación Superior Pedagógica
DIGESUTP	Dirección General de Educación Superior Tecnológica y Pedagógica
DIGEIBIR	Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural
DINEBI	Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural
DINFOCAD	Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente
DRE	Dirección Regional de Educación
EBR	Educación Básica Regular
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
EIBAMAZ	Proyecto Regional Andino de Educación Intercultural Bilingüe para la Amazonía
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
FORMABIAP	Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana
GIEAR	Grupo Impulsor de la Educación en Áreas Rurales
IE	Institución Educativa
IESP	Institutos y Escuelas de Educación Superior Pedagógica

IFD	Instituciones de Formación Docente
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano
INEI	Instituto de Estadística e Informática
ISP	Instituto Superior Pedagógico
L1	Lengua 1
L2	Lengua 2
MED	Ministerio de Educación
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEBIAN	Programa de Educación Bilingüe Intercultural del Alto Napo
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PLANCAD	Plan Nacional de Capacitación Docente
PLANMED	Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa
PNFS	Programa Nacional de Formación en Servicio
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROFODEBI	Proyecto de Formación Docente en Educación Bilingüe Intercultural
PRONAFCAP	Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente
PRONOEI	Programa no Escolarizado de Educación Inicial
UCAD	Unidad de Capacitación Docente
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UNAP	Universidad Nacional de la Amazonía Peruana
UNEBI	Unidad de Educación Bilingüe Intercultural
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Capítulo 1

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE



Estudiantes de quinto y sexto grado de la comunidad ashaninka Aerija escuchan indicaciones de la docente (14 de mayo 2010, provincia de Atalaya, región Ucayali)

1.1. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE (EIB) DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La EIB es un derecho fundamental de los pueblos indígenas, reconocido tanto en la legislación nacional como en la internacional. Este derecho se fundamenta en la premisa de la plena participación de las lenguas¹ y de las culturas indígenas² durante el proceso de enseñanza, así como en el deber de reconocer la pluralidad étnica y cultural como atributo positivo para el aprendizaje en una sociedad.

Por su importancia, el derecho a la educación ha sido reconocido en diferentes tratados internacionales, en los que se establece que los Estados parte tienen un conjunto de obligaciones respecto a su realización. En este ámbito, el Perú ha suscrito y ratificado instrumentos como la Declaración Universal sobre los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.

1 Constitución Política del Perú. «Artículo 48°.- Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley.»

2 Constitución Política del Perú. «Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho: [...] 19. A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación».

En el Perú, un documento jurídicamente vinculante dedicado en su totalidad a los derechos de los pueblos indígenas es el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales³ (en adelante el Convenio N° 169). Este convenio fue ratificado por el Perú en 1993 mediante la Resolución Legislativa N° 26253; por tanto, las disposiciones referidas al derecho a la educación de los pueblos indígenas son de cumplimiento obligatorio. Su incumplimiento o su realización sin observar las características esenciales de este derecho comprometen la responsabilidad internacional de los Estados.

Así, los artículos 26° al 31° del Convenio N° 169 reconocen que los miembros de los pueblos indígenas tienen el derecho de recibir instrucción en todos los niveles, en condiciones de igualdad con el resto de la comunidad nacional.⁴ Además, precisan que la educación de los pueblos indígenas deberá ser de tal calidad que ellos puedan participar en el efectivo disfrute de sus derechos. El convenio también precisa que los pueblos indígenas tienen derecho a crear sus propias instituciones y medios de educación, debiendo los gobiernos facilitar los recursos financieros necesarios para ello.⁵

3 La OIT es uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas que desarrollan una actividad más intensa en defensa de los derechos de los pueblos indígenas, en particular sus derechos económicos y sociales.

4 Convenio sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales N° 169. El Perú aprobó el Convenio N° 169 a través de la Resolución Legislativa N° 26253, del 2 de diciembre de 1994; el convenio entró en vigencia a partir del 2 de febrero de 1995.

5 Para mayor claridad, se puede revisar el Convenio N° 169 de la OIT, adoptado por el Estado Peruano en 1989 y ratificado el 2 de febrero de 1994.

Para determinar cuáles son los pueblos indígenas sujetos de derecho a la EIB se deben tomar en cuenta los criterios objetivo y subjetivo contemplados en el art. 1º del Convenio N° 169.⁶ El criterio objetivo se refiere a las características que dichos grupos conservan total o parcialmente, mientras que el criterio subjetivo —denominado autoidentificación⁷— es el sentido de pertenencia étnica de las personas a determinado pueblo indígena. Por consiguiente, el derecho a la EIB no solo debe garantizarse para los niños, niñas y adolescentes cuya primera lengua (L1) es indígena —por ejemplo, una EIB en quechua (L1) - castellano (L2)—, sino también para aquellos que, a pesar de haber perdido o dejado de usar su lengua indígena, aún forman parte de determinados grupos indígenas y, por tanto, tienen derecho a rescatar y conservar su lengua ancestral como segunda lengua (L2); este sería el caso de una EIB en castellano (L1) - quechua (L2).

En ese orden de ideas, el derecho a la EIB tiene también como sujetos de derecho a aquellos niños, niñas y adolescentes provenientes de una población indígena que por diversos motivos han emigrado a una zona urbana, pero que tienen derecho a aprender su lengua indígena —como L1 o L2— y, por ende, potenciar el aprendizaje mediante la revitalización de su identidad cultural. Por ello, el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso a la EIB a aquellos sujetos de derecho que viven en las

6 Convenio N° 169, artículo 1º.- «El presente convenio se aplica: [...] 2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio».

7 Organización Internacional del Trabajo. *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el Convenio 169*. Ginebra: OIT, 2009, p.10.

zonas rurales y urbanas pero provienen de poblaciones indígenas.

Como hemos señalado, el Convenio N° 169 protege a los sujetos colectivos de derecho denominados pueblos indígenas.⁸ En tal sentido, sus miembros tienen derechos individuales como el derecho a la EIB; pero además, en la medida en que esos individuos constituyen pueblos, este derecho adquiere una connotación de derecho colectivo. Por tanto, estamos ante un colectivo como sujeto de derecho.

Este colectivo requiere características educativas distintas, que respondan a sus necesidades particulares presentes y futuras, pues los indígenas preservan su continuidad en la transmisión de conocimientos; por ello,

8 Convenio N° 169

«Artículo 26.-

Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

Artículo 27.-

1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con estos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.

3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin».

debe haber una integración de sus saberes en los planes educativos propuestos por el Estado. De esta forma, los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la implementación y mejora de los programas educativos de sus comunidades, a que se incorporen en el currículo sus conocimientos y saberes, a que se facilite el acceso a los conocimientos y aptitudes impartidos en el currículo general, y a la educación bilingüe y el dominio de las lenguas indígenas.

Por otro lado, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁹ reconoce el derecho de las familias y comunidades indígenas a conservar la responsabilidad compartida en la crianza, la formación, la educación y el bienestar de sus hijos, en consonancia con los derechos del niño.

Además, señala el derecho de los indígenas a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes, así como a exigir que la educación se imparta en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. También declara que los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación.¹⁰

9 Esta declaración no representa un mecanismo coercitivo, pero sí un desarrollo de las normas legales en materia internacional y el compromiso de la Organización de las Naciones Unidas de velar por el cumplimiento de los tratados adoptados en su ámbito. Este mecanismo ha sido creado por el Consejo de Derechos Humanos tras una reunión informal sobre los mecanismos más apropiados para continuar la labor del Grupo de Trabajo sobre los Pueblos Indígenas.

10 Artículos 14 y 15.1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en Nueva York el 13 de septiembre del 2007, durante la sesión 61 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En consecuencia, el Mecanismo de Expertos emitió la Opinión N° 1,¹¹ mediante la cual estableció que el derecho de los pueblos indígenas a la educación incluye el derecho a impartir y recibir educación a través de sus métodos tradicionales de enseñanza y aprendizaje, así como el derecho a integrar sus propias perspectivas, culturas, creencias, valores e idiomas en los sistemas e instituciones educativas de carácter general.

1.2. COMPONENTES DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹² está encargado de supervisar la aplicación de este instrumento. A través de las observaciones emitidas por este órgano, se ha señalado que la educación es el principal medio que permite a adultos y a menores que sufren marginación socioeconómica salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. El Comité

11 Documento A/HRC/EMRIP/2009/2-26/06/2009. Aprobado por el Consejo de Derechos Humanos en su XII Período de Sesiones, septiembre del 2009.

12 Con relación al cumplimiento del derecho a la educación, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se constituye como un órgano de control de la Organización de las Naciones Unidas. Cuenta con 18 expertos independientes que supervisan la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por sus Estados partes. Entre sus acciones han emitido la Observación General N° 13, «El derecho a la educación», que constituye una interpretación de las disposiciones contenidas en el artículo 13° del PIDESC y desarrolla el contenido normativo del mencionado artículo, así como algunas obligaciones que se desprenden de este y las conductas que constituirían violaciones del derecho a la educación.

señala, además, que la educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer; en la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual; en la promoción de los derechos humanos y la democracia, así como en la protección del medio ambiente y en el control del crecimiento demográfico.

En virtud de ello, a través de la Observación General N° 13, el Comité advirtió que la educación, en todas sus formas y en todos los niveles, debe contener los siguientes cuatro componentes esenciales, interrelacionados entre sí:

- a) *Disponibilidad.* Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente para todos los niños, niñas y adolescentes. Esto incluye a docentes calificados, con salarios competitivos, así como edificios y materiales adecuados de enseñanza.
- b) *Accesibilidad.* Se debe garantizar el acceso igualitario a todos a las instituciones educativas, incluyendo las de educación superior, especialmente para los grupos más vulnerables de la sociedad. Esto incluye tanto el acceso físico a las instalaciones como el acceso económico, que requiere que el transporte, el material didáctico y todos los otros costos de los programas básicos sean razonables.
- c) *Aceptabilidad.* La educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, ha de ser aceptable (pertinente, culturalmente adecuada y de buena calidad). Las escuelas deben cumplir las normas de higiene y seguridad, los

docentes deben cumplir los requisitos de preparación y otra índole, y las políticas disciplinarias no deben violar la dignidad de los alumnos.

- d) *Adaptabilidad.* La educación «ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades [...] en transformación y [...] a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados». Por ejemplo, la educación debe adaptarse a las necesidades de los niños y niñas de diferentes clases y razas, de los que no hablen el idioma oficial del sistema educativo y de los que presenten discapacidades.

Estos componentes esenciales encuentran correlación en la Observación General N° 11¹³, realizada por el Comité de los Derechos del Niño. Así, sobre el objetivo general de la educación para niños indígenas, el numeral 56 destaca la importancia del desarrollo de la educación con respeto a la identidad cultural del niño, su idioma, sus valores y otras civilizaciones distintas a la suya. Asimismo, el numeral 59 resalta la obligatoriedad de la enseñanza primaria gratuita, sugiriendo al Estado que se brinde accesibilidad a la enseñanza secundaria y a la formación profesional. Destaca que uno de los mayores problemas del acceso a la educación es la insuficiencia de centros de enseñanza y la falta de estudios culturalmente pertinentes y bilingües. A la vez, reconoce la necesidad de adaptabilidad de los programas educativos. Finalmente, el numeral 61 subraya la utilización de medios de información, como

13 Observación General N° 11, «Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención», Comité de los Derechos del Niño, 50° período de sesiones. Ginebra, 12 de febrero de 2009, p. 13.

radios, Internet o escuelas móviles con el fin de facilitar la educación de poblaciones muy alejadas o nómades.

Por su parte, el Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador¹⁴ reitera, con relación al derecho a la educación, los aspectos esenciales de su contenido y las obligaciones del Estado señaladas en el artículo 13º del PIDESC y, más aún, amplía estos aspectos en su ámbito de protección. Uno de estos aspectos es el concerniente a los fines y propósitos de la educación.

El mencionado protocolo señala que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y de su dignidad; fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales; capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre; favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos; y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz. Establece que la educación debe fortalecer el respeto por el pluralismo ideológico, la justicia y la paz.

1.3. DERECHO A LA EDUCACIÓN BILINGÜE E INTERCULTURAL

La Constitución Política del Perú le añade una dimensión más específica al derecho a la educación de los pueblos indígenas al establecer a través del artículo

14 Suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1998. Entró en vigencia el 16 de noviembre de 1999.

17°, ¹⁵ la obligación estatal de fomentar, la educación bilingüe e intercultural según las características de los pueblos indígenas, la cual debe preservar las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país.

Así el contenido del derecho a la educación establecido constitucionalmente, está determinado por el acceso a una educación adecuada (art. 16°); la libertad de enseñanza (art. 13°); la libre elección del centro docente (art. 13°); el respeto por la libertad de conciencia de los estudiantes (art. 14°); el respeto por la identidad de los educandos, así como a un buen trato psicológico y físico (art. 15°); la libertad de cátedra (art. 18°); y la libertad de creación de centros docentes y universidades (arts. 17° y 18°).¹⁶

Como vemos, la Constitución Política establece la obligación del Estado de brindar al educando una formación adecuada, con la finalidad de lograr el desarrollo integral de la persona humana sobre la base del respeto por su identidad cultural. Esto se logra mediante una educación bilingüe e intercultural que responda a las características de la diversidad de los pueblos indígenas, preservando las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país,¹⁷

15 Constitución Política del Perú. Artículo 17° «[...] El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo, fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional».

16 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0091-2005-PA/TC del 19 de febrero de 2005, f. N° 6.

17 Constitución Política del Perú
«Artículo 13°. La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana.
Artículo 15°. El educando tiene derecho a una formación que

reconociendo de este modo las lenguas y culturas indígenas como parte esencial de los procesos de aprendizaje.

Por su parte, la Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, Ley N° 27818, precisa que el Ministerio de Educación (MED) es el encargado de diseñar un Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural para todos los niveles y modalidades de la educación nacional, con la participación efectiva de los pueblos indígenas en lo que les corresponda. Esta ley, como otras referidas al aspecto educativo, ratifica el derecho de los pueblos indígenas a ser educados por docentes que dominen la lengua y la cultura indígena de la zona donde laboran, así como el castellano.

Esta ley señala, además, que el MED, como ente rector en políticas educativas, está obligado a promover la elaboración y aplicación de planes de estudio y contenidos curriculares que reflejen la pluralidad étnica y cultural de la nación en todos los niveles educativos.¹⁸

respete su identidad.

Artículo 16°. El Estado debe asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica.»

- 18 Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, Ley N° 27818:
«Artículo 2°. - Plan Nacional de Educación Bilingüe.- El Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural deberá incorporar, la visión y el conocimiento indígenas. La educación para los pueblos indígenas debe ser igual en calidad, eficiencia, accesibilidad y en todos los demás aspectos previstos para la población en general. El Estado garantiza el derecho de los pueblos indígenas a participar en la administración de los sistemas e instituciones estatales de educación bilingüe intercultural, así como en los centros y programas de preparación de maestros bilingües interculturales. Artículo 4°. - Docencia bilingüe
Es deber del Ministerio de Educación promover en las instituciones

Asimismo, el derecho a la educación ha sido definido por el Tribunal Constitucional como la facultad de adquirir o transmitir información, conocimientos y valores con el fin de habilitar a las personas para sus acciones y relaciones existenciales y coexistenciales. Por otro lado, se constituye como una guía, dirección u orientación para el desarrollo integral de la persona.¹⁹

El Tribunal ha precisado que todo ámbito constitucionalmente protegido de un derecho fundamental se refiere, en mayor o menor grado, a su contenido esencial, pues todo límite al derecho fundamental solo resulta válido en la medida en que la esencialidad de ese derecho se mantenga incólume.²⁰

educativas para los pueblos indígenas la incorporación por nombramiento o contrato, de personal docente indígena hablante de la lengua del lugar donde ejercerán función docente, para un proceso efectivo de aprendizaje y preservación de los idiomas y las culturas indígenas, debiendo definir el perfil del docente de Educación Bilingüe Intercultural y autorizar a los centros capacitados para impartir dicha educación.

Los docentes de Educación Bilingüe Intercultural deberán dominar tanto la lengua originaria de la zona donde laboran como el castellano.

Artículo 5°: Planes de estudio

Es deber del Ministerio de Educación promover la elaboración y aplicación de planes de estudio y contenidos curriculares que reflejen la pluralidad étnica y cultural de la nación en todos los niveles educativos. Se prestará particular atención a las necesidades, intereses y aspiraciones de los pueblos indígenas en sus respectivas zonas».

19 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4232- 2004-AA/TC del 19 de julio del 2006, f. N° 11.

20 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1417-2005-AA/TC del 8 de julio del 2005, f. N° 21.

En concordancia, el Tribunal sostiene que «la educación implica un proceso de incentivación del despliegue de las múltiples potencialidades humanas cuyo fin es la capacitación de la persona para la realización de una vida existencial y coexistencial genuina y verdaderamente humana; y, en su horizonte, permitir la cristalización de un “proyecto de vida».²¹

Precisamente en virtud a los aspectos esenciales que debe contener el derecho a la educación, el numeral 10 de la observación N° 01-2009 elaborada por el Mecanismo de Expertos²² sobre el derecho a la educación de los pueblos indígenas, insta a los gobiernos a abordar con interés el respeto de los métodos tradicionales de enseñanza, y más aún, el deber de proporcionar financiación suficiente para iniciativas de fortalecimiento de los sistemas educativos tradicionales por parte de las comunidades y los pueblos indígenas.

Asimismo, el numeral 12, destaca la obligación de los Estados, de poner a disposición de los pueblos indígenas una educación de calidad, a la que puedan acceder sin ser discriminados, adaptable a las circunstancias y compatible con sus intereses. Por consiguiente, enfatiza que los Estados deben esforzarse por corregir errores pasados, eliminando estereotipos, terminologías inapropiadas y demás elementos negativos en materiales docentes, promoviendo una educación intercultural.

21 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.° 04232-2004-AA/TC, del 18 de julio del 2006, f. N° 10.

22 Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, «Estudio sobre la experiencia adquirida y las dificultades con que se tropieza para la plena aplicación del derecho de los pueblos indígenas a la educación», Consejo de Derechos Humanos, 12° período de sesiones. Ginebra, 31 de agosto de 2009, p. 24.

Al respecto, el cumplimiento de la obligación estatal de brindar una educación adecuada para los pueblos indígenas debe ser un proceso continuo, progresivo y efectivo. Por ello, el Mecanismo de Expertos, órgano facultado por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas²³, a través de las recomendaciones emitidas para los asuntos indígenas, realiza una evaluación de los avances o deficiencias en el ejercicio del derecho a la educación, y propone mecanismos para su mejor y mayor efectividad.

23 <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/ExpertMechanism/mandate.htm>

Naciones Unidas, a través del Consejo de Derechos Humanos, busca la mayor participación de los países en aras del cumplimiento de las normas internacionales en materia de derechos humanos, en concordancia con su contexto legal nacional y la realidad social de cada país. Por tanto, en virtud a ello, el estado tiene la obligación de remitir a este organismo los avances y deficiencias en el acceso a los derechos fundamentales de los ciudadanos, en este caso, de las poblaciones indígenas del país, que como en otras sociedad son quienes más sufren la desigualdad en el acceso a derechos en comparación con poblaciones no indígenas.

Resumen de capítulo

La EIB es un derecho fundamental de los pueblos indígenas, reconocido tanto en la legislación nacional como en la internacional y fundamentado en la premisa de la plena participación de los derechos a la lengua y a la identidad étnica y cultural durante el proceso de enseñanza, así como en el deber de reconocer la pluralidad étnica y cultural como atributo positivo para el aprendizaje en una sociedad.

A nivel internacional, el derecho a la educación se encuentra reconocido y garantizado por diversos cuerpos normativos, entre los principales tenemos el Convenio N° 169 de la OIT, el cual reconoce que los miembros de los pueblos indígenas tienen el derecho de recibir instrucción en todos los niveles, en condiciones de igualdad con el resto de la comunidad nacional. Además, precisan que la educación de los pueblos indígenas deberá ser de tal calidad que ellos puedan participar en el efectivo disfrute de sus derechos. El convenio también precisa que los pueblos indígenas tienen derecho a crear sus propias instituciones y medios de educación, debiendo los gobiernos facilitar los recursos financieros necesarios para ello.

Otros documentos normativos de nivel internacional que reconocen el derecho a la EIB, son la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Civiles y Culturales, el Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, entre otros.

A nivel nacional la Constitución Política del Perú, la Ley General de Educación y la Ley para la Educación Bilingüe Intercultural garantizan y reconocen el derecho a la EIB a favor de los diversos pueblos indígenas del país, ya sean estos amazónicos o andinos, además de establecer la obligación del Estado de brindar al educando una formación adecuada con la finalidad de lograr el desarrollo integral de la persona humana sobre la base del respeto por su identidad cultural. Esto se logra mediante una educación bilingüe e intercultural que responda a las características de la diversidad de los pueblos indígenas, preservando las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país, reconociendo de este modo las lenguas y culturas indígenas como parte esencial de los procesos de aprendizaje.

De conformidad a los criterios objetivos y subjetivos de identificación de los pueblos indígenas señalados en el Convenio N° 169, podemos afirmar que el derecho a la EIB, tiene como sujetos del derecho a los niños, niñas y adolescentes cuya primera lengua es indígena, y a aquellos que, a pesar de haber perdido o dejado de usar su lengua indígena, aún forman parte de determinados grupos indígenas y, por tanto, tienen derecho a rescatar y conservar su lengua ancestral como segunda lengua.

En ese orden de ideas, el derecho a la EIB tiene también como sujetos de derecho a aquellos niños, niñas y adolescentes provenientes de una población indígena que por diversos motivos han emigrado a una

zona urbana, pero que tienen derecho a aprender su lengua indígena. Por ello, el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso a la EIB a aquellos sujetos de derecho que viven en las zonas rurales y urbanas pero provienen de poblaciones indígenas.

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, mediante la Observación General N° 13, señala que la educación, en todas sus formas y niveles debe estar compuesto por los siguientes cuatro componentes esenciales, interrelacionados entre sí:

Disponibilidad, referida a la existencia de instituciones y programas educativos en cantidad suficiente para los sujetos del derecho, lo cual incluye docentes calificados, infraestructura necesaria y materiales adecuados.

Accesibilidad, referida al acceso tanto físico como económico en condiciones de igualdad a las instituciones educativas de todos los niveles, en especial para los grupos más vulnerables de la sociedad.

Aceptabilidad, referida a que la educación ha de ser aceptable: pertinente, culturalmente adecuada y de buena calidad.

Adaptabilidad, referida a la flexibilidad necesaria que debe tener la educación para adaptarse a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados y de las sociedades en transformación.

Capítulo 2

LOS SUJETOS DE DERECHO DE LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE



Estudiantes de primer grado de la comunidad quechua Paropata desarrollan una tarea en grupo. Un niño de segundo grados los observa. (9 de junio 2010, provincia de Canchis, región Cusco).

El derecho de los pueblos indígenas a contar con una Educación Intercultural Bilingüe (EIB) es reconocido tanto por la legislación internacional como por las normas nacionales. El Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) protege expresamente este derecho.

En la legislación nacional, se precisa, por ejemplo, que la EIB debe atender todos los niveles y modalidades educativas en las regiones donde habita la población bilingüe,¹ y que además se debe ofrecer EIB en todo el sistema educativo.² Sin duda, ello siempre en el marco de una gestión pública eficiente, adaptable y coordinada (Stein et al. 2006).

Como paso previo para determinar cuál es la demanda educativa de la EIB se requiere conocer cuáles y cuántos son los pueblos indígenas, y saber dónde están ubicados.

El primer escollo para cumplir con este requerimiento básico de la gestión deriva del vacío jurídico sobre la

1 Ley N° 27818, Ley para la Educación Bilingüe Intercultural. En la R. D. N° 175-2005-ED, Lineamientos de Política de la Educación Bilingüe Intercultural, se aprueba la aplicación de la EIB en los niveles inicial, primaria y secundaria, así como en la educación de adultos y la alfabetización (artículos 4.2.1 al 4.2.3).

2 Artículo 20° de la Ley N° 28044, Ley General de Educación.

definición de *pueblo indígena*³. La segunda dificultad es que, para su correcta identificación, no se han tomado en cuenta los criterios establecidos en los instrumentos internacionales. A estos dos problemas se suma otro, relacionado con la gestión de la política EIB: la falta de definición de una estrategia de implementación (véase el capítulo 4, “Conceptos básicos para la gestión de la EIB”).

2.1. LOS PUEBLOS INDÍGENAS: CRITERIOS PARA SU IDENTIFICACIÓN

En el mundo, existen al menos 5000 pueblos indígenas que habitan en no menos de 70 países diferentes y comprenden a una población de más de 370 millones de personas. Esta diversidad dificulta construir una definición universal del término *pueblos indígenas*, tanto por las variaciones semánticas de las denominaciones⁴ como por el riesgo de excluir a algún grupo poblacional que debería estar dentro de esta categoría.

Por tales razones, la OIT señala que no es necesario ni deseable elaborar una definición formal del término *pueblos indígenas* y que, en lugar de ello, deben tomarse en cuenta los elementos contemplados en el Convenio N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT (Organización Internacional del Trabajo 2009: 9).

3 La carta magna reconoce solo dos formas de organización: las comunidades campesinas y las nativas.

4 La OIT es consciente de que las denominaciones pueden variar en los diferentes idiomas y de que estas pueden tener connotaciones distintas en cada país.

El Convenio no define estrictamente cuáles son los pueblos indígenas y tribales, pero sí plantea criterios específicos para su identificación. El primer criterio es de naturaleza histórica: son considerados pueblos indígenas aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista, de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales.⁵

En segundo lugar, según el Convenio en mención, se consideran pueblos indígenas a aquellos grupos sociales que, independientemente de su condición jurídica, conservan todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas propias, o parte de ellas.⁶ Estos dos criterios se agrupan en uno: el denominado *criterio objetivo* de identificación de los pueblos indígenas.

En tercer lugar, el Convenio considera la conciencia de la identidad indígena como un criterio fundamental para este fin. A este lo denomina el *criterio subjetivo*.⁷

Los pueblos indígenas son grupos étnicos particulares y tienen características específicas que plantean importantes cuestiones adicionales que es necesario considerar. Por ejemplo, cuentan con recursos y acceso a servicios limitados en comparación con la mayoría de la sociedad. Un estudio reciente (Vásquez, Chumpitaz y Jara 2009: 56-57) presenta las siguientes cifras,

5 Los especialistas de la OIT manifiestan, no obstante, que el concepto histórico no es restrictivo. Por ello, los pueblos afro que descienden de los grupos tribales también pueden ser protegidos por el Convenio 169 de la OIT.

6 Inc. 1) del artículo 1° del Convenio N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT.

7 Inc. 2) del artículo 1° del mencionado Convenio de la OIT.

elaboradas sobre la base del Censo Nacional de Población y Vivienda 2007 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI):

Respecto del acceso a servicios básicos, se tiene que únicamente el 54.18% de los indígenas cuenta con sistemas de alumbrado en su vivienda (82.50% en zonas urbanas y 32.50% en zonas rurales). Asimismo, 32.06% de los pobladores indígenas accede a red pública [de abastecimiento de agua] dentro de la vivienda. [...] Es de notar que 45.02% de los indígenas rurales carece de conexión de servicios higiénicos, lo que, aunado a las condiciones antes mencionadas de vivienda y otros servicios públicos, los hace más vulnerables.

La Declaración de las Naciones Unidas señala que la colonización y la enajenación de sus tierras y recursos es una experiencia que forma parte de la historia de los pueblos indígenas, y que les impide ejercer su derecho a desarrollarse de conformidad con sus propias necesidades e intereses.⁸ Igualmente, la discriminación que ejercen contra ellos otros grupos o sectores sociales forma parte de su realidad presente. Este tipo de circunstancias y problemas que deben afrontar explica que organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y la OIT les hayan reconocido derechos especiales de naturaleza económica y social.

Otro aspecto que caracteriza a los pueblos indígenas es que mantienen sus conocimientos tradicionales, lengua, cosmovisión, normas, costumbres y prácticas. Esta característica hace que desarrollen un fuerte sentimiento de pertenencia —o identidad cultural— que los diferencia de otras etnias o grupos sociales. La

⁸ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007, Considerandos iniciales.

medicina tradicional, por ejemplo, tiene para los pueblos indígenas un carácter integrador, ya que parte de la noción de que el bienestar resulta de la armonía del conjunto de elementos que hacen la salud; se relaciona, pues, con el concepto y control de su propia vida, así como con la convivencia armónica con la naturaleza (Defensoría del Pueblo 2008a: 73). Los pueblos indígenas tienen, sin duda, un acentuado sentido de respeto por la naturaleza; por ello, ponen un cuidado especial en conservar los recursos naturales, en función de su propio bienestar y del de las próximas generaciones.

Para los pueblos indígenas, las tierras comunales tienen, además, un valor que trasciende criterios mercantilistas y que se asocia con la seguridad alimentaria, el bienestar y la identidad cultural. Al respecto la Defensoría del Pueblo (2008b: 20) señala lo siguiente:

Las tierras comunales cumplen la función de garantizar la seguridad alimentaria de la población (es decir, garantizan el derecho a la alimentación de los pobladores) [...] Además, a través de la tierra se afianzan los lazos de identidad y cohesión social al interior de la comunidad (manifestación del derecho a la identidad cultural).

En ese mismo sentido, la justicia comunal que practican está orientada hacia la solución real del conflicto, conforme con sus valores y creencias. Por ello, sus características más importantes son la flexibilidad, la equidad y la celeridad, lo cual no solo le otorga validez constitucional, sino la convierte en fuente de reflexiones que pueden servir para mejorar el sistema de justicia común (Defensoría del Pueblo 2006: 16).

Como se puede ver, los pueblos indígenas presentan características particulares que los identifican y

diferencian claramente de otros sectores de la sociedad, y por ello se exigen consideraciones especiales para su determinación estadística. No obstante, el Estado peruano no cuenta con información oficial acerca de la población indígena que considere tanto el criterio objetivo como el subjetivo, a pesar de que este es vital para identificar a los pueblos que se hallan amparados por el Convenio N° 169 de la OIT y, en el caso específico de la EIB, para poder determinar la demanda de educación.

Recapitulando, la definición de pueblo indígena, según el Convenio N° 169 de la OIT, requiere el concurso de criterios objetivos y subjetivos. “Por lo tanto, la autoidentificación se complementa con los criterios objetivos, y viceversa” (Organización Internacional del Trabajo 2009: 10). No obstante, los censos y las estadísticas oficiales de nuestro país se han limitado sobre todo al uso de la variable étnica *lengua materna* para captar la información referida a los pueblos indígenas, dejando de lado los demás criterios.

2.2. DIFICULTADES DESDE EL ESTADO PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS SUJETOS DE DERECHO DE LA EIB

El primer Censo Nacional de Población que consideró la pertenencia étnica como variable de medición fue el de 1993. En este censo se preguntó por el idioma o dialecto materno aprendido en la niñez, colocándose las siguientes alternativas de respuesta: quechua, aimara, otra lengua nativa, castellano e idioma extranjero.⁹

9 El anterior Censo de Población y Vivienda (1981) preguntó acerca de la lengua en que habla la población, lo que difiere conceptualmente de la lengua en la que aprendió a hablar (lengua materna).

En julio del 2002, la Ley N° 27778 incorporó el componente étnico como requisito en la realización de los censos de población y vivienda. Esta norma, en su artículo único, añade un párrafo final al artículo 1° de la Ley N° 13248, Ley de Censos,¹⁰ con el siguiente texto:

Los Censos de Población y Vivienda deben incorporar variables del componente étnico para la identificación de las condiciones generales de los diferentes grupos étnicos, los cuales deberán estar representados en la Comisión Consultiva del Censo Nacional prevista en el Artículo 5.

A pesar de ello, el censo realizado en el 2005 no tomó en cuenta variables étnicas, ni tampoco consideró la variable lengua materna. Al poco tiempo, en el 2007, el nuevo gobierno de Alan García decidió impulsar un nuevo Censo de Población y Vivienda, el XI de Población y el VI de Vivienda. La Defensoría del Pueblo participó en reuniones con representantes de los órganos responsables del INEI, a fin de revisar la cédula del nuevo censo, así como la del II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana.¹¹

10 Ley N° 13248, que dispuso que, a partir de 1960, se levantarán cada 10 años los Censos de Población y Vivienda, y cada 5 años, los censos económicos: Agropecuario, Industrial, Comercial, de Servicios, etcétera.

11 Oficio N° 194-2007-DP/ASPMA, del 31 de mayo del 2007. Respecto al Censo de Población y Vivienda del 2007, la Defensoría del Pueblo recomendó incluir la variable lengua materna en la quinta sección, “Características de la población”, y no en la tercera sección, “Características del hogar”. El que la cédula fuera modificada en el sentido de la recomendación permitió no solo capturar el dato estadístico en forma más certera, sino también realizar correlaciones con el conjunto de variables de salud, educación, identidad, ocupación, entre otros.

A continuación, se presentan las principales dificultades de tipo conceptual y operativo de los Censos de Población y Vivienda, que no permiten conocer con precisión cuántas personas pertenecen a los pueblos indígenas y dónde es predominante su presencia. Esta falta de precisión en las cifras, como se dijo, no permite estimar correctamente la demanda de la EIB ni por ende el número de profesores y el volumen y características de los materiales educativos que se requieren, datos básicos para la planificación de la EIB.

El primer problema, como se mencionó, es que, para la población indígena, los censos solo registran la lengua aprendida en la niñez o lengua materna; y si bien esta es una variable étnica de identificación muy importante,¹² no considera las múltiples dimensiones que describen a los pueblos indígenas. Asimismo, los censos no toman en cuenta el criterio subjetivo de conciencia de identidad indígena, que es fundamental sobre todo en contextos en los que se ha desarrollado la castellanización de la población indígena y, por consiguiente, se ha producido una pérdida de su lengua ancestral.¹³

No puede obviarse, sin embargo, la existencia de estudios adicionales del INEI —encuestas nacionales e informes especiales sobre demografía— que han incorporado variables “subjetivas” de identificación étnica. De acuerdo

12 No se niega que la variable *lengua materna* posibilita capturar la variable étnica de manera precisa y homogénea en los censos, así como analizar los datos cuantitativos con representatividad a nivel nacional.

13 El caso de la etnia kukama es una muestra fehaciente de la existencia de pueblos indígenas que mantienen sus referentes culturales a pesar de haber perdido la lengua materna y que, por tanto, siguen gozando del derecho a tener una enseñanza de la lengua indígena como segunda lengua (L2).

con uno de estos estudios, el 57,6% de la población se identifica como mestiza; el 22,5, como quechua; el 4,8%, como blanca; el 2,7%, como aimara; el 1,7%, como amazónica; y el 9,1% señaló categorías diferentes de las señaladas o no se identificó con ninguna. Se constata, pues, que por lo menos el 26,9% de la población total se autoidentifica, directa o indirectamente, como *indígena*. Estos datos coinciden con una encuesta realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), según la cual casi la cuarta parte de los encuestados se autodefinen directamente como indígenas u originarios (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2006).

La autoidentificación, por cierto, presenta algunas dificultades relacionadas, por ejemplo, con la sub-declaración generada por la existencia de prejuicios: “En cuanto a la autoidentificación es importante recordar que la mayor parte de la población andina no utiliza específicamente el término ‘indígena’ para identificarse porque conlleva una carga histórica de discriminación”.¹⁴ Algunos expertos llaman la atención, por el contrario, respecto a que pueden presentarse problemas de sobredeclaración, lo que también es necesario tomar en cuenta.¹⁵

Otro aspecto del problema, es que al no existir necesariamente una correspondencia entre lengua y etnia,

14 Página 4 del Informe Alternativo 2009 sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en el Perú, elaborado por organizaciones indígenas y de la sociedad civil, y presentado por la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) en el 2009.

15 Vásquez, Chumpitaz y Jara (2009: 119) señalan que la sobredeclaración puede deberse a factores ideológicos o a la percepción de que, de esta manera, se pueden obtener beneficios provenientes de políticas destinadas a favorecer a estos grupos.

la identificación a través de la categoría *lengua materna* permite tan solo una aproximación gruesa, y en muchos casos bastante imprecisa, de las etnias o identidades (Benavides, Mena y Ponce 2010: 10-13). Trapnell y Neira (2004) mencionan el ejemplo de la etnia chungara, en Puno, que, a pesar de ser quechuahablante, comparte una serie de prácticas e instituciones aimaras.¹⁶

Un segundo problema es que los censos excluyen de la población indígena a quienes aprendieron a hablar en castellano pero cuyos padres son indígenas, situación común en las ciudades y también en zonas rurales cercanas a caseríos y pueblos. El estudio de Escobal y Ponce refiere que la población indígena bordea el 16% a nivel nacional, si se considera como criterio de clasificación la lengua materna; sin embargo, supera el 25% si se clasifica como indígena a toda persona que pertenece a un hogar cuyo jefe y su cónyuge son indígenas (Escobal y Ponce 2010: 11).

Debe señalarse, además, que los censos presentan problemas de tipo operativo. En primer lugar, la lengua es reportada generalmente por el jefe de familia o el director de la institución educativa —en el caso del Censo de Comunidades Indígenas Amazónicas—, lo que incrementa el margen de error al momento de obtener el dato de lengua materna de todos integrantes de la familia o de la comunidad.

16 En reuniones con especialistas del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA), ellos señalaron que lenguas y etnias (o identidades culturales) pueden diferir. De ahí que, hasta el momento, esta institución haya identificado 67 lenguas y 76 etnias (o identidades culturales). También se hizo referencia a la etnia uro en Puno, cuyos integrantes hablan quechua pero conservan sus referentes uros.

En segundo lugar, en las ciudades se advierte una tendencia del encuestador a no preguntar por la lengua materna, asumiendo de antemano que es el castellano. Este sesgo resulta aún más preocupante en la medida en que, como producto del acelerado proceso migratorio de las últimas décadas, en las zonas urbanas existe una población indígena cada vez mayor.

En tercer lugar, la mayoría de lenguas amazónicas se reportan en la categoría de “otra lengua nativa”. En efecto, los censos y las principales encuestas del INEI solo han tomado en cuenta las lenguas maternas originarias quechua, aimara y, en algunos casos, asháninka, pero al resto de lenguas maternas se las ha agrupado en la categoría “Otra lengua nativa”. Este procedimiento no ha permitido obtener información precisa de dichas poblaciones y, en consecuencia, de sus principales características demográficas, sociales y económicas.

En cuarto lugar, la variable *lengua materna* se aplica solo a personas de 3 años o más y se excluye a las personas sordomudas. En consecuencia, el análisis de la primera infancia se restringe a niños y niñas de 3 a 5 años de edad que no son sordomudos o sordomudas (Benavides, Mena y Ponce 2010: 12).

Finalmente, es importante tomar en cuenta la tendencia de los encuestados a dar la respuesta socialmente deseable. En este caso, como los miembros de la población indígena están expuestos a situaciones de discriminación que les generan vergüenza lingüística, suelen negar su lengua originaria.

Este conjunto de problemas origina, sin duda, una subestimación de la población y del número de hogares

indígenas. Al respecto, un estudio hecho sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) muestra que si se toman en cuenta criterios adicionales a la lengua materna incluido el de autoidentificación, el porcentaje de hogares indígenas se eleva incluso por encima del 40%.¹⁷

Considerando la complejidad de tratar de captar mediante pocas variables las características básicas de los pueblos indígenas, así como los condicionamientos de tiempo y economía que presentan los censos nacionales, es importante que el INEI, órgano rector del sistema estadístico nacional, integre a representantes de los pueblos indígenas en la Comisión Consultiva del Censo Nacional, conforme lo establece además la Ley N° 27778. De esta manera se definirían más certeramente las variables étnicas idóneas, tomando en cuenta el carácter complementario de los criterios señalados por la OIT.

2.3. LA DEMANDA POTENCIAL DE LA EIB

La estimación de la demanda educativa de la EIB requiere una base estadística que provea el dato de la población indígena a nivel nacional. Si bien la desventaja del censo es que incorpora como componente étnico solo la lengua materna, la ventaja es que tiene una cobertura

17 Según Trivelli (2005), si el criterio es la lengua materna distinta del castellano, los hogares indígenas conforman el 33,7%; si es la autoidentificación, el 42,6%; si es la lengua materna y/o autoidentificación, el 45,2%; si se usa el criterio de lengua de uso frecuente distinta del castellano, el 25,4%; y si se toma en consideración el criterio de padres o abuelos del jefe y/o cónyuge con lengua materna distinta del castellano, el 47%. Esta investigadora tomó en cuenta los datos recogidos por la ENAH 2001-IV realizada por el INEI.

completa a nivel nacional, de región, provincia, distrito y centro poblado.¹⁸

Según el Censo de Población y Vivienda 2007 del INEI, la población indígena en el Perú asciende a 4 045 713 personas, lo que representa el 14,76% de la población nacional. De estas personas, el 83% son quechuas; el 11%, aimaras; y el 6% corresponde a la población de los pueblos indígenas amazónicos.

En el ejercicio de sus funciones, la Defensoría del Pueblo solicitó información sobre la demanda educativa de EIB a las diferentes instancias responsables de la política. En primer lugar lo hizo a la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural (DIGEIBIR)¹⁹ y a la Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa (PLANMED),²⁰ ambas del nivel central del MED. Específicamente se requirió la siguiente información:

1. Número de niños, niñas y adolescentes varones y mujeres, a nivel nacional, que deben recibir EIB (determinación de la demanda educativa). Información al 2010, según lengua indígena y por nivel educativo.

La DIGEIBIR, órgano encargado de orientar la política nacional de EIB, así como de desarrollar el enfoque intercultural en todo el sistema educativo, no ha cumplido, hasta la fecha de publicación del presente informe, con entregar la información solicitada. Sin

18 El Censo Nacional de Población y Vivienda, de cuya organización es responsable el INEI, se ejecuta cada 10 años y constituye la fuente oficial de datos sociodemográficos.

19 Oficio N° 0015-2010-DP/AMASPPI-PPI del 22 de junio del 2010.

20 Oficio N° 0017-2010-DP/AMASPPI-PPI del 30 de junio del 2010.

embargo, respondió, vía oficio, que se encontraba a la espera de un informe de consultoría, así como de la respuesta de otras oficinas y direcciones del MED.²¹ En cuanto a las respuestas de PLANMED, así como de las DRE y UGEL estas serán desarrolladas en el capítulo 5, en los ítems las Direcciones Generales del MED y las Direcciones Regionales y el cumplimiento de sus funciones con relación a la EIB.

Los criterios que se presentan a continuación, referidos a la determinación de la demanda de EIB, debieron de haber sido elaborados por el MED, específicamente por la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (DEIB), conforme con sus obligaciones funcionales. No obstante la omisión del MED, la Defensoría del Pueblo considera conveniente y oportuno presentar algunos criterios a modo indicativo.

Para la Defensoría del Pueblo, una definición amplia de *demanda educativa de la EIB* —o demanda potencial educativa— estaría representada primordialmente por la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes indígenas de 0 a 24 años aproximadamente. Se considera hasta los 24 años de edad por el factor extraedad escolar, que es acentuado entre las poblaciones indígenas; la extraedad se explica debido a las condiciones de vida de los alumnos que los obligan a permanecer en la escuela un tiempo adicional a fin de concluir su educación, sea en la modalidad básica o alternativa.

21 Oficio N° 183-2010-MED/VMGP/DIGEIBIR del 5 de agosto del 2010.

Como se señaló en el capítulo 3 del presente informe, la EIB abarca todos los niveles y modalidades del sistema educativo. Por consiguiente, la demanda de EIB tendría que considerar: a) la población indígena, que asiste o que debería asistir a la Educación Básica Regular, b) la población indígena que asiste o debería asistir a la Educación Básica Alternativa y Educación Básica Especial (niños, adolescentes, jóvenes y adultos en ambos casos), c) los jóvenes indígenas mayores de 18 años que deciden estudiar carreras vinculadas a la EIB, y d) la población indígena que requiere programas de alfabetización²².

Este grupo, constituido por la población indígena que asiste o debe asistir a la educación básica (regular, alternativa y especial), por los jóvenes indígenas que estudian carreras vinculadas a la EIB y por la población indígena analfabeta, representa, para la Defensoría del Pueblo, la demanda educativa potencial de la EIB.

Considerando los criterios señalados, la Defensoría del Pueblo presenta el cuadro N° 1, que muestra los grupos poblacionales que deberían ser tomados en cuenta para la demanda de EIB.

22 Cabe señalar que el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización, PRONAMA viene actualmente atendiendo a grupos étnicos quechuas (aymara, quechua chanka, quechua Cusco Collao y quechua wanka), y amazónicos (ashánincas, shipibo-conibo, awajun y huambisa), con acciones de alfabetización. Para ello ha adaptado el método Aprender y Crecer a estas lenguas nativas, realizándolo con apoyo de especialistas nativos. Oficio N° 806-2010-ME/PRONAMA del 19 de noviembre de 2010.

Cuadro N° 1
Grupos poblacionales que deberían ser tomados en
cuenta para la demanda de EIB

Modalidades/Etapas educativas	Sujeto de derecho	Indicadores
EIB	Pueblos indígenas	<ul style="list-style-type: none"> - Número de pueblos indígenas que deben ser atendidos - Número de personas varones y mujeres por pueblo indígena - Situación sociolingüística de los pueblos indígenas.²³ - Ubicación geográfica de los y las integrantes de los pueblos indígenas.
Educación Básica Regular en EIB	Niños, adolescentes y jóvenes indígenas de 0 a 24 años de edad (Inicial, Primaria y Secundaria)	<ul style="list-style-type: none"> - Número de niños, adolescentes y jóvenes según etnia, sexo situación sociolingüística y ubicación geográfica que necesitan educación básica regular EIB.
Educación Básica Alternativa en EIB	Niños y adolescentes indígenas de 9 a 18 años, y jóvenes y adultos indígenas de 18 a más años de edad. ²⁴	<ul style="list-style-type: none"> - Número de niños, niñas, adolescentes y jóvenes identificados según etnia, sexo situación sociolingüística y ubicación geográfica que necesitan educación básica alternativa EIB.
Educación Básica Especial en EIB	Niños, adolescentes, jóvenes y adultos indígenas. ²⁵	<ul style="list-style-type: none"> - Número de niños, adolescentes, jóvenes y adultos indígenas según etnia, sexo situación sociolingüística y ubicación geográfica, que necesitan educación básica especial EIB.

23 Art. 10° del D.S. N° 015-2004-ED. Reglamento de Educación Básica Alternativa.

24 Art. 13° del D.S. N° 002-2005-ED. Reglamento de Educación Básica Especial.

25 En la condición sociolingüística se pueden identificar las siguientes situaciones: i) monolingüe en lengua originaria, ii) bilingüe en diferentes grados, y iii) castellanizada pero con cultura indígena.

Educación superior universitaria y no universitaria	Jóvenes indígenas mayores de 18 años de edad en carreras vinculadas a la EIB	- Número de jóvenes indígenas según etnia, sexo situación sociolingüística y ubicación geográfica, que deciden estudiar educación superior universitaria y no universitaria. en carreras vinculadas a la EIB
Programas de alfabetización en EIB	Adolescentes, jóvenes y adultos indígenas mayores de 15 años	- Número de adolescentes, jóvenes y adultos indígenas según etnia, sexo situación sociolingüística y ubicación geográfica, que necesitan programas de alfabetización en EIB.

2.3.1 Demanda aproximada de EIB en el nivel básico regular

Las cifras que se presentan en esta parte constituyen una aproximación a la demanda de EIB conforme con los criterios desarrollados en el anterior acápite, y con la información disponible en los censos.²⁶ Vale aclarar que este ejercicio es solo indicativo y responde a la ausencia de información del MED. Debe enfatizarse que es función de este ministerio definir, determinar y calcular con exactitud la demanda de EIB.

Con esta salvedad, se puede sostener que la demanda educativa EIB, sobre la base de los datos proporcionados por el Censo de Población y Vivienda 2007 y tomando en cuenta a la población indígena de 3 a 24 años de edad, está constituida aproximadamente por 1 494 253 personas.

Ahora bien, como se sabe el Censo de Población y Vivienda 2007 agrupa a la mayoría de pueblos indígenas amazónicos bajo la categoría “otra lengua nativa”. Un

²⁶ No se cuenta con información de la población indígena menor de tres años, entre otros.

Cuadro N° 2
Población indígena según lengua materna por grupos de edad

Etnia- lengua materna	3 a 5 años		6 a 11 años		12 a 16 años		17 a 24 años		Total 3 a 24 años	
	Volumen de la población	%	Volumen de la población	%	Volumen de la población	%	Volumen de la población	%	Volumen de la población	%
Quechua	148 492	12,3	343 362	28,4	299 639	24,8	417 901	34,6	1 209 394	100
Aimara	13 408	10,0	32 470	24,1	32 843	24,4	56 026	41,6	134 747	100
Asháninka	7624	18,0	13 798	32,7	8704	20,6	12 114	28,7	42 240	100
Otra lengua nativa	19 831	18,4	34 981	32,4	23 853	22,1	29 207	27,1	107 872	100
Total lengua indígena	189 355	12,7	424 611	28,4	365 039	24,4	515 248	34,5	1 494 253	100

Fuente: INEI, Censo Nacional de Población y Vivienda del 2007
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

referente para poder aproximarse a la demanda educativa de EIB de cada una de estas etnias amazónicas es el Mapa Etnolingüístico 2010, elaborado por el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano – INDEPA. Según este mapa, existen 13 familias lingüísticas y 58 lenguas-etnias amazónicas, y el total de la población amazónica comprende a 332, 975 personas. Al respecto, la Defensoría del Pueblo recomienda priorizar la validación del referido Mapa que aún se encuentra en proceso. Esta labor es útil no sólo para la determinación de la demanda EIB, sino para el desarrollo de las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas, en general. En el siguiente cuadro se ha añadido una columna de observaciones con la situación de algunos grupos étnicos para que sea tomado en cuenta en la planificación de la EIB.

Una tarea pendiente, por tanto, es calcular la población de 0 a 24 años para cada uno de estos pueblos indígenas amazónicos, a fin de tener una información similar a la ofrecida por el Censo de Población para los pueblos andinos (Ver cuadro N° 2). Se enfatiza asimismo la alta relevancia de que los Censos incorporen a la población indígena menor de 3 años.

Cuadro N° 3
Población indígena amazónica según familia lingüística, lenguas y etnias

Familia lingüística	N°	Lenguas-etnias (autodenominación)	Otras denominaciones	Población total	Observac.
Arawak	1	Ashaninka	Campa asháninka	88 703	
	2	Asheninka	Campa del Alto Perené	8774	
	3	Atiri	Campa nomatsiguenga	8016	
	4	Caquinte-poyenisati	Campa caquinte	439	
	5	Chamicuro	Chamicolos	63	

Informe Defensorial N° 152

Familia lingüística	N°	Lenguas-etnias (autodenominación)	Otras denominaciones	Población total	Observac.
	6	Madija	Kulina	417	
	7	Matsiguenga	Machiguenga	11 279	
	8	Resigaro	Resígero	37	Solo quedan adultos*
	9	Yanasha	Amuesha	7523	
	10	Yíne	Piro	3261	
Cahuapana	11	Campo-piyapi	Chayahuita, chayawita	21 424	
	12	Shiwilu	Jebero	352	
Harakmbut	13	Amarakaeri	Mmarakaire, mashco	1043	Variedad harakmbut
	14	Arasairi		317	Variedad harakmbut
	15	Huachipaeri	Huachipayri	392	Variedad harakmbut
	16	Kisamberi		47	Variedad harakmbut
	17	Pukirieri	Punkuri	168	Variedad harakmbut
	18	Sapiteri	Sirineri, shirineri	48	Variedad harakmbut
	19	Toyoeri	Toioéri, toyeri	77	Variedad harakmbut
Huitoto	20	Dyo'xaiya O Ivot	Ocaina	97	
	21	Meneca	Huitoto meneca	297	
	22	Miamuna	Bora	748	
	23	Muinane	Huitoto muinane	55	
	24	Murui	Huitoto murui	1512	
Jíbaro	25	Achual	Achuar, aents	10 919	
	26	Aguajun	Aguaruna, aents	55 366	
	27	Candoshi-shapra	Kandoshi, murato	3255	
	28	Jibaro-mainu-aents	Jivaro	168	
	29	Shuar-huampis	Huambiza, maina	10 163	
Pano	30	Iscobaquebu	Isonahua		Pueblos en aislamiento voluntario
	31	Joni	Shipibo-conibo	22 517	
	32	Junikuin	Cashinahua	2419	
	33	Masronahua	Cujareño		
	34	Matses	Mayoru	1724	

Capítulo 2: Los sujetos de derecho de la EIB

Familia lingüística	N°	Lenguas-etnias (autodenominación)	Otras denominaciones	Población total	Observac.
	35	Morunahua	Morunahua, nishinahua, paconahua		Pueblos en aislamiento voluntario
	36	Nuquencaibo	Capanahua	384	
	37	Onicoín	Marinahua	585	
	38	Parquenahua	Parquenahua		
	39	Pisabo	Pisabo		
	40	Uni	Cashibo-cacataibo	1879	
	41	Yaminahua	Yuminahua	600	
	42	Yora	Amahuaca	301	
Peba-yagua	43	Yihamwo	Yagua	5679	
Quechua amazónico	44	Lamas	Kichuwa	16 929	
	45	Quichua	Napo-Pastaza-Tigre	19 118	
	46	Kichwarina	Santarrosino, quichuarina	116	
Sin clasificación	47	Aguano	Uguano		No existe más*
	48	Duüxügu	Ticuna	6982	
	49	Kachá edze	Urarina	4854	
Tacana	50	Ese'eija	Huarayo	588	
Tucano	51	Aido pai	Secoya	921	
	52	Majuna	Orejón	190	
	53	Monichis	Munichi		Solo quedan adultos*
Tupi-guaraní	54	Cocama-cocamilla	Ucayali	11 307	
	55	Omagua	Omahua-yete		Solo quedan adultos*
Zaparo	56	Iquito	Ikito, amaracacore	519	
	57	Ite'chi	Taushiro		Solo quedan adultos*
	58	Tapueyocuaca	Arabela	403	
Total				332 975	

Fuente: INDEPA, Mapa Etnolingüístico del Perú 2010 (propuesta). [Consulta: enero de 2011]
http://www.principal.indepa.gob.pe/galerias/mapas/mapa_etnolingustico_2010.jpg.

Elaboración: Defensoría Del Pueblo

*Entrevista con Gustavo Solís Fonseca, director del Centro de Investigación de Lingüística Aplicada (CILA)

Cuadro N° 4
Población indígena andina según familia lingüística y
pueblo étnico

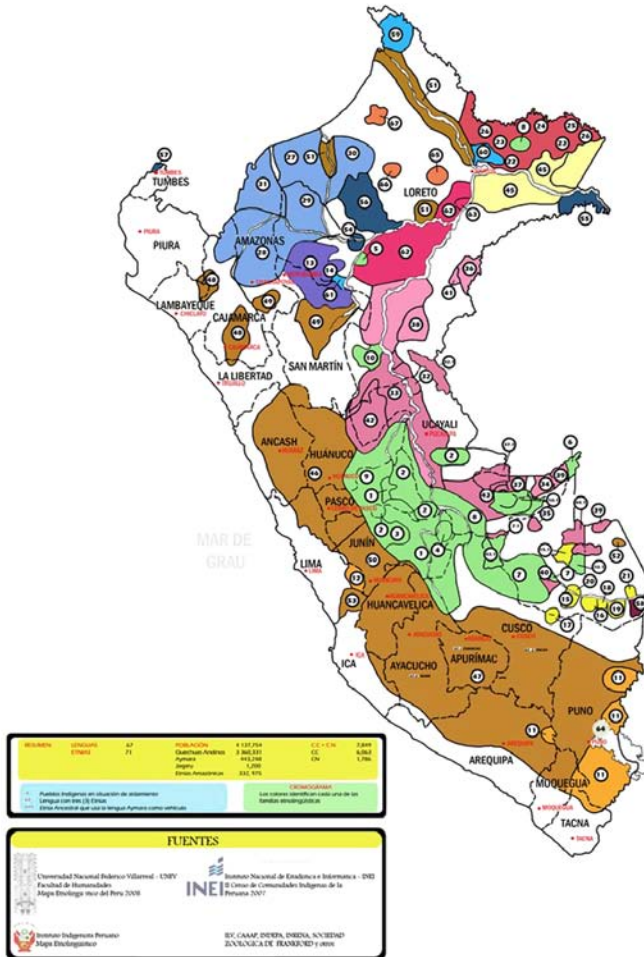
Familia lingüística		Lenguas-etnias (autodenominación)	Otras denominaciones	Población total
Aru	11	Aymara		443 248
	12	Jaqaru		1200
Quechua				3 360 331
	47	Áncash-yaru		S. i.
		47.1 Vicos		
		47.2 Yaruhuilcas		
	48	Ayacucho-Cusco		S. i.
		48.1 Chancas		
		48.2 Chopccas		
		48.3 Queros		
		48.4 Wari		
	49	Cañaris-Cajamarca		S.I.
	49.1 Cajamarca			
	49.2 Cañaris			
50		Chachapoyas-Lamas	Kichuwa	16 929
		50.1 Llacuash		
51		Jauja-Huanca		S. i.
		51.1 Huancas		
		51.2 Tarumas		
		51.3 Xauxa		
52		Napo-Pastaza-Tigre		
		52.1 Alamas		
		52.2 Inga		
		52.3 Quichua		19 118
53		Santarrosino	Quixo, kicho	116
		53.1 Kichwaruna		
54		Supralecto Yauyos		S. i.
		54.1 Yauyos		
Uro-chipaya	65	Uro*		
Total				3 804 779

* Etnia ancestral que usa la lengua aymara como vehículo lingüístico

Fuente: INEPA: Mapa Etnolingüístico del Perú 2010 (propuesta)

Elaboración : Defensoría del Pueblo

Gráfico 1
Mapa etnolingüístico del Perú 2009



Finalmente, una tarea pendiente de realizar es el cálculo de la población indígena que requiere estudiar en las modalidades de educación básica alternativa, educación básica especial, educación superior universitaria y no universitaria y alfabetización.

2.3.2 Ubicación de la demanda de EIB

Debido al patrón de asentamiento territorial de los pueblos indígenas, en especial de las comunidades nativas, la Defensoría del Pueblo considera necesario desglosar la información de esta población a nivel regional, provincial, distrital e incluso llegar hasta al nivel de centro poblado. La definición del volumen de población indígena sobre la base de la lengua materna en cada uno de estos niveles permitirá tener un panorama más certero de su localización, en la perspectiva de identificar mejor la demanda de la EIB.

En el cuadro N° 5 se puede apreciar que, en ciertas regiones, los porcentajes de población indígena se elevan significativamente. Es el caso de Apurímac, con 61,43% (quechua); Huancavelica, 56,9% (quechua); Cusco, 42,45% (quechua); Puno, 19,74% (aimara) y 31,17% (quechua). En la zona amazónica destacan Amazonas, con 18,44%; Ucayali, con 7,59%; y Loreto con 7,58% (otra lengua indígena).

Los cuadros elaborados para la delimitación de la población y selección de la muestra supervisada con motivo del presente informe (véanse los anexos correspondiente a metodología) permiten además identificar las provincias indígenas tomando en cuenta las siguientes categorías: a) con distritos predominantemente indígenas, b) con distritos diversos indígenas en una lengua y castellanohablantes c) con distritos diversos indígenas en más de una lengua y castellanohablantes d) con algún (os) distrito (s) predominantemente indígenas y e) con distritos predominantemente castellanohablantes. Esta es una herramienta de trabajo que podría ayudar a desarrollar un mejor diagnóstico sociolingüístico en las regiones.

Cuadro N° 5
Población indígena de 3 a 24 años de edad según regiones (cifras relativas)

	Quechua %	Aimara %	Asháninka %	Otra lengua nativa %	Total indígena %	Total poblacional %
Amazonas	0,08	0,02	0,01	18,44	18,55	100,00
Áncash	28,52	0,03	0,01	0,06	28,62	100,00
Apurímac	61,43	0,11	0,02	0,03	61,58	100,00
Arequipa	7,33	0,52	0,02	0,16	8,02	100,00
Ayacucho	53,05	0,08	0,06	0,07	53,25	100,00
Cajamarca	0,28	0,02	0,01	0,14	0,45	100,00
Callao	1,49	0,10	0,02	0,16	1,78	100,00
Cusco	42,45	0,09	0,37	1,13	44,04	100,00
Huancavelica	56,99	0,08	0,02	0,01	57,11	100,00
Huánuco	23,22	0,06	0,09	0,15	23,52	100,00
Ica	1,52	0,17	0,02	0,01	1,72	100,00
Junín	3,33	0,04	4,17	0,82	8,37	100,00
La Libertad	0,09	0,02	0,01	0,11	0,23	100,00
Lambayeque	2,49	0,04	0,01	0,11	2,65	100,00
Lima	2,06	0,13	0,02	0,08	2,29	100,00
Loreto	0,59	0,02	0,02	7,58	8,21	100,00
Madre de Dios	7,77	0,36	0,02	2,31	10,47	100,00
Moquegua	7,13	4,16	0,03	0,22	11,55	100,00

	Quechua %	Aimara %	Asháninka %	Otra lengua nativa %	Total indígena %	Total poblacional %
Pasco	1,87	0,06	2,48	0,56	4,96	100,00
Piura	0,05	0,01	0,01	0,16	0,23	100,00
Puno	31,17	19,74	0,05	0,04	50,99	100,00
San Martín	0,57	0,02	0,01	0,61	1,22	100,00
Tacna	1,16	5,89	0,02	0,10	7,18	100,00
Tumbes	0,07	0,04	0,01	0,09	0,22	100,00
Ucayali	0,49	0,06	4,99	7,59	13,12	100,00
Total	9,78	1,10	0,35	0,89	12,12	100,00

Fuente: INEI. Censo Nacional de Población y Vivienda 2007

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Resumen del capítulo

Una condición básica para la gestión de la política pública de Educación Intercultural Bilingüe es conocer cuántos son, dónde están y qué características sociolingüísticas tienen los niños, adolescentes, jóvenes y adultos indígenas – los denominados sujetos de derecho – que requieren de programas de EIB. Contar con esta información ayudaría, a su vez, a determinar el número de docentes especializados en cada lengua originaria y de material educativo que se necesita para la EIB, según zona geográfica, así como también a orientar los procesos de diversificación curricular. Por tanto, un certero conocimiento de la demanda incide directamente sobre el conjunto de factores que componen la gestión de la EIB.

No obstante su importancia, el Estado peruano no ha logrado determinar la demanda de EIB, ello ha afectado la gestión e implementación de la Política de EIB. Este incumplimiento obedece a diferentes causas: una primera, es la complejidad en la identificación de los pueblos indígenas lo que ha llevado a que los censos nacionales consideren a la lengua materna como la única variable de reconocimiento étnico, a pesar de que el Convenio N° 169 de la OIT establece que para identificar a los pueblos indígenas es necesario considerar ambos criterios, objetivo y subjetivo (o de autoidentificación). En segundo lugar, existe en los censos nacionales problemas

de tipo operativo –la exclusión de la población indígena menor de tres años, es un ejemplo–, que han contribuido a acentuar la subestimación de la población indígena. Y una tercera, es la propia gestión de la política pues existen contradicciones e indefiniciones respecto a los niveles, modalidades educativas y áreas geográficas (urbana/rural) que deben ser considerados en los programas de EIB. Este aspecto será desarrollado con mayor amplitud en el capítulo 4 del presente informe.

Ante este vacío, en el capítulo 2 se presenta una propuesta de identificación de los grupos poblacionales que deberían ser atendidos por la EIB. El propósito de la Defensoría del Pueblo no es otro que propiciar la discusión, generar acuerdos y contribuir finalmente a que el MED pueda definir adecuadamente este aspecto que es fundamental en la gestión de la EIB.

Capítulo 3

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE



Docente asháninka de la comunidad Nuevo Pozo en dinámica con niños de primer a sexto grado (19 de mayo 2010, provincia de Atalaya, región Ucayali).

3.1. LAS POLÍTICAS DE EIB

Las políticas públicas pueden ser definidas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Bañón y Castillo 1997). En la EIB, las políticas educativas buscan garantizar a las poblaciones indígenas el derecho a un servicio educativo pertinente y de calidad.¹

A continuación se revisarán las políticas en EIB que se han dado en el país a partir de la década del 70.

1 Una política en el área educativa puede asumir una variedad de posturas teóricas en el orden epistemológico. En nuestro caso, asumimos la política educativa como un proceso que permite visualizar las diferentes relaciones de interdependencia entre los diferentes sectores que conforman el sistema educativo y la sociedad como un todo. De esa forma, la puesta en práctica de la política permite observar, a través de sus diversos indicadores, las posibles relaciones de causa y efecto, los problemas que puedan llamar la atención de la sociedad; de esta manera, en la propia dinámica del desarrollo de la política se puede cambiar su propia naturaleza e incidir en sus resultados o producto, o presentar nuevas alternativas. Esta interpretación de la política educativa permite enfocar áreas problemáticas, como en el caso de la EIB en nuestro país.

3.1.1 La primera política de Educación Bilingüe

Durante el gobierno militar de Velasco Alvarado, se planteó la necesidad de llevar a la práctica una revolución profunda de la educación peruana, y en ese contexto se promulgó la Ley de Reforma Educativa (Decreto Ley N° 19326, del 21 de marzo de 1972) que expresaba la necesidad de una educación bilingüe:

La educación considerará en todas sus acciones la existencia en el país de diversas lenguas que son medios de comunicación y expresión de cultura, y velará por su preservación y desarrollo. La castellanización de toda la población se hará respetando la personalidad cultural de los diversos grupos que conforman la sociedad nacional y utilizando sus lenguas como vehículo de educación.²

Como lo afirman diversos estudiosos, la reforma educativa iniciada en 1972 colocó al Perú a la vanguardia de la EIB en Sudamérica. Y es que, por primera vez, el Estado reconocía la realidad multilingüe de nuestro país y consideraba que la educación bilingüe permitiría la revalorización de las culturas hasta entonces marginadas. En ese marco, en 1972 se promulgó la Política Nacional de Educación Bilingüe (PNEB), que en su tercer lineamiento consignaba:

Como parte integral del proceso educativo peruano, la Educación Bilingüe se dirige a la formación de una conciencia crítica de las relaciones entre los miembros de cada comunidad, entre ella y las otras comunidades, como base de una solidaridad nacional. En las comunidades que se encuentren en un acelerado proceso de cambio cultural la educación que respete las

² Art. 12 de la Ley General de Educación de 1972.

formas de la cultura propia permitirá a cada comunidad un acercamiento más libre y selectivo a conductas nuevas. En consecuencia, la Educación Bilingüe se dirigirá a evitar la imposición de un modelo exclusivo de cultura y a propiciar la revalorización dinámica de la pluralidad cultural del país en términos de igualdad.

Si bien esta política hacía referencia únicamente a lo bilingüe, no ignoraba la cuestión cultural, sino que reconocía la diversidad de nuestro país y apuntaba al respeto de las diferencias culturales. Trapnell y Neira (2004) señalan que una de las limitaciones de esta política es que se circunscribía a las poblaciones monolingües en lengua vernácula o de bilingüismo incipiente, y apuntaba a una educación bilingüe de transición.³ Así, se normaba que la lengua vernácula y el castellano “fueran las lenguas instrumentales para la educación en el primer ciclo del Nivel Básico, correspondiente a los primeros cuatro grados de primaria (Art. 3), y que

3 En la educación para niños indígenas con lengua materna indígena ancestral, se distinguen la *educación bilingüe de transición* y la *educación bilingüe de mantenimiento*. La primera se refiere al tipo de educación en el que la lengua materna se utiliza en los primeros grados y, paralelamente, se enseña castellano como segunda lengua; cuando los niños han adquirido destrezas en la segunda lengua, toda la educación se realiza en castellano. Así, la lengua materna es un puente para acceder al castellano. Se promueve, de esta manera, un bilingüismo sustractivo; es decir, las capacidades que se van adquiriendo en la segunda lengua implican que se vayan restando capacidades en la lengua materna. En la educación bilingüe de mantenimiento, ambas lenguas son empleadas a lo largo de todo el proceso educativo. Se apuesta, así, por el bilingüismo aditivo; es decir, un bilingüismo en el que las capacidades que se adquieran y aprendan en la segunda lengua no implican la pérdida de las adquiridas en la primera. En la educación bilingüe para niños indígenas cuya lengua materna es el castellano —porque sus padres los han socializado en castellano y piden ahora, en una muestra de afirmación cultural, que se les enseñe la lengua indígena como segunda lengua— estamos ante una EIB de recuperación y fortalecimiento.

la educación bilingüe se pudiera ofrecer desde el Nivel Inicial (Art. 4)”.

En cuanto a la implementación de esta política, como bien lo señala Zúñiga (2008: 47), los cambios políticos frenaron las posibilidades de ponerla en práctica “en la integridad de su concepción, a la vez que discontinuaron las otras reformas iniciadas. Por tal razón, los programas EB que nacieron al amparo de la PNEB se desarrollaron sin el marco de otras políticas y programas que velaran por hacer realidad el cambio de la sociedad peruana”.

Además de la política de EIB, en 1975 el gobierno de Velasco reconoció el quechua como lengua oficial por Decreto Ley N° 21156.

En 1979 se promulgó una nueva Constitución Política del Perú, en cuyo artículo 35 se consignaba: “El Estado promueve el estudio y conocimiento de las lenguas aborígenes. Garantiza el derecho de las comunidades nativas a recibir educación primaria también en su propio idioma o lengua”.

Como se puede apreciar, se seguía en el marco de los modelos de educación bilingüe de transición —solo en educación primaria— y circunscrita a los niños indígenas con lengua materna indígena, y no se hacía ninguna referencia a la diversidad cultural. Al respecto, Pozzi Escot (1993: 15) señala:

[O]tro aspecto importante que impacta en este artículo es que la referencia a la educación en el propio idioma aparece casi como una cuña, un agregado. El Estado garantiza el derecho a una educación primaria en lengua materna “también”. Pero ¿qué quiere decir eso en términos prácticos? ¿Se hará la educación para los

vernáculos hablantes simultáneamente en castellano y en la lengua ancestral o será cuestión de elegir una u otra [...] Además, el Estado no garantiza proveer a los hablantes de lenguas vernáculos los medios para que una educación bilingüe se materialice. La realidad nos muestra que, en 1990, sólo un 8% de los escolares vernáculo hablantes que deberían recibir educación bilingüe asistieron a escuelas de ese tipo.

El artículo 40 de la Ley 23384, Ley General de Educación (de 1982), señalaba:

En las comunidades cuya lengua no es el castellano se inicia esta educación en la lengua autóctona con tendencia a la castellanización progresiva a fin de consolidar en el educando sus características socio-culturales con las que son propias de la sociedad moderna.

Una vez más se estaba ante una educación bilingüe de transición, en la que no se decía nada acerca de la diversidad cultural y se asumía que una sociedad moderna era una sociedad en la que todos hablaran castellano.

3.1.2 La inserción del componente intercultural

En el quinquenio 1985-1990 se inició una nueva etapa de las políticas de EIB. En 1985, por Resolución Ministerial 1218-85-ED se oficializaron los alfabetos quechua y aimara. En 1987 se creó la Dirección de Educación Bilingüe, y en 1989 se promulgó la Política de Educación Bilingüe Intercultural (PEBI), en la que por primera vez se incorporó el componente intercultural en la educación:

La Educación Bilingüe Intercultural peruana se concibe como aquella que además de formar sujetos bilingües con óptima competencia comunicativa en su lengua

materna y en castellano, posibilita la identificación con su cultura de origen y el conocimiento de otras culturas que podrían constituir un valioso aporte para el mejoramiento cualitativo de su nivel de vida y de su comunidad, enriqueciendo así su propia cultura. Con esto se aspira a equiparar las posibilidades, a entender el orgullo por la propia cultura y fomentarla, y a posibilitar que el educando se oriente entre las otras culturas con seguridad y confianza en sí mismo.

Vemos que se logró un avance con relación al aspecto cultural, pues por primera vez se mencionó la identidad cultural de los niños y niñas indígenas; además, se reconoció que se puede aprender de las otras culturas si se cuenta con una sólida identidad cultural.

Ahora bien, una de las limitaciones de este tipo de política es que se está ante una interculturalidad de una sola vía, dirigida a las personas cuya cultura de origen no es la cultura mestiza castellano hablante. Al respecto, Zúñiga y Ansión (1997: 22) señalan lo siguiente:

Aun en el plano meramente declarativo, es válida la observación de que será difícil cumplir con un objetivo como el de “un país unido en la diversidad” si no se involucra a la población no indígena en las acciones que apuntan a su logro, pues de ella emana las actitudes de marginación y discriminación que lo obstaculizan. La unión debe ser deseada por todos los peruanos, no solo por un sector de la población, especialmente si sabemos que, aun cuando sea numeroso, carece de poder.

3.1.3 La interculturalidad para todos

En 1991, se promulgó una nueva política, la Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural, la cual regiría para el quinquenio

1991-1995. Esta política presenta un avance respecto a la concepción de interculturalidad, pues, a diferencia de la anterior, ya no es concebida exclusivamente para las poblaciones indígenas. Así, el primer lineamiento de esa política consigna:

La interculturalidad deberá constituir el principio rector de todo el sistema educativo nacional. En tal sentido, la educación de todos los peruanos será intercultural.

En cuanto a la educación de los niños y niñas indígenas, esta política establecía:

En aquellas situaciones en las que los educandos tienen como idioma habitual un idioma distinto al castellano, el sistema educativo reconoce el derecho de estos pueblos a recibir una educación bilingüe, o sea una educación en dos lenguas y en dos culturas.

Se aprecia un avance respecto a la lengua indígena. Ya no se habla de lengua materna, sino de idioma habitual. De esa forma, se tomó conciencia de que los niños y niñas indígenas podían tener más de una lengua materna, y una de estas sería su lengua habitual o de uso predominante. Ahora bien, la EIB se reconocía como un derecho solo para los niños y las niñas indígenas cuya lengua de uso predominante era la indígena y no para los niños indígenas que habían perdido su lengua ancestral y habían sido socializados en castellano. En cuanto al aspecto intercultural, se estaba, más bien, en una perspectiva bicultural antes que intercultural.

El tercer lineamiento de política indica: “Para las poblaciones indígenas y campesinas, cuya lengua predominante sea vernácula, la educación será bilingüe además de intercultural”.

Como se observa, en esta política hay un avance respecto a las anteriores. Se optó por una educación intercultural bilingüe de mantenimiento, en la que se utilizaría la lengua materna durante toda la escolaridad; es decir, en inicial, primaria y secundaria.

Pero a pesar de la promulgación de esta política, bastante prometedora, fue poco lo que se logró. En 1992 se desactivó la Dirección de Educación Bilingüe y se llevó a cabo una reforma educativa propuesta por el Banco Mundial.⁴ Una de las líneas de acción de la reforma fue el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD). Dado que resultaba evidente que gran parte de los educandos eran hablantes de una lengua indígena, la presión internacional y los condicionamientos que se plantearon para concretar los préstamos obligaron al sistema educativo a implementar un programa de educación bilingüe intercultural. Por ello, en febrero de 1996 se abrió la Unidad de Educación Bilingüe Intercultural (UNEBI), órgano dependiente de la Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria al que se le asignó la tarea de diversificar el currículo de primaria.

Hasta donde se ha podido observar, lo que en realidad hizo la UNEBI fue traducir los contenidos del currículo nacional a las lenguas indígenas. Esta unidad diseñó también una propuesta sobre tratamiento de lenguas⁵

4 Esta reforma contemplaba tres líneas de intervención: distribución de materiales educativos, capacitación docente y descentralización educativa. Los dos primeros se desarrollaron tal como lo planteaba el Banco Mundial, pero el inicio de la línea de descentralización se postergó hasta el gobierno de transición.

5 Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (1999): Propuesta de Educación Bilingüe Intercultural en Ámbitos Rurales.

que, aunque se autodefinía como de mantenimiento y desarrollo, era en realidad una propuesta de transición, pues sostenía que al terminar la primaria, “los egresados de una escuela EBI estarán en condiciones de pasar a la escuela secundaria, donde es probable que las materias del currículo se desarrollen íntegramente en castellano”.

Oliart (2003) destaca que para poder cumplir con los plazos establecidos por el Banco, el Estado encargó a organizaciones de la sociedad civil la capacitación docente y la elaboración de materiales de enseñanza.

3.1.4 La Política Nacional de Lenguas y Culturas

Durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua se creó la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI), que hacía presagiar condiciones más favorables PARA la EIB. Se ampliaba la capacidad de intervención para esta, al pasar de unidad dependiente de educación inicial y primaria a dirección nacional. Además, se constituyó un Comité Consultivo Nacional de la Educación Bilingüe Intercultural, conformado por nueve profesionales indígenas y seis expertos no indígenas. Asimismo, en el marco de las consultas realizadas para el Acuerdo Nacional por la Educación, se elaboró un documento de política nacional de lenguas y culturas en la educación que fue aprobado mediante la R. D. N° 175-2005-ED con el nombre de Lineamientos de Política de Educación Bilingüe intercultural (en adelante, Lineamientos EIB). Tres son los objetivos de estos lineamientos:

1. Mejorar la calidad educativa de todos los educandos peruanos, desde una perspectiva de respeto y

aceptación positiva y creativa de la diversidad cultural y lingüística del país, como base para contribuir a una relación igualitaria y de intercambio equitativo entre los diferentes pueblos y comunidades que habitan el territorio peruano.

2. Promover, tanto en el nivel oral como escrito, el desarrollo y aprendizaje de las lenguas indígenas, del castellano y de las lenguas extranjeras.
3. Contribuir al conocimiento, registro, utilización y desarrollo de los diversos saberes, conocimientos, valores y prácticas de los pueblos indígenas y su relación con los saberes, provenientes de otros horizontes, a fin de desencadenar procesos cognitivos y sociales de carácter intercultural.

Como se aprecia, esta política asume la interculturalidad para todos, llamada también interculturalidad de doble vía. Se reconoce que el aprendizaje de lenguas indígenas está abierto para todos y no solo para los hablantes de lenguas indígenas. La diversidad cultural y lingüística es vista como una riqueza que debe ser abordada desde una perspectiva de respeto y aceptación. En los lineamientos de política se reconoce que educarse a partir de la lengua y cultura propias constituye un derecho. En lo que se refiere a la educación de los niños y niñas indígenas, se reconoce la EIB no solo para los niños y niñas cuya lengua materna o de uso predominante es indígena, sino también para aquellos que vivan en comunidades indígenas y hablen castellano:

En las comunidades indígenas donde el castellano ha desplazado a la lengua originaria, en la población infantil y juvenil, la educación bilingüe intercultural fomenta la revitalización de la lengua indígena. En las comunidades indígenas que han perdido la lengua

originaria, la educación bilingüe estimula el aprendizaje de ésta como segunda lengua.⁶

Pero además, en la perspectiva de interculturalidad de doble vía en lo que a lenguas se refiere, se considera el aprendizaje de una lengua indígena por parte de castellanohablantes no indígenas:

La educación bilingüe intercultural promueve el conocimiento y uso de alguna lengua indígena por parte de los castellano-hablantes, en particular, la lengua que predomina en la región donde habitan. Igualmente, el sistema educativo estimula el aprendizaje de lenguas indígenas por parte de profesionales hispanohablantes que actúan en medios donde éstas son mayoritariamente habladas por la población.⁷

En cuanto a la implementación de esta política, como lo señalan Trapnell y Zavala (2009) la labor de la DEIB⁸ desde el 2006 se ha centrado en el desarrollo de actividades puntuales en algunas líneas de trabajo, como la producción de materiales en forma participativa y los procesos de normalización de alfabetos para producir los materiales en lenguas indígenas.

6 R.D. N° 176-2005-ED. Lineamientos de Política de Educación Bilingüe Intercultural. Lineamiento 4.1.17.

7 R.D. N° 176-2005-ED. Lineamientos de Política de Educación Bilingüe Intercultural. Lineamiento 4.1.16

8 En el 2006 la DINEBI se convirtió en la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (DEIB), que depende de la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural (DIGEIBIR).

3.1.5 Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural

Este documento señala que el objetivo general de la EIB es “contribuir al logro de la calidad y equidad educativa, ofreciendo una educación en la que la diversidad sea asumida como recurso capaz de generar propuestas y experiencias educativas en todos los niveles y modalidades del sistema, acorde con las necesidades y demandas de la población multicultural y multilingüe del país”.⁹

Fue aprobado por la R. D. N° 176-2005-ED, y hasta donde puede verse está basado en el denominado Programa Nacional de Lenguas y Culturas en la Educación, elaborado en el 2002 por la entonces llamada Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI). Este documento consiste básicamente en una enumeración de resultados esperados, de objetivos y de acciones prioritarias. Está estructurado sobre la base de cuatro áreas: a) Lenguas y Comunicación, b) Pedagogía, c) Interculturalidad y d) Gestión y Participación Social.

3.2. EL ROL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN LA POLÍTICA DE LA EIB

Como antes ya se mencionó, la supervisión de la Defensoría del Pueblo, se ha centrado en los aspectos básicos de la gestión de la política pública, tales como: información que poseen y utilizan las diversas

9 Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural. R. D. N° 176-2005-ED, p. 2.

instancias del MED sobre la política de EIB, aplicación de los principales instrumentos de gestión estatal en materia de EIB y el cumplimiento de las funciones relacionadas con la política de EIB por parte de las diferentes instancias del MED.

En ese marco, y en concordancia con las principales características de la gestión del sistema educativo establecidas tanto en la Ley General de Educación como en el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo,¹⁰ se hace un análisis del papel que viene cumpliendo el MED en la implementación de la política de EIB.

Según el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo, ésta debe ser descentralizada, simplificada, flexible, unitaria, sistémica y eficaz.¹¹

10 D. S. N° 009-2005-ED. Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo.

11 La gestión del sistema educativo es:

- *Descentralizada*, porque se realiza en cada instancia de gestión y articula las acciones del MED, las Direcciones Regionales de Educación (DRE), las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y las instituciones educativas, de acuerdo con las competencias que la ley les asigna, respetando sus autonomías en sus ámbitos de jurisdicción.
- *Simplificada y flexible*, porque favorece la fluidez de los procesos y procedimientos de trabajo, y permite que el sistema educativo se adapte a la diversidad de necesidades de aprendizaje y socialización de los estudiantes de todas las regiones.
- *Unitaria, sistémica y eficaz* porque la gestión de cada instancia se articula con las otras y tiende al logro de sus objetivos.
- Además, es participativa y creativa, se centra en los procesos de aprendizaje y socialización de los estudiantes, y es formativa e integral.

3.2.1 Principales documentos de gestión de la EIB

Antes de analizar propiamente el rol del MED en la EIB, es necesario revisar críticamente el tratamiento de la EIB en los principales documentos de gestión de política educativa —Proyecto Educativo Nacional (PEN), Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2007-2011 (PESEM)— y de política curricular —Diseño Curricular Nacional (DCN)—. Se mencionarán también los Lineamientos de Política de la Educación Bilingüe Intercultural y el Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural.

A. El PEN¹²

El artículo 7 de la Ley General de Educación estableció que el Perú debía contar con un proyecto educativo nacional. Para dar cumplimiento a ello, el Consejo Nacional de Educación (CNE) presentó una propuesta de proyecto educativo, que fue aprobada como política de Estado.¹³

Son seis los objetivos estratégicos que presenta el PEN:

1. Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos
2. Estudiantes e instituciones educativas que logran aprendizajes pertinentes de calidad.
3. Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia.

12 Véase Consejo Nacional de Educación (2006).

13 Se aprobó mediante la R.S. N° 001-2007-ED, en enero del 2007.

4. Una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad.
5. Educación superior de calidad que se convierta en un factor favorable para el desarrollo de la competitividad nacional.
6. Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad.

En lo que a la EIB se refiere, el PEN reconoce que su cobertura y calidad no son suficientes, y que la población rural y bilingüe es “víctima de una suerte de apartheid educativo”.¹⁴ Así, respecto al primer objetivo estratégico se plantea como segundo resultado que todos los niños, niñas y adolescentes reciban una educación sin exclusiones. Se busca, por tanto, “ampliar el acceso a la educación básica a los grupos hoy desatendidos”.

El segundo objetivo estratégico está relacionado con la calidad y la pertinencia de los aprendizajes. En este aspecto, el PEN reconoce que estas dos cualidades no están precisamente presentes en la educación de las poblaciones indígenas:

[...] en un país culturalmente diverso como el nuestro, la educación sigue mostrándose básicamente etnocéntrica. Un 73% de la población cuyo idioma materno no es el castellano no participa de programas bilingües o no está dentro del sistema educativo, siendo su tasa de conclusión de la primaria de 55%.¹⁵

Esto significa que solo se atiende al 27% de los niños y niñas indígenas que hablan una lengua diferente del castellano. Así, la gran mayoría de niños hablantes de

14 PEN, p. 32.

15 PEN, p. 68.

una lengua indígena ancestral están siendo privados de su derecho a la educación. Si se hace a un lado el sesgo lingüístico y se vuelve la mirada hacia los niños y niñas indígenas que hablan castellano y que son atendidos desde esta educación etnocéntrica mestiza castellanohablante, el porcentaje de población no atendida se elevaría mucho más.

Ante esta situación, el PEN plantea la siguiente medida:

f. Criterios y mecanismos eficaces de selección de escuelas y docentes de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), que permitan acreditar instituciones educativas realmente bilingües y certificar a maestros que sepan la gramática de la primera y segunda lengua.¹⁶

Al proponerse esta medida, se está reconociendo, por un lado, que no existen criterios eficaces para identificar una escuela EIB ni para certificar a los docentes EIB; y por otro, que no basta con saber la lengua, sino que es necesario conocer la gramática de la lengua materna y de la segunda lengua.

Sobre lo primero, la Digeibir ha reconocido explícitamente que no se cuenta con una matriz de criterios e indicadores para identificar una escuela EIB.¹⁷

Sobre el segundo aspecto, llama la atención que esta medida limite el asunto de las escuelas EIB al manejo de lenguas, y que además se certifique solo el conocimiento lingüístico —y no el lingüopedagógico, por ejemplo—. Según algunos estudiosos del tema, no basta conocer

¹⁶ PEN, p. 63.

¹⁷ Oficio N° 183-2010-MED/VMGP/DIGEIBIR.

explícitamente la gramática de las lenguas, sino que es necesario dominar la didáctica; es decir, saber cómo enseñar una segunda lengua. La escuela EIB no solo requiere docentes que conozcan las lenguas involucradas en el proceso de enseñanza, sino que sería importante que ellos, además, conozcan y valoren los aportes de la cultura mestiza y los de la herencia cultural andino-amazónica.

Por otro lado, el PEN habla de: “Establecer un marco curricular nacional compartido que sea intercultural, inclusivo e integrador, y que permita tener currículos regionales”.¹⁸ Que el PEN haya planteado este tema representa un gran avance en el proceso de interculturalizar la educación. Nótese que se hace referencia a “marco curricular”, a “currículos regionales” y no a un único currículo nacional que pueda diversificarse.

En este sentido, la política 5.2 del documento que se viene analizando señala que se deben “Diseñar currículos regionales que garanticen aprendizajes nacionales y complementen el currículo con conocimientos pertinentes y relevantes para su medio”.¹⁹

Y en lo concerniente a la EIB, el PEN contempla como una de sus principales medidas:

- c. Currículos adaptados a las demandas de una educación bilingüe para las comunidades cuya lengua dominante no es el castellano y asociados a una política de captación de profesores bilingües debidamente

18 Política 5 del Resultado 1 correspondiente al Objetivo Estratégico 2 del PEN, p. 70.

19 PEN, p. 71.

preparados y certificados y con competencias bilingües e interculturales.²⁰

Esta medida significa un reconocimiento de la necesidad de contar con un currículo pertinente a las demandas de EIB para los estudiantes de los territorios indígenas que hablan una lengua indígena. Sin embargo, nada se dice de los niños indígenas que hablan castellano y que han perdido la lengua indígena ancestral.

Según el artículo 17 de la Constitución Política del Perú, el Estado debe preservar las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Una forma de preservarlas y evitar su extinción es, precisamente, fomentando que los niños indígenas recuperen la lengua indígena ancestral que perdieron. Por otro lado, el artículo 13 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas expresa: “Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos”.

Esta medida también reconoce la necesidad de contar con docentes calificados para atender las necesidades educativas de los estudiantes indígenas. Este aspecto ha sido considerado en el Resultado 1 del Objetivo Estratégico 3: “Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia”.

20 PEN, p. 72.

Resultado 1: Sistema integral de formación docente inicial y continua acorde a los avances pedagógicos y científicos, a las prioridades educativas y a la realidad diversa y pluricultural del país; propicia equipos docentes que se desempeñan de manera ética y competente y son valorados por ella y sus estudiantes.

B. El PESEM 2007-2011

El Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Educación 2007-2011²¹ (PESEM Educación) es un instrumento de gestión que incorpora los lineamientos, las orientaciones y las prioridades sectoriales formulados por los sectores institucionales del nivel de gobierno nacional para orientar la ejecución de los recursos hacia el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado, en un período quinquenal, en un horizonte de mediano plazo (Ministerio de Educación, Secretaría de Planificación Estratégica 2006: 12).

Constituye un instrumento orientador de la gestión del sector Educación y contiene los lineamientos de política que sirven de marco para priorizar los objetivos y las acciones de las diversas dependencias del pliego Ministerio de Educación, así como de las DRE y de los organismos descentralizados del sector, los que deben expresarse en los respectivos planes estratégicos y operativos.²²

En este instrumento de gestión, la EIB está contemplada en el objetivo estratégico específico 4: “Mejorar el acceso

21 El PESEM del Sector Educación 2007-2011 fue aprobado por la R.M. N° 0190-2007-ED.

22 R.M. N° 0190-2007-ED.

y la calidad de los servicios educativos, respetando la diversidad cultural y lingüística y el buen trato al medio ambiente, con énfasis en áreas rurales”.²³

En la justificación de dicho objetivo se señala que “Para garantizar la pertinencia del servicio educativo de acuerdo a la diversidad cultural y lingüística del país, se deben ajustar los enfoques y metodologías de enseñanza a la realidad y necesidades de los alumnos, así como capacitar y motivar a los docentes a fin de que trabajen con un adecuado desempeño en zonas de condiciones especiales”.²⁴

Una educación pertinente es aquella que guarda coherencia con la diversidad pero sin duda va más allá de “ajustar enfoque y metodologías”.

Las actividades estratégicas (AE) propuestas para el logro del objetivo estratégico específico 4 son las siguientes:

- AE-15: Desarrollar políticas específicas para el desarrollo de la educación rural y bilingüe intercultural en la Educación Básica Regular (PEAR)
- AE-16: Validar, elaborar y distribuir material educativo bilingüe en lenguas vernáculas y castellano como segunda lengua (PEAR)
- AE-17: Desarrollar programas de formación continua dirigidos a docentes y promotoras comunitarias para una educación bilingüe intercultural de calidad (PEN).

23 PESEM, p. 64.

24 *Ibíd.*

- AE-18: Implementar el modelo de atención educativa para escuelas rurales multigrado y unidocentes.
- AE-19: Desarrollar e implementar estándares regionales de aprendizajes concertados y validados de los servicios educativos desde una perspectiva bilingüe intercultural (PEN).

Para los indicadores de seguimiento y evaluación del objetivo estratégico en cuestión, el Pesem ha establecido la matriz que se presenta en el cuadro N° 1.

Como se observa, lo que se pretende es aumentar el porcentaje durante el quinquenio. Estos indicadores, sin embargo, resultan insuficientes para evaluar el OE-4, pues son indicadores de acceso y no de calidad. Además, el censo escolar no es un instrumento suficiente para determinar fehacientemente el porcentaje de niños que hablan una lengua originaria.

Otro aspecto que debe mencionarse es que mientras en el objetivo estratégico específico 4 se habla de “énfasis en las áreas rurales” —dejando abierta la posibilidad de aplicarse en áreas no rurales—, al leer las acciones estratégicas resulta evidente que solo se hace referencia a las zonas rurales. En este tema, hay que tener en cuenta que los flujos migratorios de las zonas rurales a las zonas urbanas han configurado nuevos espacios donde viven poblaciones indígenas que tienen derecho a recibir una EIB.

Cuadro N° 1
Matriz de indicadores de seguimiento
y evaluación del Pesem²⁵

Objetivo estratégico específico	Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Fuente	Meta				
					2007	2008	2009	2010	2011
Mejorar el acceso y la calidad de los servicios educativos, respetando la diversidad cultural y lingüística y el buen trato al medio ambiente, con énfasis en las áreas rurales	Porcentaje de niñas y niños de 3 a 5 años de edad que hablan las lenguas originarias en áreas rurales y que son atendidos con el programa EIB	Porcentaje	0,11	Censo escolar	5,29	5,80	6,32	6,83	7,34
	Porcentaje de niñas y niños de primaria que hablan las lenguas originarias en áreas rurales y que son atendidos con el programa EIB	Porcentaje	6,7	Censo escolar	13,2	14,0	14,9	15,8	16,7
	Porcentaje de estudiantes de secundaria que hablan las lenguas originarias en áreas rurales y que son atendidos con el programa EIB	Porcentaje	0,65	Censo escolar	0,8	1,5	2,0	2,0	3,8

²⁵ PESEM, p. 88.

C. El Diseño Curricular Nacional (DCN)

El DCN incorpora los propósitos educativos al 2021 en concordancia con la Ley General de Educación, el Proyecto Educativo Nacional (PEN) y el Plan de Educación para Todos (EPT).

En la introducción de este documento se señala:

El Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular contiene los aprendizajes que deben desarrollar los estudiantes en cada nivel educativo, en cualquier ámbito del país, a fin de asegurar calidad educativa y equidad. Al mismo tiempo, considera la diversidad humana, cultural y lingüística, expresada en el enfoque intercultural que lo caracteriza y que se manifiesta en las competencias consideradas en los tres niveles educativos y en las diferentes áreas curriculares, según contextos sociolingüísticos.²⁶

Además, el DCN considera que la interculturalidad y la inclusión son principios de la educación peruana. La interculturalidad, por un lado, contribuye al reconocimiento y la valoración de nuestra diversidad cultural, étnica y lingüística; y por otro, al diálogo e intercambio entre las distintas culturas, así como al establecimiento de relaciones armoniosas. La inclusión incorpora a las personas con discapacidad y a los grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables.

Para poder atender a las poblaciones indígenas con pertinencia y calidad, el DCN reconoce que “Las instituciones educativas bilingües deben tener presente la necesidad de establecer estrategias claras

²⁶ DCN, p. 9. El resaltado es del DCN.

y metodologías para la enseñanza en ambas lenguas, materiales adecuados en ambas lenguas, y un docente capacitado que maneje ambas con solvencia, reconociendo que el niño se mueve en un contexto bilingüe, y que no es ajeno a la segunda lengua”.²⁷

Es decir, el DCN reconoce la necesidad de que las instituciones educativas cuenten con: a) Estrategias claras y metodología para la enseñanza de la L1 y la L2, b) materiales adecuados en L1 y L2 y c) docentes que manejen con solvencia la L1 y la L2.

Como se ve, pareciera haber un sesgo lingüístico de la EIB. Aunque en otro apartado se hace mención al aspecto cultural:

En un país como el nuestro, multicultural y plurilingüe, es importante que los niños construyan sus aprendizajes desde su cultura y en su lengua materna; además de aprender el castellano como segunda lengua, respetando las distintas formas regionales de uso, a nivel oral, lográndose así la unidad, el diálogo e intercambio intercultural, fortaleciendo así la identidad personal, regional y nacional.²⁸

Es muy importante que se reconozca el derecho de todo niño y niña peruanos a educarse desde su cultura y en su lengua materna; y, en el caso de los niños indígenas que hablan una lengua indígena, que aprendan castellano como segunda lengua. Sin embargo, ¿qué sucede con el derecho de los niños indígenas castellanohablantes? ¿No debería la escuela ayudarlos a recuperar la lengua indígena ancestral que dejaron de hablar?

27 DCN, p. 164.

28 DCN, p. 138.

Si se revisa la fundamentación del área de Comunicación, se verá que en la parte de primaria, por ejemplo, nada se dice sobre el aprendizaje del castellano como segunda lengua. Todo se circunscribe al desarrollo de capacidades en la lengua originaria:

La metodología utilizada desde el área deberá orientarse a desarrollar en cada estudiante del nivel, tanto las capacidades comunicativas como las metacognitivas o reflexión sobre el funcionamiento de la lengua, utilizando estrategias que le permitan utilizar su lengua materna y sus recursos comunicativos personales, como elementos básicos en la construcción de su identidad personal y comunitaria.²⁹

Obsérvese que se mencionan las capacidades comunicativas metacognitivas sobre el funcionamiento de la lengua. Pareciera, de esta forma, hacerse referencia solo a la lengua materna, dejando de lado una segunda lengua.

Por otro lado, en el abordaje de la educación secundaria da la impresión de que la educación solo fuera en castellano. Basta ver la fundamentación del Área de Comunicación para darse cuenta de ello. En esta parte no se menciona nada sobre el conocimiento, el desarrollo y la práctica de la lengua indígena cuando es lengua materna, ni de su enseñanza en el área de Comunicación.

Otro tema relacionado con la EIB que interesa destacar a propósito del DCN es el tratamiento del área de Educación Religiosa. Este aspecto que será desarrollado en el siguiente capítulo nos permitirá apreciar con

²⁹ DCN, p. 168.

nitidez los problemas que presenta el DCN en cuanto a la pertinencia cultural.

D. Los Lineamientos de Política de la Educación Bilingüe Intercultural

Según la disposición transitoria única de la Ley N° 27818, Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural debía elevar a la alta dirección del MED los lineamientos de política de la EIB.

A pesar de haberse establecido como plazo para el cumplimiento de este mandato 90 días a partir de la publicación de la Ley 27818,³⁰ recién en el año 2005 la DEIB, mediante la R. D. N° 175-2005-ED, aprobó el documento denominado Lineamientos de Política de la Educación Bilingüe Intercultural, que ya se analizó en el ítem sobre las políticas de EIB.

Según la ley en mención, estos lineamientos EIB debían ser incorporados en el Plan Nacional de Educación.

E. El Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural

El artículo 1° de la Ley N° 27818, Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, estableció que para fomentar la EIB el MED debía diseñar el Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (en adelante, Plan EIB) para todos los niveles y modalidades de la educación. La misma norma señala incluso que en esta tarea se

30 Esta ley se promulgó el 15 de agosto del 2002 y se publicó en el diario oficial *El Peruano* al día siguiente.

debía fomentar la participación efectiva de los pueblos indígenas.³¹

Como ya antes se mencionó, básicamente consiste en una enumeración de resultados esperados, de objetivos y de acciones prioritarias, de acuerdo a las siguientes áreas: a) Lenguas y Comunicación, b) Pedagogía, c) Interculturalidad y d) Gestión y Participación Social.

Este Plan presenta serias limitaciones entre las que se pueden mencionar:

- No ha integrado los Lineamientos de Política de la Educación Bilingüe Intercultural, a su contenido.
- No tiene un mecanismo de evaluación y seguimiento.
- La norma con la cual fue aprobada tiene jerarquía menor, —resolución directoral—.
- No ha sido mayormente difundida y consecuentemente es muy poco conocida.
- A esto se agrega que, desde su publicación a la fecha, no ha sido evaluado en ninguna oportunidad. Según lo ha expresado el responsable de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe.

3.2.2 Las Direcciones Generales del MED y sus funciones con relación a la política de EIB

Las funciones que le corresponden a cada una de las Direcciones del MED están establecidas en el ROF del Ministerio de Educación, aprobado por el D. S. N°

31 Según la Ley N° 27818, el Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural tenía que incorporar la visión y el conocimiento indígenas.

006-2006-ED. Este documento normativo ha sido el principal insumo utilizado por la Defensoría del Pueblo para determinar los indicadores de la supervisión correspondientes al nivel central del MED.³²

Se han considerado las funciones que están relacionadas directamente con la política de la EIB pero también aquellas que, aunque no estando directamente vinculadas a la EIB, coadyuvan al cumplimiento de las primeras.

Asimismo, dentro del MED no solo se han considerado las funciones que corresponden a la DIGEIBIR y a la DEIB, sino a todas las direcciones y oficinas que, de un modo u otro, tienen responsabilidad en la implementación de la política EIB.

A. La Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural

1. Principales funciones

La Política Nacional de EIB es responsabilidad del MED y según su ROF, son dos las Direcciones que tienen competencia directa en la formulación de dicha política: la DIGEIBIR y la DEIB.

Si se revisan las distintas funciones de la Digeibir, se podrá apreciar que algunas están relacionadas con la educación de los pueblos indígenas y otras con el enfoque de interculturalidad para todos. En consecuencia, estamos por un lado ante funciones que buscan responder

³² La matriz de indicadores de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo se puede revisar en los anexos N° 1 y 2.

al principio de interculturalidad, contemplado en el artículo 8 de la Ley General de Educación; y por otro, ante funciones vinculadas a la educación intercultural bilingüe de los pueblos indígenas. A continuación se hace una revisión de estas funciones a partir del artículo 43° del Reglamento de Organización y Funciones del MED, en concordancia con la Ley de General de Educación.

El inc. a) del art. 43 establece la principal función de la DIGEIBIR; y el inc. a) del art. 44, la principal función de la DEIB. Esta última Dirección dependiente de la primera.

Art. 43. La Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural, es responsable de normar y orientar la política nacional de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural en las etapas, niveles, modalidades, ciclos y programas del sistema educativo nacional. Depende del Viceministerio de Gestión Pedagógica. Sus funciones son:

- a) Formular, proponer, normar y orientar la política nacional de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural, las etapas, niveles, modalidades ciclos y programas del sistema educativo nacional, estableciendo las coordinaciones necesarias con las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada.
- b) [...]

Art. 44. La Dirección de Educación Intercultural y Bilingüe depende de la Dirección Nacional de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural. Sus funciones son:

- a) Diseñar la política nacional de Educación Intercultural y Bilingüe.
- b) [...]³³

33 D. S. N° 006-2006-ED. Los resaltados son nuestros.

La formulación de la política nacional de la EIB permitiría, entre otros aspectos, establecer el marco de coordinaciones entre la DIGEIBIR y las demás direcciones del MED. De esa forma podría asegurarse el enfoque de la EIB en las distintas modalidades y niveles educativos, tal como lo establecen los artículos 30, 32, 33, 34, 36 y 37 del ROF del MED.³⁴

Si bien estas coordinaciones entre las diferentes direcciones del MED se vienen llevando a cabo, da la impresión de que se desconoce la existencia del

34 Artículo 30°. De la Dirección Nacional de Educación Básica Regular

Inc. **j)** Asegurar en los tres niveles educativos un enfoque intercultural, bilingüe, inclusivo, ambiental y comunitario en coordinación con las Direcciones Nacionales correspondientes.

Artículo 32°. De la Dirección de Educación Primaria

Inc. **g)** Articular la Educación Primaria con los niveles educativos de la Educación Básica Regular, en concordancia con los requerimientos y necesidades de los educandos y de la sociedad, en el marco de una educación intercultural, bilingüe e inclusiva.

Artículo 33°. De la Dirección de Educación Secundaria

Inc. **g)** Articular la Educación Secundaria con los niveles educativos de la Educación Básica Regular, en concordancia con los requerimientos y necesidades de los educandos y de la sociedad, en el marco de una educación intercultural, bilingüe e inclusiva.

Artículo 34°. De la Dirección Nacional de Educación Básica Alternativa

Inc. **l)** Asegurar un enfoque intercultural, bilingüe, inclusivo, ambiental y comunitario en coordinación con las Direcciones Nacionales correspondientes.

Artículo 36°. De la Dirección de Alfabetización

Inc. **e)** Promover la alfabetización bilingüe en lengua nativa y castellano, propiciando la interculturalidad y la atención a la diversidad.

Artículo 37°. De la Dirección Nacional de Educación Superior y Técnico-Profesional

Inc. **i)** Asegurar un enfoque intercultural, bilingüe, inclusivo, ambiental y comunitario en coordinación con las Direcciones Nacionales y Direcciones correspondientes.

documento en el que se halla plasmada la Política Nacional de la EIB. Un ejemplo de ello se puede observar en la respuesta dada por la Dirección General de Educación Básica Regular (DIGEBR)³⁵ a una de las cuestiones formuladas por la Defensoría del Pueblo.

¿La DIGEBR ha participado en la elaboración de la Política de EIB?

Si así fuera, indique la forma.

Como se ha mencionado, es la Dirección de Educación Intercultural y Bilingüe la responsable de diseñar la Política de EIB.

No obstante, debemos señalar que la DIGEBR a través de sus diferentes Direcciones de Nivel coordina constantemente con la DIGEIBIR, buscando que las políticas establecidas sean concordantes y consecuentes. Es así que, cuando se han sostenido reuniones de trabajo entre especialistas de ambas Direcciones Generales para la elaboración del Diseño Curricular Nacional, en las partes pertinentes, así como [sic], la DIGEIBIR solicitaba opinión técnica para la elaboración de los lineamientos de política intercultural Bilingüe.

Adicionalmente, debemos señalar que el DCN es un documento de carácter normativo, da lineamientos para su implementación en escuelas EIB e hispano hablantes [...].³⁶

Llama la atención que se haga referencia reiterada al DCN como si fuera el principal instrumento que regula la política de la EIB.

Por su parte, PLANMED, en el Oficio 103- 2010 ME/SPE-PLANMED, dirigido a la Defensoría del Pueblo, señala:

35 Oficio 016-2010-DP/AMASPII-PPI dirigido a la Dirección General de Educación Básica Regular (DIGEBR).

36 Respuesta que aparece en el Oficio N° 852-2010-VMGP/DIGEBR.

La política de Educación Intercultural Bilingüe en el Perú se concreta en el Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Educación 2007-2011 (PESEM) mediante el siguiente objetivo estratégico específico: Mejorar el acceso y la calidad de los servicios educativos, respetando la diversidad cultural y lingüística y el buen trato al medio ambiente, con énfasis en áreas rurales.³⁷

En este caso, la referencia es al PESEM.

Pero volviendo a la responsabilidad del MED, cabe preguntarse si nuestro país realmente cuenta con una política nacional de EIB. Lo que se tiene hasta ahora son dos documentos: Lineamientos de Política de Educación Bilingüe Intercultural (R.D. N° 175-2005-ED) y el Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (R.D. N° 176-2005-ED). Ambos documentos fueron aprobados por resolución directoral, lo que tal vez determinó que no tenga el peso normativo suficiente ni sean conocidos y asumidos por todas las direcciones del MED. No obstante, debe señalarse que el Plan Nacional de EIB, según lo declarado por el actual director de la DEIB, no ha sido evaluado en ninguna oportunidad.³⁸

El D. S. N° 027-2007-PCM, que define y establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno nacional, señala en su artículo 1°:

Se entiende por política nacional, toda norma que con ese nombre emite el Poder Ejecutivo en su calidad

37 Oficio 103- 2010 ME/SPE-PLANMED.

38 Reunión de trabajo entre representantes de la Defensoría de Pueblo y funcionarios de la DIGEIBIR y la DEIB realizada el 13 de septiembre del 2010.

de ente rector, con el propósito de definir objetivos prioritarios, lineamientos y contenidos principales de política pública así como los estándares nacionales de cumplimiento y provisión que deben ser alcanzados para asegurar una adecuada prestación de los servicios y el normal desarrollo de las actividades privadas.³⁹

Asimismo, todos los ministerios tienen la obligación de publicar, mediante resolución ministerial, las metas concretas y los indicadores de desempeño para evaluar semestralmente el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales de su competencia.⁴⁰ En la matriz de indicadores del PESEM actualizada al 2011⁴¹ se presentan los indicadores y metas de EIB relacionados con la cobertura en los tres niveles de educación básica regular (inicial, primaria y secundaria) siendo responsable la DIGEIBIR.⁴² La Defensoría del Pueblo ha solicitado a esta Dirección una descripción detallada de dichas metas e indicadores a fin de conocer con mayor profundidad estos aspectos y comprender la metodología utilizada por el MED.⁴³

Por lo anteriormente expuesto, queda claro que la política de EIB no es suficientemente conocida en todas las Direcciones del MED. Por otro lado, es urgente realizar una evaluación del Plan Nacional de EIB vigente, y en todo caso elaborar uno nuevo con identificación de

39 El resaltado es nuestro.

40 Artículo 3° del D. S. N° 027-2007-PCM.

41 Resolución Ministerial N° 0047-2011-ED

42 De acuerdo a la matriz de indicadores del PESEM, la supervisión de la política recae en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. No obstante cabe señalar que a partir del 22 de julio de 2010 en que fue creado el Ministerio de cultura, este ha absorbido al Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano INDEPA. Por lo tanto, es este el sector responsable de la supervisión de la política EIB.

43 Oficio N° 017-2011-DP/AMASPPI-PPI

metas e indicadores que guarde correspondencia tanto con el PESEM como con los Lineamientos de Política de Educación Bilingüe Intercultural.

2. Otras funciones de la DIGEIBIR

📄 En cuanto a Educación Intercultural —para todos y todas— y Educación Intercultural Bilingüe para los pueblos indígenas

Inciso b) del artículo 43 del ROF del MED. Es función de la Digeibir:

Desarrollar el enfoque intercultural en todo el sistema educativo nacional, en coordinación con las *Direcciones Nacionales y oficinas del Ministerio de Educación e Instancias de Gestión Educativa Descentralizada* (resaltado nuestro).

Esta función está relacionada con el artículo 8 de la Ley General de Educación. El inciso no se refiere a la educación para las poblaciones indígenas, sino al enfoque de interculturalidad para todos. A la DIGEIBIR le corresponde, entonces, coordinar con las otras direcciones para asegurar que el enfoque esté presente en todos los niveles de la educación peruana.

Inciso c) del artículo 43 del ROF del MED. Es función de la DIGEIBIR:

c. Orientar, supervisar, visar y evaluar la aplicación del enfoque intercultural y bilingüe en coordinación con las Direcciones Nacionales correspondientes.

Este inciso busca asegurar la EIB en todos los niveles de la educación. Por ello, la DIGEIBIR debe dar

orientaciones para asegurar que la EIB se imparta en todo el sistema educativo peruano. Esta función concuerda con los artículos 19 y 20 de la ley de la Ley General de Educación.⁴⁴

Los incisos restantes del art. 43 aluden directamente a funciones referidas a la EIB. Solo el inciso m) contempla una función que se refiere más a la interculturalidad para todos:

Promover, apoyar y facilitar la elaboración de planes educativos articulados a los planes de desarrollo

44 Artículo 19°.- Educación de los pueblos indígenas

De conformidad con lo establecido en los tratados internacionales sobre la materia, la Constitución Política y la presente ley, el Estado reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a una educación en condiciones de igualdad con el resto de la comunidad nacional. Para ello establece programas especiales que garanticen igualdad de oportunidades y equidad de género en el ámbito rural y donde sea pertinente.

Artículo 20°.- Educación Bilingüe Intercultural

La Educación Bilingüe Intercultural se ofrece en todo el sistema educativo:

- a) Promueve la valoración y enriquecimiento de la propia cultura, el respeto a la diversidad cultural, el diálogo intercultural y la toma de conciencia de los derechos de los pueblos indígenas, y de otras comunidades nacionales y extranjeras. Incorpora la historia de los pueblos, sus conocimientos y tecnologías, sistemas de valores y aspiraciones sociales y económicas.
- b) Garantiza el aprendizaje en la lengua materna de los educandos y del castellano como segunda lengua, así como el posterior aprendizaje de lenguas extranjeras.
- c) Determina la obligación de los docentes de dominar tanto la lengua originaria de la zona donde laboran como el castellano.
- d) Asegura la participación de los miembros de los pueblos indígenas en la formulación y ejecución de programas de educación para formar equipos capaces de asumir progresivamente la gestión de dichos programas.
- e) Preserva las lenguas de los pueblos indígenas y promueve su desarrollo y práctica.

humano sostenibles y con fortalecimiento de la identidad nacional, regional y local.

En cuanto a lenguas

En lo que a las lenguas originarias se refiere, el inciso d) del artículo 43° establece como función de la DIGEIBIR:

d. Normar el uso educativo de las lenguas originarias en coordinación con los organismos de la sociedad civil, Instancias de Gestión Educativa Descentralizada, investigadores y usuarios.

El uso educativo de las lenguas indígenas implica un tipo específico de planificación lingüística que, entre otros aspectos, contempla la creación de alfabetos. Pero normar el uso educativo de las lenguas va mucho más allá de la normalización de alfabetos, que es lo que la DIGEIBIR está haciendo.

Se requiere una reflexión profunda sobre los usos orales y escritos de las lenguas indígenas en la educación. Debería hacerse una propuesta de tratamiento de lenguas en la educación y de los usos que tendría la lengua indígena en el aula. Hay que tener en cuenta que usar una lengua indígena no significa utilizarla para traducir los contenidos desde la lógica discursiva del castellano, sino desde la lógica discursiva de la propia lengua, y ello requiere reflexión e investigación.

En cuanto a construcción curricular y diversificación curricular

El inciso f) del artículo 43 consigna:

Definir los criterios técnicos para la construcción y diversificación curricular, diseñar las estrategias

sociales, de enseñanza y aprendizaje y las de evaluación de la Educación Intercultural, Bilingüe y Rural.

Como se observa, en este punto se menciona tanto la construcción como la diversificación curricular. En ese sentido, se podría entender que, en concordancia con el principio de interculturalidad establecido en el artículo 8 de la Ley General de Educación, le correspondería a la Digeibir aportar los lineamientos para una diversificación curricular que se enmarque en el respeto por la diversidad y el desarrollo de la interculturalidad para todos. Por otro lado, en concordancia con los artículos 19 y 20 de la Ley General de Educación, le correspondería a la DIGEIBIR la elaboración de un currículo para la educación bilingüe intercultural que consigne los perfiles, los logros, las competencias y las capacidades que deberían desarrollar los niños y niñas indígenas.

En cuanto a implementación de la EIB

El inciso e) está referido a la implementación de la EIB:

“e. Normar, orientar, supervisar y evaluar el desarrollo y la implementación de la Educación Intercultural, Bilingüe y Rural en coordinación con la Dirección Regional de Educación y la Unidad de Gestión Educativa Local”.

Al respecto, debemos señalar que para normar, supervisar y evaluar la EIB, la DIGEIBIR necesita —entre otros aspectos importantes— contar con conceptos y criterios básicos de los que aún carece, como por ejemplo, saber qué es una escuela EIB, qué es un docente EIB, cuál es la demanda y la necesidad de EIB en el país, etcétera. Estos aspectos son necesarios para que

la DIGEIBIR pueda cumplir con la función de “establecer las necesidades de formación inicial y en servicio de profesores en Educación Intercultural, Bilingüe y Rural que deberá tener en cuenta el Sistema de Formación Docente Continua del Ministerio de Educación”.

Si la DIGEIBIR todavía no tiene establecidas estas cuestiones tan elementales, no podrá alcanzarlas a la Dirección encargada de la Formación Docente Continua.

En cuanto a materiales

El inciso h) se refiere a la elaboración de materiales para EIB. “Desarrollar programas de producción y validación de material educativo, cultural lingüísticamente pertinentes, en lenguas originarias y en castellano, en todas las etapas, niveles, modalidades, ciclos y programas, en coordinación con las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada”. En cuanto a la información proporcionada por la DIGEIBIR, se ha podido apreciar que no hay una producción y distribución sistemática de materiales. Además de ello, a pesar de que la EIB se debe impartir en todos los niveles educativos, no se han producido materiales para la secundaria. En el 2009 se distribuyeron algunos materiales para Comunicación Integral y Lógico Matemática en quechua, pero no para todos los grados; se trataba, más bien, de los remanentes que tenía la DIGEIBIR.

B. Otras Direcciones Generales del MED y sus funciones con relación a la política de EIB

A continuación se anotan algunas de las funciones de las otras Direcciones o Unidades del MED que tienen

relación con la educación intercultural bilingüe, ya sea de manera directa o indirecta. Estas funciones han sido tomadas del ROF del MED.

❖ **Dirección General de Educación Básica Regular (DIGEBR)**

- Formular y proponer la política, objetivos y estrategias pedagógicas en los niveles de Educación Inicial, Primaria, y Secundaria, de manera coordinada con las respectivas Direcciones.
- Asegurar en los tres niveles educativos un enfoque intercultural, bilingüe, inclusivo, ambiental y comunitario en coordinación con las Direcciones Nacionales correspondientes.
- Proponer una política de textos y material educativo coherente con las necesidades de cada uno de los niveles y en un marco de descentralización.

❖ **Dirección de Educación Inicial (DEI)**

- Establecer las necesidades de formación docente que deberá tener en cuenta el Sistema de Formación Inicial y formación en servicio para docentes, promotores y voluntarios a cargo de los programas escolarizados y no escolarizados de Educación Inicial.

❖ **Dirección de Educación Primaria (DEP)**

- Articular la Educación Primaria con los niveles educativos de la Educación Básica Regular, en concordancia con los requerimientos y necesidades de los educandos y de la sociedad, en el marco de una educación intercultural, bilingüe e inclusiva

❖ **Dirección de Educación Secundaria (DES)**

- Articular la Educación Secundaria con los niveles educativos de la Educación Básica Regular, en

concordancia con los requerimientos y necesidades de los educandos y de la sociedad, en el marco de una educación intercultural, bilingüe e inclusiva.

❖ **Dirección General de Educación Superior y Técnico-Profesional (DIGESUTP)**

- Formular y aprobar los diseños curriculares básicos y las orientaciones metodológicas de la Educación Superior Pedagógica, Tecnológica y la Técnico-Productiva en coordinación con otras Direcciones.
- Asegurar un enfoque intercultural, bilingüe, inclusivo, ambiental y comunitario en coordinación con las Direcciones Nacionales y Direcciones correspondientes.

❖ **Dirección de Educación Superior Pedagógica (DESP)**

- Formular el Currículo Nacional para la formación inicial docente y las orientaciones nacionales para el programa de formación en servicio.
- Formular y proponer lineamientos de políticas y estrategias para la Formación Continua y el desempeño del profesor en sus diversas áreas profesionales.
- Diagnosticar la situación del profesor y de su desarrollo profesional.
- Formular, dirigir y evaluar periódicamente el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente para profesores y directivos, en el marco del Sistema de Formación Continua, que comprende la capacitación, actualización y especialización en coordinación con las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local.
- Monitorear y supervisar en las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa

Local, el desarrollo de las políticas y programas de formación continua.

- Elaborar normas académicas y administrativas referidas al ingreso, promoción, certificación, titulación, traslado, convalidación, revalidación y otros de las instituciones de Educación Superior Pedagógica dependientes del Ministerio de Educación.

❖ **Unidad de Estadística Educativa (UEE)**

- Identificar la información cuantitativa, cualitativa y georreferenciada que los diferentes órganos y dependencias del Sector Educación requieren para su procesos de planeamiento, evaluación y monitoreo.
- Proponer, diseñar y desarrollar modelos de análisis espacial para apoyar los procesos de planificación y gestión del Sector Educación.
- Establecer estándares metodológicos para la definición y cálculo de las variables e indicadores educativos que permitan su comparación a nivel nacional, regional e internacional.
- Normar los procesos de recolección y procesamiento de la estadística educativa para su cumplimiento por las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local.

❖ **Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC)**

- Diseñar instrumentos metodológicos para la realización de estudios de línea de base de los programas y proyectos estratégicos del Sector.
- Diseñar un sistema de indicadores de aprendizaje que permita el monitoreo de los objetivos generales de la política educativa nacional.

- Coordinar con el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación Educativa (IPEACE) la política sobre medición de la calidad educativa para todos los niveles y modalidades de la educación.

3.3. ROL DE LAS INSTANCIAS REGIONALES EDUCATIVAS EN LA POLÍTICA DE LA EIB

Respecto a las políticas regionales de educación, las actividades de formulación, aprobación, ejecución, evaluación, administración y supervisión, entre otras, se encuentran establecidas como funciones específicas de los gobiernos regionales, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR).⁴⁵

Con relación a la EIB, la referida ley establece que los gobiernos regionales tienen la obligación de promoverla permanentemente, lo mismo que el uso de las lenguas originarias de la región.

Por ello, y con la finalidad de dar cumplimiento a dichas disposiciones, la LOGR establece además que a los gobiernos regionales les corresponde, a través de su Gerencia Social, ejercer las funciones específicas regionales en educación, cultura y ciencia, entre otros temas.⁴⁶

45 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867. Art. 47°.- Funciones en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación.

46 Ley N° 27867. Art. 29-A.- Funciones específicas sectoriales de las gerencias regionales. [1...] 2. Gerencia de Desarrollo Social.- Le corresponde ejercer las funciones específicas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, recreación, deportes, salud, vivienda, trabajo, promoción del empleo, pequeña y microempresa, población, saneamiento, desarrollo social e igualdad de oportunidades.

En tal sentido, el MED, mediante los D. S. N° 015-2002-ED⁴⁷ y N° 009-2005-ED,⁴⁸ ha determinado la naturaleza, las funciones, la estructura básica y las relaciones de las DRE y UGEL. Además, dispone que dichas instancias educativas cumplan sus funciones sustantivas a través de los órganos de línea, conformados por la Dirección de Gestión Pedagógica y la Dirección de Gestión Institucional.

3.3.1 Principales instrumentos de gestión a nivel regional

A nivel de las instancias descentralizadas, son dos los instrumentos principales de la gestión educativa: el Proyecto Educativo Regional (PER) y el Proyecto Curricular Regional (PCR).⁴⁹

A. El PER

El PER es el principal instrumento orientador de la política y la gestión educativa regional. Se elabora respetando el Proyecto Educativo Nacional (PEN), y con la participación democrática de la sociedad civil y las autoridades educativas del gobierno regional. Permite concretar acuerdos y compromisos recíprocos en torno a los objetivos planteados colectivamente.⁵⁰

47 D. S. N° 015-2002-ED. Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones de las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa. Título III, De la Organización de las Direcciones Regionales de Educación. Capítulo II, De los Órganos de Línea.

48 D. S. N° 009-2005-ED. Aprueban Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo. Artículo 56°.- Funciones de la Dirección Regional de Educación

49 Las principales características de algunos PER y PCR (Cusco, Puno, Junín) se acompañan al presente informe en el anexo N° 3.

50 Artículo 61° del Reglamento de Gestión del Sistema Educativo. D. S. N° 009-2005-ED.

El PER constituye una herramienta de gestión de la política educativa regional que permite formular nuevos acuerdos y contenidos educativos pertinentes a la realidad de cada región. Busca dar legitimidad cultural a los aprendizajes propios de una región, afirmando el protagonismo de los estudiantes en los procesos de enseñanza-aprendizaje.⁵¹

Por tanto, define la identidad de la educación regional y se concreta en un conjunto de políticas educativas de mediano y largo plazo en las que se expresan aspiraciones, acuerdos y compromisos entre amplios sectores ciudadanos de cada región, y el Estado. Articula la educación con las necesidades y objetivos de desarrollo de la región.⁵²

Este proyecto recoge los planteamientos del PEN y del Plan Nacional de Educación para Todos (PNEPT),⁵³ y los contextualiza en función de su realidad. Por tanto, son formulados por los distintos actores sociales de las regiones, en especial por los educadores, entendiéndose que son los que están mejor informados de la realidad y las demandas educativas, sociales y culturales de su jurisdicción.

51 Ministerio de Educación. Secretaría de Planificación Estratégica. “Metodología integrada para la planificación estratégica. Módulo de planificación estratégica”. Documento de trabajo. Lima, 2006. p 18

52 Consejo Nacional de Educación y Foro Nacional de Educación para todos. Jornada de reflexión y análisis del Proyecto Educativo Nacional y el Plan Nacional de Educación para todos 2005-2015, Perú. Presentación en PPT.

53 El PEN es la política de Estado para el Perú. El Plan Nacional de Educación para Todos (PNEPT) establece metas que permiten la vigilancia de los objetivos estratégicos de equidad y calidad del PNEPT y del PEN.

Si bien estos proyectos educativos se elaboran por mandato legal —Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley General de Educación—, constituyen, en el ámbito de los procesos de participación, una oportunidad para que desde las regiones se asuma la responsabilidad de conducir un sistema educativo descentralizado. Así, los PER constituyen una experiencia de participación, concertación y vigilancia por parte de la sociedad civil y el Estado.

Según información proporcionado por la Digebr son 20 regiones las que cuentan con el PER: Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima Provincias, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Piura, Puno. La región Pasco tiene en construcción su Plan Regional Concertado (PRECED).

B. El PCR

Los Proyectos Curriculares Regionales (PCR) son la respuesta pedagógica a las demandas regionales en educación. Estos proyectos se enmarcan en el Diseño Curricular Nacional, que debe diversificarse de acuerdo con la ley y contar con la participación de los Consejos Participativos Regionales:

La diversificación curricular a nivel regional es conducida por la Dirección Regional de Educación (DRE) en coordinación con las UGEL. El diseño que formule debe tener opinión de los Consejos Participativos Regionales y Locales (COPARE y COPALE). Donde correspondan opinan las organizaciones de pueblos indígenas y comunidades campesinas.⁵⁴

54 Artículo 23° del Reglamento de Educación Básica Regular. D.S. N° 013-2004-ED.

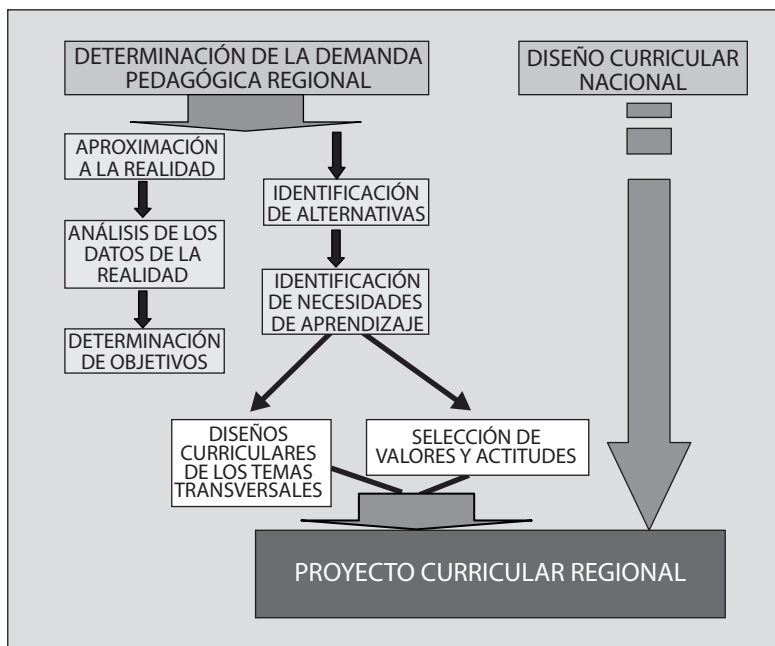
La Resolución Ministerial N° 0440-2008-ED en sus lineamientos para la Diversificación Curricular Regional señala:

En la instancia regional, tomando como base el Diseño Curricular Nacional, el Proyecto Educativo Nacional y el Proyecto Educativo Regional; se formulan los lineamientos curriculares regionales que han de servir de base para que las Unidades de Gestión Educativa Local elaboren las orientaciones curriculares más pertinentes para el trabajo técnico pedagógico de las instituciones educativas de sus jurisdicciones, con el fin de elaborar el programa curricular diversificado acorde con el contexto sociocultural, geográfico, económico-productivo y lingüístico de la región. Estos lineamientos a nivel regional se concretan en un documento normativo; sea éste el Diseño Curricular Regional, la propuesta curricular regional o los lineamientos regionales para diversificar el currículo.

Las políticas curriculares regionales se construyen considerando el diagnóstico de la región, la formulación de temas transversales, el análisis de las áreas curriculares, etcétera. El gráfico N° 155 muestra el proceso.

55 Gráfico elaborado por el licenciado William Fernando Olaya Vidal. En Formulación del Proyecto Curricular Regional de la Educación Básica Regular de Piura. Disponible en <http://www.google.com.pe/url?sa=t&source=web&cd=2&ved=0CBkQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.drep.gob.pe%2Fpcr%2Fi%2520taller%2Fpresentacion_pcr.ppt&rct=j&q=ppt%20FORMULACI%C3%93N%20DEL%20PROYECTO%20CURRICULAR%20REGIONAL%20DE%20LA%20EDUCACI%C3%93N%20B%C3%81SICA%20REGULAR%20DE%20PIURA%20&ei=tsWSTKn9KILAsAPss6HLCQ&usq=AFQjCNG94Y1UJdIomghb8mPrFtVKh5BiFw&sig2=mQvDAv60-Ry3r1VJSzSLRQ&cad=rja>.

Gráfico N° 1
El Proyecto Curricular Regional



Son seis las regiones que han elaborado sus proyectos curriculares regionales: Piura, Puno, Junín, San Martín, La Libertad y Huánuco. Todos estos currículos han optado por un enfoque intercultural en sus propuestas. Huánuco además le ha dado a su DCR un enfoque ambiental. Es el DCR de Puno el que presenta mayores particularidades y toma cierta distancia del Diseño Curricular Nacional.

En cuanto a la EIB, en los PCR mencionados, sigue circunscrita a los niños indígenas que hablan una lengua indígena, a excepción de Puno, que plantea un enfoque intercultural bilingüe en toda la región.

3.3.2 Las Direcciones Regionales de Educación y sus funciones con relación a la EIB

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Bases de la Descentralización,⁵⁶ la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales,⁵⁷ la Ley General de Educación⁵⁸ y el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo,⁵⁹ las DRE son órganos especializados del Gobierno Regional responsables del servicio educativo en el ámbito de su respectiva circunscripción territorial. Las DRE tienen a su cargo la planificación, ejecución y administración de las políticas y planes regionales en materia de educación, en concordancia con las políticas nacionales emanadas por el MED.

El artículo 47° de la referida Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que, entre otras, las DRE tienen las siguientes funciones específicas:

- a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar y administrar las políticas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y recreación de la región.

56 Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783. Art. 36°.- Competencias Compartidas [de los Gobiernos Regionales]: a) Educación. Gestión de los servicios educativos de los niveles de inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo.

57 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867. Art. 47°.- Funciones en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación.

58 Ley General de Educación, Ley N° 28044. Art. 76°.- Definición y Finalidad; y Art. 77°.- Funciones.

59 Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo. D. S. N° 009-2005-ED. Artículo 56.- Funciones de la Dirección Regional de Educación.

- b) Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo regional, los programas de desarrollo de la cultura, ciencia y tecnología y el programa de desarrollo del deporte y recreación de la región, en concordancia con la política educativa nacional.
- c) Diversificar los currículos nacionales, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica y respondiendo a las necesidades e intereses de los educandos.
[...]
- i) Promover permanentemente la educación intercultural y el uso de las lenguas originarias de la región.

En este sentido, y ateniéndose a lo dispuesto por la Ley General de Educación respecto a los principios de la educación peruana, dichas funciones deben ser ejecutadas por las DRE aplicando el enfoque de interculturalidad, “que asume como riqueza la diversidad cultural, étnica y lingüística del país, y encuentra en el reconocimiento y respeto a las diferencias, así como en el mutuo conocimiento y actitud de aprendizaje del otro, sustento para la convivencia armónica y el intercambio entre las diversas culturas del mundo”.⁶⁰

Por tal motivo, durante la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo se ha tratado de obtener la mayor información posible con relación al nivel de cumplimiento de estas funciones por parte de las DRE y de las UGEL supervisadas.

60 Ley N° 28044, artículo 8, literal f).

Resumen del capítulo

El capítulo 3 desarrolla tres temas: Las políticas de la EIB, el rol del Ministerio de Educación en la política de la EIB y el rol de instancias regionales de educación (DRE y UGEL) en dicha política. Sobre el primer tema, se hace un recuento de las principales políticas de la EIB que se han dado en nuestro país.

En el segundo tema se hace un análisis de los principales documentos de gestión de la EIB de carácter nacional, y de las funciones que les competen a las Direcciones Generales del MED con relación a la política de EIB.

En el tercer tema se desarrollan los principales documentos de gestión de la EIB a nivel regional: el PER y el PCR, y las funciones de las Direcciones Regionales de Educación con relación a la EIB.

Según Bañón y Castillo, las políticas públicas pueden ser definidas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. En la EIB, las políticas educativas buscan garantizar a las poblaciones indígenas el derecho a un servicio educativo pertinente y de calidad. A partir de la década del 70 se han desarrollado en nuestro país las siguientes políticas para la EIB:

- En el gobierno militar de Velasco Alvarado, se promulgó la Ley de Reforma Educativa en la se expresa la necesidad de una educación bilingüe.
- En el quinquenio 1985-1990 se inició una nueva etapa de las políticas de EIB. En 1985 se oficializaron los alfabetos quechua y aimara. En 1987 se creó la Dirección de Educación Bilingüe, y en 1989 se promulgó la Política de Educación Bilingüe Intercultural (PEBI), en la que por primera vez se incorporó el componente intercultural en la educación.
- En 1991, se promulgó una nueva política, la Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural, la cual regiría para el quinquenio 1991-1995. Esta política presenta un avance respecto a la concepción de interculturalidad, pues, a diferencia de la anterior, ya no es concebida exclusivamente para las poblaciones indígenas.
- Durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua se creó la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI). También se constituyó un Comité Consultivo Nacional de la Educación Bilingüe Intercultural.
- En el marco de las consultas realizadas para el Acuerdo Nacional por la Educación, se elaboró un documento de política nacional de lenguas y culturas en la educación que fue aprobado mediante la R.D. N° 175-2005-ED con el nombre de Lineamientos de Política de Educación Bilingüe intercultural. Posteriormente, se expidió la R.D. N° 176-2005-ED por la cual se aprobó el Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural.
- Otros documentos de política que incluyen lineamientos relacionados con la EIB que se han dado luego del 2005 son el Proyecto Educativo

Nacional (PEN), el PESEM 2007-2011, los Proyectos Educativos Regionales (PER) y el Diseño Curricular Nacional (DCN) que fue aprobado por la R.M. 0440-2008-ED.

- Para el análisis del tratamiento de la EIB en los principales instrumentos de gestión educativa, se revisó el PEN, el PESEM 2007-2011, el DCN, los Lineamientos de Política de la Educación Bilingüe Intercultural y el Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural. A nivel de las instancias educativas descentralizadas se revisaron los PER y los PCR.

Para identificar las funciones que las diferentes Direcciones o Unidades del MED tienen en relación a la EIB, nos remitimos al Reglamento de Organización y Funciones del MED. La DIGEBR, la DIGESUTP y el PLANMED, por ejemplo, tienen algunas funciones que están relacionadas con la Política de EIB; pero es la DIGEIBIR, y dentro de ella la DEIB, la Dirección que tiene la mayor responsabilidad en la implementación y desarrollo de la EIB en nuestro país.

En el caso de las DRE y de las UGEL, se revisó la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley General de Educación y el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo. Las DRE son órganos especializados del Gobierno Regional responsables del servicio educativo en el ámbito de su respectiva circunscripción territorial. Tienen a su cargo la planificación, ejecución y administración de las políticas y planes regionales en materia de educación, en concordancia con las políticas nacionales emanadas por el MED. Y están llamadas a promover permanentemente la educación inter-cultural y el uso de las lenguas

originarias de la región, según lo establece el artículo 47° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Las Unidades de Gestión Educativa Local son instancias de ejecución descentralizada del Gobierno Regional con autonomía en el ámbito de su competencia. Su jurisdicción territorial es la provincia. Tienen por finalidad, asumir y adecuar a su realidad las políticas educativas y pedagógicas establecidas por el Ministerio de Educación y por la entidad correspondiente del Gobierno Regional; en consecuencia, deben tomar en cuenta la política de EIB diseñada por el MED y los lineamientos curriculares regionales.

Capítulo 4

RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN: CURRÍCULO, MATERIALES Y VISITAS DE MONITOREO Y ASESORÍA



Estudiantes de segundo y tercer grado de la comunidad quechua Paropata desarrollan un trabajo individual. (8 de junio, provincia de Canchis, región Cusco).

En este y en los subsiguientes capítulos se presentan los principales resultados de la supervisión defensorial sobre la implementación de la política de EIB por parte del Estado, tanto a nivel del MED como de las instancias descentralizadas.

4.1 CONCEPTOS BÁSICOS PARA LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE

En la gestión de la política de la Educación Intercultural Bilingüe hay conceptos básicos —como *demanda EIB*, *escuela EIB*, *docente EIB*— que deberían necesariamente estar definidos con mucha claridad y precisión. Ello permitiría, por un lado, contar con información e indicadores de monitoreo y evaluación en cada uno de los subsistemas de gestión —formación docente, contratación de personal, materiales educativos, etcétera—; y por otro, facilitar una mejor planificación de la política de la EIB.

Para establecer cuán claros están estos conceptos en el sector Educación, la Defensoría del Pueblo, ha revisado los principales instrumentos de gestión de la política de EIB. Y considerando que el MED es el responsable de definir, dirigir y articular la política de educación

en concordancia con la política general del Estado,¹ el análisis también ha tomado en cuenta las funciones que, según el ROF del MED, les corresponden a las diferentes Direcciones Generales, especialmente de la DIGEIBIR, de la –DIGEBR, de la DIGESUTP y de la Oficina de PLANMED. De igual modo, se han considerado las funciones de las DRE y de las UGEL, que se hallan contempladas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) y en la Ley General de Educación (LGE).

4.1.1 Demanda de EIB

Hay algunas cuestiones fundamentales de la política de EIB que deberían haber sido resueltas como paso previo a su implementación. Cuestiones como, ¿A quiénes debe atender el Estado con la política de EIB?, ¿La atención de la EIB debería focalizarse en algún grupo determinado? y si así fuese ¿con qué criterios debería hacerse?²

Debe advertirse que, si bien los sujetos de derecho de la EIB son los estudiantes indígenas de todos los niveles y modalidades del sistema educativo de nuestro país, la gestión pública podría priorizar la atención de algunos grupos,³ pero esta decisión tendría que estar debidamente

1 Artículo 79° de la Ley 28044, Ley General de Educación

2 La Defensoría del Pueblo ha tomado en cuenta de manera referencial conceptos importantes aportados desde las ciencias sociales. Véase al respecto Zúñiga, Sánchez y Zacharías (2000). En este estudio, el concepto de *demanda* está asociado con actitudes y valoración de las lenguas, en tanto que el concepto de *necesidad*, con el uso de la lengua en el entorno de los hablantes, así como con el dominio lingüístico en la población infantil, particularmente referidos al castellano.

3 Según Juan Fernando Vargas —*Políticas públicas focalizadas o universales. ¿Dilema?*, disponible en <<http://www.webpondo>>.

justificada en los respectivos instrumentos de gestión.⁴

A. La demanda de EIB en los diferentes instrumentos de gestión

❖ En el PESEM

Según el PESEM⁵, en primer lugar, se ha priorizado la atención de la población rural por considerar que la educación ofrecida en las áreas rurales es la menos favorecida y la que presenta mayores dificultades en cuanto a pertinencia, eficiencia y, especialmente, equidad educativa⁶. Esta priorización se aprecia en el objetivo estratégico específico “Mejorar el acceso y la calidad de los servicios educativos, respetando la diversidad cultural y lingüística y el buen trato al medio ambiente, con énfasis en áreas rurales”.⁷

En segundo lugar, el PESEM considera la atención de los tres niveles de la Educación Básica Regular (Inicial, Primaria y Secundaria). Ello puede apreciarse en la sección “Indicadores de seguimiento y evaluación”.⁸ De la revisión de estos indicadores, queda claro que para la

org/files_enemar03/focaliuniversal.pdf>, consulta hecha el 13 de septiembre del 2010— focalizar significa concentrar los beneficios en los segmentos de la población que más los necesitan.

4 La focalización se podría realizar sobre la base de algunas de las siguientes variables: área geográfica (rural-urbana), densidad poblacional, número de lengua(s), sexo, edad, nivel de educación, modalidad u otra relacionada.

5 La política de Educación Intercultural Bilingüe en el Perú se concreta en el Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Educación 2007-2011 (PESEM), p. 40-41.

6 PESEM. 4.1.1.4 Ruralidad y Educación Bilingüe Intercultural, p. 40.

7 PESEM, p. 64.

8 PESEM, p. 29.

implementación de la política de EIB, el MED, a través de su Plan Estratégico, ha priorizado por un lado, como ya se dijo, a la población rural; y por otro, los tres niveles de la Educación Básica Regular.⁹

❖ **En los Lineamientos EIB**

En el capítulo denominado “Lineamientos específicos” de los Lineamientos EIB se establece que “se debe universalizar el enfoque de educación primaria bilingüe intercultural de menores en zonas donde se habla lenguas indígenas, sean andinas o amazónicas, rurales o urbanas”.¹⁰ (el subrayado es nuestro)

En este mismo capítulo se desarrollan las características de la política EIB en cada uno de los niveles y modalidades del sistema educativo, incluyendo la educación de adultos y la alfabetización.

Debe anotarse, sin embargo, que si bien los Lineamientos EIB concuerdan con lo regulado en la Ley para la Educación Bilingüe Intercultural,¹¹ no coinciden con lo que establece el PESEM; es decir, que se focalice la demanda solo en la Educación Básica Regular.

9 Debe señalarse que la Defensoría del Pueblo no ha observado que el PESEM priorice la atención en EIB a determinadas poblaciones indígenas, por lo que se entiende que debe atenderse a la totalidad de los pueblos indígenas.

10 Numeral 4.2.1.3 de los Lineamientos de Política de Educación Bilingüe Intercultural. El resaltado es nuestro.

11 Artículo N° 1 de la Ley N° 27818, Ley para la Educación Bilingüe Intercultural: “[...] Para tal efecto, el Ministerio de Educación diseñará el plan nacional de educación bilingüe intercultural para todos los niveles y modalidades de la educación nacional [...]”.

Y tomando en cuenta que los Lineamientos EIB abordan aspectos relevantes de la EIB, la Defensoría del Pueblo considera necesario que la DIGEIBIR lidere un proceso de discusión acerca del contenido de tan importante instrumento, discusión que podría involucrar la participación del conjunto de instituciones y organizaciones que trabajan el tema de la EIB. Significaría una excelente oportunidad para poder revisarlo y actualizarlo, y para corregir la falta de concordancia con el PESEM. Asimismo, tendría que definirse si la EIB debe atender solo a las áreas rurales o debe incluir también a las urbanas, y si debe priorizarse o no el conocimiento de la lengua originaria de los castellanohablantes.

❖ En el Plan EIB

Como anteriormente se señaló, el Plan EIB está estructurado sobre la base de cuatro áreas: Lenguas y Comunicación, Pedagogía, Interculturalidad, y Gestión y Participación Social. Sin embargo, no hace referencia a la priorización de la demanda educativa de EIB, lo que resulta muy preocupante, pues el Plan EIB debería haber considerado necesariamente este tema. Tampoco señala las fases ni las actividades programadas, aspectos fundamentales para un eficiente monitoreo y evaluación de la política EIB.

La DIGEIBIR tendría que revisar también el Plan EIB y concordarlo con los Lineamientos EIB y con el PESEM a fin de que guarden congruencia respecto a la demanda priorizada según área geográfica y niveles, y modalidades. Sería muy conveniente también que el Plan de EIB incorporase las áreas de intervención, el período de ejecución y la programación de las actividades.

❖ **En las cédulas del censo escolar**

La Unidad de Estadística Educativa (UEE) del PLANMED, realiza anualmente el Censo Escolar a nivel nacional. Desde el 2009 el censo incluye el módulo Características de la Enseñanza en Contextos Bilingües para determinar el número de escuelas que aplicaría la EIB. Este levantamiento de información se realiza para la educación básica regular inicial y también para la primaria, más no así para la secundaria. En la ficha censal para Educación Básica Regular Primaria o Secundaria, se puede leer en el encabezado del mencionado módulo: “sólo para centros de educación primaria”.

No considerar la EIB en la educación secundaria genera desarticulación en el sistema educativo, y resulta contradictorio con las metas que proponen el PESEM y otras normas como el Reglamento de la EBR que también establece que los programas EIB deben atender todos los niveles de Educación Básica Regular (inicial, primaria y secundaria).¹²

Existe, por tanto, la necesidad de hacer concordar los diferentes instrumentos de gestión para evitar que se sigan produciendo las confusiones o contradicciones que hoy se observan y que no contribuyen en absoluto para una adecuada gestión e implementación de la política de EIB

12 D. S. N° 013-2004-ED. Reglamento de Educación Básica Regular.

B. Determinación de la demanda en los niveles de gestión

❖ A nivel del MED

Respecto a la demanda educativa de EIB, la Defensoría del Pueblo solicitó información a las diferentes instancias responsables de la implementación de la política EIB, tanto a nivel del MED —DIGEIBIR, DIGEBR, PLANMED—¹³ como de las DRE y las UGEL.

La información que se solicitó al MED fue la siguiente:

Número de niñas, niños y adolescentes varones y mujeres, a nivel nacional, que deben recibir una educación intercultural bilingüe (determinación de la demanda educativa). Información al 2010, según lengua indígena y por nivel educativo.
Relación de pueblos y lenguas indígenas identificados en nuestro país en coordinación con otros organismos del Estado.

– DIGEIBIR

Como se señaló en el cap. 2, la DIGEIBIR, respondió que se encontraba a la espera del informe final de una consultoría estadística sobre la demanda de EIB. Sin embargo, hasta el cierre del presente informe no cumplió con proporcionar la información solicitada.

Lo que esta Dirección sí llegó a alcanzar a la Defensoría del Pueblo fue un conjunto de criterios para identificar a las escuelas en las que debe ofrecerse Educación Intercultural Bilingüe. Uno de estos criterios —el

13 Oficio N° 0017-2010-DP/AMASPPI-PPI del 30 de junio del 2010.

criterio territorial—, establece que la EIB debe atender a las instituciones educativas de sectores urbanos que acogen a migrantes de las comunidades indígenas campesinas y nativas.¹⁴

Respecto a los pueblos y lenguas indígenas identificados en nuestro país, la DIGEIBIR proporcionó una relación de pueblos y lenguas indígenas cuya fuente es el Mapa Patrimonio Cultural y Lingüístico del Perú elaborado por el MED. Cabe resaltar que en este mapa figuran tres pueblos andinos —quechua, aimara y jacaru— y 39 pueblos amazónicos, 11 de los cuales tienen lenguas en peligro de extinción.

– PLANMED

En respuesta a lo solicitado por la Defensoría del Pueblo,¹⁵ la Oficina de PLANMED remitió un cuadro estadístico que contiene implícito el propio concepto de demanda educativa de EIB.

En el cuadro proporcionado, se observa que la demanda comprende a todos los niños, niñas y adolescentes indígenas que se encuentran en el rango de 3 a 16 años de edad y que viven en las áreas rurales de los distintos departamentos del país. Según estos criterios, la demanda educativa, calculada sobre la base del Censo Nacional de Población y Vivienda 2007, estaría conformada por 772 764 personas (cuadro N° 1).

14 Esto corrobora nuevamente la contradicción entre lo que asume la DIGEIBIR y lo que establece el PESEM.

15 Oficio N° 103-2010ME/SPE-PLANMED del 27 de julio del 2010.

Haciendo un análisis de los criterios que presenta PLANMED, se puede afirmar, en primer lugar, que su concepto de demanda educativa de EIB concuerda con los lineamientos establecidos por el PESEM. El cuadro remitido presenta la demanda de EIB según grupos de edad que corresponden a cada nivel educativo (Inicial, Primaria y Secundaria).

Sin embargo, la Oficina de PLANMED luego se contradice en este mismo oficio¹⁶. En posteriores cuadros sobre centros educativos y sobre población matriculada en el ámbito rural indígena (Anexo N° 01 del citado oficio) añade a pie de cuadro que el Ministerio de Educación “se enfoca sólo en los niveles de educación inicial y primaria”.

Es necesario reiterar que la exclusión del nivel secundario de los programas de EIB afecta la articulación que debe darse entre todos los niveles educativos; genera, asimismo, desconfianza entre estudiantes y padres de familia que ven a la EIB como carente de proyección y continuidad.

16 Oficio N° 103-2010 ME/SPE-PLANMED

Cuadro N° 1
Población rural indígena en edad escolar por grupo de
edad y sexo, según departamento, 2007

Departamento	3-5 años			6-11 años			12-16 años		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Total	161 193	81 056	80 137	345 611	175 568	170 043	265 960	136 338	129 622
Amazonas	6274	3149	3125	10 722	5445	5277	6119	2998	3121
Áncash	15 629	7798	7831	35 695	17 807	17 888	29 418	14 862	14 556
Apurímac	13 012	6513	6499	29 301	14 994	14 307	23 998	12 593	11 405
Arequipa	1158	589	569	2439	1252	1187	1892	995	897
Ayacucho	15 966	8101	7865	33 631	17 099	16 532	24 271	12 515	11 756
Cajamarca	327	153	174	704	328	376	549	295	254
Callao	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cusco	29 951	15 113	14 838	64 390	32 795	31 595	48 641	25 332	23 309
Huancavelica	17 982	8968	9014	39 817	20 251	19 566	28 380	14 219	14 161
Huánuco	11 729	5903	5826	25 994	13 085	12 909	19 136	9788	9348
Ica	72	32	40	148	80	68	199	110	89
Junín	6122	3078	3044	11 915	6054	5861	7953	4097	3856
La Libertad	60	33	27	118	53	65	72	42	30
Lambayeque	1854	922	932	3627	1826	1801	2288	1174	1114
Lima	93	38	55	169	92	77	173	88	85
Loreto	6393	3183	3210	11 285	5741	5544	7254	3688	3566
Madre de Dios	197	100	97	457	223	234	426	220	206
Moquegua	265	122	143	632	336	296	727	395	332
Pasco	874	459	415	1786	938	848	1308	681	627
Piura	64	38	26	93	48	45	79	37	42
Puno	28 190	14 222	13 968	64 082	32 624	31 458	57 154	29 195	27 959
San Martín	531	273	258	937	468	469	744	390	354
Tacna	41	24	17	192	110	82	222	124	98
Tumbes	0	0	0	4	1	3	2	1	1
Ucayali	4409	2245	2164	7473	3918	3555	4955	2499	2456

Fuente: INEI. Censo Nacional de Población y Vivienda 2007.
 Elaboración: MED, Unidad de Estadística Educativa.

– DIGEBR

Según el ROF del MED, le corresponde a la Dirección General Básica Regular (DIGEBR) “asegurar en los tres niveles educativos un enfoque intercultural, bilingüe, inclusivo, ambiental y comunitario en coordinación con las Direcciones Nacionales correspondientes”.¹⁷ En razón a ello se le solicitó también información sobre la demanda educativa de EIB. Sin embargo, esta Dirección respondió señalando que dicha información “no es de manejo de la DIGEBR, ni de sus órganos dependientes”.¹⁸

Frente a esta respuesta, surge el cuestionamiento sobre la información que deberían manejar las Direcciones y Oficinas que tienen alguna responsabilidad con respecto a la EIB. ¿No debería, acaso, la DIGEBR poseer información justamente sobre los estudiantes de escuelas EIB de los tres niveles educativos, a quienes debe asegurar el enfoque intercultural bilingüe?

Posteriormente, la DIGEBR hizo llegar a la Defensoría del Pueblo información que le fue proporcionada por la Unidad de Estadística Educativa - UEE.

❖ **A nivel de DRE y UGEL**

Mediante oficio, la Defensoría del Pueblo solicitó a las DRE y las UGEL información relacionada con la demanda educativa. Se les pidió:

17 Inciso j) del artículo 30 del D. S. 06-2006-ED. El resaltado es nuestro.

18 Informe N° 034-2010-DIGEBR/DEI-DEP-DES, del 3 de agosto del 2010.

Una relación de los pueblos indígenas existentes en su jurisdicción

El número de niños, niñas y adolescentes varones y mujeres, a nivel nacional, que deben recibir EIB. Información por lengua indígena.

Podemos ver a continuación, en el Cuadro N° 2, el consolidado de las respuestas dadas por las DRE y las UGEL.

Cuadro N° 2
Respuestas proporcionadas por las DRE y UGEL
sobre demanda educativa en EIB

Ítem	Instancia	Tipo de respuesta			Total DRE-UGEL	
		En blanco	Vaga o imprecisa	Acorde con la pregunta	Que respondieron	Supervisadas
Relación de pueblos indígenas existentes en su jurisdicción	DRE	2	1	6	9	16
	UGEL	4	7	20	31	50
Número de niños, niñas y adolescentes, de la región que deben recibir EIB	DRE	6	0	3	9	16
	UGEL	10	3	18	31	50

Una primera observación que se hace es que nueve DRES y 31 UGEL respondieron la pregunta. Y entre las que respondieron, la mayoría de las DRE (6) y de las UGEL (20) no han tenido dificultades para señalar los pueblos indígenas existentes en su jurisdicción.¹⁹

19 En el caso de las instancias ubicadas en las regiones andinas, la respuesta más frecuente ha sido la de pueblos quechuas, sin distinguir las variedades existentes. Al respecto, es necesario señalar que el INDEPA ha identificado en el Perú un total de siete lenguas y 15 etnias quechuas (entrevista al Dr. José Luis Portocarrero), pero esta realidad etnolingüística es muy poco conocida, pues no ha sido mayormente difundida. Esta situación lleva a reiterar la necesidad

Se puede apreciar también que tres DRE y 11 UGEL no respondieron a la pregunta o lo hicieron de manera vaga o imprecisa, probablemente porque no tenían claro el concepto de pueblo indígena. Así, por ejemplo, las UGEL de Mariscal Luzuriaga (Áncash), de Huánuco y de Huancayo señalaron que en su jurisdicción no existen pueblos indígenas. Esta respuesta llamó mucho la atención puesto que es ampliamente conocido que en dichas zonas existe población quechua. Posiblemente se deba a que de manera equivocada se identifica lo indígena solo con amazónico.

Otras UGEL enviaron listados de comunidades campesinas o de centros poblados, señalando, equivocadamente, que se trataba de pueblos indígenas.

En cuanto al número de niños, niñas y adolescentes que deben recibir EIB, seis DRE y 10 UGEL no respondieron a la pregunta, y tres UGEL lo hicieron de manera vaga o imprecisa. En el detalle de las respuestas destaca la referencia a los niveles de educación que deben ser atendidos por la EIB. Así, se tiene que la mitad de las UGEL supervisadas respondió que se deberían atender los niveles de inicial y primaria; la otra mitad (14) señaló que debería atenderse solo la primaria. Únicamente la UGEL de San Martín respondió que debían atenderse los tres niveles de educación. Vale decir que de toda la muestra de UGEL, solo una respondió conforme con lo establecido por el PESEM.

Estos resultados muestran que las DRE y las UGEL carecen de un marco conceptual consensuado que les

de que el INDEPA, en coordinación con la DIGEIBIR, valide y difunda a nivel nacional un mapa etnolingüístico oficial.

ayude a identificar la demanda de EIB a nivel regional y local. Los resultados evidencian también la necesidad de reforzar el conocimiento y el manejo de instrumentos de gestión básicos, como por ejemplo el PESEM.

Finalmente, sobre el tema de la demanda de la EIB, es importante señalar que en diferentes visitas de supervisión realizadas por la Defensoría del Pueblo se ha constatado que la implementación de la EIB se está dando fundamentalmente en el nivel primario, y de manera incipiente en Educación Inicial. Esta es una prueba de que no se está cumpliendo la articulación de la EIB en los tres niveles de la Educación Básica Regular.

C. Cobertura de la EIB

La Defensoría del Pueblo también solicitó a las DRE y UGEL información referida a la cobertura de EIB en torno a los siguientes indicadores:

Número de escuelas EIB en la región. Información por lenguas indígenas
Número de niños, niñas y adolescentes varones y mujeres de la región matriculados en escuelas EIB. Información por lenguas indígenas.

En el cuadro N° 3 se aprecia que sólo 4 DRE y 23 UGEL respondieron a la pregunta, aunque dicha información resulta heterogénea porque toma como referencia distintas definiciones de escuela EIB. Debe resaltarse que tres UGEL mencionaron que en su jurisdicción no existen escuelas EIB.²⁰

20 Las UGEL de Cotabambas, Bagua y La Convención.

Estos resultados muestran que las DRE y UGEL carecen de marcos conceptuales consensuados que les permita gestionar adecuadamente la política de la EIB a nivel regional y local.

Cuadro N° 3
Respuestas proporcionadas por las DRE y UGEL
sobre la cobertura de EIB

Ítem	Instancia	Tipo de respuesta			Total DRE-UGEL	
		En blanco	Vaga o imprecisa	Acorde con la pregunta	Que respondieron	Supervisadas
Número de escuelas EIB en la región, según lenguas indígenas	DRE	3	2	4	9	16
	UGEL	3	5	23	31	50
Número de niños, niñas y adolescentes matriculados en escuelas EIB. Información por lenguas indígenas	DRE	1	0	8	9	16
	UGEL	3	3	35	31	50

4.1.2. Escuela EIB

Una fuerte crítica que se le hace al Estado es que hasta la fecha no cuenta con una definición precisa de lo que es una *escuela EIB*, a pesar de que la EIB se desarrolla en nuestro país desde hace más de 30 años. Como se ha señalado, la gestión de cualquier política necesita partir de definiciones claras y precisas sobre el tema o temas que desarrolla. Ya el PEN hablaba de la necesidad de contar con criterios eficaces para identificar una escuela EIB y para certificar a docentes EIB.

Para Madeleine Zúñiga, la ausencia de esta definición conduce a una variedad de respuestas que confunden y no permiten la evaluación del programa.

[...] En esa categoría [de escuela EIB] se consideran instituciones educativas en las que puede haber un maestro a cargo de sólo un grado que enseña en la lengua indígena y hace esfuerzos por enseñar castellano como segunda lengua, mientras que en el resto de la escuela se sigue el programa regular sólo en castellano. También se incluiría escuelas donde hay más de un grado que ejecuta la EIB y, probablemente, escuelas que desarrollan el programa en todo el nivel de educación primaria (Zúñiga 2008: 75).

Como refiere Zúñiga, esta imprecisión afecta las posibilidades de realizar un estudio riguroso sobre la implementación de la EIB y la calidad de los aprendizajes logrados, pues tampoco se sabe cuántos docentes y cuántos alumnos están involucrados en el programa.

A. Definición de Escuela EIB en los niveles de gestión

A fin de identificar el nivel de conocimiento y el manejo de este concepto en los diferentes niveles de gestión, la Defensoría del Pueblo incluyó en la supervisión la pregunta:

¿Cómo define y cómo designa una escuela EIB?

❖ A nivel del MED

– DIGEIBIR

Como respuesta, la DIGEIBIR remitió a la Defensoría del Pueblo el documento “Criterios e indicadores que

identifican a una institución educativa que debe ofrecer Educación Intercultural Bilingüe”,²¹ en el que se señala:

Una Institución Educativa ofrece el servicio de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) si cumple *con por lo menos, uno de los siguientes criterios:*

a) Lingüístico:

- La institución educativa cuenta con estudiantes que hablan alguna de las lenguas originarias de nuestro país.
- La institución educativa cuenta con estudiantes con diversos grados de bilingüismo castellano-lengua originaria; la lengua originaria puede ser la lengua materna o la segunda lengua.
- La institución educativa se ubica en comunidades que están desarrollando procesos de revitalización de lenguas originarias.

Fuente: Demografía lingüística y educativa. Mapa de lenguas y culturas del Perú.

b) Cultural:

- La institución educativa se ubica en un contexto de una cultura local o regional que está enraizada en una matriz cultural originaria andina, amazónica, costeña, rural-urbana.

Fuente: Diagnóstico de PER, PEL y PEI; Mapa de Lenguas y Culturas del Perú.

c) Territorial:

- La institución educativa se ubica en una comunidad indígena, ya sea esta una comunidad campesina (costeña y andina) o una comunidad nativa; organizaciones socio-político-culturales que identifican los pueblos originarios del Perú.
- La institución educativa se ubica en un territorio, tradicionalmente ocupado por pueblos indígenas.

21 Este documento es uno de los anexos del Oficio N° 183-2010-MED/VMGP/DIGEIBIR, remitido por la DIGEIBIR a la Defensoría del Pueblo el 5 de agosto del 2010. El resaltado es nuestro.

- La institución educativa se ubica en zonas urbanas, conformadas por migrantes que son miembros de una cultura indígena y hablantes de una lengua originaria.
Fuente: Padrón de comunidades, padrón de centros poblados, PER, PEL y PEI.
- d) Auto-adscripción:
 - La institución educativa se identifica, de manera explícita con una cultura(s) y lengua(s) originarias(s); reconociéndose como una escuela EIB.
Fuente: Padrón de comunidades, padrón de centros poblados, PER, PEL y PEI.

Si bien la respuesta proporcionada por la DIGEIBIR es importante, no contesta a la pregunta *¿Cómo define una escuela EIB?* La confusión radica en que la DIGEIBIR responde sobre las características de las escuelas que debieran ser atendidas con una EIB, y no sobre las características del servicio que debe ofrecer el Estado. Si se contara con la respuesta a esta última pregunta, se podría empezar a distinguir qué escuelas reciben del Estado un servicio en EIB orientado hacia la realización del derecho a la educación de las poblaciones indígenas, y qué otras no. Las primeras recibirían con propiedad la denominación de *escuelas EIB*.

En el último párrafo del documento al que se está haciendo referencia, la DIGEIBIR reconoce que no cuenta con una matriz de criterios e indicadores para definir una escuela EIB.

Con el apoyo de SUMA/USAID,²² la DEIB se propone llegar a construir la matriz de criterios e indicadores

22 En ninguna de las informaciones proporcionadas por la DIGEIBIR se aclara lo que es SUMA/USAID.

[que definan una escuela EIB] e implementarlos, para elaborar una base de datos

La construcción de la matriz de indicadores requiere de elaborar consensos con todos los actores educativos implicados en el desarrollo de la EIB.

Por ello, resulta incomprensible que funcionarios de la DIGEIBIR y de la DEIB hayan señalado que las DRE y las UGEL son las instancias a las que les corresponde definir el concepto de escuela EIB.²³

– DIGEBR

La DIGEBR comparte también la opinión de que son los órganos descentralizados del MED los que tendrían que identificar a las escuelas EIB. Así, ante la pregunta *¿Cuáles son los criterios que utiliza la DIGEBR para identificar o designar a una escuela EIB?*, la respuesta fue:

No corresponde a la DIGEBR designar o identificar una “escuela EIB”, serán los órganos descentralizados del Ministerio de Educación (DRE y UGEL) quienes, de acuerdo a sus competencias, realicen esa labor.²⁴

Es evidente que al interior del MED no se cuenta con una definición clara y consensuada acerca de lo que es una escuela EIB. Sin embargo, esta definición es fundamental para la planificación, el seguimiento y la evaluación de la política. Su ausencia afecta notablemente la implementación y el desarrollo de la política de EIB, tal como lo hizo notar también la

23 Esta afirmación fue formulada en la reunión de trabajo entre representantes de la Defensoría del Pueblo y funcionarios de la DIGEIBIR y DEIB realizada el 13 de septiembre del 2010.

24 Oficio N° 852-2010-VCMGP/DIGEBR, del 3 de agosto del 2010.

Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa (PLANMED).

– PLANMED

En el oficio que PLANMED remitió a la Defensoría del Pueblo señala:

Es importante precisar que el diseño y la recolección de la información se ha visto limitada por la ausencia de criterios consensuados y precisos sobre aquello que definiría una institución educativa que desarrolle el Programa EIB. De allí que tanto UEE [Unidad de Estadística Educativa] y la UMC [Unidad de Medición de la Calidad Educativa] hayan elaborado definiciones operacionales a partir de la información disponible.²⁵

Es comprensible la limitación que ha tenido la UEE para construir un indicador que aproxime el número de escuelas que aplicaría la EIB sin que previamente la entidad responsable – la DIGEIBIR – haya definido cuáles son estas. Para superar esta situación la UEE elaboró una definición operacional de escuelas EIB en base a las siguientes tres características:

- Se ubican en un centro poblado rural donde la mayoría de matriculados tiene como lengua materna una lengua originaria.
- Al menos una de las lenguas de enseñanza es la lengua originaria de los alumnos según declaración del director de la escuela,²⁶ y

25 Oficio N° 103-2010 ME/SPE-PLANMED. Oficio de la Dirección de la Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa del 27 de julio del 2010.

26 Según la UEE la limitación de esta variable es que “enseñanza en

- Todos los docentes han recibido capacitación en EIB según la declaración del director de la escuela.

Esta información ha permitido a la UEE elaborar indicadores de cobertura de la EIB. El cuadro N° 4 muestra el número de centros educativos ubicados en centros poblados indígenas en los que al menos una de las lenguas de enseñanza es la lengua originaria de los alumnos y todos los docentes han recibido capacitación en EIB, expresado como porcentaje del total de centros ubicados en centros poblados indígenas. Los valores permiten apreciar que sólo el 8.3% de centros de nivel inicial y el 12.1% de nivel primaria, desarrollan aprendizajes en la lengua materna de los alumnos. Asimismo se puede contar hasta 23 casos (cada uno representa una lengua originaria) en donde los centros de nivel primaria no desarrollan aprendizajes en dicha lengua materna. En el caso de nivel inicial este número se eleva a 26.

Otro dato que llama la atención en el cuadro es el bajo porcentaje de centros de educación en centros poblados indígenas quechua y aymara que desarrollan aprendizajes en su lengua materna (11.9% y 5.9% respectivamente en el nivel de educación primaria).

la lengua originaria” puede entenderse de varias maneras, y cita algunas: *i*) uso oral de la lengua originaria para que los estudiantes entiendan las instrucciones en clases que son desarrolladas en castellano *ii*) uso oral y escrito de la lengua originaria para que los estudiantes aprendan a leer y escribir en dicha lengua.

Cuadro N° 4
Centros educativos que desarrollan aprendizajes en la
lengua materna de los alumnos (% del total)
Año 2009

		Inicial 1/	Primaria
	PERÚ	8.3	12.1
	Lengua materna		
1	Quechua	7.9	11.9
2	Aymara	2.7	5.9
3	Jaqaru	a	0.0
4	Achuar - Shiwiar (Achual)	0.0	2.6
5	Aguaruna (Aguajun)	0.0	6.3
6	Amahuaca	a	20.0
7	Amarakaeri	66.7	20.0
8	Arabela	0.0	0.0
9	Arazaeri	a	0.0
10	Asháninka	8.0	17.2
11	Ashéninka	33.3	66.7
12	Bora	50.0	100.0
13	Candoshi - Shapra	0.0	0.0
14	Capanahua	0.0	0.0
15	Cashibo - Cacataibo	0.0	0.0
16	Cashinahua	0.0	0.0
17	Chamicuro - Cocama Cocamilla 2/	a	100.0
18	Chayahuita	13.3	14.4
19	Cocama - Cocamilla	3.3	5.7
20	Culina	0.0	0.0
21	Ese Eja	0.0	33.3
22	Huachipaeri	100.0	25.0
23	Huambisa	0.0	0.0
24	Huitoto	0.0	0.0
25	Huitoto - Meneca	0.0	0.0
26	Huitoto - Murui	0.0	10.0
27	Huitoto - Muiname	a	100.0
28	Iquito	0.0	0.0
29	Jebero	0.0	0.0
30	Jebero - Chayahuita	a	0.0
31	Jibaro - Achual	a	0.0
32	Kisamberi - Sapitieri - Amarakaeri 2/	a	0.0
33	Machiguenga	33.3	18.0
34	Marinahua	0.0	0.0
35	Mastanahua	a	0.0

Capítulo 4: Resultados de la supervisión en la EIB

		Inicial 1/	Primaria
36	Matsés (Mayoruna)	37.5	66.7
37	Nomatsiguenga	0.0	0.0
38	Ocaina	a	50.0
39	Orejon	a	0.0
40	Pukirieri	a	0.0
41	Quechua Del Napo (Kichwaruna)	0.0	50.0
42	Quechua Lamista (Llacuash)	0.0	6.4
43	Quichua	0.0	13.7
44	Secoya	0.0	25.0
45	Sharanahua - Marinahua 2/	0.0	0.0
46	Shipibo - Conibo	23.1	33.1
47	Ticuna	0.0	26.9
48	Toyoeri - Amahuaca - Machiguenga 2/	a	100.0
49	Toyoeri - Shipibo-Conibo - Ese Eja - Azaeri - Machiguenga 2/	a	0.0
50	Urarina	0.0	4.5
51	Yagua	0.0	13.9
52	Yaminahua	a	20.0
53	Yanesha (Amuesha)	0.0	16.2
54	Yine (Piro)	50.0	43.5

Fuente: Escala - Unidad de Estadística Educativa, 2010

a : no aplica

1/ Excluye programas no escolarizados de educación inicial.

2/ Corresponde a más de un pueblo étnico que se encuentran dentro de una misma comunidad.

Última actualización: 24/01/11

Por su parte, la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC), elaboró también una definición operacional en base a la información disponible, para poder identificar las escuelas EIB y proceder a su evaluación.²⁷ Es importante la acotación de la UMC en

27 La UMC ha utilizado los siguientes criterios: *i*) Atienden mayoritariamente a estudiantes que tienen una lengua materna originaria (distinta al castellano) *ii*) Declaración del Director de la IE que en la misma se implementa la EIB, y *iii*) El Director declara en los cuestionarios de la Evaluación Censal de Estudiantes que en la IE los niños aprenden a leer y escribir en lengua originaria, y en castellano como segunda lengua. Este último es uno de los indicadores más importantes ya que las pruebas aplicadas en la Evaluación Censal de Estudiantes - ECE - son escritas.

el sentido de que no existe una cantidad precisa de IE que aplican sostenidamente en el tiempo una EIB:

[...] algunas escuelas EIB siguen el programa EIB durante un tiempo, pero luego dejan de seguirlo.²⁸ Hay también escuelas en las que se aplica la educación EIB solo en algunos grados y no en todos. [...] Por ello, al no haber información regular y estable en el número de instituciones educativas EIB, los resultados de la ECE no son representativos a nivel nacional, ni por provincias ni por distritos, por lo que no puede hacerse comparaciones confiables de los resultados a lo largo del tiempo.²⁹

Los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2010 que elabora la UMC son preocupantes. Los resultados muestran que la gran mayoría de estudiantes tienen serias dificultades para leer textos escritos en su lengua originaria. Más del 54% de los estudiantes indígenas y más del 84% de estudiantes indígenas amazónicos no lograron los aprendizajes esperados en cuanto a comprensión lectora en lengua originaria. Sólo un reducido número de estudiantes evaluados (11.6%) ha logrado desarrollar capacidades lectoras en castellano como segunda lengua.

Para la Defensoría del Pueblo las iniciativas de la UEE y de la UMC son importantes y necesarias puesto que han permitido conocer que el número de escuelas que aplicaría la EIB es bastante reducido existiendo una

28 Así, al aplicar el cuestionario que prepara la UMC el director puede señalar que la IE que dirige desarrolla el Programa EIB, y al siguiente año puede declarar que no lo hace. Ello puede deberse, según la UMC, a múltiples razones: habilidades, conocimientos y concepciones del docente asignado, rotación del personal directivo y docente, opinión de los padres de familia sobre el aprendizaje en lengua originaria, entre otros.

29 Oficio N° 068-2010-ME/SPE/PLANMED/UMC.

amplia brecha de atención de la población escolar indígena con EIB. Asimismo que las estrategias desarrolladas no están dando resultados en el logro de aprendizajes.

Se desprende de lo anterior la necesidad urgente de contar con criterios consensuados para definir una escuela EIB. Sin embargo corresponde a la DIGEIBIR, en su calidad de ente rector, revisar dichas propuestas y, de ser el caso, validarlas, mejorarlas o proponer una alternativa distinta.

❖ A nivel de DRE y UGEL

La Defensoría del Pueblo solicitó también a las DRE y a las UGEL la definición de *escuela EIB*. El consolidado de las respuestas enviadas mediante oficio se aprecia en el cuadro N° 5.

Cuadro N° 5
¿Cuál es la definición de escuela EIB que maneja la DRE-UGEL?

Respuestas		DRE	UGEL
1)	No proporcionó la información requerida	3	13
2)	La escuela se define como de EIB por la condición bilingüe, indígena, de los alumnos y alumnas	1	7
3)	La escuela se define como de EIB porque cuenta con resoluciones específicas que la consideran como tal	-	2
4)	La escuela se define como de EIB por la formación profesional de los docentes en la especialidad EIB, porque tienen competencias	-	2
5)	La escuela se define como de EIB por el proceso de enseñanza-aprendizaje basado en la diversidad de lenguas y culturas	2	5
6)	La respuesta se limita a señalar el propósito —ciudadanía intercultural, fortalecimiento de la identidad cultural—, pero no el concepto de escuela EIB	3	4
Total		9	31
Total supervisadas		16	50

En el cuadro N° 5 se observa, una vez más, el elevado número de UGEL que no responden a la pregunta formulada. Por otro lado, siete UGEL confunden el concepto de escuela EIB con el de la condición bilingüe e indígena de los alumnos y alumnas de las escuelas. Asimismo, dos UGEL mencionan que una escuela EIB es aquella que cuenta con resoluciones que la designan como tal; es necesario precisar que este es un trámite que se sigue basando en el dato de población indígena.

La divagación en las respuestas o la ausencia de estas tiene su origen, evidentemente, en la falta de definición del concepto de *escuela EIB* por parte de las instancias responsables, la DIGEIBIR y la DEIB.

4.1.3. Docente EIB

La supervisión también ha permitido identificar que existe una gran dificultad en los diferentes niveles de gestión de la EIB respecto a la precisión del concepto *docente EIB*. Igual que en el caso de *escuela EIB*, es importante que no haya ambigüedades en torno a este concepto. Indudablemente, la DIGEIBIR es la instancia que debe asumir esta tarea.

A. Definición de Docente EIB en los instrumentos de gestión

En ninguno de los instrumentos de gestión revisados —PEN, PESEM, Lineamientos EIB, Plan EIB, etcétera— se ha encontrado una definición de *docente EIB*

B. El Docente EIB en los niveles de gestión

La Defensoría del Pueblo solicitó información sobre los docentes EIB a las diferentes Direcciones del MED, tanto acerca de sus procesos de formación y capacitación como de la contratación en esta especialidad.³⁰

A la DIGEIBIR, por ejemplo, se le solicitó la siguiente información:

Número total de docentes* de EIB** requerido para satisfacer la demanda actual de Educación Intercultural Bilingüe en nuestro país. Información según región, provincia y distrito, y por nivel educativo.
Número total de docentes EIB que laboran en escuelas EIB. Información al 2010, según regiones, provincias y distritos, y por nivel educativo.

* Nombrados y contratados

** Consideramos *docente EIB* a aquel que ha concluido la Formación Inicial y se ha graduado en la especialidad de EIB de una universidad o de un instituto superior pedagógico.

Sin embargo, la DIGEIBIR no entregó esta información, sino que indicó que le corresponde a la Dirección General de Educación Superior y Técnico Profesional (DIGESUTP) brindarla. Aun cuando pudiera ser así, llama mucho la atención que la entidad responsable de conducir la política de EIB en nuestro país no maneje esta información, que es básica y fundamental para poder implementar adecuadamente dicha política.

³⁰ El tema de la formación, capacitación y contratación de docentes EIB se desarrolla ampliamente en el capítulo 6 de este informe.

La Defensoría del Pueblo considera que no solo es importante, sino también urgente, contar con la definición del concepto *docente EIB*. Únicamente de esta manera cada dirección del MED podrá cumplir en forma cabal sus funciones respecto a la EIB. Así, por ejemplo, si el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP) contara con esta definición, podría planificar con mayor pertinencia sus procesos de capacitación e incluso brindar una mayor cobertura.

El hecho de que respecto a este concepto solo exista una idea difusa ha originado, por ejemplo, que al momento de identificar a los docentes con formación inicial en EIB el PLANMED considere como indicador del concepto *docente EIB* la *capacitación*³¹ recibida en EIB según declaración del director de la escuela. Este mismo vacío se puede apreciar en las normas de contratación, que no toman en cuenta los verdaderos alcances de la formación docente.

La DIGEIBIR, en coordinación con otras Direcciones del MED —DIGESUTP, DIGEBR, PLANMED, etcétera— y con la participación de representantes de la sociedad civil, debería promover espacios para debatir y llegar a consensos acerca del concepto de docente EIB. Para realizar esta importante tarea, las siguientes características de un docente EIB podría servir como punto de partida:

31 Es preciso aclarar que los conceptos de *formación* y *capacitación* hacen referencia a procesos diferentes. El primero alude a la formación inicial —recibida en algún ISP o universidad—, mientras que el segundo, a la formación en servicio, recibida en el ejercicio de la actividad docente.

- Es un profesional de la educación que cuenta con un título de profesor o licenciado en Educación (graduado en un ISP o universidad).
- Cuenta con formación en la especialidad de Educación Intercultural Bilingüe.
- Tiene competencias pedagógicas desarrolladas, y dominio oral y escrito de una lengua originaria además del castellano. Estas competencias y este dominio están debidamente certificados.
- Su presencia garantiza el derecho de los estudiantes indígenas a recibir una enseñanza de calidad, equidad y pertinencia dentro de un enfoque intercultural.³²

4.2. DIVERSIFICACION CURRICULAR

Según documentos del MED, diversificar el currículo consiste en adecuar y enriquecer el DCN para responder con pertinencia a las necesidades, demandas y características de los estudiantes y de la realidad social, cultural y geográfica de las diversas zonas y regiones de nuestro país. Significa prever y garantizar que el trabajo educativo se desarrolle en coherencia con cada realidad y con las prioridades nacionales.³³

32 Estas características se encuentran en diferentes instrumentos normativos: la Ley General de Educación, la Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial, el Reglamento de la Educación Básica Regular, la Directiva para el Desarrollo del Año Escolar 2010 y la R. J. N° 126-2010-ED.

33 Ministerio de Educación. Dirección de Educación Primaria. *Diversificación y programación curricular. Orientaciones para el aula multigrado*, 2009.

Según este documento, las principales normas que sustentan la diversificación curricular son las siguientes:

- La Ley General de Educación 28044, que en su artículo 33 establece que el MED es el responsable de diseñar los currículos básicos nacionales, y que estos se diversifican en las instancias regional y local.

En cuanto a este proceso, la DIGEIBIR tiene entre sus funciones: “Definir los criterios técnicos para la construcción y diversificación curricular, diseñar las estrategias sociales, de enseñanza y aprendizaje y las de evaluación de la Educación Intercultural, Bilingüe y Rural”.³⁴

A solicitud de la Defensoría del Pueblo, esta Dirección alcanzó el documento de trabajo “Orientaciones para la diversificación curricular y programación a corto plazo con énfasis en aulas multigrado EIB”.³⁵ El hecho de que sea un documento de trabajo lleva a pensar que los

-
- El D. S. 013-2004-ED, Reglamento de Educación Básica Regular (EBR), que en su artículo 23 establece que la diversificación curricular en las regiones debe ser conducida por la DRE en coordinación con las UGEL.
 - El D. S. 013-2004-ED, Reglamento de Educación Básica Regular (EBR), que en su artículo 24 establece que la propuesta curricular de la IE se construye en el marco del DCN de la EBR y de los lineamientos regionales para la diversificación curricular o del Diseño Curricular Regional. Tiene valor oficial. Se realiza a través de un proceso de diversificación curricular conducido por el director y con la participación de toda la comunidad educativa.
 - El Diseño Curricular Nacional de la EBR señala que las DRE formularán los lineamientos curriculares regionales, tomando como base el DCN y el Proyecto Educativo Regional (PER). Estos lineamientos se concretan en un documento normativo, sea este el Diseño Curricular Regional, la Propuesta Regional o los Lineamientos Regionales para diversificar el currículo.
 - La Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, artículo 7, señala que el gobierno regional tiene, entre otras funciones, la de diversificar los currículos nacionales incorporando contenidos significativos de la realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica, y respondiendo a las necesidades e intereses de los estudiantes.

34 Inciso f) del artículo 43 del D. S. 06-2006-ED. En este mismo decreto, el inciso c) del artículo 44 señala que es función de la DEIB definir los criterios técnicos para la diversificación curricular, los medios materiales, las estrategias de aprendizaje y las estrategias de evaluación de la EIB.

35 Este documento es un anexo del Oficio N° 183-2010.MED/VMGP/DIGEIBIR.

criterios básicos para la diversificación curricular aún no están definidos por la DIGEIBIR. A continuación se analiza este documento.

*Diversificación es un proceso de construcción curricular participativa que canaliza las demandas, necesidades, intereses y características de los estudiantes y de la realidad socio-cultural y geográfica, local o regional para hacerlo tanto pertinente como con apertura a la diferencia. En este proceso el Diseño Curricular Nacional es el referente que será modificado y enriquecido de acuerdo a la realidad.*³⁶

Es muy importante hacer notar que la DIGEIBIR entiende la diversificación como *construcción*, que para ser pertinente en términos socioculturales puede incluso modificar el DCN. Ello se ha señalado explícitamente en el documento en mención:

[...] se plantea como un momento del proceso de diversificación la revisión de los logros de aprendizaje (antes competencias) Este es un paso muy sensible y delicado por dos motivos: a) los logros de aprendizaje tienen que ver con las metas educativas del Estado y, en ese sentido, se deben sopesar bien los cambios que se planteen en el nivel local, b) porque implica hacer una mirada crítica realista y teniendo en cuenta los resultados del diagnóstico sociolingüístico de la localidad y los datos de las fuentes básicas para la diversificación. *Esta revisión debe llevar, si fuera necesario, a una reformulación de los logros de aprendizaje o en su defecto a una adecuación a la realidad local y sus demandas.*³⁷

36 Ministerio de Educación. “Orientaciones para la diversificación curricular y programación a corto plazo con énfasis en aulas multigrado EIB”, p. 4. Documento de trabajo. El subrayado está en el documento original; el énfasis es nuestro.

37 Ob. cit., p. 12. El énfasis es nuestro.

Un aspecto que no queda claro es el alcance del documento. Las orientaciones están referidas a la construcción de currículos diversificados locales: “Teniendo organizado el calendario comunal, las necesidades de aprendizaje de los niños y niñas, las demandas educativas de los padres y la comunidad y la problemática local, toca ahora reformular capacidades a partir de ellas. Este es el proceso donde la construcción curricular participativa se concretiza”.³⁸ Sin embargo, el DCN habla de niveles de diversificación:

En la instancia regional, tomando como base el Diseño Curricular Nacional, el Proyecto Educativo Nacional y el Proyecto Educativo Regional; se *formulan los lineamientos curriculares regionales* que han de servir de base para que las *Unidades de Gestión Educativa Local* elaboren las orientaciones curriculares más pertinentes para *el trabajo técnico pedagógico* de las instituciones educativas de sus jurisdicciones, con el fin de elaborar el *programa curricular diversificado* acorde con el contexto sociocultural, geográfico, económico-productivo y lingüístico de la región.³⁹

En el cuadro N° 6 se pueden ver los documentos de gestión de la diversificación curricular con los respectivos responsables de su elaboración, conforme al DCN.

38 Ob. cit., p. 11.

39 DCN, p. 46. El resaltado es nuestro.

Cuadro N° 6
Responsables de la diversificación curricular

Documento de gestión de la diversificación curricular	Responsable
Diseño Curricular Nacional (DCN)	Ministerio de Educación
Proyecto Curricular Regional (PCR)	Dirección Regional de Educación Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE)
Proyecto Curricular Local (PCL)	Unidad de Gestión Educativa Local Consejo Participativo Local de Educación (COPALE)
Proyecto Curricular de Red (PCdeR)	Red Educativa
Proyecto Curricular de Institución Educativa (PCIE)	Institución educativa Consejo Educativo Institucional (CONEI) Consejo Académico

Según el contenido del cuadro N° 6, las orientaciones para la diversificación que debe elaborar la DIGEIBIR no solo tendrían que estar pensadas para el nivel de instituciones educativas sino también para el nivel regional; es decir, para orientar la elaboración de los diseños, propuestas o lineamientos curriculares regionales. Sin embargo, en este documento se ha obviado a los órganos descentralizados de gestión, DRE y UGEL. Es decir, la DIGEIBIR ha elaborado criterios de diversificación solo para las localidades que no cuentan con lineamientos regionales:

Algunas sugerencias para elaborar el PCDIE [Proyecto Curricular Diversificado de la Institución Educativa]: No se trata de un instrumento sino de algunas consideraciones metodológicas para la elaboración:

- Contar con las capacidades formuladas en la primera etapa en tarjetas o papeles A-4

- Contar con copias de los carteles de capacidades del DCN
- Orientaciones de la Unidad de Gestión Educativa Local
- Contar con la participación de diferentes actores del proceso educativo; padres, autoridades, sociedad civil, docentes, alumnos y personal directivo y administrativo.

En caso de que la localidad o región no cuente con lineamientos específicos aplicar esta propuesta de acuerdo a las indicaciones del MED.⁴⁰

Debe valorarse el esfuerzo de esta Dirección para dar orientaciones ahí donde las instancias descentralizadas no las han dado, pero es válido preguntarse en qué medida la DIGEIBIR no es también responsable de que la región no cuente con lineamientos para la diversificación curricular, pues debe recordarse que según el artículo 44 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MED a esta instancia le corresponde “Diseñar y definir los criterios técnicos para la diversificación curricular”.

Cómo ya se mencionó en el capítulo 3, resulta necesario analizar el tratamiento de la formación religiosa en el DCN, debido a que tiene mucho que ver con la pertinencia cultural y el proceso de diversificación curricular.

❖ **El tratamiento de la formación religiosa en el DCN**

El derecho a la libertad de religión es la potestad que tiene cada ser humano para profesar o no profesar una religión en particular y poder ejercer dicha creencia, pública y

40 Ministerio de Educación. “Orientaciones para la diversificación curricular y programación a corto plazo con énfasis en aulas multigrado EIB”. Documento de trabajo, p. 14. El énfasis es nuestro.

libremente, sin por ello ser víctima de opresión o intento de cambiarla por parte del Estado o de alguna persona.

En el Perú, el derecho a la libertad de religión está reconocido por la Constitución Política del Estado⁴¹ y por diversos convenios, pactos y tratados internacionales suscritos en materia de derechos humanos. Por ejemplo, en el artículo 5º el Convenio N° 169 de la OIT se explica que, al aplicar las disposiciones del convenio, los Estados partes deberán reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales de los pueblos indígenas. En ese marco, el artículo 14º de la Constitución Política señala que la educación religiosa se imparte con respeto por la libertad de creencia de los alumnos.

EL DCN tiene como características ser *flexible, abierto y diversificable*.⁴² Sin embargo, al parecer estos rasgos no se están evidenciando en el área de Educación Religiosa, en la que se ha optado por la religión católica. Es decir, se han dejado de lado otras formas de espiritualidad y de religiosidad, como las que practican los pueblos andinos y amazónicos. Esta situación resulta violenta para la espiritualidad de los niños y niñas indígenas.

En el nivel inicial, por ejemplo, entre las competencias que se buscan desarrollar se puede leer: “Participa activamente y con agrado en prácticas propias de la confesión religiosa familiar, reconociendo a Dios como padre y creador”.⁴³ De igual modo, en la fundamentación del área de este nivel educativo, se señala:

41 Art. 2, inc. 3.

42 DCN, p. 16.

43 DCN, p. 67.

La Educación religiosa, en la Educación Inicial, se orienta fundamentalmente al conocimiento del propio niño, sus padres y las personas significativas que lo rodean, como seres que le brindan afecto, amor, cuidado y protección; expresiones todas ellas de los valores cristianos, así como del testimonio de la vida de Cristo y el amor de Dios.⁴⁴

En educación primaria, como parte de la fundamentación del área se señala:

Un aspecto específico de la educación religiosa es la formación de la conciencia moral cristiana, que se desarrollará por medio del análisis de la vida, de las opciones, los conocimientos y las actitudes, buscando la sinceridad consigo mismo, con Dios y con los demás; ejercitando así la responsabilidad personal. [...] La finalidad de la educación religiosa en la escuela es la de promover y desarrollar el ejercicio de la fe a partir de una experiencia sensible del amor de Dios, sostenida y fundamentada en los conocimientos que gradualmente los estudiantes irán adquiriendo.

Debe agregarse, además, que prácticamente todas las competencias del área de Educación Religiosa están referidas a la cultura católica.⁴⁵

44 DCN, p. 111.

45 Las siguientes son las competencias del área de Educación Religiosa según el DCN (p. 111):

- Reconoce el plan amoroso de Dios Padre para la humanidad expresado en la creación del mundo, en la del ser humano a imagen y semejanza suya, y en su encuentro personal con él (Primaria).
- Reconoce el amor de Dios Padre, revelado en Jesús, y su mensaje de Salvación para todos (Primaria).
- Comprende el Plan Salvador de Dios asumiendo una nueva forma de vivir su fe (Primaria).
- Testimonia su fe, comprometiéndose a construir una sociedad más justa y más humana, mediante la promoción de los Derechos Humanos y la práctica de los Valores Evangélicos (Primaria).

Como se sabe, estas creencias son válidas para las personas que profesan la religión cristiana, pero, por ejemplo, para los miembros de las culturas andinas —en las que se reconoce la divinidad masculina de los Apus y la femenina de la Pachamama—, no todo lo existente ha sido creado por Dios Padre, sino por los distintos dioses y diosas. Para la religiosidad andina, el mundo no necesita ser redimido por un salvador, puesto que conceptos como el pecado, la confesión y la expiación son ajenos a esta espiritualidad. El mal es entendido, más bien, como un desbalance entre las energías, que hace que sea necesario un reencuentro con las fuentes de energía positivas por medio de pagos y despachos a la Pachamama y a los Apus. Según esta concepción, de esta manera se restablece el balance físico y espiritual con la comunidad compuesta por los seres humanos y la naturaleza.

Como se observa, las competencias propuestas en los diferentes niveles para el área de Educación Religiosa son pertinentes para estudiantes de una confesión religiosa. En este sentido, no parece que se estuvieran respetando los derechos culturales de los niños y niñas indígenas en lo que a su espiritualidad se refiere, derechos

-
- Muestra signos de valores y virtudes cristianas, en acciones concretas de convivencia humana (Primaria).
 - Profundiza el Plan de Salvación de Dios, y lo aplica en su actuación diaria con los demás, respetando las diferencias (Secundaria).
 - Discierne y da testimonio de Fe, en su comunidad, comprometiéndose a seguir las enseñanzas de Jesucristo y a trabajar con los demás en el anuncio y construcción del Reino (Secundaria).
 - Acoge en su vida la ley moral cristiana y universal del mandamiento del Amor como instrumento del Plan de Dios (Secundaria).
 - Da testimonio de ser amigo de Jesús, promoviendo las enseñanzas de la Doctrina Social de la Iglesia (Secundaria).

que se hallan protegidos por el Convenio 169 de la OIT —en cuyo artículo 5 se señala: “Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente”— y por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que en su artículo 12 señala: “Los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente; a utilizar y controlar sus objetos de culto, y a obtener la repatriación de sus restos humanos”.

Los aspectos relacionados con la formación religiosa deberían generar una reflexión sobre la pertinencia cultural que tiene el DCN para los estudiantes de los pueblos indígenas, así como también sobre los alcances y límites de la diversificación curricular.

4.2.1. Responsabilidad de las DRE en la elaboración de los Diseños o Proyectos Curriculares Regionales y/o de los lineamientos para la diversificación curricular

Las preguntas sobre el proceso de diversificación curricular que se incluyeron en la ficha de supervisión a las DRE fueron las siguientes:

<p>14. Indique con cuáles de los siguientes documentos cuenta la DRE:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Diseño Curricular Regional (DCR)b) Proyecto Curricular Regional (PCR)c) Lineamientos para la Diversificación Curricular Regional
<p>15. En caso de que no haya Lineamientos para la Diversificación Curricular Regional, señale las razones por las cuales la DRE no cuenta con estos:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Falta de presupuestob) Falta de especialistasc) No ha sido priorizado en el POId) Debido a su complejidade) Falta de capacitaciónf) Otras razones (especificar)
<p>16-a. Además de los funcionarios de la DRE, ¿qué otros representantes de sectores, instituciones o especialistas particulares participaron en la elaboración de los Lineamientos para la Diversificación Curricular Regional?</p> <p>16-b. ¿Cuál fue el grado de participación de estos actores?</p>
<p>17. ¿Se han dado a conocer los Lineamientos para la Diversificación Curricular a las UGEL y a las escuelas EIB de su jurisdicción?</p>

En el Cuadro N° 7 se pueden apreciar los resultados.

Cuadro N° 7
Instrumentos de gestión a nivel de DRE

N°	Región	Cuenta con		Se elaboraron los Lineamientos para la Diversificación Curricular	Se dieron a conocer los Lineamientos para la Diversificación Curricular en	
		Diseño Curricular Regional	Proyecto Curricular Regional		la UGEL	la escuela
1	Áncash	No	No	Sí	Sí	Sí
2	Huancavelica	No	Sí	Sí	Sí	NS/NR
3	Lambayeque	No	Sí	Sí	Sí	No
4	Pasco	No	No	No	NS/NR	NS/NR
5	Puno	No	Sí	Sí	Sí	Sí
6	Apurímac	No	No	Sí	Sí	Sí
7	Amazonas	No	No	No	No	No
8	Ucayali	Sí	No	No	NS/NR	NS/NR
9	Junín	Sí	No	No	NS/NR	NS/NR
10	Cusco	No	No	Sí	Sí	NS/NR
11	Cajamarca	No	No	Sí	No	No
12	San Martín	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
13	Loreto	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
14	Ayacucho	No	No	Sí	Sí	Sí

Se puede observar que de las 14 regiones evaluadas, cuatro cuentan con Diseño Curricular Regional; cinco tienen, con PCR; y 10, Lineamientos para la Diversificación Curricular Regional.

Respecto a la difusión de los Lineamientos para la Diversificación Curricular, este documento se ha dado a conocer a las UGEL en las 10 regiones en las que se elaboró: Áncash, Huancavelica, Lambayeque, Puno, Apurímac, Cusco, Cajamarca, San Martín, Loreto y Ayacucho. Sin embargo, en las regiones Huancavelica, Lambayeque, Cusco y Cajamarca —4 de 10— los Lineamientos no se dieron a conocer en las escuelas EIB.

Cuadro N° 8
Razones por las que las DRE no cuenta con los
documentos de gestión

Nº	Región	Razones
1	Ancash	-
2	Huancavelica	-
3	Lambayeque	-
4	Pasco	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de presupuesto ▪ Falta de especialistas
5	Puno	
6	Apurímac	-
7	Amazonas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de presupuesto ▪ Falta de especialistas ▪ No ha sido priorizado en el POI ▪ Debido a su complejidad
8	Ucayali	-
9	Junín	-
10	Cusco	-
11	Cajamarca	-
12	San Martín	-
13	Loreto	-
14	Ayacucho	-

Las razones aducidas por las dos regiones que no cuentan con Lineamientos para la Diversificación Curricular Regional son: falta de presupuesto y de especialistas (Pasco); falta de presupuesto, especialistas, no priorizaron en el POI y complejidad (Amazonas).

Cuadro N° 9
Participación en la elaboración de los lineamientos curriculares

Nº	Región	Participantes en la elaboración de los lineamientos curriculares	Grado de participación
1	Ancash	Especialistas, autoridades, líderes, otros	De permanente a ocasional
2	Huancavelica	Especialistas DRE-UGEL, autoridades, líderes	De permanente a ocasional
3	Lambayeque	Especialistas, autoridades, líderes	Permanente
4	Pasco	-	-
5	Puno	Sociedad civil, ONG, otros	Frecuente
6	Apurímac	Otros	Permanente
7	Amazonas	-	-
8	Ucayali	-	-
9	Junín	-	-
10	Cusco	Especialistas, autoridades, líderes, sociedad civil, ONG	De permanente a frecuente
11	Cajamarca	NS/NR	-
12	San Martín	Especialistas DRE-UGEL, autoridades, líderes	Permanente
13	Loreto	Especialistas, autoridades, líderes	Permanente
14	Ayacucho	Especialistas DRE-UGEL	Frecuente

La participación de terceros —especialistas, autoridades, líderes, representantes de la sociedad civil, ONG, etcétera— se ha dado en 9 de las 14 regiones. De estas nueve, fue “permanente” en cuatro regiones, “frecuente” en dos, “de permanente a ocasional” en dos y “de permanente a frecuente” en una.

Respecto a las dificultades que enfrentan los docentes de las escuelas EIB para realizar la diversificación curricular, las principales respuestas se recogen en el Cuadro N° 10.

Cuadro N° 10
Principales dificultades que tienen los docentes para
realizar la diversificación curricular

Región	Dificultades
Amazonas	Hay debilidades de gestión y formación en la diversificación curricular Los padres no quieren que se enseñe en quechua
Áncash	Los padres no quieren que se enseñe en quechua Los docentes presentan resistencia
Apurímac	No se cuenta con un diseño curricular oportuno y que tome en cuenta la realidad de la zona. Hay debilidades en la formación en EIB Falta capacitación adecuada
Ayacucho	Hay debilidades de gestión y formación en la diversificación curricular Hay debilidades en la formación en EIB No hay condiciones materiales
Cajamarca	Hay debilidades de gestión y formación en la diversificación curricular
Cusco	No se cuenta con un diseño curricular oportuno y que tome en cuenta la realidad de la zona. Hay debilidades de gestión y formación en la diversificación curricular En la EIB no se integran los conocimientos de la realidad de la zona
Huancavelica	Hay debilidades en la formación en EIB Los padres no quieren que se enseñe en quechua Los docentes presentan resistencia
Junín	Hay debilidades en la formación en EIB Falta capacitación adecuada
Lambayeque	Hay debilidades en la gestión y formación en la diversificación curricular Falta metodología educativa
Loreto	Hay debilidades en la formación en EIB No hay condiciones para la formación de una Red Educativa No se hace seguimiento, monitoreo ni evaluación de la EIB
Pasco	Los docentes presentan resistencia
Puno	No se cuenta con un diseño curricular oportuno y que tome en cuenta la realidad de la zona Hay debilidades en la formación en EIB Faltan materiales educativos
San Martín	No hay condiciones para la formación de una Red Educativa No se hace seguimiento, monitoreo ni evaluación de la EIB.
Ucayali	Hay debilidades de gestión y formación en la diversificación curricular

Algunas dificultades se repiten en el universo de las 14 regiones. Así, las debilidades de formación y capacitación aparecen en seis; las debilidades de gestión y formación, en cinco; la carencia de un diseño curricular oportuno y realista, en cuatro; la resistencia de los padres de familia, en tres; y la resistencia de los docentes, también en tres. Si se unen las debilidades en formación y capacitación con las debilidades de gestión y formación, el conjunto incluye a 11 de las 14 regiones.

Según información proporcionada por la Dirección General de Educación Básica Regular, las Direcciones de Educación Inicial, Primaria y Secundaria, durante el 2010 brindaron asistencia técnica a los equipos técnicos de las DRE para la implementación del DCN.

La Dirección de Educación Inicial, por ejemplo, a través del Programa estratégico “Logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo de la EBR” ha orientado a los equipos técnicos de las DRE de Piura, Arequipa, Ucayali (Atalaya), San Martín, Callao y Puno, sobre diversificación y programación curricular. Asimismo, durante las visitas de las Misiones de supervisión pedagógica (realizadas del 05 de abril al 28 de mayo) en coordinación con las DRE, asesoraron en la implementación del DCN (el documento no especifica a qué Direcciones Regionales de Educación asesoraron)

También en el marco del Programa estratégico “Logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo de la EBR”, la Dirección de Educación Primaria brindó asistencia técnica en diversificación y programación curricular a las regiones de Apurímac, Pasco, San Martín, Ancash, Arequipa, Amazonas, Loreto, uno, Moquegua y Lambayeque.

Por su parte la Dirección de Educación Secundaria realizó acciones de monitoreo a una muestra de instituciones educativas del país, a través de la actividad denominada “Orientaciones curriculares para la implementación del Diseño Curricular Nacional y el desarrollo de la calidad de los procesos pedagógicos en Educación Secundaria”. El propósito de esta actividad fue asesorar y acompañar a los especialistas de las DRE y UGEL sobre desarrollo curricular e implementación de planes y Programas. La muestra comprendió 26 regiones, 26 UGEL y 104 I.E.

4.2.2. Responsabilidad de las UGEL en la elaboración de las *Orientaciones para la diversificación curricular*

Las preguntas sobre el proceso de diversificación curricular incluidas en la ficha de supervisión a las UGEL fueron las siguientes:

24. ¿La UGEL ha elaborado el documento <i>Orientaciones para la diversificación curricular en EIB</i> ?
25. En caso de tenerlo ¿Se ha distribuido en las escuelas el documento <i>Orientaciones para la diversificación curricular en EIB</i> ?
26. En caso de no tener el documento <i>Orientaciones para la diversificación Curricular en EIB</i> , ¿por qué razones no se cuenta aún con él?
27. ¿Qué problemas tienen los docentes de escuelas EIB para diversificar sus programaciones curriculares?

A continuación se presenta el cuadro N° 11, en el que se registran las respuestas que dieron las UGEL respecto a la elaboración y distribución de las orientaciones o lineamientos para la diversificación curricular. En este

cuadro se puede apreciar también cuáles fueron las DRE que cumplieron con elaborar dicho documento. De las 44 UGEL que respondieron la ficha de la encuesta, 25 —13 amazónicas y 12 andinas— no lo habían elaborado aún. Por otro lado, 18 UGEL —10 amazónicas y 8 andinas— respondieron que sí lo habían elaborado, pero de ellas únicamente 14 las distribuyeron entre las escuelas.

Cuadro N° 11
Elaboración y distribución de lineamientos para la diversificación curricular

Lineamientos u orientaciones para la diversificación curricular						
DRE que elaboraron lineamientos			UGEL que elaboraron orientaciones			UGEL que los distribuyó en las escuelas
1	Amazonas	No	1	Condorcanqui	No	No
			2	Bagua	Sí	Sí
2	Áncash	Sí	3	Carlos Fermín Fitzcarrald	No	No
			4	Mariscal Luzuriaga	Sí	Sí
			5	Pomabamba	No	No
3	Apurímac	Sí	6	Cotabambas	No	No
			7	Graú	Sí	Sí
4	Ayacucho	Sí	8	Cangallo	No	No
			9	Vilcashuamán	No	No
			10	Víctor Fajardo	No	NR
			11	Huanta	No	No
5	Cajamarca	Sí	12	Cajamarca	No	No
			13	San Ignacio	No	No
6	Cusco	Sí	14	Paruro	Sí	Sí
			15	Canas	Sí	Sí
			16	Canchis	Sí	Sí
			17	La Convención	Sí	Sí
7	Huancavelica	Sí	18	Acobamba	Sí	No
			19	Churcampa	No	No
8	Huánuco	NR	20	Puerto Inca	No	No
			21	Huaycabamba	No	No

Capítulo 4: Resultados de la supervisión en la EIB

Lineamientos u orientaciones para la diversificación curricular						
DRE que elaboraron lineamientos			UGEL que elaboraron orientaciones		UGEL que los distribuyó en las escuelas	
9	Junín	Sí	22	Huancayo	No	No
			23	Satipo	No	No
			24	Río Tambo	Sí	No
			25	Pangoa	No	No
			26	Chanchamayo	No	No
			27	Pichanaki	Sí	Sí
10	Lambayeque	Sí	28	Ferreñafe	Sí	No
11	Loreto	Sí	29	Datem del Marañón	No	No
			30	Nauta	NR	NR
			31	Alto Putumayo	Sí	No
			32	Maynas	No	Sí*
			33	Ramón Castilla	No	No
12	Madre de Dios	NR	34	Manu	No	No
			35	Tambopata	No	No
13	Pasco	No	36	Oxapampa	Sí	Sí
14	Puno	Sí	37	Carabaya	No	No
15	San Martín	Sí	38	Lamas	Sí	Sí
			39	Rioja	Sí	Sí
			40	Moyobamba	Si	Si
			41	Alto Amazonas	Sí	Sí
			42	Tarapoto	No	NR
16	Ucayali	Sí	43	Coronel Portillo	Sí	Sí
			44	Atalaya	No	No

* Distribuyó las orientaciones para la diversificación curricular elaboradas por la DRE.

A partir de las respuestas proporcionadas por las UGEL y las DRE, se intentó establecer una correlación en cuanto al cumplimiento de elaboración de los lineamientos u orientaciones para la diversificación curricular. Se esperaba que en las regiones donde las DRE elaboraron el documento, las UGEL también lo hubieran hecho; e igualmente, que las UGEL que lo elaboraron, lo hubiesen distribuido entre las escuelas. Sin embargo, ello no ha sido necesariamente así. Se han presentado diversas situaciones como las que se describen a continuación:

- Las DRE de Cusco, San Martín y Lambayeque elaboraron sus documentos de diversificación y los dieron a conocer a las UGEL,⁴⁶ y casi todas estas elaboraron el documento con las orientaciones o lineamientos para la diversificación curricular.
- Las DRE de Áncash, Apurímac, Huancavelica, Puno y Ucayali elaboraron el documento con las orientaciones o lineamientos para la diversificación curricular y lo dieron a conocer a las UGEL, pero solo algunas de estas cumplieron con elaborar las orientaciones para la diversificación curricular.
- La DRE de Cajamarca elaboró las orientaciones, pero no las dio a conocer a las UGEL, y estas últimas elaboraron el documento con las orientaciones para la diversificación curricular.
- Las DRE de Ayacucho, Loreto y Junín elaboraron las orientaciones, las dieron a conocer a las UGEL, pero a pesar de ello fueron poquísimas las que cumplieron con elaborar las orientaciones para la diversificación curricular.
- Las DRE de Amazonas y Pasco no elaboraron el documento de diversificación y por tanto no lo dieron a conocer a las UGEL, pero algunas de estas sí cumplieron con elaborar sus documentos con las orientaciones para la diversificación curricular.
- Las regiones de Madre de Dios y Huánuco son casos especiales pues las DRE no respondieron la ficha de supervisión, y las UGEL que están bajo su jurisdicción tampoco elaboraron su documento de orientaciones para la diversificación curricular

Estos casos requieren un mayor análisis que tome en cuenta los distintos y múltiples factores que explican

46 Véase el cuadro N° 8.

los resultados, tarea que rebasa los límites del presente informe. No obstante, es importante realizar dichos estudios a fin de identificar propuestas y alternativas adecuadas que permitan el desarrollo de la diversificación curricular a nivel regional y local.

Al respecto, es importante conocer las razones que dieron las 25 UGEL para explicar por qué no cuentan con el documento *Orientaciones para la diversificación curricular*. Entre estas⁴⁷ se mencionan la falta de presupuesto (17 respuestas) y la no priorización en el POI (16 respuestas). Con menor incidencia se señala, la falta de especialistas y la falta de capacitación (ambas con 9 respuestas).

En cuanto a la distribución de las orientaciones para la diversificación curricular, cuatro UGEL —Acobamba, Río Tambo, Ferreñafe y Alto Putumayo— no cumplieron con distribuirlas entre las escuelas EIB pese a haberlas elaborado. No manifestaron los motivos de dicho incumplimiento.

Es necesario precisar que el artículo 33° de la Ley General de Educación señala que los currículos básicos nacionales se diversifican en las instancias regionales y locales de acuerdo con las necesidades, demandas y características de los estudiantes, así como de la realidad social, cultural, lingüística, económico-productiva y geográfica en cada una de las regiones y localidades de nuestro país. Por lo tanto, las UGEL—que son la instancia de nivel local— deberían elaborar un documento que contenga orientaciones claras y precisas para llevar adelante el proceso de diversificación

47 Resultados de múltiples respuestas.

curricular. Estas orientaciones deben estar dirigidas a los directores y docentes de las instituciones educativas, quienes tienen la responsabilidad de elaborar su Proyecto Curricular Diversificado sobre la base, justamente, de las orientaciones proporcionadas por sus correspondientes UGEL.

En cuanto a las dificultades que tienen los docentes de las escuelas EIB para realizar la diversificación curricular, los responsables de las UGEL señalan que estas se deben, sobre todo, a debilidades en la gestión institucional, y en formación docente (27 respuestas) así como a la resistencia de los docentes a dicha actividad (14 respuestas). También indicaron que no cuentan con un diseño curricular oportuno, que hay debilidades en la formación en EIB (ocho respuestas) y que no existen condiciones materiales (ocho respuestas). Otras explicaciones menos frecuentes fueron la falta de integración de los conocimientos con la realidad de la zona, la falta de capacitación adecuada, la ausencia de condiciones para la formación de una red educativa y la debilidad del conocimiento de la lengua nativa.

4.3. MATERIAL EDUCATIVO PARA LA EIB

Actualmente, existe una política permanente de inversión en recursos educativos que incluye materiales para la EIB. Según el PEN, en el período 2001-2006 el Estado ha avanzado significativamente en la provisión de textos y materiales educativos para todos los estudiantes de primaria y secundaria.⁴⁸

48 En el documento “Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú”, el MED señala lo siguiente: “Se han entregado, con destacable esfuerzo del Ministerio de Educación, trece millones de textos, 200 mil guías metodológicas

A partir de los diagnósticos realizados en las dos últimas décadas, la inversión en la producción de material educativo se incrementó. Esto es muy favorable debido a la relación positiva entre la disponibilidad de materiales educativos y el proceso de aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes.

No obstante, algunos estudios señalan que los textos escolares y materiales educativos no han cumplido con el objetivo de mejorar la calidad de educación.⁴⁹ En el caso de los materiales educativos para la EIB, estos estudios indican problemas adicionales como la dotación insuficiente de materiales según lenguas originarias, el nivel insuficiente alcanzado por los procesos de normalización de las lenguas originarias, la simultaneidad de los procesos de elaboración de los documentos curriculares para la EIB y la producción de materiales —cuando, teóricamente, lo primero debería anteceder a lo segundo—, la falta de profesionales con experiencia en producción de materiales educativos para la EIB, y las carencias en el diseño de materiales y divulgación de estrategias metodológicas útiles para el trabajo en aulas multigrado (Valdivia 2006).

Entre 1995 y el 2002, el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP)⁵⁰ incorporó

para escolares y docentes de primaria y casi tres mil módulos de biblioteca para colegios públicos de secundaria” (p. 67).

49 Véase Eguren, De Belaunde y Gonzales (2005), y Ames (2001).

50 El Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP) se inició en 1995 con financiamiento externo, como una iniciativa para enfrentar los graves problemas de la educación peruana diagnosticados en 1993. Contaba con tres componentes: mejoramiento de la calidad, modernización de la administración e infraestructura educativa (Eguren, De Belaunde y Gonzales 2005: 17).

el subcomponente de materiales educativos, que incluía libros de textos y cuadernos de trabajo para los alumnos, guías pedagógicas para los docentes, libros para bibliotecas de aula, así como materiales didácticos de diverso tipo para las diferentes áreas curriculares. A partir del 2003 se comenzó a producir materiales educativos con fondos del tesoro público, en medio de dificultades relacionadas con los procesos de adquisición de textos y selección de empresas editoriales. Esto llevó a que, en el año 2004, se decidiera contratar a autores particulares —y ya no a empresas editoriales— para que elaborasen textos base siguiendo los lineamientos establecidos por el MED.

A partir del 2008, y en el marco de la normalización de alfabetos, se han conformado equipos regionales y macrorregionales integrados por docentes, sabios de las comunidades, especialistas EIB, dirigentes y estudiantes de universidades.⁵¹ En algunos casos, estos equipos identifican las necesidades de materiales educativos; en otros, elaboran los planes de producción de materiales EIB para la Educación Básica Regular. Suelen también promover la producción y publicación de materiales educativos en lenguas originarias.

No obstante, el MED concentra el presupuesto para la producción de materiales. A través de la DIGEIBIR, es responsable de elaborar y validar material educativo en lenguas indígenas. Para esta labor sigue contratando a especialistas particulares y, desde hace tres años,

51 La DEIB ha informado, a través de entrevista telefónica, que se han constituido 13 equipos de producción de materiales para las lenguas quechua, aimara, jakaru, asháninka, awajún, shipibonibo, candoshi-shapra, matsiguenga, shawi, cacataibo, yine, ese'ejja y harakmbut. UNICEF apoya algunas de estas experiencias en Ayacucho, Cusco y Ucayali.

acompaña iniciativas regionales de elaboración de materiales para los pueblos indígenas.

El análisis sobre la producción de materiales educativos para la EIB que a continuación se presenta ha tomado en cuenta el volumen de los materiales y títulos que se han producido según lengua originaria entre los años 2005 y 2010, así como los que se hallan pendientes.⁵² Se ha sistematizado también la información respecto al avance en la normalización de los alfabetos. A nivel regional y local, se ha recogido información de las DRE y UGEL tanto sobre la producción de materiales educativos como acerca de la problemática vinculada a la elaboración de materiales educativos para la EIB.

En términos formales, en el PEN y en el PESEM se ha establecido una política general de materiales educativos. Específicamente para la EIB, se puede encontrar una política de materiales en los Lineamientos de Política de la Educación Intercultural Bilingüe.⁵³

Debe resaltarse que el PESEM, entre las actividades correspondientes al primer objetivo estratégico general —Incremento de los niveles de calidad y equidad de los servicios del sector Educación— señala que se debe dotar a las instituciones educativas *de primaria y secundaria*⁵⁴ de los recursos educativos necesarios —dotación nacional de materiales educativos— acorde

52 Por consiguiente, el estudio no considera el componente de aceptabilidad o calidad de los materiales educativos, el cual implica desarrollar un análisis de los aspectos inherentes a su propio diseño, así como de las teorías y metodologías puestas en juego en su elaboración.

53 R. D. N° 176-2005-ED

54 PESEM p. 70. El resaltado es nuestro.

con la diversidad sociocultural del país y las necesidades educativas especiales (AE-5 y AE-10).

4.3.1. Responsabilidad de la DIGEIBIR en la elaboración de materiales

De acuerdo con el ROF del MED, la DIGEIBIR es la instancia responsable de desarrollar programas de producción y validación de material educativo, cultural y lingüísticamente pertinente, y en las lenguas involucradas en la EIB, en coordinación con las instancias de gestión educativa descentralizada.⁵⁵ Si bien las DRE y UGEL han empezado a asumir responsabilidades en la elaboración de materiales educativos,⁵⁶ la DIGEIBIR mantiene una función orientadora en cuanto a la producción y validación de estos.

Por otro lado, también es importante conocer cuánto se ha adelantado en la normalización de los alfabetos, una tarea en la que ya se pueden apreciar interesantes avances por parte de la actual gestión.

– Normalización de lenguas

En el lapso comprendido entre 1985 y el 2006, el MED ha normalizado cuatro alfabetos en lenguas indígenas: el quechua⁵⁷ y el aimara en 1985, y el harakmbut y el ese'ejja en el 2006. En los últimos cuatro años —del 2007 al 2010—, la DIGEIBIR ha trabajado aceleradamente

55 El inciso h) del artículo 43° del ROF del Ministerio de Educación (D. S. N° 006-2006-ED).

56 En la política 3.1 del PEN se establece una política de producción regional de materiales con contenidos pertinentes e interculturales.

57 El alfabeto quechua normalizado es un panalfabeto que reúne todas las variedades del quechua. Sin embargo, este alfabeto no ha sido aceptado en la Región Cusco; por ello, la DRE Cusco ha aprobado una ordenanza con un alfabeto diferente, el pentavocálico.

hasta lograr normalizar ocho alfabetos amazónicos y uno andino, tal como se observa en el cuadro N° 12.

Por lo tanto, a la fecha se cuenta con un total de 3 alfabetos andinos y 10 alfabetos amazónicos normalizados. Un avance significativo, como ya se dijo, pero que resulta todavía insuficiente considerando que las lenguas normalizadas constituyen solo el 21% del total del total de lenguas que hay en nuestro país según el Mapa Etnolingüístico del INDEPA.⁵⁸

Cuadro N° 12
Lenguas indígenas normalizadas hasta el 2010

N°	Lengua	Zona	Dispositivo legal
1	Quechua	Andina	R. M. N° 1218 -1985-ED
2	Aimara	Andina	R. M. N° 1218-1985-ED
3	Harakmbut	Amazónica	R. D. N° 680-2006-ED
4	Ese'ejja	Amazónica	R. D. N° 683-2006-ED
5	Shipibo-conibo	Amazónica	R. D. N° 337-2007-ED
6	Yine	Amazónica	R. D. N° 220-2008-ED
7	Asháninka	Amazónica	R. D. N° 606-2008-ED
8	Cacataibo	Amazónica	R. D. N° 2551-2009-ED
9	Matsiguenga	Amazónica	R. D. N° 2552-2009-ED
10	Candoshi shapra	Amazónica	R. D. N° 2553-2009-ED
11	Awajún	Amazónica	R. D. N° 2554-2009-ED
12	Jaqaru	Andina	R. D. N° 628-2010-ED
13	Shawi	Amazónica	R. D. N° 820-2010-ED

Fuente: DIGEIBIR

Elaboración: Defensoría del Pueblo

⁵⁸ El Mapa Etnolingüístico del INDEPA del 2010, que se encuentra actualmente en proceso de validación, señala que el número de lenguas indígenas asciende a 66. De esta cifra se está excluyendo a las lenguas de tres grupos amazónicos: uno por estar extinto y otros dos por ser pueblos indígenas en aislamiento. Se calcula, por tanto, sobre 63 lenguas.

Sobre el tema de la normalización de los alfabetos, los especialistas señalan que esta es relevante para pasar a la literacidad o a la lectoescritura de las lenguas indígenas, aunque para ello es necesario afrontar otros procesos de construcción lingüística como los neologismos —palabras nuevas—, las reglas de puntuación desde la lengua indígena, la estructura de la oración y los párrafos, entre otros.

– Producción y distribución de materiales educativos

En el cuadro N° 13 se puede apreciar que el MED, a través de la DIGEIBIR, desde el año 2005 y hasta el 2010 ha producido y distribuido 2 460 443 materiales educativos.⁵⁹ Lo primero que se observa en el cuadro es que el material está destinado únicamente a los niveles de educación inicial y primaria; es decir, no se ha producido material EIB para el nivel secundario. Esta desatención amerita ser revisada por el MED, en tanto que dificulta el desarrollo articulado de la EIB en toda la EBR.

Se aprecia, asimismo, que el 93,7% de la producción de materiales es para primaria y el 6,3%, para inicial.

59 La Defensoría del Pueblo ha sistematizado la información enviada por la DIGEIBIR mediante Oficio N° 183-2010-MED/VMGP/DIGEIBIR del 5 de agosto del 2010. Cabe señalar que vía correo electrónico se solicitó adicionalmente a la DIGEIBIR información sobre materiales educativos correspondiente a los meses de agosto a diciembre 2010. Mediante oficio N° 016-MED/VMGP/DIGEIBIR/DEIB-2011, la DIGEIBIR respondió enviando información sobre los títulos de los materiales, las lenguas en que fueron elaborados, así como de la situación de avance, más no de la producción propiamente en el periodo solicitado. Por tanto la información sistematizada que se ofrece en el presente informe es, en rigor, a agosto de 2010.

Aunque no se sabe si ambos datos guardan relación, hay una coincidencia en la proporción mayoritaria respecto a la matrícula actual en estos dos niveles en el ámbito rural indígena: 88,4% en primaria y 11,6% en inicial.⁶⁰

En segundo lugar, se observa en el mismo cuadro N° 13 que el 70,8% del material corresponde al quechua y al aimara, mientras que el material educativo producido para los pueblos amazónicos solo representa el 3,7% del total.⁶¹ También se ha preparado material en castellano (25,4% del total producido).⁶²

En los anexos N° 4 y 5 se ofrece información desagregada sobre materiales educativos según lenguas indígenas. Ahí se puede observar la relación de todo el material producido por la DIGEIBIR entre los años 2005 y 2010 por lengua indígena. Asimismo, en el anexo N° 6 se brinda información sobre el material producido en castellano como segunda lengua.⁶³

En el anexo N° 4 se puede ver, por ejemplo, que la DIGEIBIR ha producido material educativo para 15 lenguas amazónicas: asháninka, awajún, joni, campo piyapi, quechua de Lamas, matsiguenga, achual, shuar

60 Información del MED-Unidad de Estadística Educativa 2010. “Cuadro de matriculados de centros educativos en el ámbito rural indígena por nivel educativo, según departamento”.

61 Esta proporción diferenciada podría obedecer al cálculo realizado en función del volumen de la población escolar por atender. Este aspecto será retomado más adelante.

62 Las listas de materiales educativos proporcionadas por la DIGEIBIR contienen referencia de material educativo en castellano en general; en pocos casos se ha especificado que se trata de material para la enseñanza del castellano como segunda lengua.

63 En el anexo N° 5 se puede apreciar qué lenguas se encuentran atendidas con materiales educativos y cuáles aún están pendientes de atención.

Cuadro N° 13
Producción de materiales educativos para pueblos andinos y amazónicos, y para la enseñanza del castellano según año

Año	Materiales para pueblos andinos			Materiales para pueblos amazónicos			Materiales para enseñanza del castellano			Total		
	Inicial	Primaria	Total	Inicial	Primaria	Total	Inicial	Primaria	Total	Inicial	Primaria	Total
2005		543 611	543 611					182 036	182 036		725 647	725 647
2006	48 580	519 660	568 240	9900	32 040	41 940	19 500	397 940	417 440	77 980	949 640	1 027 620
2007		148 537	148 537		7930	7930					156 467	156 467
2008												
2009		433 899	433 899		14 495	14 495		9580	9580		457 974	457 974
2010	47 950		47 950	12 500	15 355	27 855	16 930		16 930	77 380	15 355	92 735
Total	96 530	1 645 707	1 742 237	22 400	69 820	92 220	36 430	589 556	625 986	155 360	2 305 083	2 460 443
			70,8%			3,7%			25,4%	6,3%	93,7%	100,0%

Fuente: D/GEIBIR.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

wampis, yine, candoshi-shapra, uni, matses, amarakeri, miamuna y ese'ejja.⁶⁴ Si se toma en cuenta que son 58 las lenguas amazónicas identificadas, las 15 lenguas para las que se ha producido material educativo representan solo el 26% del total. Si bien es un logro importante, aún es insuficiente, puesto que la mayoría de pueblos indígenas amazónicos no cuentan con la dotación de materiales educativos necesarios para una educación en su propia lengua.

Por ello, la Defensoría del Pueblo considera importante que la DIGEIBIR elabore e implemente un plan que defina con claridad la demanda de EIB en cuanto a lenguas originarias en un horizonte de tiempo determinado. De igual modo, tendría que definir el tipo de material educativo requerido, toda vez que existen algunos pueblos en los que aún existen adultos que requieren ser alfabetizados, tanto en castellano como en su propia lengua.

Esta tarea se torna más urgente porque se sabe que existen 20 pueblos indígenas con menos de 500 personas, expuestos en mayor grado a la desaparición de sus lenguas y de su cultura (véase el anexo N° 4).

De acuerdo con información proporcionada por la DIGEIBIR, se han elaborado materiales para las áreas de Comunicación Integral (62,9%), Lógico Matemática (6,0%) y Atención Integral (8,6%). El 22,4% restante es material destinado a bibliotecas de aula, en su mayoría para lectura. Como puede verse, la mayor parte del material es para el área de Comunicación Integral,

64 Los nombres de estas lenguas están escritos según la autodenominación de los respectivos pueblos indígenas.

situación que no contribuye a que los docentes puedan desarrollar aprendizajes en lengua indígena en las diferentes áreas curriculares.

En relación con el nivel educativo, aproximadamente el 65% de los títulos corresponden a Educación Primaria y el 35%, a Educación Inicial.

Por otro lado, en los anexos N° 4 y 5 se observa que la producción de materiales entre el 2005 y el 2010 ha sido irregular. Así tenemos que en determinados años se produjo y distribuyó material para ciertas lenguas en el nivel primario, y en los siguientes años, para otras lenguas en el nivel inicial. El informe de consultoría recientemente alcanzado a la Defensoría del Pueblo por la DIGEIBIR arriba a esta misma conclusión, y describe esta tendencia irregular de año en año para cada uno de los materiales educativos. Se señala, por ejemplo, que en el 2005 todos los materiales distribuidos para el nivel primario fueron en quechua, aimara y castellano. En el 2006 se distribuyeron materiales educativos para 11 lenguas, la mayoría amazónicas. En el 2007 se dejaron de distribuir en cinco lenguas respecto al 2006 —achual, bora, matses, machiguenga y wampis—. En el 2008 no se distribuyó ningún material educativo (Vivanco 2010: 25),⁶⁵ lo que evidentemente afectó la continuidad del programa de EIB.

Una de las razones esgrimidas en el mencionado informe para justificar dicha heterogeneidad —tanto a lo largo del tiempo como entre las distintas lenguas— es la

65 El texto de Vivanco fue enviado a la Defensoría del Pueblo mediante Oficio N° 265-2010-MED/VMGP/DIGEIBIR del 20 de octubre del 2010.

falta de disponibilidad anual de la misma asignación de fondos, por motivos de índole administrativa, política y financiera (Vivanco 2010: 25). Si bien la Defensoría del Pueblo considera que el tema presupuestal es un factor que debe ser tomado en cuenta, también señala que las prioridades para su asignación deberían reflejar la importancia que representa el bien o el servicio en la gestión de una política determinada.

Como se expresó anteriormente, el volumen de producción de materiales educativos para la zona andina —quechua y aimara— es mucho mayor que para la zona amazónica. En el informe de consultoría mencionado se señala que esto se debe a la mayor facilidad del envío de materiales a las zonas andinas que a las amazónicas, “lo que hace, hasta cierto punto, más económico la atención a estos grupos de demandantes de EIB, que a su vez, representa la mayor cantidad de estudiantes con lengua originaria” (Vivanco 2010: 25).

Considerando que este informe ha sido remitido por el propio órgano rector de la EIB, a la Defensoría del Pueblo le preocupa que el MED pueda suscribir como cierta esa afirmación, pues ello significaría que el Estado está desentendiéndose de su rol de garante de los derechos de todos los pueblos indígenas sin excepción, derechos que no deberían estar sujetos a factores condicionantes como, por ejemplo, la distancia geográfica.

Incluso tomando en cuenta que la población andina es mayor que la amazónica, el volumen de la producción de materiales educativos no es proporcional: la producción de materiales para la zona andina es 19 veces mayor que para la zona amazónica, mientras que la población andina es solo nueve veces mayor que la amazónica.

En el cuadro N° 14 se presenta el número de títulos de los materiales educativos producidos entre los años 2005 y 2010. En total suman 216 títulos entre libros, cuadernos de trabajo, manuales, textos para docentes y cartillas interactivas (los títulos se pueden ver en los anexos N° 7, 8 y 9).

Un aspecto que se debe resaltar en cuanto a los materiales educativos es la existencia de un gran número de títulos, principalmente para los pueblos andinos. Así, para el quechua de Cusco-Collao se han elaborado 33 títulos, que sumados al resto de lenguas andinas forman un conjunto de 128 títulos. En cuanto a los materiales para la zona amazónica, se aprecia un número mayor de títulos para los awajún (21) y los joni/shipibo-conibo (14).

El hecho de que haya tantos títulos podría parecer una respuesta adecuada a la diversidad, pero en términos de gestión resulta, más bien, poco eficiente, por cuanto una producción dispersa es más costosa. Así, se requiere una mayor inversión de recursos —humanos y financieros— y de tiempo, debido a la complejidad de los trámites administrativos en el sector público. En tal sentido, la Defensoría del Pueblo considera importante que la DIGEIBIR analice el conjunto de materiales que actualmente produce y distribuye a las escuelas de contextos indígenas, y establezca si existe concentración en una misma lengua; sobre la base de ese dato, podrá evaluar cuáles son sus necesidades tomando en cuenta criterios pedagógicos y de eficiencia en la gestión. Asimismo, considera relevante que en este proceso se considere la opinión de los especialistas EIB y de los equipos de producción de materiales que se han conformado a nivel regional y local.

Cuadro N° 14
Cantidad de títulos de los materiales educativos,
según lenguas originarias y por nivel educativo
Período 2005-2010

Lengua	Número de títulos para inicial	Número de títulos para primaria	Total	%
Lenguas andinas				
Quechua del Cusco	10	23	33	25,8
Aimara	11	20	31	24,2
Quechua de Áncash	12	16	28	21,9
Quechua chanka	11	15	26	20,3
Quechua de Incahuasi	1	5	6	4,7
General	1	1	2	1,6
Quechua wanka	0	2	2	1,6
Subtotal	46	82	128	100,0
	35,9	64,1		
Lenguas amazónicas				
Awajún	14	7	21	23,9
Joni/shipibo-conibo	11	3	14	15,9
Asháninka	0	11	11	12,5
Matsiguenga	0	10	10	11,4
Quechua de Lamas	1	4	5	5,7
Matses	0	4	4	4,5
Uni/cashibo cacataibo	0	4	4	4,5
Candoshi shapra	1	3	4	4,5
Ese'ejja	0	4	4	4,5
Campo piyapi/shawi	1	2	3	3,4
Achual	0	1	1	1,1
Miamuna/bora	0	1	1	1,1
Shuar-huampis	0	1	1	1,1
Yine/piro	0	1	1	1,1
Harakmbut/amarakaeri	1	3	4	4,5
Subtotal	29 (33,0%)	59 (67,0%)	88	100
Total títulos andinos y amazónicos	75	141	216	
Castellano	6	20	26	

Fuente: DIGEIBIR.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Finalmente, para la Defensoría del Pueblo es sumamente importante que la DIGEIBIR lidere las funciones de monitoreo de uso, pertinencia y eficacia de los materiales educativos producidos y distribuidos a nivel nacional. Asimismo, que gestione recursos para la elaboración de materiales educativos dirigidos a pueblos indígenas que hasta la fecha no cuentan con estos. Dichas acciones tendrían que formar parte de un plan que considere el proceso de normalización de lenguas y otros procesos de construcción lingüística necesarios para pasar a la literacidad desde la lengua indígena. La elaboración de material educativo por pueblo debe incluir textos y cuadernos de trabajo para las diferentes áreas y niveles, textos en castellano como segunda lengua, y textos en lengua indígena como segunda lengua.

4.3.2. Responsabilidad de la DRE en la elaboración de materiales

La mayoría de las DRE supervisadas —excepto Pasco, Junín, Cajamarca y Amazonas— han señalado que las escuelas de su jurisdicción han recibido del MED material educativo en lengua originaria. No obstante, las DRE de Loreto y Ucayali aclararon que dichos materiales son solo para determinadas lenguas; es decir, no cubren todas las que existen en sus respectivas jurisdicciones

Los materiales recibidos corresponden a las siguientes lenguas: quechua —con especificaciones, como por ejemplo, quechua de Incahuasi y quechua de Lamas—, aimara y jacaru, asháninka, awajún, yine, shawi, wampi, matsiguenga, shipibo-conibo y cacataibo.

Llama la atención en cuanto a materiales educativos que los datos brindados por algunas DRE difirieran de los proporcionados por las UGEL de la misma región. Se observan, así, distintas situaciones (véase el cuadro N° 15). La primera es que las DRE y las UGEL de la región coincidan en señalar que sí existen materiales educativos en lengua originaria en las escuelas —casos de Ayacucho, Apurímac, Cusco, Lambayeque, Ucayali y Amazonas—. La segunda consiste en que la DRE sostiene que sí existen materiales educativos en las escuelas, pero las UGEL de esa región —o algunas de estas— afirman lo contrario —casos de Huancavelica, Áncash, Loreto y San Martín—. Esta contradicción denota la existencia de problemas relacionados con volúmenes de producción insuficientes, con fallas logísticas en la distribución del material a las escuelas o con la inexistencia de materiales en ciertas lenguas.

Una situación inversa se produce cuando algunas DRE mencionan que las escuelas no cuentan con materiales, pero las UGEL afirman que sí —casos de Junín y Cajamarca—, lo que revela el desconocimiento por parte de las DRE de que las UGEL están siendo apoyadas en el tema de materiales educativos por instituciones privadas, o que existen equipos locales que producen materiales educativos. Esta situación parece evidenciar, en cualquier caso, problemas de comunicación y coordinación entre niveles de gestión descentralizada.

La última situación observada es aquella en que la DRE y la UGEL de la misma región señalan que las escuelas no cuentan con material en lengua originaria; este es el caso de Pasco.

Cuadro N° 15
Existencia de materiales educativos en las escuelas,
según las DRE y UGEL

Situaciones identificadas	N	Región
La DRE y todas sus UGEL señalan que las escuelas sí cuentan con material educativo	6	Ayacucho, Apurímac, Cusco, Lambayeque, Ucayali y Amazonas
La DRE señala que las escuelas sí cuentan con material educativo, pero algunas de sus UGEL dicen que no	3	Áncash, Loreto y San Martín
La DRE señala que las escuelas sí cuentan con material educativo, pero todas sus UGEL dicen que no	1	Huancavelica
La DRE señala que las escuelas no cuentan con material educativo, pero algunas de sus UGEL dicen que sí	2	Junín y Cajamarca
La DRE y todas sus UGEL declaran que las escuelas no cuentan con material educativo	1	Pasco
La DRE o las UGEL presentan información incompleta sobre el material educativo	3	Huánuco, Madre de Dios y Puno
Total	16	

– Material educativo en la lengua originaria, según área curricular

En las DRE y UGEL cuyas escuelas disponen de materiales educativos se observa que, fundamentalmente, estos son para el área de Comunicación Integral y, en menor grado, para el área de Lógico-Matemática. Para las áreas de Ciencia y Ambiente, y Personal Social, el material educativo es escaso, pues la producción es mínima. Sobre esta situación hay distintas posiciones. Unas plantean la conveniencia de disponer de materiales para cada una de las áreas, mientras que otras señalan que es mejor elaborar materiales integrados.

Cuadro N° 16
Disponibilidad de material educativo en lengua originaria, según área curricular

Áreas curriculares	DRE	UGEL		
		Zona andina	Zona amazónica	Total
Comunicación Integral	8	27	31	58
Lógico Matemática	8	14	18	32
Ciencia y Ambiente	1	3	0	3
Personal Social	1	2	0	2
Otro		6	0	6
Total	18	52	49	101

Existe también otro problema: hay materiales educativos que el MED ya no envía a las escuelas. En el cuadro N° 17 se aprecia el tiempo transcurrido desde la última vez que las DRE y UGEL recibieron material educativo: a veces son dos, tres, cuatro e incluso más de cinco años. Esta situación evidencia el patrón de irregularidad en la producción de materiales por parte del MED.

Cuadro N° 17
Materiales en lengua originaria distribuidos por el MED

¿Cuándo fue la última vez que recibió material educativo?*	DRE	UGEL		
		Zona andina	Zona amazónica	Total UGEL
Hace más de cinco años	1	3	1	4
Hace tres a cuatro años	4	3	7	10
Hace dos años	5	5	4	9
Hace un año	6	4	4	8
El presente año	2	11	5	16
Total	18	26	21	47

*Respuesta de tipo múltiple

- Material educativo en lengua originaria elaborado por las DRE

En la revisión de las principales normas que regulan la gestión educativa a nivel descentralizado, no se ha encontrado que las DRE tengan la función específica de producir materiales educativos.⁶⁶ Solo el PEN, en su política 3.1, menciona una política de producción regional de materiales con contenidos pertinentes e interculturales. No obstante, algunas DRE han venido produciendo materiales educativos en la lengua originaria de sus poblaciones locales. En el cuadro N° 18 se aprecia el número de DRE que elaboran materiales educativos en lengua originaria: Ayacucho, Apurímac, Cusco, Huancavelica, San Martín, y Ucayali. Los materiales elaborados son en las lenguas awajún, quechua y yine, según informaron las DRE consultadas.

Cuadro N° 18
Número de DRE que declararon elaborar material educativo en lengua originaria

Tipo de respuesta	N° de DRE
No elaboran material	8
Sí elaboran material	6
NS/NR	0
Total	14

Adicionalmente, se preguntó sobre los principales problemas que enfrentan las DRE para producir materiales educativos. Entre las razones más importantes que declararon figuran problemas de

66 Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Art. N° 47), Ley N° 28044, Ley General de Educación, D. S. 009-2005, Reglamento de Gestión del Sistema Educativo.

presupuesto y de logística, carencia de equipos locales adecuadamente implementados para la elaboración de textos escolares y, en menor grado, la ausencia de un especialista en EIB y de alfabetos de la lengua nativa.

4.3.3. Responsabilidad de las UGEL en la elaboración de materiales

El 46% de las UGEL afirman que las escuelas carecen de materiales en la lengua originaria. La mayoría de las UGEL que declaran esto son amazónicas, lo cual es congruente con el hallazgo señalado anteriormente acerca de que existe un número mínimo de materiales educativos en lenguas amazónicas.

Cuadro N° 19
¿Las escuelas EIB cuentan con materiales en la lengua originaria de los pueblos indígenas?

	UGEL			
	Zona andina	Zona amazónica	Total UGEL	
	N	N	N	%
Sí	16	13	29	54,2
No	5	11	16	45,8
Total	21	24	45	100,0

En el cuadro N° 20 se presenta la relación de las UGEL que señalaron que sus escuelas no cuentan con materiales.

Cuadro N° 20
UGEL cuyas escuelas no cuentan con materiales
educativos

Zona	UGEL
UGEL amazónicas	Alto Putumayo (Loreto) Chanchamayo (Junín) Huacaybamba (Huánuco) Manu (Madre de Dios) Moyobomba (San Martín) Oxapampa (Pasco) Puerto Inca (Huánuco) Rioja (San Martín) Satipo (Junín) Tambopata (Manu) Tarapoto (San Martín)
UGEL andinas	Acobamba (Huancavelica) Cajamarca (Cajamarca) Carlos Fermín Fitzcarrald (Áncash) Churcampa (Huancavelica) Huancayo (Junín)

- Material educativo elaborado por las UGEL en la lengua originaria

Algunas UGEL —aunque hasta el momento no son muchas— también vienen incursionando en la elaboración de materiales educativos en lenguas originarias. De las 45 UGEL que enviaron información, las que respondieron que producían sus propios materiales son 11: Churcampa (Huancavelica); San Ignacio (Cajamarca); Condorcanqui (Amazonas); La Convención (Cusco); Datem del Marañón, Maynas y Ramón Castilla (Loreto); Alto Amazonas y Tarapoto (San Martín); y Coronel Portillo y Atalaya (Ucayali).

Las lenguas en las que se han elaborado estos materiales son awajún, asháninka, jakaru, matsiguenga, joni o shipibo-conibo, wampi y yine.

En cuanto a los problemas que enfrentan las UGEL para la elaboración de materiales en lengua originaria, los principales son la falta de recursos humanos y físicos. Otras barreras específicamente mencionadas son la ausencia de oportunidades de capacitación; el no contar con especialistas en EIB; la no participación de los docentes debido a la lejanía de sus centros de trabajo, y la falta de recursos para la impresión.

Otra respuesta fue la ausencia de una política pública y privada de apoyo a la EIB, categoría que agrupa respuestas relacionadas con la falta de definición de una política de apoyo —a nivel local y regional— por parte de los gobiernos locales y regionales, así como de las ONG. También se subrayó la carencia de presupuesto.

Por último, se mencionaron problemas de planificación y de escasez de tiempo debido a las múltiples actividades que los docentes deben cumplir en las UGEL, y al hecho de que ellos no dominan la lengua ni la escritura de los pueblos originarios.

4.4. MONITOREO Y ASESORÍA

La implementación de la EIB, tanto en las instancias descentralizadas como en las escuelas EIB, debería ser supervisada y monitoreada por personal especializado de las DRE y de las UGEL; es decir, por los denominados especialistas de educación.

Si bien el MED establece las funciones que debe desarrollar cada uno de los órganos de línea de las DRE, no señala las funciones específicas que les corresponde realizar a los especialistas de los diferentes niveles educativos,⁶⁷ y mucho menos a los especialistas de EIB. Esta información fue corroborada por la propia DIGEIBIR.⁶⁸

Debido a este vacío normativo, las DRE y UGEL han diseñado y elaborado sus propios manuales de organización y funciones, estableciendo las funciones, competencias y estructura organizacional de cada una de sus áreas administrativas. Esto ha generado que en la actualidad exista una disparidad en las funciones que deben cumplir los especialistas de educación a nivel nacional, situación que amerita ser analizada.

4.4.1. Labor de los especialistas en las DRE

Como ya se dijo, luego de una exhaustiva revisión de la extensa legislación vigente en materia educativa, se advierte la ausencia de una norma legal que defina con exactitud quién es un especialista en educación y qué perfil profesional se requiere para desempeñar este cargo.

En ese contexto, y ante la necesidad de precisar las responsabilidades de un especialista en EIB, se recurrió

67 Los especialistas, funcionalmente, dependen de la Dirección de Gestión Pedagógica de la DRE o UGEL.

68 Mediante el Oficio N° 301-ME/VMGP/DIGEIBIR-2010, del 24 de noviembre del 2010, la DIGEIBIR le informó a la Defensoría del Pueblo lo siguiente: “Al respecto debo informar que en el MOF [del MED] no se expresa explícitamente las funciones de los especialistas EIB. Sin embargo, estas a su vez se desprenden de las funciones de cada dirección nacional, regional y local”.

al D.S. N° 003-2008-ED,⁶⁹ a la Directiva N° 012-2010-ME/SG-OGA-UPER⁷⁰ y a los Manuales de Organización de las DRE Sobre esa base puede afirmarse que *un especialista en EIB es quien cumple las funciones de asesoría, supervisión, capacitación y monitoreo del servicio educativo prestado en las escuelas EIB de su jurisdicción, para lo cual requiere tener el perfil profesional de un docente EIB⁷¹, conocer el Diseño Curricular EIB y contar con una experiencia mínima de 5 años en la función educativa o 15 años, en caso de ser jubilado o cesante, debidamente certificados.*

Cabe señalar que, el monitoreo es una herramienta de gestión y supervisión para controlar el avance de los proyectos, programas o planes en ejecución, el cual proporciona información sistemática, uniforme y fiable, permitiendo comparar los resultados con lo que se planificó.

A diferencia de la supervisión, el monitoreo se puede efectuar con el análisis de la información, enviada por los diferentes niveles, sin ir al terreno. Su objetivo es identificar logros y problemas, determinar su importancia, analizar sus causas, y adoptar medidas pertinentes en forma inmediata.⁷²

69 Reglamento de la Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial, Ley N° 29062.

70 Directiva N° 012-2010-ME/SG-OGA-UPER, Normas y Procedimientos para la Contratación de Docentes en Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica y Técnico-Productiva en el Período Lectivo 2010. Aprobada por la R. J. N° 0126-2010-ED del 10 de febrero del 2010.

71 Véase en el glosario la definición de *docente EIB* propuesta por la Defensoría del Pueblo.

72 Extraído de: http://www.paho.org/english/ad/fch/im/isis/epi_mod/spanish/6/moni_concepto.asp. Última visita: 29 de marzo de 2011.

Por otro lado, la asesoría es una actividad mediante la cual se brinda el apoyo necesario a las personas que lo requirieren para el desarrollo de diferentes actividades. La finalidad de una asesoría es precisamente ofrecer ayuda a las personas en aquellas actividades que les presentan dificultades o problemas, por tal motivo, la persona encargada de brindar la asesoría deberá ser un profesional o especialista en la materia a tratar.

De acuerdo con lo dispuesto en la Directiva N° 012-2010-ME/SG-OGA-UPER, las plazas de especialistas en educación son cubiertas mediante destaque y encargo de personal docente nombrado. Es decir, solo en casos excepcionales se contrata a docentes que cumplan con los requisitos exigidos.⁷³

A pesar de la disposición expresa que exige el cumplimiento de los requisitos señalados, durante la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, con relación al perfil profesional de los especialistas en EIB de las DRE, se pudo conocer que solo siete DRE cuentan con especialistas que tienen formación inicial o en servicio en la especialidad de EIB.

73 Los requisitos exigidos para un especialista de educación, según la Directiva N° 012-2010-ME/SG-OGA-UPER, son los siguientes:

- Título profesional pedagógico en la modalidad, forma, nivel o ciclo educativo requerido.
- Experiencia mínima de cinco (05 años) en la función educativa, ya sea en el sector público o privado.
- Acreditar capacitación(es) docente(s) en los últimos 03 años por un mínimo acumulado de 600 horas.
- Rendir una evaluación sobre la función a desempeñar y sobre el Diseño Curricular de la modalidad, forma, nivel o ciclo educativo requerido.
- Si es profesor cesante o jubilado deberá acreditar además como mínimo quince (15) años de tiempo de servicios reconocidos mediante resolución”.

Cuadro N° 21
Especialistas EIB en las DRE

DRE	Apellidos y nombres	Indígena	Etnia	Condición	Formación en EIB
Áncash	Robles Andrade, Samuel	Sí		Nombrado	No
Apurímac	Sánchez Sánchez, Dámaso	Sí	Mestiza	Nombrado	Sí
Ayacucho	Villar Huachaca, Mary D.	Sí	Quechua	Nombrado	No
Cajamarca	Muñoz Álvarez, Ramón	No		Nombrado	No
	Huarangal Villate, Irma	No		Nombrado	No
	Ruiz Aldave, Walter	No		Nombrado	No
Cusco	Peralta Ccama, Hipólito	Sí	Quechua	Nombrado	Sí
Huancavelica	López Escobar, Magno	Sí	Quechua	Nombrado	Sí
Lambayeque	Jiménez Cervantes, Matilde	No		Nombrado	Sí
Loreto	Tavares Cudive, David	Sí	Mury	Nombrado	No
	López Rodríguez, Nélica	Sí	Bora	Nombrado	Sí
Pasco	Miranda Figueroa, Juan	Sí		Nombrado	No
San Martín	Tanques Aschut, Pancho	Sí	Awajún	Nombrado	Sí
Ucayali	Marques Pinedo, Luis	Sí	Shipibo	Nombrado	Sí

En el cuadro N° 21 también se puede apreciar que cuatro especialistas en EIB, a pesar de provenir de una población o etnia indígena, no cuentan con la formación en EIB, requisito que se exige para ocupar tal cargo. Eso significa que al momento de realizar las designaciones, estas DRE no cumplieron con exigir dicho requisito.

– Funciones de los especialistas de EIB

Tal como se explicó anteriormente, las funciones específicas que deben cumplir los especialistas de EIB y los especialistas de otras áreas pedagógicas o niveles educativos han sido establecidas por cada DRE en sus respectivos manuales de organización y funciones (MOF). Esta situación no ha permitido uniformar las funciones que deben cumplir los especialistas de educación del mismo nivel o de la misma especialidad de una DRE.

Así por ejemplo, comparando las funciones específicas de los especialistas de EIB de las DRE de Ucayali y Ayacucho, establecidas en sus respectivos MOF, se pudo observar que mientras el primer especialista tiene como funciones, entre otras, participar en la formulación del Proyecto Educativo Regional (PER) y el Plan Estratégico Institucional (PEI) en coordinación con las oficinas competentes, mantener actualizada la base de datos de los sistemas informáticos y tecnología educativa que se manejan en gestión pedagógica, y participar en las acciones de medición de la calidad educativa que se realicen en la jurisdicción de la DRE, el segundo especialista no realiza esas labores ni ninguna similar. En el anexo N° 10 se presenta de manera completa el cuadro comparativo de las funciones realizadas por los especialistas de estas DRE.

– Cumplimiento de las visitas de monitoreo y asesoría

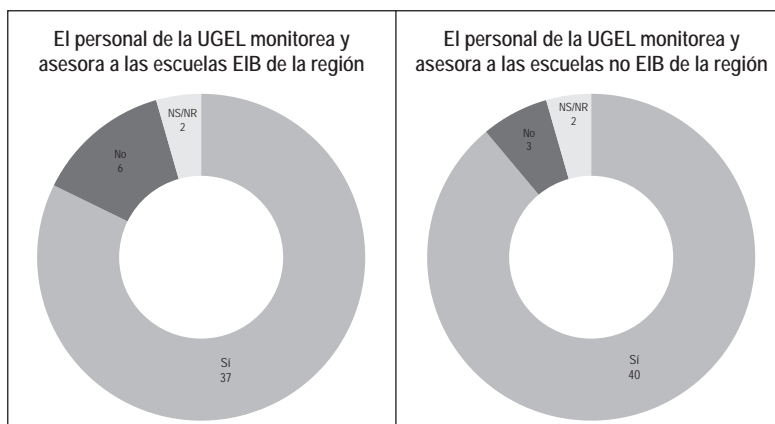
A través de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo se pudo conocer que el número de visitas de monitoreo y asesoría que se realizan a las escuelas EIB (9) es menor en comparación con las visitas que se hacen a las escuelas no EIB (11), tal como se observa en el gráfico N° 1.

– Responsables de las visitas de monitoreo y asesoría a escuelas EIB

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo ha observado que, a pesar de lo establecido en las normas mencionadas, el monitoreo y la asesoría a escuelas EIB no son actividades que realizan exclusivamente los especialistas de EIB, sino también el jefe del Área de Gestión Pedagógica y los especialistas de otras áreas o niveles educativos. Así tenemos que de las dieciséis DRE supervisadas, en nueve de ellas esta

función es realizada por el especialista en EIB, mientras que en las cinco restantes está a cargo de otro profesional.

Gráfico N° 1
Cumplimiento de visitas de monitoreo y asesoría a las escuelas EIB y escuelas no EIB



Cuadro N° 22
Personal que realiza las visitas de monitoreo y asesoría a las escuelas EIB*

Responsable de las visitas	Total DRE
Especialista en EIB	9
Personal distinto del especialista en EIB	5
Total	14

* Las DRE de Huánuco y Madre de Dios no atendieron nuestro pedido de información.

– Frecuencia de las visitas de monitoreo y asesoría a las escuelas EIB

Respecto a la frecuencia de las visitas de monitoreo y asesoría, se pudo conocer que no todas las DRE cumplen con efectuar esta labor de monitoreo y asesoría y las que lo realizan lo hacen de manera esporádica, lo cual es sumamente preocupante.

Cuadro N° 23
Frecuencia de las visitas de monitoreo
y asesoría a las escuelas EIB*

Frecuencia	Total DRE
Mensual	5
Trimestral	3
No monitorea ni asesora	3
Anual	2
NS/NR	1
Total	14

* Las DRE de Huánuco y Madre de Dios no atendieron nuestro pedido de información.

Según lo informado por los especialistas de EIB entrevistados, la escasa e incluso nula frecuencia de visitas de monitoreo y asesoría, obedece a diversos motivos, estando entre los principales, el insuficiente presupuesto asignado, la lejanía de las comunidades donde se brinda la EIB y la falta de personal, como se puede observar en el cuadro N° 24.

Cuadro N° 24
Principales dificultades de los especialistas para
realizar las visitas de monitoreo y asesoría a las
escuelas EIB*

Principales dificultades	N°
Escaso presupuesto	11
Lejanía de las comunidades	8
Falta de personal	8
Falta de lineamientos claros	5
No está considerado dentro del POA	2
La DRE no da facilidades	2
NS/NR	2
Faltan materiales para realizar el monitoreo	1
Total	39

* Los resultados que se muestran corresponden a respuestas múltiples.

- Plan de visitas de monitoreo y asesoría a las UGEL y a las escuelas EIB

Las DRE y sus respectivos especialistas de EIB, de acuerdo a sus funciones, deben formular y diseñar un plan anual de visitas de monitoreo y asesoría tanto a las UGEL como a las instituciones educativas EIB de su jurisdicción. Con este propósito debe establecerse un cronograma anual, así como definir las responsabilidades y los aspectos que es preciso monitorear.

De las dieciséis DRE a las que la Defensoría del Pueblo solicitó un ejemplar de sus planes de monitoreo y asesoría, solo cinco cumplieron con remitirlos. Por lo que, se presume que las once restantes no cuentan con estos instrumentos de gestión.

En los planes de monitoreo y asesoría proporcionados por estas cinco DRE se pudo verificar que solo tres cuentan con un cronograma anual de visitas, las mismas que según se observó, se realizan únicamente a las instituciones educativas EIB de la jurisdicción de cada DRE, mas no a las UGEL que también se encuentran a su cargo y que, por lo tanto, también deberían ser monitoreadas y asesoradas.

Cuadro N° 25
DRE que presentaron sus planes de visitas de
monitoreo y asesoría

	DRE	Presentó su plan de visitas de monitoreo		
		Sí	No	No respondió
1	Amazonas	X		
2	Ancash		X	
3	Apurímac		X	
4	Ayacucho	X		
5	Cusco	X		
6	Huancavelica	X		
7	Junín		X	
8	Madre de Dios	X		
9	Puno		X	
10	Cajamarca			X
11	Huánuco			X
12	Lambayeque			X
13	Loreto			X
14	Pasco			X
15	San Martín			X
16	Ucayali			X
Total		5	4	7

– Objetivo de las visitas de monitoreo y asesoría

Entre las razones señaladas por las DRE para realizar las visitas de monitoreo y asesoría se mencionaron las siguientes: verificar el trabajo técnico-pedagógico que realizan los docentes en el aula; verificar el uso de las herramientas de gestión educativa, la adecuación y el manejo del Diseño Curricular Nacional (DCN); recoger información relacionada con la práctica pedagógica; e identificar los logros de aprendizaje de los estudiantes y la aplicación de la EIB.

– Informes de las visitas de monitoreo y asesoría

La Defensoría del Pueblo también solicitó a las 16 DRE supervisadas una copia de los informes realizados por los especialistas de EIB u otros profesionales encargados de efectuar las visitas a las UGEL y escuelas EIB de su jurisdicción. Sin embargo, solo tres DRE atendieron el pedido.

Cuadro N° 26
DRE que presentaron informes de visitas de monitoreo y asesoría

	DRE	Presentó informe		
		Sí	No	No respondió
1	Amazonas		X	
2	Áncash		X	
3	Apurímac		X	
4	Ayacucho	X		
5	Cusco		X	
6	Huancavelica	X		
7	Junín		X	
8	Madre de Dios	X		
9	Puno		X	
10	Cajamarca			X
12	Lambayeque			X
13	Loreto			X
14	Pasco			X
15	San Martín			X
16	Ucayali			X
	Total	3	6	7

Sobre la base de los informes de visitas de monitoreo y asesoría remitidos se puede establecer que los especialistas de EIB u otro personal encargado de

esa labor se dedican principalmente a las siguientes tareas:

- La revisión de documentos técnico-pedagógicos y administrativos
- El control de la asistencia de docentes y alumnos
- La observación de la clase
- La verificación de la aplicación del Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje
- La verificación de la aplicación del Diseño Curricular Nacional
- El análisis de los trabajos pedagógicos.

Cabe señalar que en los informes presentados se aprecia, por un lado, que la información es insuficiente; y por otro, que no hay claridad sobre las actividades realizadas en el cumplimiento de esta tarea.

4.4.2. Labor de los especialistas en las UGEL

En el acápite referido a la labor de los especialistas en las DRE se explicó la falta de una definición del concepto *especialista en educación*, así como de la indefinición del perfil profesional requerido para ocupar tal cargo. Estas carencias se relacionan directamente con la designación de especialistas en EIB, que carecen de formación en EIB, tal como fue constatado por la Defensoría del Pueblo durante la supervisión realizada, en la cual se tomó conocimiento de que en seis UGEL, del total de supervisadas, se designó como especialistas en EIB a docentes que no cuentan con formación en EIB.

Más aún, cabe señalar que cinco especialistas en EIB de estas seis UGEL provienen de poblaciones o etnias indígenas, pero no poseen formación en EIB. Por este

motivo, se puede presumir que al momento de designar a sus especialistas, las UGEL no les han solicitado que acrediten su formación en la especialidad requerida para el cargo, como se puede observar en el cuadro N° 27.

Cuadro N° 27
Especialistas EIB en las UGEL

UGEL	Apellidos / nombres del especialista en EIB	Es indígena	Etnia	Condición	Tiene formación en EIB
Acobamba	Olivera Alcocer, Guillermo	No		Nombrado	No
Alto Amazonas	Guerrero Pisco, Moisés	Sí	Shiwilu	Nombrado	No
	Yuparima Anticona, Germán	Sí	Kokawa	Nombrado	No
	Chanchari Tamabi, Fátima	Sí	Shawi	Nombrado	Sí
Atalaya	Sebastián Gutiérrez, Richar	Sí	Asháninka	Nombrado	Sí
	Torres Cahuaza, Balbino	Sí	Gine	Nombrado	Sí
Bagua	Chávez Kuja, Alfonso	Sí	Awajún	Nombrado	Sí
	Esamat Wasming, David	Sí	Awajún	Nombrado	Sí
	Danucho Chimpa, Oswaldo	Sí	Awajún	Nombrado	Sí
Cajamarca	Cachi Mirchan, Gilmer	No			Sí
Canas	Maxi Apaza, Marcelino	Sí	Qanchi	Nombrado	No
Canchis	Erazo Lima, Roberto	Sí		Nombrado	Sí
Cangallo	Aronez Baygorrea, Eudocio	Sí	CC Pomabamba	Nombrado	Sí
Carabaya	Cancapa Chacón, Marina	Sí	Quechua andina	Contratado	Sí
Carlos Fermín Fitzcarrald	No cuentan con especialista en EIB				
Chanchamayo	Bernales Quillatupa, Daniel	Sí	Asháninka	Nombrado	Sí
Churcampá	Fishe Mamani, Samayani	Sí		Nombrado	No
Condorcanqui	Shimbutat Taish, Pedro	Sí	Awajún	Nombrado	Sí
Coronel Portillo	García Ventura, Leoncio	Sí	Shipibo	Nombrado	Sí
Fajardo	Phoico Fernández, Abraham	Sí	Oranira	Nombrado	Sí
	Rivera Díaz, Eulogio	Sí	Pachalina Vilcashuamán	Nombrado	Sí
Ferreñafe	Huamán Sánchez, Marcial	Sí	Incahuasi	Nombrado	Sí
	Purihuamán Calderón, Cronwell	Sí	Incahuasi	Nombrado	Sí
Grau	Carbajal Bolívar, René	Sí	Quechua	Nombrado	Sí

Informe Defensorial N° 152

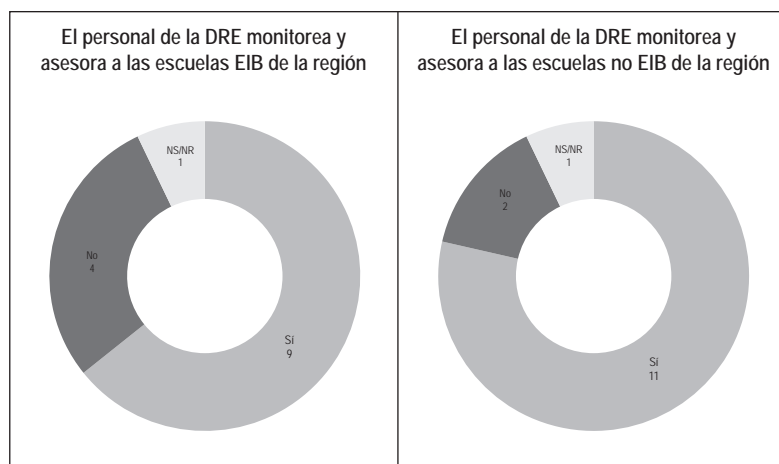
UGEL	Apellidos / nombres del especialista en EIB	Es indígena	Etnia	Condición	Tiene formación en EIB
La Convención	Cueva Cáceres, Javier	Sí	Quechua	Nombrado	No
	Díaz Sebastián, Timoteo	Sí	Gine	Nombrado	Sí
	Quillilli Bolívar, Marco	Sí	Quechua	Nombrado	Sí
	Kategaru Santos, Eliana	Sí	Matsiguenga	Nombrado	Sí
	Urquiza Sebastián, Raquel	Sí	Gine	Nombrado	Sí
Lamas	Sangama Sangama, Inocente	Sí	Kechua	Nombrado	Sí
	Cachique Amasifuen, Segundo	Sí	Kechua	Nombrado	Sí
Mariscal Luzuriaga	Flores Carranza, Hilda R.	No		Contratado	No
Maynas	Isuiza Guerra, Noyda	No		Nombrado	Sí
Moyobamba	Pesa Cahuaza, Elías	Sí	Awajún	Nombrado	Sí
Mariscal Ramón Castilla	López de Mora, Gloria Mercedes	Sí	Bora	Nombrado	
Oxapampa	Jumanga Shopa, Javier	Sí	Asháninka	Nombrado	Sí
Pangoa	Ríos Casancho, Víctor Antonio	Sí	Nomatsiguenga	Contratado	Sí
Paruro	Valencia Salcedo, Claudia			Nombrado	
Pichanaki	Quinchari Castro, Elmer	Sí	Asháninka	Contratado	Sí
Pomabamba	Dominguez Castillo, Máximo			Nombrado	Sí
	Vidal López, Heli Walter			Contratado	Sí
Huanta	Valencia Aguilar, Edgar	Sí	Quechua	Contratado	Sí
Río Tambo	Almonacid Leya, Caleb	Sí	Asháninka	Contratado	Sí
Rioja	Gómez, Linda	Sí	Awajún	Nombrado	Sí
	Cahuaso, Zenobia	Sí	Awajún	Nombrado	Sí
San Ignacio	Taki Bazán, Félix	Sí	Awajún	Nombrado	Sí
Tarapoto	Valderrama Padilla, Teodora	No		Nombrado	Sí
Satipo	Vásquez Quinchocro, Edwin	Sí	Asháninka	Contratado	Sí
Tambopata	Osorio Acevedo, Adolfo	Sí		Nombrado	Sí

Lo observado en el cuadro N° 27, permite suponer que, debido a la ausencia de un perfil profesional establecido por el MED, para ocupar tal cargo, las UGEL designan a algún docente que a su consideración puede cumplir la función de especialista en EIB, sin evaluar previamente su formación profesional en la especialidad.

- Cumplimiento de las visitas de supervisión y monitoreo en las UGEL

A través de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, se pudo conocer que el número de visitas de monitoreo y asesoría que se realizan a las escuelas EIB (37) es menor en comparación con las visitas que se hacen a las escuelas no EIB (40), tal como se observa en el gráfico N° 2.

Gráfico N° 2
Cumplimiento de visitas de monitoreo y la asesoría a las escuelas EIB y a las escuelas no EIB



- Responsables de las visitas de monitoreo y asesoría a las escuelas EIB

Con relación al personal que efectúa las visitas de monitoreo y asesoría a las instituciones educativas EIB, mediante la supervisión defensorial realizada se pudo conocer que, al igual que en las DRE, esta actividad no

es función exclusiva de los especialistas en EIB. Así, de las cincuenta UGEL supervisadas, en treinta y cuatro son los propios especialistas en EIB los encargados de dicha actividad, mientras que en el resto la ejecutan otros profesionales.

Cuadro N° 28
Personal que realiza las visitas de monitoreo y asesoría a las escuelas EIB*

Responsable de las visitas	Total UGEL
Especialista en EIB	34
Personal distinto del especialista en EIB	11
Total	45

* Las UGEL de Huánuco, Cajatambo, Oyón, Ucayali y Moho no atendieron el pedido de información.

- Frecuencia de las visitas de monitoreo y asesoría a docentes de escuelas EIB

Respecto a la frecuencia de las visitas de monitoreo y asesoría, se pudo conocer que no todas las UGEL cumplen con esta labor de supervisión y que algunas lo hacen esporádicamente, lo cual es sumamente preocupante.

Cuadro N° 29
Frecuencia de las visitas de monitoreo y asesoría a las escuelas EIB*

Frecuencia	Total UGEL
Trimestral	17
Semestral	10
Mensual	6
No monitorea ni asesora	6
Anual	4
NS/NR	2
Total	45

* Las UGEL de Huánuco, Cajatambo, Oyón, Ucayali y Moho no atendieron el pedido de información.

Según lo informado por los especialistas en EIB entrevistados, este número reducido de visitas o la inexistencia de estas obedece, al igual que lo ocurrido en las DRE, a determinadas causas: el escaso presupuesto asignado, la lejanía de las comunidades donde se brinda la EIB y la falta de personal, entre otras (cuadro N° 30).

Cuadro N° 30
Principales dificultades de los especialistas de la UGEL para realizar las visitas de monitoreo y asesoría a las Escuelas EIB*

Principales dificultades	Nº
Escaso presupuesto	37
Lejanía de las comunidades	28
Falta de personal	16
No está considerado dentro del POA	11
NS/NR	4
Ninguna	2
Falta de lineamientos claros	1
Total	99

* Los resultados que se muestran corresponden a respuestas múltiples.

- Plan de visitas de monitoreo y asesoría a docentes de las escuelas EIB

Durante la supervisión realizada, la Defensoría del Pueblo también solicitó a las cincuenta UGEL supervisadas que remitieran una copia del plan de visitas de monitoreo y asesoría a las instituciones educativas EIB de su jurisdicción, pero solo diecinueve atendieron el pedido. Cabe presumir que las demás no cuentan con estos instrumentos de gestión.

Cuadro N° 31
UGEL que presentaron sus planes de visitas de monitoreo y asesoría*

	DRE	UGEL	Presentó plan de visitas de monitoreo	
			Sí	No
1	Áncash	Mariscal Luzuriaga	X	
2	Ayacucho	Cangallo	X	
3		Víctor Fajardo	X	
4		Huanta	X	
5	Apurímac	Cotabambas		X
6		Graú		X
7	Amazonas	Bagua		X
8	Cusco	Paruro	X	
9		Canas	X	
10		Canchis	X	
11		La Convención	X	
12	Huancavelica	Acobamba	X	
13	Huánuco	Puerto Inca		X
14		Huánuco	X	
15	Junín	Huancayo		X
16		Satipo		X
17		Pangoa	X	
18		Chanchamayo	X	
19		Pichanaki		X
20	Lambayeque	Ferreñafe	X	
22	Loreto	Nauta		X
23		Maynas		X
24	Pasco	Oxapampa	X	
25	Puno	Carabaya	X	
26		Moho	X	
27	San Martín	Lamas		X
28		Rioja		X
29		Moyobamba	X	
30		Alto Amazonas	X	
31		Tarapoto	X	
Total			19	12

* Las UGEL que no figuran en la relación no atendieron el pedido de información

En las referidas copias de los planes de visita remitidos, se constató que solo dieciseis UGEL cuentan con un cronograma anual para que los especialistas en EIB o el personal encargado efectúen estas actividades.

– Objetivo de las visitas de monitoreo y asesoría

Entre las razones señaladas por las UGEL para realizar las visitas de monitoreo y asesoría se observa gran similitud a las razones expuestas por las DRE, es decir, verificar el trabajo técnico-pedagógico que realizan los docentes en el aula; verificar el uso de las herramientas de gestión educativa, la adecuación y el manejo del Diseño Curricular Nacional (DCN); recoger información relacionada con la práctica pedagógica; e identificar los logros de aprendizaje de los estudiantes y la aplicación de la EIB.

– Informes de las visitas de monitoreo y asesoría

Del mismo modo, durante la supervisión defensorial también se solicitó a las cincuenta UGEL supervisadas, nos remitan las copias de los informes de las visitas de monitoreo y asesoría realizadas por los especialistas en EIB a las instituciones educativas EIB de su jurisdicción. Tan solo doce cumplieron con lo requerido.

Cuadro N° 32
UGEL que presentaron informes sobre las visitas de
monitoreo y asesoría efectuadas*

	DRE	UGEL	Presentó plan de visitas de monitoreo	
			Sí	No
1	Áncash	Mariscal Luzuriaga		X
2	Ayacucho	Cangallo	X	
3		Victor Fajardo	X	
4		Huanta	X	
5	Apurímac	Cotabambas		X
6		Graú		X
7	Amazonas	Bagua		X
8	Cusco	Paruro		X
9		Canas		X
10		Canchis		X
11		La Convención	X	
12	Huancavelica	Acobamba	X	
13	Huánuco	Puerto Inca		X
14		Huánuco		X
15	Junín	Huancayo		X
16		Satipo	X	
17		Pangoa	X	
18		Chanchamayo	X	
19		Pichanaki		X
20	Lambayeque	Ferreñafe	X	
21	Lima	Cajatambo		X
22	Loreto	Nauta		X
23		Maynas		X
24	Pasco	Oxapampa		X
25	Puno	Carabaya	X	
26		Moho		X
27	San Martín	Lamas		X
28		Rioja		X
29		Moyobamba		X
30		Alto Amazonas	X	
31		Tarapoto	X	
Total			12	19

* Las UGEL que no figuran en la relación no atendieron el pedido de información.

De forma similar a lo sucedido con las DRE, luego de la revisión de los informes de las visitas de monitoreo y asesoría remitidos, se deduce que los especialistas en EIB de las UGEL u otro personal encargado de esa labor se dedican principalmente a las siguientes tareas:

- La revisión de documentos técnico-pedagógicos y administrativos,
- El control de la asistencia de docentes y alumnos
- La observación de las clases.
- La verificación de la aplicación del Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje.
- La verificación de la aplicación del Diseño Curricular Nacional
- El análisis de los trabajos pedagógicos

Cabe señalar que en los informes proporcionados por las UGEL también se pudo notar la escasez de información y la falta de claridad respecto a las actividades desarrolladas por el personal encargado de la visita.

Resumen del capítulo

En este capítulo se ofrecen los resultados de la supervisión sobre aspectos muy importantes relacionados con la planificación. El primero tiene que ver con la definición de los conceptos básicos para la gestión de la EIB; y el segundo, con el proceso de diversificación curricular. Asimismo, se desarrolla el tema de los materiales educativos para la EIB y la labor de monitoreo y asesoría.

Conceptos básicos en la EIB

Respecto a los conceptos básicos o fundamentales en la EIB, la Defensoría del Pueblo ha encontrado que existe un grave problema de indefinición de lo que es *Demanda de EIB*, *Escuela EIB* y *Docente EIB*. Se ha observado que hay una falta de concordancia sobre estos temas en los principales instrumentos de gestión educativa tales como el PESEM y los Lineamientos Nacionales de la Educación Intercultural Bilingüe. Evidentemente esta indefinición de conceptos básicos está afectando la gestión de la EIB.

Esta falta de precisión de los conceptos también se extiende a nivel de las DRE y de las UGEL. Si se contara con estos conceptos claramente definidos, las instancias regionales y locales posiblemente podrían cumplir con mayor eficiencia sus funciones correspondientes a la EIB

Corresponde al MED, dentro de sus funciones en relación a la implementación de la política de EIB, definir estos conceptos básicos de la gestión de la EIB. La precisión conceptual ayudaría también a determinar con mayor exactitud la demanda de EIB, es decir, el número de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos indígenas que requieren de estos programas. Asimismo, contribuiría a una mejor planificación de los procesos de capacitación y contratación de docentes que se requiere para los programas EIB. Finalmente, coadyuvaría con las tareas de monitoreo y evaluación de escuelas que cumplen con las condiciones del servicio de EIB.

Diversificación curricular

Por otro lado, la pertinencia del currículo es un aspecto medular en la EIB. Según documentos del MED, diversificar el currículo consiste en adecuar y enriquecer el DCN para responder con pertinencia a las necesidades, demandas y características de los estudiantes y de la realidad social, cultural y geográfica de las diversas zonas y regiones de nuestro país.

Y para llevar a cabo un adecuado proceso de diversificación y de construcción curricular en la EIB es necesario contar con criterios técnicos. La definición de estos criterios es responsabilidad de la DIGEIBIR, según lo establece el inc. f del art 43 del ROF del MED. Sin embargo, aún no se cuenta con un documento oficial elaborado por esta Dirección, que establezca dichos criterios aplicables en y para todas las instancias de gestión educativa.

A nivel regional y local, las DRE y las UGEL tienen la responsabilidad de elaborar instrumentos que orienten

la diversificación curricular. Los resultados arrojan que de las 45 UGEL supervisadas, 25 no cumplieron con elaborar las Orientaciones para la diversificación curricular (12 de la región andina y 13 de la región amazónica). Y de las 18 que sí lo hicieron, sólo 14 cumplieron con distribuir este documento a las escuelas (8 de la región andina y 6 de la región amazónica). En el caso de las DRE, la mayoría de las regiones supervisadas sí cuentan con alguno de los documentos orientadores de la diversificación curricular (Diseño, Propuesta o Lineamientos Curriculares Regionales) salvo Amazonas y Pasco.

Pero un aspecto que ha llamado la atención en las observaciones de aula realizadas en las escuelas seleccionadas para la supervisión, es que la mayoría de docentes trabaja directamente con el DCN, es decir, no hacen diversificación curricular.

Entre las principales razones que adujeron las UGEL por las cuales no elaboraron lineamientos u orientaciones para la diversificación curricular están: falta de presupuesto y de especialistas, no priorización de dicha labor en el Plan Operativo Institucional (POI) y la falta de capacitación en el tema. Y entre las principales dificultades que tienen los docentes de las escuelas EIB para realizar la diversificación curricular, según lo manifestado por las DRE y las UGEL, están: debilidades en la formación y capacitación docente, debilidades en la gestión institucional, y carencia de un DCN pertinente y realista.

Otro aspecto identificado es que, aún cuando el Diseño Curricular Nacional (DCN) se caracteriza por ser flexible, abierto y diversificable, estos rasgos no se están evidenciando en el área de Educación Religiosa,

en donde se ha optado por la enseñanza de la religión católica, dejando de lado otras formas de espiritualidad y religiosidad como las que practican los pueblos indígenas u otras poblaciones.

Material educativo para la EIB

El MED ha desarrollado un importante esfuerzo en la elaboración y provisión de textos y materiales para la EIB. Así tenemos que, entre el 2005 y mediados del 2010, ha producido y distribuido cerca de dos millones 500 mil textos. Asimismo, debe reconocerse lo avanzado en la tarea de normalización de los alfabetos. A la fecha se cuenta ya con 13 lenguas normalizadas: tres andinas y 10 amazónicas.

No obstante, subsisten aun grandes desafíos para lograr atender al conjunto de pueblos indígenas. Es así que de acuerdo con la información proporcionada por la DIGEIBIR, se han producido materiales educativos solo para un tercio de los pueblos indígenas amazónicos registrados por INDEPA. Asimismo, el volumen de materiales educativos producidos para pueblos andinos es superior al de pueblos amazónicos, sin que exista una relación proporcional con el número de habitantes.

Es necesario señalar que la producción de material educativo para la EIB se ha destinado prioritariamente al nivel de Educación Primaria. Para el nivel Inicial es escaso, y para la Secundaria, inexistente; a pesar de que el PESEM y los *Lineamientos de Educación Bilingüe Intercultural* establecen que la producción de material educativo debe hacerse para todos los niveles de la Educación Básica Regular, es decir, para Inicial, Primaria y Secundaria.

En los últimos años se han conformado, a nivel regional, equipos de producción de material educativo para la EIB, lo cual resulta muy positivo y valioso. No obstante, muchas DRE y UGEL coinciden en señalar que para la elaboración de material educativo de EIB existen problemas de presupuesto, de logística, y de falta de capacitación del personal responsable de esta tarea.

Monitoreo y asesoría en la EIB

Las DRE y las UGEL son instancias descentralizadas de la gestión educativa que tienen la obligación de implementar la EIB en las escuelas de su jurisdicción que atienden a los pueblos indígenas, por ello es importante y necesario realizar frecuentes visitas de monitoreo y asesoría.

El personal idóneo para realizar estas labores, tanto en las DRE como en las UGEL, son los especialistas en EIB. Al respecto, si bien el MED ha establecido las funciones que deben desarrollar cada uno de los órganos de línea de las DRE, no ha señalado las funciones específicas que les corresponde realizar a los especialistas de las diferentes áreas y niveles educativos; y consecuentemente, tampoco las que corresponde a los especialistas de EIB.

Este vacío normativo ha obligado a que las DRE y UGEL establezcan en sus respectivos manuales de organización y funciones, las funciones que corresponden a los especialistas de educación. Ello ha generado que actualmente, a nivel nacional, haya gran disparidad respecto a las funciones que deben cumplir estos profesionales.

Ante la ausencia de una norma general que defina, a nivel nacional, el perfil profesional del especialista de educación (entre ellos el de EIB), durante el 2010 siete DRE y seis UGEL, de todas las que fueron supervisadas, designaron como especialista en EIB a docentes que no acreditaron Formación Inicial o Formación en Servicio en EIB, aún cuando –como ya se dijo– ellos tienen la función de monitorear y asesorar la implementación de la EIB en su jurisdicción.

Otra posible consecuencia de la falta de una norma que defina funciones para los especialistas EIB, puede observarse en la designación del personal que realiza las visitas de monitoreo en las DRE y UGEL. Así tenemos que, en el año 2010, en cinco DRE y 11 UGEL, del total que fueron supervisadas, estas labores fueron realizadas por un profesional que no era especialista EIB, el cual naturalmente tiene muchas más limitaciones para cumplir adecuadamente dicha labor.

Respecto a la labor que desarrolla el personal, tanto de las DRE como de las UGEL, durante las visitas de monitoreo y asesoría a los docentes de las escuelas de su respectiva jurisdicción, no se ha podido obtener mayor información puesto que en los informes proporcionados por dichas instancias la información es escasa y poco clara.

Capítulo 5

RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN: DISPONIBILIDAD DE DOCENTES PARA LA EIB



Docente de la comunidad kichwa Campo Serio ayuda a un grupo de estudiantes de sexto grado a revisar el texto que han producido en kichwa (22 de abril 2010, provincia de Maynas, región Loreto).

5.1. EL SISTEMA DE FORMACIÓN DOCENTE EN EL PERÚ

Uno de los fines de la educación peruana es formar a personas capaces de lograr su realización ética, intelectual, artística, cultural, afectiva, física, espiritual y religiosa. Para ello debe promoverse: a) la formación y consolidación de su identidad y autoestima, y su integración adecuada y crítica a la sociedad para el ejercicio de su ciudadanía en armonía con su entorno; y b) el desarrollo de sus capacidades y habilidades para vincular su vida con el mundo del trabajo, así como para afrontar los incesantes cambios en la sociedad y el conocimiento.¹

Para cumplir con este fin, el Estado tiene el deber de ofrecer la más adecuada preparación a los profesionales de la educación. Siendo esta una tarea de suma importancia, cabe preguntarse si las medidas que se vienen adoptando para mejorar la calidad de la formación de maestros son las más pertinentes,² si el Perú realmente cuenta con un *sistema de formación docente* acorde con los avances pedagógicos y

1 Ley N° 28044, Ley General de Educación, artículo 9, inciso a.

2 Foro Educativo. *Valorar al docente hoy es apostar por el mañana*. Disponible en <http://www.foro-latino.org/info_flape/doc_info58/pro_valoracion.pdf>.

científicos, las prioridades educativas, y la diversidad y pluriculturalidad que caracterizan al país.

Algunos especialistas y líderes de opinión han expresado su parecer sobre la formación docente. Señalan que hay aspectos destacables pero también debilidades. Entre estas se menciona, por ejemplo, la ausencia de resultados que evidencien que los docentes han cambiado sus esquemas tradicionales, la elevada tasa de desaprobación de las evaluaciones aplicadas por el Ministerio de Educación (MED), el hecho de que la evaluación no abarque a la mayoría de docentes en ejercicio; se afirma, incluso, que no existe una verdadera decisión de implementar un sistema de formación continua.

En este sentido, y en el marco del respeto por el derecho a la educación que les asiste a todos los ciudadanos, una de las obligaciones prioritarias del Estado es garantizar la existencia de un sistema eficiente y adecuado de formación docente, contribuyendo así al cumplimiento del fin de la educación antes mencionado.

En el último balance³ que hizo el Consejo Nacional de Educación (CNE), identificó, en torno a la formación docente, los siguientes problemas:

- a) La existencia de más de 200 000 egresados de la carrera docente que están desempleados.
- b) Los bajos rendimientos que los profesores en ejercicio mostraron en las evaluaciones realizadas por el MED en los años 2007 y 2008.

3 Consejo Nacional de Educación (2010).

- c) La fuerte demanda que tiene esta carrera a nivel universitario, a pesar del exceso de graduados y de las remuneraciones poco atractivas.
- d) La oferta deficitaria de profesores para la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), así como la política de racionalización y aplicación de la nota 14 como calificativo mínimo para el ingreso a los institutos y escuelas de educación superior pedagógica (ISP), que agravó más aún la crisis de este servicio dirigido a las poblaciones más pobres del país.

Un hecho considerado por algunos sectores como un logro histórico ha sido la aprobación, en el año 2006, del Proyecto Educativo Nacional al 2021 (PEN) como política de Estado. Sumado a ello, y precisamente como propuesta del PEN, está la aprobación de la Ley de la Carrera Pública Magisterial (Ley N° 29062). Ambos logros, a decir de Foro Educativo, han marcado un norte en el proceso de valoración y profesionalización de una carrera que, aunque venida a menos en los últimos 40 años, continúa siendo un factor clave en el logro de una educación de calidad y con equidad.⁴

Es en el PEN, precisamente, donde se encuentra el objetivo estratégico, denominado “Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia”.⁵ Este objetivo se propone asegurar el desarrollo profesional del docente, revalorando su papel en el marco de una carrera pública centrada en el desempeño responsable y efectivo, así

4 Foro Educativo. *Valorar al docente hoy es apostar por el mañana*. Disponible en <http://www.foro-latino.org/info_flape/doc_info58/pro_valoracion.pdf>.

5 Proyecto Educativo Nacional al 2021. Objetivo Estratégico 3, “Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia”.

como en una formación continua integral; uno de sus resultados sería contar con un sistema integral de formación docente, lo que implica mejorar y reestructurar los sistemas de formación inicial y continua de los profesionales de la educación.

Pero ¿qué es un sistema de formación docente? Isabel Flores (2005: 46-47) dice lo siguiente al respecto:

Entendemos por sistema de formación docente a todas las acciones, actividades y programas que funcionan organizadamente en pos de una formación eficiente [...] impulsa el desarrollo profesional, contemplando los diversos aspectos que deben tenerse en cuenta: carrera magisterial, Formación Inicial, Formación en Servicio, evaluación de desempeño y acreditación de las instituciones formadoras.

Cuando hablamos de formación continua hacemos referencia a aquel proceso formativo profesional en el que ingresan los jóvenes que desean seguir la profesión docente [...] para optar por el título de educador y que se mantienen en permanente actualización a lo largo de toda su vida profesional.

En todos los países que se han planteado nuevas políticas educativas para mejorar la calidad y la equidad de la educación, el tema de la formación docente se ha convertido en uno de los principales desafíos.⁶

En nuestro país, además del PEN, hay normas educativas que definen al sistema de formación y

6 Álvarez, Francisco. *Tendencias y desafíos en la formación de docentes*. Ponencia presentada en el simposio internacional sobre formación de maestros convocado por el componente Formación Docente del programa Escuela Viva de la Reforma Educacional de Paraguay.

capacitación permanente. El D.S. N° 003-2008-ED, Reglamento de la Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial,⁷ en su artículo 66 lo define en los siguientes términos:

La capacitación y formación permanente, entendida como formación continua, se define como el proceso permanente de renovación y ampliación del conocimiento y de mejora del desempeño laboral que orienta el desarrollo profesional de los profesores. Comprende la formación inicial y la formación en servicio, la que se inicia con el programa de inserción docente.

El MED, cuando se refiere al Sistema de Formación Continua de Profesores, señala que este se apoya en dos subsistemas que deben articularse y complementarse para garantizar el efectivo desarrollo de la propuesta de formación continua: el Subsistema de Formación en Servicio y el Subsistema de Formación Inicial.⁸

Para comprender mejor este sistema, sería útil revisar su misión y su visión⁹

7 La Ley N° 29062, Ley que Modifica la Ley del Profesorado en lo Referido a la Carrera Pública Magisterial, desarrolla lo concerniente al Programa de Formación y Servicio en el capítulo VIII, que comprende los artículos 38 al 42.

8 Véase el portal de Ciberdocencia, <www.ciberdocencia.gob.pe>.

9 La visión y misión aparece en la página de Ciberdocencia, <www.ciberdocencia.gob.pe>. La consulta se hizo el 9 de agosto del 2010. **Misión:** El Sistema de Formación Continua de Profesores se orienta a dar respuesta a la necesidad de reforzar de manera permanente la formación inicial de los profesores, así como su formación en servicio, en el marco de las políticas de revaloración de la profesión docente.

Asimismo, el Sistema considera las demandas y exigencias de desarrollo de la región y del país, en la formación y el desempeño de los profesores, orientándolos a convertirse en agentes de innovación y cambio social y educativo.

Si bien todo sistema de formación continua de docentes se orienta a promover su desarrollo profesional, personal y social, en los procesos formativos debería considerar necesariamente la diversidad cultural y étnica del país. Su funcionamiento tendría que estar orientado, por un lado, a favorecer la formación de jóvenes docentes mejor preparados; y por otro, a ofrecer a los docentes en servicio más y mejores oportunidades de desarrollo profesional y humano, que les permitan responder adecuada y oportunamente a las necesidades, exigencias y expectativas de la comunidad en la que desarrollan su labor educativa.

5.1.1. La Formación Inicial de los docentes de EIB

A. La Formación Inicial en general

Desde todo punto de vista se reconoce que la formación inicial del profesor tiene efectos directos en su desempeño profesional y, en alguna medida, condiciona los logros alcanzados por los estudiantes. En tal sentido, una condición para avanzar hacia el objetivo de contar con servicios educativos de calidad será asegurar que las instituciones formadoras ofrezcan un elevado nivel académico.

En el sistema educativo peruano, la formación docente se imparte en dos niveles: en el nivel de educación superior no universitaria, a través de los ISP; y en

Establece perfiles y estrategias de formación a fin de promover el desarrollo personal, profesional y social de los profesores.

Visión: El país cuenta en el año 2015 con un sistema educativo que ha incorporado a profesionales docentes competentes que aseguran los aprendizajes de niños, niñas, adolescentes y adultos, y saben aprovechar las oportunidades de desarrollo personal, profesional y social.

el nivel universitario, a través de las facultades de Educación.¹⁰

La diferencia en cuanto al currículo de estudios de ambos tipos de centros es que las universidades son autónomas y, por esta condición, elaboran sus propias propuestas de formación docente; en cambio, la formación inicial de los institutos superiores pedagógicos (ISP), tanto estatales como particulares, se rige por un currículo único aprobado por el MED. En casos excepcionales, el MED autoriza la experimentación de currículos alternativos en los ISP de gestión pública.

La Formación Inicial, como subsistema del Sistema de Formación Docente, trabaja sobre cuatro grandes temas: la propuesta curricular, el fortalecimiento de las capacidades de los formadores, el proceso de admisión y la evaluación institucional. Los tres primeros aspectos serán desarrollados en los acápites siguientes, pero únicamente con relación a la EIB.

B. La Formación Inicial en EIB

En nuestro país, son muy pocas las facultades de Educación que ofrecen la especialidad de EIB.¹¹ Por tanto,

10 El artículo 38 de la Ley de la Carrera Pública Magisterial precisa lo señalado en los siguientes términos: “La Formación Inicial docente en nuestro país se realiza en instituciones de formación docente de educación superior y en las facultades o escuelas de educación de las universidades, acreditadas por el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Calidad Educativa”.

11 Según La Asamblea Nacional de Rectores (Oficio N° 1300-2010-SE-DGPU/DE-ANR) son cuatro universidades en nuestro país las que ofrecen la carrera de EIB: la Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle-La Cantuta (Lima), la Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo (Áncash), la Universidad de la Amazonía Peruana (Iquitos) y la Universidad Privada la Católica Sedes Sapientiae.

la formación docente en EIB está casi exclusivamente a cargo de los ISP.

Esta situación ha generado una profunda preocupación para la cobertura de la EIB, por cuanto el número de ISP está disminuyendo cada año como consecuencia de algunas medidas adoptadas por el MED, entre estas la exigencia de la nota 14 para el ingreso a estos institutos. Por ello, es necesario considerar una propuesta viable para la formación docente en EIB tomando en cuenta la situación actual de los ISP, que corren el inminente riesgo de ser cerrados a causa de las medidas señaladas.

La formación de docentes en EIB es una tarea impostergable. El 46,0% de los profesores de las escuelas de todo el país denominadas de EIB carecen de formación en esta especialidad, mientras que el 59,5% de los profesores de las comunidades indígenas de la Amazonía son hispanohablantes o hablan una lengua indígena distinta de la de los niños y niñas con quienes trabajan.

C. Instituciones de formación docente en EIB

De acuerdo con la información proporcionada por la Dirección de Educación Superior Pedagógica (DESP), las instituciones de formación docente (IFD) que al año 2008 brindaban formación en las especialidades de Educación Primaria y/o Educación Inicial en EIB eran 20, la mayoría de tipo público (cuadro N° 1). De este total, 15 instituciones se ubicaban en la zona andina: una en Apurímac, 4 en Ayacucho, 4 en el Cusco, una en Pasco, 2 en Huancavelica, 2 en Puno y una en la zona alta de Moquegua. En la Amazonía existían 4 ISP, una en cada uno de los departamentos de Loreto, Ucayali, San Martín y Madre de Dios. La costa contaba también

con una institución, en el departamento de Moquegua, destinada a atender a la población migrante, proveniente en su mayoría de la zona altiplánica.

Cuadro N° 1
Instituciones de formación docente que ofrecen
carreras de EIB (al 2008)

Región	Nº	Institución	Tipo	Carreras de EIB
Apurímac	1	José María Arguedas-Andahuaylas	Público	Inicial Primaria
Ayacucho	2	Nuestra Señora de Lourdes	Público	Inicial Primaria
	3	Filiberto García Cuéllar	Público	Inicial Primaria
	4	José Salvador Cavero Ovalle	Público	Primaria
	5	Benigno Ayala Esquivel	Público	Primaria
Cusco	6	Horacio Zevallos Gámez	Público	Primaria
	7	Gregoria Santos	Público	Primaria
	8	San Agustín	Privado	Primaria
Huancavelica	9	Túpac Amaru	Público	Primaria
	10	Huancavelica	Público	Inicial Primaria
	11	Virgen del Carmen	Privado	Primaria
Loreto	12	Loreto	Público	Inicial Primaria
Madre de Dios	13	Nuestra Señora del Rosario	Público	Primaria
Moquegua	14	Mercedes Cabello de Carbonera	Público	Inicial
	15	Alianza Ichuña Bélgica	Público	Inicial Primaria
Pasco	16	Fray Ángel José Azagra Murillo	Público	Primaria
Puno	17	Juli	Público	Primaria
	18	Cenit Galeaza	Privado	Primaria
San Martín	19	Lamas	Público	Primaria
Ucayali	20	Bilingüe	Público	Inicial Primaria

Fuente: Dirección de Educación Superior Pedagógica, MED
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

En un estudio realizado por Madeleine Zúñiga (2008: 86) se señala que, hasta el 2008, los ISP que ofrecían la especialidad EIB eran 14: 8 en la zona andina, 5 en la zona amazónica y uno en la costa.

Según datos que aparecen en el portal de formación inicial de la Dirección General de Educación Superior Tecnológica y Pedagógica (DIGESUTP) para el 2010, el MED autorizó a participar en el proceso de admisión únicamente a 13 ISP.

Cuadro N° 2
ISP con carreras de EIB autorizadas para participar del
proceso de admisión 2010

Región	Nº	ISP	Tipo	Carreras EIB
Apurímac	1	La Salle de Abancay	Público	Primaria
Ayacucho	2	Nuestra Señora de Lourdes	Público	Inicial Primaria
	3	Filiberto García Cuéllar	Público	Inicial
	4	José Salvador Caverero Ovalle	Público	Primaria
Cusco	5	Gregoria Santos	Público	Primaria
	6	Túpac Amaru	Público	Primaria
Huancavelica	7	Huancavelica	Público	Inicial Primaria
Loreto	8	Loreto	Público	Inicial Primaria
Moquegua	9	Alianza Ichuña Bélgica	Público	Primaria
Pasco	10	Fray Ángel José Azagra Murillo	Público	Primaria
Puno	11	Juli	Público	Primaria
	12	Cenit Galeaza	Privado	Primaria
Ucayali	13	Bilingüe	Público	Inicial Primaria

Fuente: Portal de Formación Inicial-Digesutp

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De los 13 ISP, el instituto Fray Ángel José Azagra Murillo, de Pasco, no tuvo ningún postulante.

El 23 de agosto del 2010 se publicó la R.D. N° 0646-2010-ED, que aprobó la meta de ingresantes 2010 para los ISP.

Cuadro N° 3
ISP con carreras de EIB
con aprobación de meta de ingresantes para el 2010

Región	Nº	ISP	Tipo	Carreras EIB	Meta autorizada de ingresos
Ayacucho	1	Filiberto García Cuéllar	Público	Inicial	50
	2	Nuestra Señora de Lourdes	Público	Primaria	25
Huancavelica	3	Huancavelica	Público	Primaria	25
Moquegua	4	Alianza Ichuña Bélgica	Público	Primaria	25
Loreto	5	Loreto	Público	Primaria	25

Fuente: R. D. N 0646-2010-ED

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como puede observarse, ya solo quedan cinco ISP que ofrecen las carreras de EIB: cuatro en la zona andina y uno en la Amazonía.

De estos cinco ISP, solo uno ofrece la especialidad de Inicial EIB en todo el país, el ISP Filiberto García Cuéllar, de Ayacucho. Esta situación es muy preocupante, por cuanto existe la necesidad de brindar educación en este nivel a un elevado número de infantes de los pueblos indígenas. Según datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF),¹² son 118 318 los niños matriculados en todo el país en educación inicial en lengua materna distinta del castellano.

12 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia e Instituto de Estadística e Informática (2010: 67).

Para tener una idea de la progresión descendente, en el cuadro N° 4 se pueden apreciar: a) las instituciones de formación docente que, en los últimos años, ofrecían las carreras de EIB en inicial y/o primaria, b) las que fueron autorizadas por el MED para convocar al proceso de admisión en el 2010, c) las que registraron postulantes en dicho proceso y d) las que lograron aprobación de meta de ingresantes para el 2010.

De los 13 ISP autorizados para convocar al proceso de admisión 2010, 12 tuvieron postulantes (10 en la zona andina y 2 en la amazónica).¹³ De esos 12, solo en 5 casos el MED aprobó la meta de ingresantes para el 2010: 4 en la zona andina y uno en la Amazonía.

Es evidente la progresión decreciente de instituciones formadoras en EIB: 20, 14, 13, 12, 5. Los datos no dejan dudas: a la fecha, solo cinco ISP en todo el Perú ofrecen las carreras de EIB. Para una población que bordea alrededor de 4 millones de habitantes,¹⁴ contar únicamente con cinco instituciones de formación docente es incomprensible e injustificable.

La Defensoría del Pueblo considera que al tomar las medidas para disminuir el número de ISP el Estado no consideró las consecuencias que se generarían en la EIB, situación que ha puesto en riesgo, por un lado, el cumplimiento de la política de la EIB, y por otro, el derecho a la educación de los pueblos indígenas. Sin ninguna duda, tan escaso número de ISP no podrá

13 Es necesario aclarar que el hecho de tener postulantes no significa necesariamente que haya habido ingresantes ni mucho menos que se hayan abierto nuevos ciclos de la especialidad.

14 Según el Censo Nacional del 2007, la población indígena peruana está compuesta por 4 045 713 de personas.

Cuadro N° 4
Institutos Superiores Pedagógicos con carreras EIB - 2010

Zonas	ISP	Autorizados para convocar al proceso de admisión 2010	Registran postulantes en el proceso de admisión 2010	Con meta de ingresantes aprobada para el 2010
	ISP Nuestra Señora de Lourdes, Ayacucho	Sí	Sí	Sí
	ISP Filiberto García Cuéllar, Ayacucho	Sí	Sí	Sí
	ISP José Salvador Cavero Ovalle, Huanta, Ayacucho	Sí	Sí	No
	ISP Gregoria Santos, Cusco	Sí	Sí	No
	ISP Tupac Amaru, Tinta, Cusco	Sí	Sí	No
	ISP La Salle, Urubamba, Cusco	No	No	No
	ISP Huancavelica, Huancavelica	Sí	Sí	Sí
	ISP Alianza Ichuña Bélgica, Moquegua	Sí	Sí	Sí
Andina	ISP La Salle, Abancay, Apurímac	Sí	Sí	No
	ISP Juli, Juli, Puno	Sí	Sí	No
	ISP Cenit Galeaza, Puno	Sí	Sí	No
	ISP José María Arguedas, Andahuaylas	No	No	No
	ISP Puquio, Puquio, Ayacucho	No	No	No
Costeña	ISP Ferreñafe, Ferreñafe, Lambayeque	No	No	No

Zonas	ISP	Autorizados para convocar al proceso de admisión 2010	Registran postulantes en el proceso de admisión 2010	Con meta de ingresantes aprobada para el 2010
	FORMABIAP del ISP Loreto, Iquitos	Sí	Sí	Sí
	ISP Bilingüe, Ucayali	Sí	Sí	No
	ISP Yarinacocha, Pucallpa	No	No	No
	ISP Fray Ángel José Azagra Murrillo, Pasco	Sí	No	No
	ISP Lamas, Lamas, San Martín	No	No	No
	ISP Nuestra Señora del Rosario, Puerto Maldonado	No	No	No
Total de ISP con especialidad EIB	Total ISP autorizados para convocar al proceso de admisión en el 2010	13		
20	Total ISP con postulantes en el proceso de admisión 2010		12	
	Total ISP con meta de ingresantes aprobada para el 2010			5

Fuente: MED. Proceso de admisión 2010. Resultados de la Fase II y R.D. N 0646-2010-ED

Elaboración: Defensoría del Pueblo

formar a los docentes que se requieren para atender las necesidades educativas de los niños y adolescentes de los pueblos indígenas.

Otra constatación que la Defensoría del Pueblo considera igualmente grave es que en departamentos con alto porcentaje de población indígena —como Amazonas, Áncash, Cusco, Huánuco, Junín, Madre de Dios, Pasco, Puno y San Martín— no existen instituciones de formación docente con carreras de EIB.

Los cinco ISP que aún cuentan con la especialidad de EIB están ubicados en cuatro departamentos: Ayacucho, Huancavelica, Moquegua y Loreto.

D. El currículo nacional para la Formación Inicial de docentes de EIB

El currículo es un elemento esencial en la Formación Inicial de docentes. En los nuevos Diseños Curriculares Básicos Nacionales (DCBN) para las carreras profesionales de profesor se puede constatar que la concepción de currículo asume también el enfoque de interculturalidad.

Se espera que los cambios que se han producido en los procesos de formación inicial de docentes se orienten hacia el fin primordial de la educación, consistente en contribuir a formar una sociedad democrática, solidaria, justa, inclusiva, próspera, tolerante y forjadora de una cultura de paz, que afirme la identidad nacional sustentada en la diversidad cultural, étnica y lingüística.¹⁵ Muchas veces, dimensiones como los

15 Según lo señala el artículo 9° de la Ley N° 28044, Ley General de Educación.

derechos humanos, la democracia y la interculturalidad han estado presentes solo como contenidos meramente teóricos, pues una cosa ha sido el discurso público y otra la práctica en la formación de los docentes, inclusive en los procesos que han pretendido ser intencionalmente interculturales.

Por ello, como sostiene Lucy Trapnell (2002), si realmente se quiere dar un enfoque intercultural a la formación superior es fundamental considerar la necesidad de formar a profesionales que sean capaces de conducir este proceso. Estos formadores deben contar con los recursos conceptuales y metodológicos necesarios para profundizar en el conocimiento y la interpretación de la realidad social y natural de los pueblos indígenas, e incorporar sus saberes en el desarrollo de un proceso de formación profesional intercultural.

Como se ha mencionado, los programas de estudio de los ISP son elaborados por el MED. Cada especialidad tiene su propio DCBN, cuyo plan de estudios debería ser contextualizado respetando los contenidos básicos. Las universidades, por su parte, tienen autonomía para desarrollar sus currículos. No existe, por tanto, un currículo uniforme para la carrera profesional de Educación.

En la actualidad, el país cuenta con nuevos diseños curriculares para casi todas las carreras de Educación; sin embargo, aún no hay uno para la especialidad de EIB.

Mediante la R.D. N° 165-2010-ED¹⁶ se aprobaron, para su aplicación por los ISP públicos y privados, los DCBN para las siguientes carreras profesionales pedagógicas:

16 Esta resolución se expidió el 8 de febrero del 2010.

- Educación Inicial
- Educación Primaria
- Educación Secundaria, especialidades de Ciencia, Tecnología y Ambiente, Matemática, Ciencias Sociales y Comunicación
- Educación Física
- Idiomas, especialidad de Inglés
- Computación e Informática

Cabría preguntarse otra vez si estos nuevos DCBN han considerado e integrado la interculturalidad de manera transversal y no solo en forma declarativa.

Como señalan UNICEF y el Proyecto Regional Andino de Educación Intercultural Bilingüe para la Amazonía (2008: 93):

La incorporación de la interculturalidad como eje transversal en educación, no supone solamente adición de ciertos temas a las áreas académicas, sino constituye un mecanismo de articulación de los contenidos propuestos en los programas de las diferentes áreas que exige un tratamiento metodológico distinto al que se ha planteado tradicionalmente.

Sería interesante analizar si los planes de estudio de cada una de las carreras profesionales de Educación están contemplando realmente un enfoque intercultural y de tratamiento de lenguas. No menos importante sería saber si en su construcción han participado los diferentes actores involucrados en el tema educativo, especialmente los representantes de la sociedad civil.

No hay que olvidar que la interculturalidad es un principio rector del sistema educativo peruano y que, por lo tanto, la educación de todos los peruanos, en los

diversos niveles y modalidades, debe ser intercultural.¹⁷ En el acápite correspondiente al currículo, el documento denominado Lineamientos de Política Bilingüe Intercultural señala lo siguiente:

El currículo de los diferentes niveles y modalidades de la educación peruana se rige por el principio de interculturalidad. El currículo de los diferentes niveles y modalidades de la educación peruana debe asegurar que todos los educandos desarrollen competencias básicas comunes sobre la base de la realidad sociolingüística, cultural y económica de cada región, mediante la diversificación curricular, asegurando así su pertinencia.¹⁸

Otro de los lineamientos de este importante documento establece incluso que los centros de formación docente deben incluir en sus currículos el aprendizaje y desarrollo de una lengua indígena.¹⁹

Otra pregunta que surge en torno a los diseños curriculares es saber por qué razón o razones no se ha considerado la elaboración de un nuevo DCBN que pueda servir como marco referencial para la especialidad de EIB.²⁰

17 R.D. N° 175-2005-ED. Lineamientos de Política Bilingüe Intercultural. Lineamiento N° 4.1.1.

18 R.D. N° 175-2005-ED. Lineamientos de Política Bilingüe Intercultural. Lineamiento N° 4.2.5.1.

19 R.D. N° 175-2005-ED. Lineamientos de Política Bilingüe Intercultural. Lineamiento N° 4.2.4.2.

20 La Defensoría del Pueblo solicitó a la DIGESUTP remitir un ejemplar del DCBN para EIB. La respuesta que esta dirección dio, a través del oficio N° 1922-2010-DIGESUTP-DESP, fue la siguiente: “[...] debemos comunicarle que el diseño solicitado se encuentra en inicio de elaboración con el apoyo de un consultor externo. En tal sentido, la DESP, ha recopilado los perfiles de egreso, planes de estudio y diseños curriculares que las instituciones viene

Evidentemente el MED no ha priorizado el desarrollo de un DCBN para la EIB, a pesar de que el art. 5 de la Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, Ley N° 27818, establece que es su deber promover la elaboración y aplicación de planes de estudio y contenidos curriculares que reflejen la pluralidad étnica y cultural de la nación en todos los niveles educativos, prestando particular atención a las necesidades, intereses y aspiraciones de los pueblos indígenas en sus respectivas zonas.

Frente a esta situación, es oportuno señalar que la labor de diseño de un nuevo currículo para esta especialidad, a la luz de los nuevos paradigmas que asumen la diversidad lingüística y cultural, tendría que considerar la participación de diferentes actores de la sociedad y de las organizaciones indígenas, a fin de formular planes de estudio para la especialidad de EIB con mayor adecuación y pertinencia. Más todavía si se toma en cuenta el derecho a la consulta previa del que gozan los pueblos indígenas en virtud del Convenio 169 de la OIT.

Sobre este tema, Lucy Trapnell (2002: 7) sostiene:

El diseño de un currículo nacional no puede seguir siendo concebido como el trabajo de especialistas del Ministerio, sino más bien como un proceso en el cual participen diferentes actores sociales, que presentan sus necesidades y demandas educativas, así como sus maneras de comprender la sociedad, la naturaleza, la educación y el conocimiento. Es más, el nuevo currículo

aplicando de acuerdo a la naturaleza de la Carrera Profesional que imparten: Educación Primaria-EIB, Educación Inicial-EIB en los contextos andino y amazónico, en concordancia con su resolución de autorización. Lo antes mencionado explica la razón por la cual no podemos hacerle llegar todavía el ejemplar solicitado, el cual se le remitirá en cuanto se culmine su formulación”.

básico de formación docente, producido en este proceso, debería ser sistemáticamente examinado a la luz de los currículos diversificados que puedan eventualmente surgir de éste para promover su enriquecimiento mutuo.

Un DCBN para la EIB implicaría además:

[...] diseñar planes de estudio que permitan a los jóvenes indígenas visualizar el carácter pluricultural y plurilingüe del país y la región y desarrollar procesos de formación pertinentes a la realidad en la que les tocará desenvolverse. Se tendría que incorporar los saberes de los diferentes pueblos indígenas en la formación superior. Asimismo, tendría que considerarse la inclusión de las lenguas indígenas mayoritarias en los ámbitos donde se ubiquen estos centros. (Trapnell 2002: 16).

Por otro lado, el propio MED, en el diagnóstico sobre la situación en la que se encuentra la formación inicial docente, hace referencia a la importancia y necesidad de reestructurarla.

La sociedad actual exige de los profesionales una permanente actividad de formación y aprendizaje, en atención a esta demanda la profesión docente requiere de una profunda modificación desde su formación inicial, como primer punto de acceso al desarrollo profesional, lo que supone mantenerlo vigente en la agenda educativa [...]

La formación inicial del profesorado ha sido objetivo de múltiples investigaciones, por lo que es necesario partir de los resultados que nos ofrecen en los aspectos más relevantes, con la intención de identificar carencias y proponer alternativas desde el campo curricular que permitan su atención o modificación.²¹

21 Ministerio de Educación. Dirección de Educación Superior Pedagógica. Diseño Curricular Experimental para la Carrera Profesional de Profesor en Educación Primaria.

Sin embargo, más allá de un DCBN para la carrera de EIB o de lineamientos curriculares para dicha especialidad —que de hecho serían muy importantes como un marco referencial—, hay que pensar en propuestas viables de formación docente inicial y en servicio que permitan fortalecer la EIB en el sistema educativo en su conjunto, es decir, en un marco de transformaciones globales.

Siendo el nuestro un país multilingüe y pluricultural, es necesario contar con un currículo nacional de formación docente que tome el tema de lenguas y culturas como un elemento central en la formación de los futuros maestros de las diferentes especialidades.

Queda claro que, a la fecha, nuestro país no cuenta con un DCBN para la EIB. Pero entonces, ¿cómo se ha venido trabajando la formación de docentes de esta especialidad? Para comprender mejor esta situación, citaremos a Madeleine Zúniga (2008: 85) —quien a su vez hace referencia a un texto de Virginia Zavala— con el fin de presentar una síntesis de las principales propuestas curriculares de formación docente en la especialidad de EIB que se han dado en nuestro país:

La especialidad EBI se inició en 1993 con la experimentación del Modelo Curricular de Formación Docente en Educación Bilingüe Intercultural (MOFEBI) en ocho ISP y dos universidades (Ayacucho y Puno) [...]

Luego de una evaluación de los esfuerzos por experimentar el MOFEBI, la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (DINFOCAD) autorizó a cinco ISP andinos a ofrecer la especialidad EBI, los que, desde 2000, contaron con el apoyo

técnico de la Cooperación Alemana (GTZ) a través del PROFODEBI, Proyecto de Formación Docente en EBI [...]

La mayoría de los ISP andinos trabajan con el Currículo Básico de Formación Docente (CBDF) y el Currículo Diversificado de Formación Docente (conocido como Documento 17 en el MED), basado en el MOFEBI, sin hacer mayores cambios ni llegar a otros niveles de diversificación, por lo menos a nivel de los carteles curriculares.

En la zona amazónica, con la influencia del FORMABIAP, se ha trabajado más la diversificación curricular [...] El ISP de Puerto Maldonado elaboró un currículo con el apoyo del Programa FORTE-PE, auspiciado por la Unión Europea y con el asesoramiento del equipo técnico de FORMABIAP [...] El ISP Bilingüe de Yarinacocha ha vivido también un proceso de diversificación del currículo nacional con el apoyo de FORTE-PE y el equipo técnico de FORMABIAP [...]

Entre 2005 y 2006, la DEIB ha elaborado una propuesta de Currículo de Formación de Profesores en Educación Intercultural Bilingüe con la participación de dos ISP pilotos, el “José Salvador Caveró Ovalle” de Huanta y el ISP Yarinacocha de Pucallpa; en el año 2007 se incorporó a otros dos ISPs: el ISP Tarapoto de San Martín y el “José María Arguedas” de Andahuaylas.

La innegable importancia de contar con maestros especialmente formados para atender los requerimientos de la transformación curricular e institucional de la EIB se articula con la necesidad de disponer de formadores; vale decir, de educadores capaces de asumir las tareas de formación y capacitación de los docentes de EIB.

E. El fortalecimiento de las capacidades de los formadores de docentes en EIB

La evidente necesidad de ofrecer una educación intercultural bilingüe de calidad para los niños, niñas y adolescentes de los pueblos indígenas de nuestro país exige que haya un número suficiente de maestros formados en la especialidad EIB. Ellos, a su vez, requieren formadores con una preparación profesional adecuada. Así podría garantizarse que la formación de nuevos docentes de EIB responda a las demandas y exigencias de desarrollo de los pueblos y regiones de nuestro país. Sin embargo, se ha trabajado poco en este tema.

Si consideramos que la formación docente tiene como uno de sus principales objetivos desarrollar en los docentes las capacidades profesionales que les permitan desempeñarse de acuerdo con las necesidades de aprendizaje de los estudiantes, los principios y lineamientos de sus instituciones —considerando los distintos contextos educativos—, sus propias expectativas y las demandas de la comunidad, tendríamos que preguntarnos necesariamente cómo preparar a profesionales con estas capacidades.

La formación inicial de docentes de EIB tiene, como es natural, sus particularidades, ya que debe atender y cubrir necesidades educativas de una población particularmente vulnerable, que ha venido sufriendo discriminación y abandono permanentes.

Hay preguntas que exigen una pronta respuesta: ¿cuál es el perfil del docente EIB que han considerado el MED y/o las instituciones formadoras de docentes? ¿De qué

manera fueron preparados los que ya están trabajando en las escuelas EIB? ¿Cómo están siendo preparados los pocos docentes de EIB que aún están en las aulas de los ISP?

La formación en cualquier profesión se realiza a partir de un perfil profesional de egreso previamente construido. Ese perfil hace referencia a un hacer (Álvarez 2007). En el caso de los docentes de EIB, la formación inicial tendría que procurar a las personas que están en este proceso un conjunto de herramientas que les ayuden a desarrollar las capacidades para que puedan iniciar el ejercicio profesional.

En los primeros años de la implementación de la EIB, la preparación de los formadores se dio gracias a los programas de cooperación internacional como el Proyecto de Formación Docente en Educación Bilingüe Intercultural (PROFODEBI), PROEDUCA-GTZ y FORTE-PE, siempre en coordinación con la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI). Si bien cada iniciativa mantuvo cierta particularidad en cuanto a los temas priorizados y a la profundidad con los que se los manejó, la mayoría trabajó cuestiones como las estrategias de enseñanza y aprendizaje en la lengua materna indígena, estrategias para la enseñanza y el aprendizaje del castellano como segunda lengua, la etnomatemática, la diversificación, la interculturalidad y el género (Trapnell y Neira 2004).

FORTE-PE, por ejemplo, generó mayor impacto en las regiones de Ucayali y Madre de Dios, pero en Loreto su incidencia fue menor, pues en esta región el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP) ya desarrollaba sus propios

procesos de capacitación interna, mucho antes de la existencia de FORTE-PE.

El MED no se interesó mayormente en el tema de la formación y capacitación de docentes de EIB. Si se dieron estos procesos, fue sobre todo gracias a la iniciativa de los programas de cooperación internacional.

En un diagnóstico realizado por el propio MED sobre el desempeño docente en educación superior se llegó a las siguientes conclusiones: a) la mayoría de los formadores asumieron procesos de autoformación para responder a las exigencias de los currículos de formación docente que se fueron implementando; b) se identificaron casos de docentes formadores con escasa preparación pedagógica y deficiencias en el manejo del sustento teórico, lo que obviamente trae como consecuencia una serie de limitaciones a la hora de brindar orientación y acompañamiento a los estudiantes en las áreas a su cargo; y c) estas situaciones han dificultado el desarrollo de modelos metodológicos adecuados para el nivel y ciclos de la Educación Básica Regular (EBR), la diversificación del currículo y su puesta en práctica en las sesiones de aprendizaje.²²

Existe, por tanto, una preocupación respecto a la necesidad de que los formadores de docentes de los ISP reciban un fuerte y decidido apoyo por parte del MED. Solo así se podrá garantizar el desarrollo de las capacidades y competencias necesarias para la formación en EIB.

22 Dirección de Educación Superior Pedagógica. Área de Formación Inicial Docente. Diseño Curricular Básico Nacional para la Carrera Profesional de Profesor en Educación Primaria, p. 12.

Los formadores en los Institutos de Educación Superior Pedagógicos si bien demuestran compromiso con la labor educativa evidenciado en su vocación y motivación, disposición para aprender nuevas metodologías, preocupación por capacitarse, creatividad y deseos de generar propuestas innovadoras, aún requieren fortalecer sus competencias profesionales, especialmente las referidas a la competencia comunicativa, al conocimiento de los actuales paradigmas pedagógicos para la educación y la enseñanza en la especialidad, así como el abordaje del enfoque intercultural y bilingüe, y el tratamiento de la evaluación en un currículo por competencias.²³

En la Mesa de Trabajo sobre la Formación de Docente en EIB, el Grupo Impulsor de la Educación en Áreas Rurales (GIEAR) hizo varias propuestas: a) que la formación de los formadores sea concebida de manera integral, a fin de abarcar aspectos académicos, técnico-pedagógicos y actitudinales; b) que cada región impulse un proceso de formación permanente de los formadores para formadores, al interior de las instituciones — universidades e ISP— y a nivel de toda la región; y c) que se desarrollen procesos de selección de formadores de formadores en cada región, con la idea justamente de potenciar cuadros de formadores, tan escasos no solo para la Formación Inicial del docente sino para la Formación en Servicio.

El GIEAR también recomendó construir un perfil del formador de formadores en EIB por regiones, tanto para la Formación Inicial como para la Formación en Servicio.

23 Dirección de Educación Superior Pedagógica. Área de Formación Inicial Docente. Diseño Curricular Básico Nacional para la Carrera Profesional de Profesor en Educación Primaria, p. 12-13.

Esta propuesta debería ser analizada seriamente por el MED, pues de lo que se trata es de responder de manera específica, oportuna y pertinente a las necesidades educativas de los sujetos de derecho a la EIB, en este caso, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de los pueblos indígenas.

F. El sistema de evaluación para el ingreso a los ISP

a) La matriz de especificaciones técnicas y la exigencia de la nota 14

Fue con el D.S. N° 006-2007-ED²⁴ que se inició la exigencia del calificativo de 14 como nota mínima aprobatoria para ingresar a un instituto superior de formación docente. Posteriormente, a través de las resoluciones ministeriales N° 0017-2007-ED, N° 0468-2007-ED, N° 0024-2010-ED y la N° 0408-2010-ED²⁵ se ha mantenido la exigencia de dicha nota mínima aprobatoria. Se estableció, además, dos fases para el proceso de admisión: la fase nacional —a cargo del MED— y la fase regional —bajo responsabilidad de las DRE²⁶—.

24 Dispositivo que modificaba el artículo 18° del D.S. N° 023-2001-ED (Reglamento General de los Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Superiores de Formación Docente Públicos y Privados) y que ha sido derogado por el D.S. N° 004-2010-ED.

25 Resoluciones ministeriales que aprobaron las normas para la Organización, Ejecución y Evaluación del Proceso de Admisión en las Instituciones Superiores de Formación Docente Públicas y Privadas a Nivel Nacional y que regularon los procesos de admisión de los años, 2008, 2009, 2010 y 2011.

26 Hasta antes del 2007, no se exigía el calificativo de 14 ni se aplicaban pruebas nacionales para el ingreso a los IESP. El artículo 18 del D.S. N° 023-2001-ED, vigente en aquel entonces, establecía que el director general del ISP, en coordinación con la

Desde la R.M. N° 0017-2007-ED, quedó establecido que la primera fase es eliminatoria y que el postulante para pasar a la segunda fase debe obtener como mínimo el calificativo de 14, que el puntaje final del postulante se determina promediando los resultados logrados en las dos fases, y que las vacantes solo se adjudican a los postulantes que alcanzan como mínimo la nota 14. En esta resolución aparece una matriz de especificaciones técnicas para la evaluación, que prácticamente se repite en la R.M. N° 0468-2007-ED.²⁷

En la R.M. N° 024-2010-ED, y en la R.M. N° 0408-2010-ED se observan dos diferencias con relación a las dos resoluciones anteriores:

- a) Se modificaron las matrices de especificaciones técnicas, especialmente la que corresponde a la etapa regional; y
- b) Se incorporó un apartado específico para postulantes a las carreras de EIB.²⁸

A continuación, se analiza detenidamente estos aspectos.

Comisión de Admisión del ISP, eran los responsables del proceso de admisión, y por tanto asumían la función de elaborar tanto el reglamento de admisión como los criterios y mecanismos para la selección de los postulantes.

27 Hay una única diferencia, que es de forma y no de contenido: en la R.M. 0017-2007-ED la fase nacional y la fase regional están integradas en un solo cuadro, mientras que en la R.M. 0468-2007 ambas fases se presentan en sendos cuadros: la fase nacional en el cuadro N° 1 y la fase regional en el cuadro N° 2 de la resolución (cuadros N° 5 y N° 6 del presente documento).

28 Numeral 6.6 de la R.M. N° 024-2010-ED.

❖ **Sobre las matrices de especificaciones técnicas**

Cuadro N° 5
Matriz de especificaciones técnicas para la evaluación
Fase I: Nivel nacional* (R.M. N° 0408-2010-ED)

Fase	Aspectos a evaluar	%	Instrumento
Prueba Nacional	Aptitud verbal: 40 preguntas <ul style="list-style-type: none"> • Razonamiento verbal: significado de palabras, completar oraciones y relaciones entre palabras. • Comprensión de textos Capacidades literales: se identifica información en diferentes partes del texto. Capacidades inferenciales: se reconocen relaciones implícitas entre dos o más ideas (causa efecto, de finalidad, de oposición, etc.) tema central, ideas principales, significado de palabras a partir del contexto de lectura. Capacidades de reflexión: se reconoce el propósito del autor a partir de la estructura y contenido del texto. Estas capacidades se evalúan en base a diversos tipos de texto (narrativos, descriptivo, argumentativos, etc.)	70%	Prueba Nacional de Conocimientos Generales Básicos
	Aptitud matemática: 20 preguntas <ul style="list-style-type: none"> • Pensamiento numérico: capacidad para utilizar el sentido numérico en diversas situaciones y contextos, así como establecer relaciones entre números. • Pensamiento algebraico: capacidad para identificar patrones, simbolizar situaciones de contexto real y matemática, estableciendo relaciones entre variables. Uso de gráficos y cuadros: Capacidad para interpretar gráficos, y diagramas, hacer inferencias a partir de ellos, valorar representaciones, identificar equívocos y falacias estadísticas.		
	Conocimientos Generales Básicos: 40 preguntas Preguntas sobre las áreas: <ul style="list-style-type: none"> • Ciencia, Tecnología y Ambiente; Ciencias Sociales; Comunicación (Literatura); Educación para el Trabajo. 		

* En la R.M. N° 0408-2010-ED este cuadro aparece con el N° 1.

La matriz de especificaciones técnicas para la prueba Nacional, igual que en el caso de las resoluciones anteriores, el peso sigue siendo 70%. La denominación de los aspectos a evaluar en Comunicación y Matemática ha cambiado: Capacidades Comunicativas

por Aptitud verbal y Capacidades matemáticas por Aptitud matemática. En la parte que corresponde a Conocimientos Generales Básicos, antes llamado Conocimientos y Cultura General, ahora se explicita que la evaluación recaerá en las áreas de CTA, Ciencias Sociales, Literatura y Educación para el trabajo.

En cambio, en la matriz para la fase regional, sin bien se mantiene el porcentaje total de 30%, el contenido y la ponderación de los aspectos evaluados varía. El cuadro N° 6 ayudará a apreciar mejor las diferencias de esta fase.

Cuadro N° 6
Cuadro comparativo de la matriz de especificaciones técnicas para la Fase Regional

R.M. N° 0017-2007-ED y R.M. N° 0468-2007-ED		R.M. N° 024-2010-ED		R.M. N° 0408-2010-ED	
Crterios y contenidos	%	Aspectos	%	Aspectos	%
Psicológico vocacional	10	Aspecto N° 1 Aspecto personal-vocacional - Rasgos de personalidad - Aptitud vocacional	15	Aspecto N° 1 Personal-vocacional - Rasgos de personalidad concordantes con la carrera o especialidad a la que postula. - Aptitud vocacional	15
Aptitud para el nivel y especialidad	10	Aspecto N° 2 Aptitud para la especialidad - Habilidades para el nivel y especialidad - Actitud personal para la carrera a la que postula	10	Aspecto N° 2 Habilidades para la carrera o especialidad - Se seleccionan o evalúan las más pertinentes. - En las carreras de Educación Intercultural Bilingüe, se evaluará el dominio de la lengua materna y de una segunda lengua (castellano o lengua originaria)	10

R.M. Nº 0017-2007-ED y R.M. Nº 0468-2007-ED		R.M. Nº 024-2010-ED		R.M. Nº 0408-2010-ED	
Crterios y contenidos	%	Aspectos	%	Aspectos	%
Entrevista personal. Evalúa los siguientes aspectos: - Capacidad de expresión comunicacional (5) - Conocimiento de la actualidad regional y local (2) - Actitud personal para la carrera a la que postula (3)	10	Aspecto Nº 3 Otros Determinados por el equipo técnico de la DRE	5	Aspecto Nº 3 Otros Determinados por la Comisión Regional de Admisión.	5
	30		30		30

Como se observa, en la R.M. Nº 024-2010-ED ya no se contemplaba la evaluación de “la capacidad de expresión comunicacional” ni el “conocimiento de la actualidad regional y local” que sí eran materia de evaluación bajo las anteriores resoluciones ministeriales. Para el 2011, se ha reconsiderado parcialmente esta situación y se ha señalado expresamente que en el ítem correspondiente a *Habilidades para la carrera o especialidad* se evalúe el dominio de la lengua materna y de una segunda lengua (castellano o lengua originaria).

Por otro lado, en el ítem denominado “Otros”, al que se le ha asignado un 5%, continúa sin precisarse qué capacidades o conocimientos se evaluarán en este aspecto, y se deja más bien a cada Comisión Regional de Admisión de las DRE la responsabilidad de determinarlos. Esta situación deja abierta la posibilidad de que en este ítem se termine evaluando aspectos poco relevantes para los postulantes a las carreras de EIB.

❖ **Pertinencia de los contenidos y aspectos que se consideran en las matrices de especificaciones técnicas. El caso de los postulantes de los pueblos indígenas**

Interesa ahora, analizar la pertinencia de los aspectos y contenidos que se evalúan en las pruebas de ingreso a los ISP, en el caso de postulantes que provienen de los pueblos indígenas.

Como punto de partida se debe precisar que las matrices para las dos fases —nacional y regional— se aplican a todo postulante que quiera ingresar a una escuela o instituto de educación superior pedagógico. No importa si el estudiante pertenece a la zona amazónica, andina o costeña, ni tampoco si ha estudiado en una institución educativa de una zona urbana o de un pueblo indígena. Todos los postulantes son evaluados respecto a los mismos aspectos y contenidos.²⁹

Surge, entonces, la primera interrogante: ¿Todos los contextos educativos del Perú son iguales? Es decir, ¿la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje, la formación y especialización de los docentes, la gestión institucional, las condiciones de accesibilidad al sistema educativo, la infraestructura, etcétera, son las mismas en las diversas regiones de nuestro país? La respuesta es obvia. La realidad educativa de nuestro país no es uniforme, más bien es disímil. El contexto educativo de los pueblos indígenas es diametralmente opuesto al de las zonas urbanas.

29 Más adelante se hará referencia a la denominada “contextualización” de las pruebas de ingreso.

Con relación a estos aspectos y haciendo referencia a las normas de admisión en ese entonces vigentes, García Laguna (2009: 4), señala:

[...] Políticas educativas que al imponerse mediante D.S. N° 006-2007-ED art. 18° y numeral 5.1.3 inc. h) de las normas de admisión aprobadas con R.M. N° 0017-2007-ED, no están al alcance de alumnos de la zona amazónica y rural que pretenden acceder a la educación intercultural bilingüe. Son muchos los factores que condicionan las capacidades de estos alumnos, como la calidad de enseñanza en los niveles primaria y secundaria, las desventajas pedagógicas, el ámbito de enseñanza, la zona geográfica, las escuelas Unidocentes, Polidocentes y Multigrados, la difícil comprensión de los alumnos, su educación diferenciada por su posición cultural, etc.

Sin embargo, el proceso de admisión a los ISP funciona con un mismo esquema para todos, lo que evidencia un tipo de evaluación uniformizante.

Información oficial revela que los pueblos indígenas reciben la peor educación del Perú. Así, la evaluación censal del 2008 realizada por el MED presenta resultados lamentables respecto a las escuelas de EIB:

- Solo entre el 2,0% y el 6,0% de los estudiantes desarrollan capacidades lectoras esperadas en su lengua originaria.
- En las escuelas awajún y shipibo, entre el 2,2% y el 3,1% de los estudiantes logran desarrollar las capacidades lectoras en castellano.
- El 46,0% de los docentes de las escuelas de EIB no tienen formación en EIB.
- El 59,5% de los docentes de las comunidades indígenas de la Amazonía son hispanohablantes o hablan una

lengua indígena distinta de la que se habla en la zona.

Pero aun así, se estableció y se mantiene el mismo tipo de evaluación para todo postulante que quiera ingresar a una carrera de formación docente en un ISP.³⁰

Se entiende que en la Primera Fase (Prueba Nacional) se busca seleccionar a los postulantes que han logrado un mayor desarrollo de sus capacidades comunicativas y matemáticas, y que tengan dominio de los conocimientos y la cultura general. Sin embargo, no se toma en cuenta que la realidad educativa de los pueblos amazónicos y andinos es significativamente distinta de la realidad de las poblaciones urbanas. El nivel de desarrollo de las capacidades en general, y no solo de las áreas de Comunicación y Matemática, es muy bajo. Por tanto, no es admisible homogeneizar una evaluación de ingreso a los ISP. Los niños, niñas y adolescentes de los pueblos indígenas tienen una formación limitada y deficiente. Al respecto, Lucy Trapnell (2009: 29) señala:

Se podría suponer que, luego de 11 años de formación escolar, los jóvenes egresados de la secundaria han logrado un conjunto de capacidades básicas [...] Sin embargo, para nadie es un secreto que muchas de las personas que formalmente terminan la secundaria tienen un manejo deficiente del castellano oral y escrito, que su capacidad de razonamiento matemático está muy por debajo de lo esperado de su nivel y que carecen de conocimientos básicos de historia, geografía, química, física y de otras áreas, a las cuales han dedicado cientos de horas de estudio.

30 Las universidades establecen su propio sistema de ingreso a las facultades de Educación.

[...] La baja calidad de la educación ofrecida por el Estado hace que sea sumamente difícil que postulantes que provienen de comunidades puedan ingresar a los ISP y formarse como maestros bajo las condiciones exigidas por la R.M. 0017. Sin embargo, es preciso añadir que, como las manifestaciones más extremas de este problema se encuentran entre los usuarios más alejados de las ciudades, que viven en zonas en las cuales se mantiene la lengua indígena como medio fundamental de comunicación y que tienen poco contacto con castellano hablantes, el reto en estos casos es incluso mayor.

En el marco de estas matrices, lograr que los postulantes de las poblaciones indígenas, alcancen notas aprobatorias superiores a 14 es realmente una tarea sumamente difícil. El sistema de evaluación para el ingreso a los ISP se torna, por tanto, injusto, poco pertinente e incluso discriminador al no tomar en cuenta la existencia de tan agudas disparidades.

Injusto porque, como señala Trapnell (2009), no solo se niega la existencia de la diversidad cultural y lingüística que caracteriza a nuestro país, sino porque además se exige de los postulantes algo que el sistema escolar no les ha brindado: una buena formación escolar. Y es poco pertinente porque la prueba de la primera fase no mide otras dimensiones que sí se requerirían para ser mejor maestro en contextos con población indígena como, por ejemplo, el dominio de la lengua originaria, el conocimiento de la cultura y el compromiso con el pueblo.³¹

31 La reciente norma que regula el proceso de admisión a los ISP, la R.M. N° 408-2010-ED, toma en cuenta la evaluación del dominio de la lengua materna y de una segunda lengua (castellano o lengua originaria); sin embargo, lo hace recién en la segunda fase y con un porcentaje mínimo (10%)

Pero además, este sistema de evaluación estaría atentando contra el derecho a la igualdad, pues su aplicación estaría generando cierta discriminación.

La igualdad es un principio y un derecho fundamental que instala a las personas situadas en idéntica condición, en un plano de equivalencia. Ello involucra una conformidad o identidad por coincidencia de naturaleza, circunstancia, calidad, cantidad o forma, de modo tal que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a una persona de los derechos que se conceden a otra. La igualdad se configura como un derecho fundamental de la persona a no sufrir discriminación jurídica alguna; esto es, a no ser tratada de manera dispar respecto a quienes se encuentren en una misma situación, es decir se traduce en la exigencia de tratar igual a los que son ‘iguales’ y ‘distinto’ a los que son distintos, siempre que exista una justificación objetiva y razonable del trato diferenciado.³²

Es evidente que los postulantes de los pueblos indígenas no están en la misma situación que el resto de postulantes de poblaciones no indígenas.

Además de lo ya dicho sobre la realidad educativa de los pueblos indígenas, debe señalarse que, según datos del INEI, en el Perú existen 4 045 713 personas cuya lengua materna es indígena (14,7% de la población total), y más de un millón de niños y niñas indígenas están en edad escolar (645 081 niños y 439 391 niñas); de ellos, el 28,8% no asisten a instituciones educativas y el 73,1% se encuentran atrasados con respecto a su edad escolar (Vásquez 2009: 49).³³ Es decir, uno de cada

32 “Informe de la Defensoría del Pueblo N° DP/AAE-2007-034, del 24 de septiembre del 2007.

33 Se recomienda consultar este libro para profundizar en el tema.

tres niños y niñas indígenas no asiste a la escuela y dos de cada tres están atrasados o presentan extraedad. Estos datos evidencian que aún no se ha resuelto el acceso a la educación.

Según CARE (2008:2), una proporción muy significativa de la población indígena presenta un atraso escolar grave. Este problema es particularmente significativo entre la población nativa y quechuahablante, en la que se presentan hasta ocho años de atraso escolar; por tanto, no sería sorprendente que el nivel de logros educativos sea menor que los promedios nacionales para la población indígena.

En consecuencia, aplicar estas matrices de especificaciones técnicas y exigir vallas difícilmente alcanzables a los postulantes de los pueblos indígenas significa desconocer abiertamente tanto su realidad sociocultural como la ineficacia del servicio educativo que ofrece el Estado en la escuela primaria y secundaria de las comunidades indígenas, tal como lo señalan organizaciones indígenas, especialmente amazónicas, y expertos en el tema.

Es conveniente recordar algunos resultados que se han dado desde que se implementó el nuevo sistema de evaluación de los ISP.

Entre los años 2007 y 2009, en las regiones andinas solo 16 estudiantes ingresaron a la carrera de EIB, en tanto que en las regiones amazónicas no hubo ingresantes. Sin embargo, pese al ingreso de 16 postulantes, en este período no se abrió ninguna sección para el primer ciclo en la especialidad de EIB, como consecuencia de

lo dispuesto en el D.S. N° 012-2007-ED³⁴, que establece en cinco el número mínimo de ingresantes exigido para poder abrir una sección.

Del 2007 al 2010 no hubo ingresantes a las carreras de EIB en los departamentos de Apurímac, Pasco y Ucayali, a pesar de que cuentan con ISP que ofertaban esta carrera.

En el 2010, en la región amazónica solo ingresaron 6 postulantes —todos de Loreto—, y en la región andina, 60 —2 en Cusco, 2 en Puno, 4 en Huancavelica, 6 en Moquegua y 46 en Ayacucho—. Es decir, a nivel nacional, solo 66 postulantes lograron pasar la valla de la nota 14 en la especialidad de EIB. El número de postulantes con nota entre 11 y 13,99 apenas alcanzó 67; para lograr el ingreso definitivo, estos postulantes de todos modos tendrían que obtener 14 en el ciclo de nivelación.³⁵

Lucy Trapnell y Virginia Zavala (2009) intentan explicar las razones de esta situación:

El hecho de que los postulantes de los pueblos indígenas sean los que tienen menos posibilidades para ingresar a los ISP se puede explicar a partir de dos puntos. En primer lugar, sabemos que esta realidad revela las condiciones del servicio educativo que el mismo Estado ha provocado pues la educación que se imparte en las zonas de población indígena es de bajísima calidad y

34 Artículo 1 del D.S. N° 012-2007-ED que modifica el D.S. N° 023-2001-ED: “[...] No se podrá abrir en el primer ciclo, secciones con menos de cinco (5) ni más de veinticinco (25) estudiantes”.

35 Según la DIGESUTP, solo abrieron ciclos de nivelación en tres regiones: Ayacucho, Cusco y Huancavelica. Los resultados de ingresantes de este grupo se dieron a conocer en abril del 2011. Ingresaron 13 postulantes..

no prepara a los estudiantes para que se desempeñen con éxito en los exámenes de admisión a los ISP.

En segundo lugar, esta realidad demuestra que el sistema educativo nunca es “neutral” y que las personas que han aprendido como primera lengua una lengua indígena y que han sido socializadas en matrices culturales que difieren de la mirada occidental, tienen que hacer mayores esfuerzos para desarrollar las habilidades supuestamente universales que subyacen a una prueba estandarizada como la que deben rendir para ingresar a los ISP. Estos dos puntos explican por qué —en el mejor de los casos— un estudiante de población indígena tendría que prepararse académicamente durante dos años, como mínimo, si es que quiere pasar el mencionado examen. Este es, a todas luces, un examen que se ha elaborado pensando en un estudiante que tiene al castellano como primera lengua, que ha sido socializado en una matriz cultural occidental y que ha estudiado en una buena secundaria.

Se sabe que luego de los resultados del ingreso a las carreras de EIB en los procesos de admisión de los años 2007 y 2008, en los que se tuvo un total de 12 ingresantes —4 y 8 respectivamente, que significó menos del 1,0% del total de postulantes para dichas carreras—, el MED, mediante la R.D. N° 0827-2008-ED,³⁶ estableció la adecuación de la prueba nacional a la realidad geográfica, educativa y cultural de las zonas bilingües

36 Por esta resolución directoral, publicada el 9 de diciembre del 2008, se aprobó el cronograma de actividades para el proceso de admisión 2009. Además, en el art. 2 se estableció que para los postulantes a las instituciones superiores de formación docente que se encuentren en contextos interculturales bilingües se aplique una Prueba Nacional de Capacidades y Conocimientos Generales, que tome en cuenta las características específicas de su entorno sociocultural, educativo y geográfico, y tenga el mismo nivel de exigencia académica.

del país, recomendándose que esta sea elaborada en forma contextualizada con el fin de garantizar su pertinencia. Así, conforme con lo dispuesto por la norma citada, en el proceso de admisión 2009 se aplicaron tres tipos de pruebas: una para el contexto urbano —denominada tipo estándar—, otra para el contexto andino y la tercera para el contexto amazónico.³⁷

No obstante ello, en el 2009, de un total de 477 postulantes inscritos a nivel nacional a la carrera de EIB Primaria, solo 4 lograron pasar la valla de la nota 14 —3 en Puno y uno en Ayacucho—. Pero lo más grave fue que de los 70 inscritos a EIB Inicial, ningún postulante alcanzó el calificativo mínimo aprobatorio de 14.

Los resultados son contundentes. Demuestran claramente que a pesar de haberse aplicado pruebas contextualizadas, el problema de la disminución de ingresantes a las carreras de EIB continúa. Y si se considera la necesidad de docentes para atender la educación de los niños, niñas y adolescentes de los pueblos indígenas, lo dispuesto en la R.D. N° 0827-2008 tampoco ha funcionado como estrategia para mejorar el nivel de ingreso a estas carreras.

No ha sido posible acceder a las pruebas para conocer su contenido y nivel de pertinencia. La Defensoría del Pueblo solicitó a la DIGESUTP que le remita las pruebas aplicadas en los tres últimos años, sin embargo, esta instancia respondió que no podía hacerlas públicas

37 Información brindada por el director de Educación Superior Pedagógica, Sr. Guillermo Molinari, en la Mesa de Trabajo convocada por la Defensoría del Pueblo, agosto del 2009.

por “razones que tienen que ver con criterios de orden técnico”. La DIGESUTP se limitó a liberar algunas preguntas, pero esta información fragmentada no ha permitido hacer un mayor análisis.

❖ **Regulación específica para el ingreso de postulantes a las carreras de EIB. El ciclo de nivelación académica.**

La R.M. N° 024-2010-ED estableció la denominada *nivelación académica*³⁸ para los postulantes a las carreras de EIB que en la Fase I no hubiesen logrado la nota mínima aprobatoria de 14. Accedían a este ciclo de nivelación de ocho meses, por una sola vez, únicamente los postulantes que hubiesen obtenido notas entre 11 y 13.99. Para abrirse el ciclo se requería, a su vez, un mínimo de cinco estudiantes, y sólo ingresarían al primer semestre académico los postulantes que hubiesen obtenido un promedio mínimo de 14, en estricto orden de mérito, hasta cubrir el 50,0% de la meta autorizada a la institución.

A pesar de esta disposición específica para la EIB, el número de postulantes a las carreras de EIB que obtuvieron calificativos entre 11 y 13,99 en el proceso de admisión 2010 fue muy bajo: 67 en total.

38 Apartado 6.6 de la R. M. N° 024-2010-ED.

Cuadro N° 7
Postulantes a las carreras de EIB que
obtuvieron notas entre 11 y 13,99
Proceso de admisión 2010³⁹

Región	Instituto	Postulantes con nota entre 11 y 13,99	Total por región
Ayacucho	Nuestra Señora de Lourdes	26	35
	José S. Cavero Ovalle	7	
	Filiberto García Cuéllar	2	
Cusco	Gregoria Santos	11	12
	Túpac Amaru	1	
Huancavelica	Huancavelica	8	8
Loreto	Loreto	4	4
Apurímac	La Salle-Abancay	3	3
Ucayali	Bilingüe	3	3
Puno	Cenit Galeaza	1	2
	Juli	1	
Total			67

Fuente: Datos del MED

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Debido a estos resultados, a la incidencia promovida por diversas instituciones, entre ellas la Defensoría del Pueblo, y seguramente a un análisis concienzudo y responsable del tema por parte del MED, la norma que regulará el proceso de admisión a los ISP en el 2011, la R.M. 0408-2010-ED⁴⁰, ha incorporado dos importantes cambios respecto a la nivelación académica:

39 No se tuvo el dato de postulantes por especialidad, por lo que se desconoce cuántos postularon a EIB Inicial y cuántos a EIB Primaria. Lo cierto es que en el año 2010, en Puno, Ucayali, Apurímac y Loreto no se abrieron estos ciclos de nivelación académica porque el número de postulantes no llegaba a cinco.

40 Publicada el 30 de diciembre del 2010, en el portal de Formación Inicial del MED, <http://www2.minedu.gob.pe/digesutp/formacioninicial/?p=572>

Para el proceso de admisión del 2011, la R.M. 0408-2010-ED⁴¹, norma que regula dicho proceso, ha incorporado dos importantes cambios en relación a la nivelación académica:

- Pasarán al ciclo de nivelación académica **todos los postulantes que no lograron obtener la nota mínima aprobatoria de 14**. Es decir, no sólo accederán los que obtuvieron notas entre 11 y 13.99, como señalaba la anterior norma.
- Al término de la nivelación académica ingresarán a las carreras de EIB los postulantes que alcancen la nota mínima de 14 **hasta completar el número de vacantes no cubierto en el proceso de admisión**. Es decir, se ha eliminado la restricción que indicaba que sólo se cubrirían las vacantes hasta el 50% de la meta autorizada a cada institución.

La Defensoría del Pueblo considera que este es un importante avance en cuanto a problemática de la Formación Inicial en EIB, reconoce este esfuerzo y valora la intención del MED de corregir las deficiencias del proceso de admisión de postulantes a las carreras de EIB en los ISP; sin embargo, considera que aún hay una tarea pendiente en este tema, pues el sistema mismo de evaluación sigue siendo poco pertinente.

Y como bien señalan Trapnell y Zavala (2009: 30):

En principio, nadie puede estar en desacuerdo con el interés del gobierno de mejorar la situación de la educación peruana [...] De hecho, varios analistas han considerado que uno de los grandes problemas de la

41 Publicada el 30 de diciembre del 2010, en el portal de Formación Inicial del MED, <http://www2.minedu.gob.pe/digesutp/formacioninicial/?p=572>

formación magisterial es que da acceso a jóvenes con bajísimos niveles de rendimiento académico y sin vocación o disposición para ejercer el trabajo docente. Es lógico suponer que si los institutos logran captar a los que reúnen las mejores condiciones para iniciar la carrera, podrán contar con una buena base sobre la cual desarrollar la formación. Sin embargo, en el caso de los pueblos originarios andinos y amazónicos, la norma genera un círculo vicioso. Este círculo radica en que las carencias que encontramos en muchos jóvenes indígenas que han concluido la secundaria, sólo podrían superarse en la medida en que el Estado se preocupe por implementar una EIB con calidad y pertinencia a lo largo *de todo el proceso de formación escolar*.

Por tanto, es indispensable implementar una estrategia más integral que la ofrecida hasta ahora, una estrategia institucionalizada que permita a los estudiantes superar las condiciones académicas en las que inician sus estudios.

Tendría que revisarse no solo los criterios con los que se definen los niveles de suficiencia de las capacidades que se evalúan en la prueba nacional, sino todo el proceso de admisión a las carreras de EIB. Ello significa diseñar matrices adecuadas y pertinentes a la realidad de los pueblos indígenas, con pesos porcentuales y ponderaciones igualmente pertinentes, que respondan a una política de equidad, con un tratamiento diferenciado en función del reconocimiento de la diversidad, y con criterios de calidad que tomen en cuenta aspectos culturales y lingüísticos.

Debería también considerarse la idea de dar a las DRE una mayor responsabilidad efectiva —y no solo formal— en la formulación de políticas tendientes a

desarrollar la EIB como una función compartida en la lucha para conseguir una educación inclusiva y de calidad. Asimismo, las DRE deberían participar en forma preponderante en la conducción de los procesos de admisión, bajo supervisión del nivel central.

Es igualmente importante dar mayor participación a los pueblos indígenas en estos procesos, cuyos resultados recaen en ellos directamente.⁴²

b) Efectos del sistema de evaluación vigente y de la exigencia de la nota 14

La primera consecuencia ha sido la vertiginosa disminución del número de ingresantes a los ISP en todas las especialidades y especialmente en EIB, como se ha podido observar en los resultados ofrecidos en los apartados anteriores.

De acuerdo con información del MED,⁴³ entre los años 2003 y 2009 la cantidad de ingresantes a todos los ISP en las diferentes especialidades disminuyó de 30 992

42 Próximos al cierre del presente informe, se aprobó por unanimidad el *Dictamen recaído en los Proyectos de Ley números 4306/2010-CR y 3949/2009-CR, por el cual se modificaría el artículo 17° de la Ley N° 29394, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior*, el que queda redactado en los siguientes términos:

“Artículo 17.- Proceso de admisión

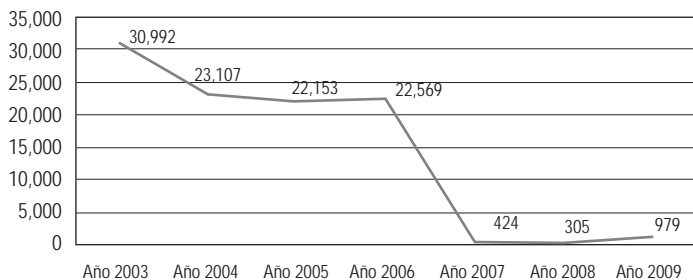
El proceso de admisión a los Institutos y Escuelas se realiza por concurso de admisión u otra modalidad establecida por el sector al que se encuentran vinculados.

Se aplica el sistema vigesimal. La nota aprobatoria para el ingreso a la especialidad de educación intercultural bilingüe en los institutos superiores pedagógicos es once (11) y se incorpora un ciclo de nivelación al inicio de la carrera estableciéndose una nota de suficiencia académica al finalizar los cinco años de estudio”.

43 Información publicada en <www.ciberdocencia.gob.pe>.

a 979. Esto trajo como consecuencia el cierre de un número importante de ISP. Entre el 2006 y el 2009, los ISP se redujeron de 320 a 191.

Gráfico N° 1
Evolución de cantidad de ingresantes a los Institutos Superiores Pedagógicos 2003-2009



Con relación a los postulantes a las carreras de EIB, los datos, según región, desde el año 2007, se aprecian en el cuadro N° 8.

En cuatro años, hubo un total de 82 ingresantes.⁴⁴

44 Es preciso aclarar que esta cifra corresponde a postulantes que lograron superar la valla de la nota 14 y no a ingresantes que iniciaron sus estudios. Del total, 19 postulantes con nota aprobatoria —4 en el 2007, 3 en el 2008, 4 en el 2009 y 8 en el 2010— no han podido iniciar estudios porque no se contaba con el mínimo de estudiantes requerido (5) para abrir nuevos ciclos. Esto arroja una cifra final de 63 “posibles estudiantes” en las carreras de EIB en cuatro años, en el entendido de que en Ayacucho (2008), Moquegua y Loreto (2010) los ingresantes pertenecen a la misma carrera: EIB Primaria o EIB Inicial.

Cuadro N° 8
Ingresantes a la carrera de EIB
Procesos de admisión 2007-2010

Ingreso a los ISP por año y región				
Región	Año			
	2007	2008	2009	2010
AMAZÓNICO				
Loreto	0	0	0	6
Pasco	0	0	0	0
Ucayali	0	0	0	0
Huánuco				
San Martín				
Amazonas				
Madre de Dios				
Junín				
ANDINO				
Cusco	3	0	0	2
Puno	0	2	3	2
Huancavelica	0	2	0	4
Moquegua	0	1	0	6
Ayacucho	1	5	1	46
Apurímac	0	0	0	0
Ancash				
TOTAL	4	8	4	66

Fuente: Dirección de Educación Superior Pedagógica del MED, 2010
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

En el cuadro N° 9 se podrá apreciar, además del número de ingresantes, el total de postulantes evaluados y, especialmente, el número de postulantes que no pudieron ingresar a las carreras de EIB.

Cuadro N° 9
Postulantes, ingresantes y no ingresantes a las carreras
de EIB período 2007-2010

Año	Nº de postulantes evaluados	Nº de exonerados de la evaluación	Nº de ingresantes por haber superado la nota 14	Nº de postulantes que pasan a nivelación académica	Nº de ingresantes	Nº de postulantes que no pudieron ingresar
2007	795				4	791
2008	293				8	285
2009	382				4	378
2010	458	18	48	67	66	392
Total	1928				82	1846

Fuente: MED

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como se observa en el cuadro 9, de un total de 1928 postulantes, 1846 no lograron ingresar.

Como consecuencia de las medidas adoptadas y de la disminución de ingresantes, representantes de los ISP y algunos especialistas han señalado el problema que afrontan los ISP en lo que se refiere a recortes presupuestales para la contratación de docentes. Es importante que esta información, recogida por la Defensoría del Pueblo, sea tomada en cuenta para garantizar la viabilidad de la formación docente inicial en EIB.⁴⁵

45 Información recogida por la Defensoría del Pueblo en reuniones sostenidas en las mesas de trabajo durante el 2009, así como en visitas realizadas a ISP como Loreto (Loreto) y Túpac Amaru (Tinta, Cusco).

Sigfredo Chiroque señala, por ejemplo, que al no haber alumnos de una especialidad, a los docentes de los ISP se los declara como excedentes y, finalmente, se cancela la especialidad. Esto viene ocurriendo en nuestro país desde el 2007, lo que evidentemente vulnera el derecho de los pueblos indígenas andinos y amazónicos a contar con una EIB.⁴⁶

Este problema también ha sido señalado por García Laguna (2009: 5):

Las cifras de cantidad de alumnos ingresantes por Región y período, evoluciones de oferta y demanda de EIB [...] explican el nivel descendente a suma cero de ingresantes en contraste con la cantidad de docentes que como oferta formativa es superior [...] condiciones que determina ineficiente la capacidad del Estado para ejecutar pagos de remuneraciones de docentes contratados y nombrados al no generar beneficios educativos a falta de alumnos.

Si bien desde un punto de vista administrativo dicha restricción puede resultar racional frente a la merma del número de ingresantes, desde la perspectiva de la gestión de la política resulta un despropósito, por tratarse de carreras como la de EIB, en la que los docentes suelen ser profesionales especializados con amplia experiencia acumulada en la materia.

Estos efectos —lamentablemente negativos— del actual sistema de evaluación y de la exigencia de la nota 14 pueden ser analizados en dos niveles:

46 Chiroque, Sigfredo. *Agonía de ISPs y educación intercultural bilingüe*. Disponible en <<http://schiroque.blogspot.com>>.

- A nivel de los ISP que forman a docentes en EIB, y que actualmente enfrentan situaciones difíciles respecto a su funcionamiento.
- A nivel de los sujetos de derecho de la EIB, es decir, de los niños, niñas y adolescentes de los pueblos indígenas.

Además de ello, pueden analizarse también los efectos en los jóvenes —e incluso adultos— indígenas que tienen la aspiración de formarse como docentes.

❖ Efectos a nivel de los ISP

Para los ISP, la disminución en el ingreso de estudiantes ha significado el rompimiento de la cadena de enseñanza que depende de la generación de nuevos ingresantes en etapas sucesivas —año tras año—. Si se considera que los alumnos que actualmente cursan estudios tienen que egresar en un momento determinado, el número de estudiantes —por semestres y años—, al ser descendente en períodos consecutivos, determinará que las instituciones formadoras desaparezcan, y resultará muy difícil volver a generar una demanda ascendente (García Laguna 2009: 20). Es decir, si un ISP no tiene ingresantes, con el tiempo se verá obligado al receso y posterior cierre, tal como lo dispone la normativa actual.

El director de Educación Superior Pedagógica, señor Guillermo Molinari, al referirse a la información presentada por la Defensoría del Pueblo que mostraba las cifras decrecientes de los ISP señaló: “La disminución de esos ISP depende de quiénes tuvieron postulantes en el 2007. En el 2007, de 396, solo 320 tuvieron *postulantes*. Ello no se debió a la medida de la nota 14, sino a que la

comunidad no creía en el tipo de servicio que brindaban esos ISP”.⁴⁷

Cabe, entonces, preguntarse cuántos de los 320 institutos que sí tuvieron *postulantes* lograron tener *ingresantes*, tomando en cuenta que en ese año solo ingresaron 424 alumnos a nivel nacional. Es evidente que muchos de los institutos no pudieron iniciar ciclos con nuevas promociones y ello sí ha sido una consecuencia directa de la exigencia de la nota 14.

Resulta cuestionable, por tanto, que se haya implementado un sistema de evaluación con las exigencias ya anotadas, dejando de lado un conjunto de medidas desarrolladas a lo largo de casi un decenio —desde fines de la década de 1990 hasta el año 2006—. Más todavía si se contaba con resultados de monitoreos, supervisiones y evaluaciones realizados entre el 2001 y el 2006 por el equipo de la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (DINFOCAD), que muy bien pudieron ser utilizados para asumir decisiones y tomar medidas mucho más adecuadas. Tampoco se tuvo en cuenta la evaluación institucional de los ISP públicos y privados realizado por la propia DINFOCAD en el año 2004, en la que la carrera de Primaria EIB obtuvo el tercer mayor puntaje. Además, el 50,0% de los ISP que ofrecían esta especialidad obtuvieron el máximo calificativo —es decir, 20— y ninguno tuvo una nota inferior a 11.⁴⁸

47 Intervención del señor Guillermo Molinari, Director de Educación Superior Pedagógica, en la Mesa de Trabajo convocada por la Defensoría del Pueblo, agosto del 2009. El resaltado es nuestro

48 En esta evaluación se tomaron en cuenta los siguientes criterios: a) la bibliografía actualizada y suficiente para la carrera; b) la especialidad de los docentes; c) los materiales educativos, el

Por otra parte, la disminución de la matrícula ha conllevado el recorte presupuestal y de personal, lo que significa la pérdida de importantes recursos humanos calificados en la especialidad.⁴⁹ Es preciso analizar los costos que ello supone para el Estado.

En el sistema de evaluación que se está analizando, la exigencia de la nota 14 tiene un efecto directo en la oferta y la demanda de formación docente de EIB. Afecta la provisión de nuevos docentes y retrae la demanda lograda por los buenos ISP que ofrecen esta especialidad. Con ello, el Estado viene incumpliendo su obligación de fomentar la EIB y de garantizar la disponibilidad de docentes formados en dicha especialidad, tal como lo establece la Constitución Política del Perú, la Ley General de Educación (Ley N° 28044), y la Ley para la Educación Intercultural Bilingüe (Ley N° 27818).

León Trahtemberg ha sido claro en señalar los efectos de la nota 14 sobre los ISP y la intencionalidad subyacente a dicha decisión:

Esta valla del 14 ha ido matando a los pocos institutos superiores pedagógicos que formaban profesores de educación bilingüe intercultural, que solían recibir postulantes de pueblos indígenas para formarlos como maestros de sus propios pueblos, aprovechado el dominio

equipamiento propio de la carrera, los ambientes y la priorización del gasto en material educativo; y d) la capacitación de los docentes. Las tres carreras con mayor promedio de calificación a nivel nacional fueron: Religión (20,00), Filosofía y Religión (18,44), y *Primaria EIB (18,20)*, mientras que las carreras que obtuvieron el menor promedio fueron Educación Primaria (14,12) y Educación Inicial (14,13).

49 Al no abrirse nuevos ciclos, la carga horaria disminuye progresivamente, generándose excedencia de docentes formados en EIB.

Cuadro N° 10
Consolidado de la evaluación a las carreras pedagógicas

Número de carreras	Carreras evaluadas	Número de ISP evaluados (carreras)	Promedio	Número de ISP con puntaje máximo (20)	Número de ISP con puntaje menor de 11
1	Educación Inicial	122	14,13	16	23
2	Educación Primaria	282	14,12	33	57
3	Ciencias Naturales	45	16,36	10	2
4	Matemática	52	15,81	11	3
5	Computación e Informática	59	17,66	26	2
6	Educación Física	60	15,10	7	6
7	Comunicación	85	14,89	13	13
8	Ciencias Sociales	47	16,43	13	5
9	Ciencias Sociales, Filosofía y Religión	9	17,56	3	0
10	Religión	2	20,00	2	0
11	Filosofía y Religión	9	18,44	6	0
12	Inglés	9	15,22	4	3
13	Primaria EIB	10	18,20	5	0

Fuente: Equipo de Supervisión y Monitoreo de la DINFOCAD, 2005

inicial del idioma nativo. Ahora se les priva a los indígenas de la posibilidad de contar en el futuro con profesores que dominen sus lenguas nativas y regresen, una vez formados, a sus pueblos a asumir los roles docentes.

[...]Usar la nota 14 como valla, y ponerla en un nivel elevado para que pocos aprueben, parece reflejar la voluntad de cerrar los ISP por falta de alumnos, y que éstos eventualmente se transformen en IST (tecnológicos).⁵⁰

Otro efecto generado por el sistema de evaluación vigente es el éxodo de postulantes hacia las universidades,⁵¹ donde el puntaje requerido para el ingreso es incluso menor (11). Sin embargo, para los jóvenes indígenas la posibilidad de ingresar a una universidad resulta mucho más remota debido a los costos que representa. Por ello, se puede prever que a la mayoría de estos jóvenes no les quedará más opción que quedarse sin formación superior.

Como lo ha señalado García Laguna, se pensó que con estas normas —el D.S. N° 006-2007-ED y actualmente la R.M. N° 024-2010-ED— iba a mejorar sustantivamente la gestión y efectividad de los resultados buscados a través de ellas. Sin embargo, desde el organismo central y regional se ha prestado poca atención a las vicisitudes propias de la implementación de tal política; así, se ha generado una gran “caja negra” entre el momento en que se diseñaron

50 Trahtemberg, León. *Los efectos nocivos de la nota 14*. Disponible en <<http://www.trahtemberg.com/articulos/1436-efectos-nocivos-de-la-nota-14.html>>.

51 Según Luis Guerrero Ortiz (2009: 28), ello obedece a la multiplicación de una oferta de títulos y postítulos para docentes enfocada en criterios notoriamente mercantilistas. Así, se ha reducido de manera ostensible el número de postulantes a los ISP, pero ahora hay más estudiantes de Educación en las facultades de Educación.

las intervenciones y aquel en el que se evaluaron sus resultados. Hubiera sido oportuno “escarbar” las complejidades e impactos del umbral —la nota 14— sobre la estructura de la educación primaria y secundaria, y las desventajas educativas de las poblaciones indígenas. Es necesario —sostiene García Laguna, “volver atrás” y realizar un nuevo esfuerzo de diseño con la finalidad de descubrir ideas y prácticas que den pie a nuevas visiones estratégicas del problema. Y procurar, así, asegurar la regularidad, continuidad y estabilidad de la formación docente, sin inhibir la flexibilidad y la posibilidad de incorporar mecanismos de diferenciación de las modalidades de gestión según los marcos institucionales en que se despliega (García Laguna 2009: 22-23).

Este autor realiza un interesante análisis sobre las causas —directas e indirectas—, los efectos —directos e indirectos— y el resultado final del problema de la falta de ingresantes a los ISP con especialidad de EIB (García Laguna 2009: 24), que puede verse en el anexo N° 11.

❖ Efectos a nivel de los sujetos de derecho de la EIB

Los efectos del actual sistema de evaluación y de la exigencia de la nota 14 para el ingreso a los ISP recaen, finalmente, en los niños, niñas y adolescentes indígenas, quienes ven afectados su derecho a la educación, el mismo que se halla garantizado por la legislación nacional e internacional.⁵²

52 La Constitución Política del Perú (artículos 2, 15 y 17), la Ley General de Educación (artículos 8, 18, 19 y 20), la Ley de Educación Bilingüe Intercultural, el Proyecto Educativo Nacional al 2021. Asimismo, el Convenio N° 169 de la OIT (artículos 26-31), la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (artículo 14), por citar las normas y artículos más resaltantes.

Al anularse la posibilidad de contar con maestros en EIB que brinden una educación intercultural y bilingüe, los niños, niñas y adolescentes indígenas sufren el doble efecto inmediato de la medida, que los convierte en víctimas y personas excluidas del sistema educativo.

Sin la presencia de nuevas generaciones de docentes formados en EIB, la educación en las poblaciones indígenas continuará, como estuvo durante muchos años, en manos de docentes hispanohablantes, que no solo desconocen la lengua materna y la cultura de sus alumnos, sino que reproducen una educación etnocéntrica y de baja calidad.

Otra consecuencia observada es que, frente a la inexistencia de EIB para el nivel secundario, los jóvenes estudiantes indígenas se ven en la necesidad de migrar a las ciudades donde, obligados por la falta de recursos económicos y la necesidad de trabajar, terminan descuidando sus estudios o, en el peor de los casos, abandonándolos, anulando de este modo sus posibilidades de desarrollarse personal y profesionalmente.

Es también evidente la vulneración de los derechos de los jóvenes que aspiran a formarse en una carrera profesional e ingresar al mercado laboral. La gran mayoría de postulantes a la especialidad de EIB provienen de comunidades indígenas, son personas que recibieron una educación impartida en una lengua que entendían de manera muy limitada y en la cual tenían serias dificultades de expresión, que estudiaron en instituciones en las que los docentes no contaban con los materiales ni con la infraestructura adecuada. Como resultado de la medida analizada, los estudiantes indígenas han quedado —y

quedarán de facto— excluidos de recibir una formación que les permita ser maestros de EIB.

G. Resultados de la supervisión

a) En el nivel central (MED)

La Defensoría del Pueblo solicitó información sobre la formación inicial a diferentes direcciones del MED, especialmente a la DIGESUTP-DESP y a la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural-Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (DIGEIBIR-DEIB).

A continuación, se presenta el consolidado de la información que fue solicitada y la que fue proporcionada por estas dependencias.

❖ Respuestas de la DIGESUTP-DESP

Cuadro N° 11
Información solicitada a la DIGESUTP-DESP
sobre formación inicial

Ítem	Información solicitada ¹	Observaciones
	A. Información documental	
Formación Inicial	1. Un ejemplar del DCBN de Educación Superior para la especialidad de EIB.	No proporcionó el documento porque aún no lo tiene
Formación Inicial	2. Relación de ISP y universidades que brindan la especialidad de EIB. Información actualizada al 2010.	No proporcionó
Formación Inicial	3. Un ejemplar de las pruebas de ingreso a los ISP en la especialidad de EIB, evaluaciones correspondientes a los años 2008, 2009 y 2010.	No proporcionó. Solo liberó 10 preguntas

Ítem	Información solicitada ¹	Observaciones
	B. Respuesta a las siguientes preguntas:	
Diagnóstico docente	4. ¿Cuál es resultado del último diagnóstico realizado por la DESP sobre la situación profesional de los docentes de EIB?	No respondió
Formación Inicial	5. ¿Cuál ha sido el criterio técnico-pedagógico asumido por la DIGESUTP para establecer, a partir del año 2007, la nota 14 como valla para el ingreso a los ISP y en particular a la especialidad de EIB?	Sí respondió
Formación Inicial	6. ¿Qué propuesta tiene la DIGESUTP para evitar el cierre de la especialidad de EIB en los ISP que la ofrecen en el país por falta de ingresantes que alcancen la nota 14, según exigencia de la R. M. N 024-2010-ED?	Sí respondió

La DIGESUTP respondió a la Defensoría del Pueblo⁵³ que no podía proporcionar un ejemplar del DCBN de Educación Superior para la especialidad de EIB, solicitado mediante oficio, porque este diseño se encuentra en proceso de construcción con el apoyo de un consultor externo. Precisó que el documento será remitido en cuanto culmine su formulación.

De la misma forma, se solicitó un ejemplar de las pruebas de ingreso a los ISP, en la especialidad de EIB, correspondientes a los años 2008, 2009 y 2010. Sin embargo, la DIGESUTP-DESP no proporcionó las pruebas, sino que únicamente liberó 10 preguntas: una de aptitud verbal, tres de comprensión de textos, tres de matemática y tres de conocimientos generales básicos.

La Defensoría del Pueblo considera importante dar a conocer los argumentos que la DIGESUTP esgrimió para su negativa. La respuesta textual fue:

⁵³ El oficio de respuesta fue el N° 1922-2010-DIGESUTP/DESP.

Las Pruebas Nacionales no se publican en su totalidad por razones que tienen que ver con criterios de orden técnico, entre los que se pueden citar: pérdida de validez de las preguntas al ser expuestas, alto costo de elaboración y revisión de preguntas, contar con un banco de preguntas suficientes para usarlas en los siguientes procesos de selección, y como referentes para establecer el nivel de dificultad de las mismas [...] Por las razones antes expuestas y atendiendo al requerimiento efectuado por la Defensoría del Pueblo, se adjuntan al presente informe algunas preguntas utilizadas en las Pruebas Nacionales en los años 2007 al 2010.

Sin embargo, debe señalarse que hay antecedentes de publicación de pruebas nacionales por parte del MED, tal es el caso de las pruebas del Concurso Público de Nombramiento Docente 2008.

A continuación, las preguntas formuladas a la DIGESUTP-DESP y sus correspondientes respuestas.

¿Cuál ha sido el criterio técnico pedagógico asumido por la DIGESUTP para establecer, a partir del año 2007, la nota 14 como valla para el ingreso a los ISP y en particular a la especialidad de EIB?

La respuesta de la DIGESUTP fue la siguiente:

La nota 14 para el Ministerio de Educación es uno de los filtros para corregir la política de admisión, normada en el Art. 18° del D.S. 023-2001 (actualmente derogado por el D.S. 004-2010-ED) [Se cita textualmente el art. 18°].

Así mismo, la apertura dada en gobiernos anteriores en el marco del D. Leg. 882 de 1992, favoreció la creación de ISP privados que, en lugar de mejorar

el servicio educativo, ha incrementado la deficiente educación Superior [...] que se refleja en diagnósticos poco satisfactorios, que han conllevado a la asunción de políticas educativas que mejoren los diferentes procesos de la formación inicial docente. Una de estas medidas fue la valla de ingreso con la nota 14, la cual ha permitido abordar una problemática que hasta antes del 2006 no fue atendida.

Seguidamente, la DIGESUTP presentó dos cuadros estadísticos, uno con el porcentaje de postulantes que pasaron a la II fase en el período 2007-2010, y otro con el porcentaje de los postulantes a las carreras EIB en el período 2007-2010. La explicación de la DIGESUTP continúa en estos términos:

Los cuadros 1 y 2 evidencian una evolución positiva en la respuesta de los postulantes a las ISP y, en particular aquellos que se presentan a la carrera de EIB [aclaramos que se habla de postulantes, no de ingresantes que, como se sabe, en cuatro años —del 2007 al 2010— en las carreras de EIB suman en total 82]. Pero también es necesario señalar que los docentes de los ISP de diversas regiones del país, han generado estrategias para superar la valla de la nota 14, consistentes en reforzamiento pedagógico en los aspectos propios de los exámenes de admisión con resultados alentadores para ambos actores educativos.

La respuesta a la interrogante planteada es, en realidad, vaga e imprecisa. En la primera parte, se sugiere que la decisión se tomó por la sobreoferta de docentes. Y en la segunda, se señalan más bien algunos efectos posteriores a la medida. No se informa con exactitud cuáles fueron los criterios técnico- pedagógicos que llevaron al MED a asumir esta decisión, tal como se solicitó.

Respecto a la sobreoferta docente, debe indicarse además, clara y enfáticamente, que *en la EIB no hay superávit de maestros sino más bien déficit*. La sobreoferta de docentes se produce en carreras distintas a las de EIB. Al parecer, esta situación no fue contemplada al darse la medida en cuestión. Lo cierto es que con esta decisión se afectó significativamente la situación de la Formación Inicial en EIB.

¿Qué propuesta tiene la DIGESUTP para evitar el cierre de la especialidad de EIB en los ISP que la ofrecen en el país por falta de ingresantes que alcancen la nota 14, según exigencia de la R.M. N° 024-2010-ED?

La respuesta de la DIGESUTP a esta cuestión fue citar el numeral 6.6 de la R.M. 024-2010-ED —que contempla el ciclo de nivelación académica para los postulantes de EIB que obtienen en la primera fase notas entre 11 y 13,99— y señalar que dicho dispositivo legal abre las oportunidades en orden a la equidad e inclusión, a lo que se agrega textualmente:

Dichas disposiciones buscan brindar una oportunidad a los postulantes que no llegaron a obtener la nota 14 pero que obtuvieron entre 11 y 13.99 de nota, como medida que ayude a los estudiantes a desarrollar en ocho meses de trabajo académico las capacidades básicas [...]

Uno de los efectos de la exigencia de la nota 14 —contemplada en la normatividad desde el 2007 y que incluye la R.M. N° 024-2010-ED— ha sido la disminución de estudiantes en las carreras de EIB y la consecuente disminución de los ISP que ofrecen dicha especialidad. En el 2010, estos sumaban ya solo cinco. Se esperaba

saber qué propuestas, a partir de las consecuencias identificadas, tiene la DIGESUTP para evitar el cierre de más ISP que aún ofrecen esta especialidad. Es decir, técnicamente la pregunta no fue contestada.

❖ **Respuesta de la DIGEIBIR-DEIB**

Cuadro N° 12
Información solicitada a la DIGEIBIR-DEIB sobre
Formación Inicial

Ítem	Información solicitada	Observaciones
	A. Información estadística	
Formación Inicial	Número total de docentes de EIB que se requiere para satisfacer la demanda actual de EIB en nuestro país Información según región, provincia y distrito, y por nivel educativo	No respondió

La DIGEIBIR-DEIB no absolvió la única pregunta que se le formuló sobre el número de docentes requerido para satisfacer la demanda actual de EIB, cuestión estrechamente relacionada con la formación inicial de docentes de dicha especialidad. La respuesta fue que no contaban con esa información.

b) A nivel de DRE y UGEL

❖ **Oficios a las DRE**

La Defensoría del Pueblo, mediante oficio, solicitó a las DRE los nombres de los ISP y de las universidades de su región que ofrecen la especialidad de EIB, así como el número de docentes de la región formados en la especialidad de EIB.

Como se puede observar, de las 16 DRE solo 9 cumplieron con enviar el oficio de respuesta al pedido de la Defensoría del Pueblo.

Únicamente una DRE no brindó la información sobre los ISP y universidades con especialidad de EIB en su región. Y fueron dos las que no pudieron precisar cuál es el número de docentes con formación en la especialidad de EIB en su región.

Cuadro N° 13
Consolidado de respuestas proporcionadas por las DRE sobre Formación Inicial

Preguntas	Tipo de respuesta			Total de DRE que respondieron	Total de DRE supervisadas
	En blanco	Vaga o imprecisa	Acorde con la pregunta		
Nombres de ISP y universidades que ofrecen la especialidad de EIB según lengua indígena	1	0	8	9	16
Número de docentes en la región que cuentan con formación en la especialidad de EIB, sea en ISP o en universidad. Información de la especialidad por lenguas indígenas.	6	1	2	9	16

❖ Oficios a las UGEL

La Defensoría del Pueblo también solicitó a las UGEL, mediante oficio, que señalara el número de docentes

pertenecientes a su jurisdicción que cuentan con Formación Inicial en la especialidad de EIB, tanto nombrados como contratados

Cuadro N° 14
Consolidado de respuestas proporcionadas por las
UGEL sobre Formación Inicial

Pregunta	Tipo de respuesta			Total de UGEL que respondieron	Total de UGEL supervisadas
	En blanco	Vaga o imprecisa	Acorde con la pregunta		
Número de docentes pertenecientes a la UGEL que cuentan con formación inicial en la especialidad de EIB —sea en ISP o en universidad— nombrados y contratados. Información por lenguas indígenas.	7	10	14	31	50

Se observa que menos del 50,0% de las UGEL pudieron señalar el número de docentes con Formación Inicial.

No obstante, es preciso indicar que la información proporcionada por las 14 UGEL fue declarativa; es decir, la Defensoría del Pueblo no pudo verificarla porque no estaba acompañada de la correspondiente base de datos.

5.1.2. La Formación en Servicio en EIB

A. La Formación en Servicio

La Formación en Servicio, como subsistema de la Formación Continua de Docentes, tiene como objetivo acompañar a los profesores en su ejercicio profesional para propiciar la renovación y adquisición oportuna de capacidades de acuerdo con los perfiles profesionales que el Sistema de Formación Continua requiere. Se basa en un proceso de reflexión, renovación, innovación y cuestionamiento acerca de un conjunto de aspectos: el desempeño docente, la concepción pedagógica y su implicancia en los procesos de enseñanza-aprendizaje, la aplicación de las metodologías activas y participativas, la gestión educativa, y la participación de la comunidad, la familia y la organización civil.⁵⁴

El MED, en los últimos años, ha desarrollado los siguientes procesos de formación de docentes en servicio:

Denominación del plan o programa	Siglas	Período
Plan Nacional de Capacitación Docente	PLANCAD	1995-2001
Programa Nacional de Formación en Servicio	PNFS	2002-2006
Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente	PRONAFCAP	2007-2011

a) EL PLANCAD

A inicios de la década de 1990, se hizo evidente el bajo nivel de desempeño de los docentes, por lo que el Estado —en coordinación con instancias internacionales y multilaterales— tomó la decisión de iniciar el Plan

54 Información que aparece en el portal de Ciberdocencia. Formación Continua. Disponible en <www.ciberdocencia.gob.pe>.

Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) (Cuenca y Stojnic 2008).

El PLANCAD fue un plan de capacitación docente de la DINFOCAD-Unidad de Capacitación Docente (UCAD). Estaba orientado a capacitar a docentes y directores de centros educativos públicos a través de las instituciones de formación, es decir, de las instituciones públicas y privadas de la sociedad civil organizada, tales como universidades, institutos superiores pedagógicos, organizaciones no gubernamentales y asociaciones educativas. Su objetivo era mejorar la calidad del trabajo técnico-pedagógico de los docentes y directores de las escuelas públicas a través de una capacitación regionalizada que incidía en el manejo de métodos, técnicas y recursos que optimizaran el uso del tiempo, la participación activa del niño en su propio aprendizaje y el uso de la evaluación formativa diferencial.

El PLANCAD dejó algunas enseñanzas que tuvieron que ser tomadas en cuenta por los programas de capacitación ejecutados con posterioridad.

Una de las lecciones aprendidas en la ejecución del PLANCAD ha sido que no es suficiente impartir una capacitación para elevar la calidad educativa, sino que requerimos que ella sea concebida y organizada como un sistema de formación continua. Éste deberá permitirle al docente —entre otras cosas— procesar con acierto el cambio de conceptos pedagógicos y metodológicos, al igual que contar con los criterios necesarios para seleccionar —entre las diversas opciones disponibles— la más pertinente manera de conducir los procesos de aprendizaje de sus alumnos.⁵⁵

55 Ministerio de Educación del Perú, GTZ y KFW. Formación Continua de Docentes en Servicio. Seminario internacional, 5, 6 y 7 de diciembre del 2001, Lima.

b) El PNFS

Las experiencias fallidas en el PLANCAD llevaron al MED a replantear la capacitación: “Las debilidades que se encontraron en la ejecución del PLANCAD, al no haber logrado impactar en el aula, obligó a la UCAD y a la DINFOCAD a rediseñar esta estrategia a partir de un nuevo enfoque desde el SFC/Formación en Servicio” (Sánchez Moreno et al. 2006). Por ello la DINFOCAD, en el marco del Sistema de Formación Continua que se venía construyendo, desarrolló el Programa Nacional de Formación en Servicio (PNFS).

Este programa fue definido como el conjunto de lineamientos que orientan el diseño participativo de los planes de formación de cada región del país, para promover la formación integral del profesor en concordancia con las potencialidades, necesidades y demandas educativas de la zona. Fue aprobado por la R.D. N° 188-2005-ED, el 15 de julio del 2005.

A diferencia del PLANCAD, que se centraba en el aspecto técnico-pedagógico, el PNFS propuso cambios cualitativos en la formación del profesor, asumiendo que esta constituye un proceso dinámico, en constante perfeccionamiento y abierto a los aportes. En su desarrollo, este programa se caracterizó por ser diversificable⁵⁶ y participativo, por promover la reflexión e investigación, y por atender la diversidad.

Según Sánchez Moreno, desde el surgimiento del PLANCAD hasta el establecimiento del PNFS las formas de intervenir en la capacitación de los maestros

⁵⁶ Es decir, que responda con pertinencia y flexibilidad a la realidad específica de los profesores y de su contexto.

evolucionaron en forma constante y positiva. Sánchez Moreno destaca los siguientes cambios logrados en el tránsito:

- De entes ejecutores a instituciones de Formación en Servicio.
- De propuesta única de intervención a planes de formación diversificados.
- De atención al ámbito urbano a atención a ámbitos urbano-marginales y rurales.
- De atención a docentes por grados a atención por instituciones educativas.

c) El PRONAFCAP⁵⁷

Posteriormente, a través del D.S. N° 007-2007-ED, se creó el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP). Previamente se había expedido el Decreto de Urgencia N° 002-2007, por el cual se establecía que la capacitación de los docentes del magisterio nacional constituía una acción prioritaria en el marco de la política social de alcance nacional y el Acuerdo Nacional. En este mismo decreto se disponía obligatoriamente la ejecución de la evaluación censal de los docentes de EBR de los niveles de educación inicial, primaria y secundaria.⁵⁸

57 Las normas que han regulado el PRONAFCAP desde su creación hasta el 2010, véase en el anexo N° 12.

58 Cabe señalar que la evaluación censal ha sido el requisito básico para que los docentes puedan participar en el PRONAFCAP. Recientemente, se ha expedido la R.M. N° 0133-2010-ED, por la que se convalida el examen de ingreso a la carrera pública magisterial con la evaluación censal. De esa manera se logró superar uno de los obstáculos que no permitía participar en el PRONAFCAP a los docentes que, por alguna razón, no habían podido rendir la evaluación censal del 2007.

El objetivo del PRONAFCAP, consiste en normar y orientar las acciones de capacitación dirigidas a mejorar las capacidades, los conocimientos, las actitudes y los valores para el desempeño de los docentes de EBR, en función de sus propias demandas educativas y las de su respectivo contexto sociocultural y económico-productivo, poniendo énfasis en el desarrollo de sus capacidades comunicativas y lógico-matemáticas, así como en su dominio del currículo y especialidad académica según nivel.⁵⁹

El PRONAFCAP, en términos generales:

- Trabaja desde un enfoque profesional docente para el desarrollo de las dimensiones personal, pedagógica y social comunitaria.
- Considera tres dominios: el saber pedagógico, el saber de las disciplinas y el conocimiento de los estudiantes y la comunidad.
- Busca el desarrollo de competencias, según dimensiones.
- Tiene dos formas de intervención: el Programa Básico y el Programa Especializado.

B. Lineamientos para la Formación en Servicio de docentes EIB

Hasta el año 2007, la Formación en Servicio de los docentes que desarrollan la EIB estuvo a cargo de la DIGEIBIR a través de la DEIB. A partir del 2008, la DESP asume la responsabilidad de los procesos de

⁵⁹ R.M. N° 0174-2007-ED. “Normas complementarias para la implementación del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente”.

capacitación dirigidos a profesores que laboran en instituciones educativas de contextos bilingües que desarrollan la propuesta de EIB.⁶⁰

a) Modelo de capacitación para EIB (cursos-actividades, distribución de horas y porcentajes)

A continuación se presentan los denominados modelos para EIB, del 2007 al 2010, en los que se podrán apreciar los cambios que se fueron produciendo respecto a la distribución de horas para la capacitación de docentes EIB.

En el 2007, el modelo para EIB fue prácticamente el mismo que para los docentes de EBR de castellanohablantes.⁶¹ Todos los docentes de educación inicial y primaria participantes en el PRONAFCAP⁶² recibieron un total de 220 horas de capacitación distribuidas como se especifica en el cuadro N° 15.

Cuadro N° 15
Educación intercultural bilingüe 2007
Niveles de educación inicial y primaria

Cursos-actividades	Grupo B (0-1)		Grupo A (2-3)	
Comunicación	50 horas	70%	36 horas	60%
Lógico-matemática	76 horas		72 horas	
Especialidad y currículo	44 horas presenciales 10 horas a distancia	30%	58 horas presenciales 14 horas a distancia	40%

60 MED. “Programa de Especialización en EIB”. Documento proporcionado a la Defensoría del Pueblo por la DIGESUTP, p. 2.

61 Debe precisarse que, en el caso de la EIB, el PRONAFCAP no consideró al nivel secundario.

62 R.M. N° 0174-2007-ED.

Cursos-actividades	Grupo B (0-1)		Grupo A (2-3)	
Total	180 horas	100%	180 horas	100%
Monitoreo y asesoría del desempeño docente con relación a los contenidos desarrollados en los cursos	40 horas (20 al docente y 20 al equipo docente de la institución educativa)			

Fuente: R. M. N° 0174-2007-ED

Elaboración: MED

En el 2008, el PRONAFCAP⁶³ incrementó el número de horas⁶⁴ de 220 a 250. No se aprecia mayor diferencia—en los contenidos, actividades y horas—entre la capacitación para la EIB y para la EBR de castellano hablantes. Igual que en el 2007, solo se consideraron los niveles de Educación Inicial y Educación Primaria.

Cuadro N° 16
Educación intercultural y bilingüe-2008
Niveles de educación inicial y primaria

Cursos-actividades	Grupo B (0-1)		Grupo A (2-3)	
Comunicación	50 horas	58%	40 horas	51%
Lógico-matemática	66 horas		62 horas	
Especialidad académica	36 horas presenciales 30 horas a distancia	33%	44 horas presenciales 30 horas a distancia	37%
Currículo escolar	18 horas	9%	24 horas	12%
Total	200 horas	100%	200 horas	100%
Monitoreo y asesoría del desempeño docente con relación a los contenidos desarrollados en los cursos	50 horas (30 al docente y 20 al equipo docente de la institución educativa)			

Fuente: R.M. N° 0510-2007-ED

Elaboración: MED

63 Aprobado por R.M. N° 510-2007-ED.

64 El incremento de las horas de capacitación no fue exclusivo para EIB sino para todos los docentes en general.

Sin embargo, cabe mencionar que antes del inicio de la capacitación del 2008 se produjo un hecho relevante: el MED adicionó 40 horas de capacitación para EIB⁶⁵ a las 250 que ya recibían los docentes de esta especialidad.

Estas horas adicionales fueron distribuidas como se señala en el cuadro N° 17.

Cuadro N° 17
Horas especializadas para EIB

Cursos-actividades	Distribución de horas
Comunicación en lengua originaria	20 horas
Especialidad académica en EIB	10 horas presenciales
Currículo escolar para EIB	10 horas presenciales
Total	40 horas

Fuente: R.M. N° 0067-2008-ED

Elaboración: MED

A partir de este momento se establece una diferencia en cuanto al número de horas para los docentes de EIB. La fundamentación esgrimida para esta decisión aparece en la R.M. N° 0067-2008-ED:

Que el desempeño profesional de los docentes está marcado por niveles diferenciados de profesionalización, experiencia y conocimiento de la cultura y lengua de la población a la que atiende, situación que exige un tratamiento especializado en el proceso de capacitación [...]

Que, por ello en el marco del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente 2008 se considera conveniente que los docentes que desarrollan la Educación Intercultural Bilingüe además de participar en un proceso regular de capacitación de 250 horas, reciban 40 horas especializadas para desarrollar

65 R.M. N° 0067-2008-ED.

los componentes que les permitan responder a las demandas de su contexto [...]

En el 2009, el número de horas de capacitación en general aumentó de 250 a 270. Para el caso de los docentes de EIB, además de ello, se añadieron esta vez 50 horas. Es decir, un docente de EIB recibiría un total de 320 horas de capacitación.⁶⁶

Cuadro N° 18
Modelo EBR: inicial, primaria y secundaria
Ámbitos hispanohablantes y de EIB-2009

Cursos-actividades	Grupo B (0-1)	Porcentaje	Grupo A (2-3)	Porcentaje
Comunicación (comprensión lectora)	60 horas	52	60 horas	47
Matemática	50 horas		40 horas	
Por institución educativa-por áreas en secundaria				
Diseño Curricular Nacional: aspectos específicos por nivel y especialidad	80 horas 44 horas presenciales 36 horas a distancia	38	90 horas 44 horas presenciales 46 horas a distancia	43
Diseño Curricular Nacional: aspectos generales	20 horas		20 horas	
Total en horas de cursos	210	100	210	100
Monitoreo y asesoría del desempeño docente con relación a los contenidos desarrollados en los cursos	40 horas de monitoreo y asesoría al desempeño pedagógico del docente en su aula			
	20 horas para el desarrollo del docente como parte del equipo de la IE			
Total en horas de monitoreo y asesoría	60 horas			
Total general: 270 horas				

Fuente: R.M. N° 0037-2009-ED

Elaboración: MED

⁶⁶ R.M. N° 0037-2009-ED.

Cuadro N° 19
Horas adicionales para EIB

Componentes adicionales	Horas
Comunicación en lengua originaria	25
Especialidad académica	10
Diseño Curricular Nacional	15
Total	50

Fuente: R.M. N° 0037-2009-ED

Elaboración: MED

En el 2010 se incrementó el número de horas de capacitación, en general, de 270 a 280, manteniéndose las 50 horas adicionales para docentes EIB. La capacitación en EIB tiene, entonces, una duración total de 330 horas.⁶⁷ Un aspecto que se precisa en la norma es que todas las horas adicionales tendrán el carácter de presenciales.

Cuadro N° 20
Modelo EBR: inicial, primaria y secundaria
Ámbitos hispanohablantes y de EIB-2010

Cursos-actividades	Grupo B (0-1)	Porcentaje	Grupo A (2-3)	Porcentaje
Comunicación (comprensión lectora)	60 horas	50	60 horas	45
Matemática	50 horas		40 horas	
Por institución educativa-por áreas en secundaria				
Diseño Curricular Nacional: aspectos específicos por nivel y especialidad	80 horas	36	90 horas	43
	44 horas presenciales 36 horas a distancia		44 horas presenciales 46 horas a distancia	

⁶⁷ R.M. N° 0017-2010-ED.

Cursos-actividades	Grupo B (0-1)	Porcentaje	Grupo A (2-3)	Porcentaje
Diseño Curricular Nacional: aspectos generales	30 horas	14	30 horas	14
Total en horas de cursos	220	100	220	100
Monitoreo y asesoría del desempeño docente con relación a los contenidos desarrollados en los cursos	40 horas de monitoreo y asesoría al desempeño pedagógico del docente en su aula			
	20 horas para el desarrollo del docente como parte del equipo de la institución educativa			
Total en horas de monitoreo y asesoría	60 horas			
Total general: 280 horas				

Fuente: R.M. N° 0037-2009-ED
Elaboración: MED

Cuadro N° 21 Horas adicionales para EIB

Componentes adicionales	Horas
Comunicación en lengua originaria	25 presenciales
Diseño Curricular Nacional, aspectos específicos-EIB	10 presenciales
Diseño Curricular Nacional, aspectos generales-EIB	15 presenciales
Total	50

Fuente: R.M. N° 0017-2010-ED
Elaboración: MED

Puede apreciarse, a través de esta revisión cronológica, que la preocupación por la capacitación de docentes EIB, en cuanto al número de horas, se ha ido incrementando progresivamente. Sin embargo, hay todavía tareas pendientes respecto a este fundamental proceso. Por ello, resulta importante analizar algunos aspectos considerados relevantes con relación a los lineamientos de capacitación en servicio para docentes de EIB.

❖ **Sobre los docentes participantes en el PRONAFCAP**

Haber rendido la evaluación censal en el 2007 continúa siendo el requisito para ser capacitado por el PRONAFCAP.

Cabe señalar que a pesar de que se ha convalidado la evaluación censal con la que han rendido los docentes para ingresar o incorporarse a la carrera pública magisterial⁶⁸ aún hay docentes de EIB que están fuera de toda posibilidad para ser tomados en cuenta por el PRONAFCAP. Es el caso de los docentes nombrados que por alguna razón no pudieron rendir la evaluación censal del 2007 y todavía no se han incorporado a la carrera pública magisterial.

Respecto a los docentes contratados, según datos reportados por las DRE y UGEL en la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, se sabe que por lo menos 530 docentes EIB no han recibido capacitación por el PRONAFCAP, con el agravante de que estos docentes no tienen Formación Inicial en EIB. Esta situación, evidentemente, atenta contra el derecho de los niños, niñas y adolescentes a tener maestros que les garanticen una educación de calidad.

Sobre la importancia de la labor docente, el Marco de Acción Regional para la Américas (UNESCO, UNICEF, PNUD y FNUAP: 2000) señala lo siguiente: “Los docentes ocupan un lugar insustituible en la transformación de la educación, en el cambio de prácticas pedagógicas

68 Esta decisión ha permitido que muchos docentes que no podían acceder a la capacitación ahora puedan participar en el PRONAFCAP.

al interior del aula, en el uso de recursos didácticos y tecnológicos, en la obtención de aprendizajes de calidad relevantes para la vida, y en la formación de valores de los educandos”.

Por otro lado, debe mencionarse también que para participar en el Programa Especializado de EIB (en quechua y aimara), es requisito haber obtenido una nota mínima de 14 en el Programa Básico del PRONAFCAP.⁶⁹

❖ Sobre el número de horas de capacitación

Los docentes de EIB, comparativamente con los docentes hispanohablantes de EBR, reciben en el Programa Básico mayor número de horas de capacitación. El número de horas fue aumentando progresivamente de 220 en el 2007 a 320 en el 2010.

El número total de horas de capacitación en el Programa Especializado para EIB es de 490.

❖ Sobre los componentes/contenidos de la capacitación

En este aspecto, existe una fuerte preocupación por el riesgo de la estandarización de la capacitación. En los últimos diseños de capacitación, los cursos y actividades que se imparten a los docentes que trabajan en escuelas EIB siguen el modelo de capacitación para el nivel inicial y primario de EBR. Si bien ha habido un incremento de horas de capacitación para EIB —que hace ya una diferencia—, es conveniente

69 Nota de prensa del MED. Disponible en <<http://www.minedu.gob.pe/noticias/index.php?id=9955>>.

revisar si los modelos aplicados a la EIB son los más pertinentes para la realidad de los docentes que laboran en escuelas EIB. Preocupa que el énfasis esté en las áreas de Comunicación y Matemática⁷⁰ (en castellano) con relación a horas para Comunicación en lengua originaria y para especialidad.

Cuadro N° 22
Distribución total de horas de capacitación

Cursos-actividades	Grupo B (0-1)	Grupo A (2-3)
Comunicación y Matemática	110	100
Diseño Curricular Nacional- aspectos generales	45	45
Diseño Curricular Nacional- aspectos específicos por nivel y especialidad	90	100
Comunicación en lengua originaria	25	25
Monitoreo y asesoría	60	60

Fuente: R.M. N° 0174-2007-ED

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Un hecho que hay que destacar es que las horas adicionales de capacitación tienen el carácter de presenciales.

❖ Sobre la responsabilidad de los gobiernos regionales, las DRE y UGEL (instancias descentralizadas)

Las normas que regularon el PRONAFCAP en el 2007 no hacen referencia directa y específica a las responsabilidades de los gobiernos regionales. Se señala,

70 Ello se ve reflejado, por ejemplo, en las pruebas de salida que toma el PRONAFCAP. Los únicos resultados de evaluaciones a docentes EIB que la DESP hizo llegar a la Defensoría del Pueblo son, justamente, los de Comunicación y Matemática.

sin embargo, que las DRE y las UGEL de los ámbitos de atención están llamadas a coordinar, acompañar, apoyar y supervisar el desarrollo de las acciones ejecutadas por las universidades o institutos pedagógicos y públicos. Además, se establecen tareas específicas a cargo de estas instancias descentralizadas, entre las que se puede mencionar la designación de un especialista por nivel —Educación Inicial, Primaria y Secundaria— del Área de Gestión Pedagógica para que, en ejercicio de sus funciones, coordine en forma permanente y bajo responsabilidad con las universidades nacionales e ISP públicos de su ámbito de ejecución.

En el año 2008, las normas que aprobaron y orientaron el PRONAFCAP sí contemplaron la participación de los gobiernos regionales. La ejecución del programa para ese año requería, por tanto, la participación decidida, comprometida y coordinada del gobierno nacional y de los gobiernos regionales que posibilitara el cumplimiento exitoso de las acciones programadas y el mejoramiento de la calidad educativa a través de un desempeño efectivo del trabajo docente.⁷¹ Se estableció que era responsabilidad de los gobiernos regionales conocer, coordinar, difundir y promover la ejecución del PRONAFCAP 2008 que se desarrollaba dentro de su jurisdicción, en aplicación de la Política Nacional de Formación en Servicio. Para tal efecto, debían recibir asistencia continua de la Dirección de Educación Superior Pedagógica del MED. Igualmente, debían apoyar en forma permanente la ejecución de las acciones estratégicas del programa a través de su Gerencia de Desarrollo Social y de sus demás órganos ejecutivos.

71 Directiva N° 028-2008-DIGESUTP-DESP.

Respecto a las DRE y las UGEL, se indicaba que estas, integrantes o no de los gobiernos regionales, debían coordinar, participar, acompañar y apoyar permanentemente a las universidades e ISP que ejecutaran el desarrollo de las acciones del PRONAFCAP 2008 dentro de su jurisdicción. También se les encargó realizar las acciones específicas de coordinación, acompañamiento y apoyo al PRONAFCAP, para lo cual debían, entre otras tareas, designar a un especialista por nivel. Disposiciones semejantes a las del 2007.

Desde el 2009, el PRONAFCAP ha establecido que en cada región se conforme una Comisión de Coordinación y Monitoreo constituida por representantes del MED y la DRE. Por la DRE participa el director de Gestión Pedagógica y especialistas de las modalidades y niveles educativos. Por el MED, el coordinador y los supervisores del PRONAFCAP a cargo del ámbito.

Algunas de las responsabilidades de las comisiones regionales son el monitoreo, a través de las comisiones locales respectivas, y el desarrollo de las acciones del PRONAFCAP que ejecutan las universidades y los ISP públicos dentro de su jurisdicción, en permanente coordinación con la DESP. Deben también, designar a un especialista por nivel para que, en ejercicio de sus funciones, coordine y monitoree en forma permanente y bajo responsabilidad con las universidades e ISP públicos de su ámbito de ejecución.⁷²

La decisión de conformar en cada región comisiones regionales y locales de coordinación y monitoreo se enmarca en el proceso de descentralización. E incluso, se

72 R.M. N° 037-2009-ED y R.V.M. N° 018-2009-ED.

ha buscado transferir algunas funciones del PRONAFCAP, como se señala en la R.M. N° 037-2009-ED y en la R.M. N° 017-2010-ED: “En base a la experiencia desarrollada en el PRONAFCAP 2009, se delegarán progresivamente, de manera experimental, las funciones referidas al monitoreo y acompañamiento de la capacitación, a las regiones que hayan desarrollado las capacidades y competencias para gestionar el Programa”.

Sin embargo, de acuerdo a la información proporcionada por el equipo responsable del PRONAFCAP, se sabe que, al 2010, no se han podido delegar estas funciones en ninguna región. Se ha logrado conformar estas comisiones en algunas regiones, pero solo de manera formal debido a que no se cuenta con los recursos que permitirían acompañar el proceso adecuadamente. En las instancias descentralizadas, muchas veces el rol que cumplen los especialistas es más de índole administrativa que pedagógica, y las regiones tampoco cuentan con una estructura orgánica que se encargue de la Formación en Servicio de los docentes.

C. El PRONAFCAP para docentes EIB. Formas de intervención

El PRONAFCAP para docentes de EIB, como para las otras especialidades, se ejecuta a través de dos formas de intervención: el Programa Básico y el Programa Especializado.

a) El Programa Básico

En la caracterización del contexto del Programa Básico para la EIB, el MED señala que por muchos años los estudiantes —tanto en la educación básica como en la formación pedagógica— no han tenido la oportunidad de

aprender cómo actuar ante otras culturas o en contextos bilingües aun cuando el Perú es un país multicultural y plurilingüe.

Docentes y estudiantes tienen experiencias frustrantes: los primeros respecto a su actuación pedagógica en contextos para los cuales no han sido preparados; y los segundos, frente a la poca valoración de la lengua y cultura indígenas en la escuela. De ahí la importancia de formar a los docentes que laboran en contextos amazónicos y andinos tomando en cuenta sus características particulares, como por ejemplo, su cosmovisión. Más aún sabiendo que “no existe una oferta generalizada para la Formación Inicial de docentes que les permita formarse para asumir sus funciones en diferentes contextos culturales, que en muchos casos son bilingües”.⁷³

El Programa Básico de EIB presenta tres componentes:

- Comunicación en Lengua Originaria
- Diseño Curricular Nacional, aspectos generales-EIB
- Diseño Curricular Nacional, aspectos específicos-EIB

Metas de atención del Programa Básico EIB

En el cuadro N° 23 se señalan las metas de atención para el Programa Básico EIB en los últimos tres años.

73 Ministerio de Educación. Programa de Formación y Capacitación Permanente. “Mejores maestros, mejores alumnos”. Lineamientos complementarios, 2010, p. 73.

Cuadro N° 23
Metas de atención del Programa Básico EIB,
años 2008, 2009 y 2010 (por número de docentes)

Año	Nivel		Total
	Inicial	Primaria	
2008	902	4402	5304
2009	207	872	1079
2010	267	1297	1564
Total	1376	6571	7947

Fuente: Información proporcionada a la Defensoría del Pueblo por la DIGESUTP-DESP
Elaboración: Defensoría del Pueblo

b) El Programa Especializado EIB

Para fortalecer las capacidades de los docentes que laboran en contextos culturales y lingüísticos diversos, el MED plantea un Programa de Especialización en EIB orientado a mejorar los conocimientos sobre la cultura local, el dominio de la lengua originaria, el conocimiento de la Etnomatemática en la educación matemática y el manejo de estrategias para el tratamiento de la lengua 1 (L1) y lengua 2 (L2), de tal manera que los docentes puedan aplicar sus conocimientos en la solución de problemas concretos de aula y en el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes de los estudiantes en un marco de inclusión e interculturalidad.⁷⁴

El objetivo de este programa consiste en actualizar y profundizar los contenidos teóricos y las estrategias metodológicas de los docentes de los niveles de educación Inicial y Primaria que desarrollan la EIB, para que mejoren su desempeño pedagógico y promuevan el

74 Ministerio de Educación. Programa de Especialización en EIB, p. 4

aprendizaje de los estudiantes actuando de manera pertinente a la diversidad de pueblos indígenas de nuestro país.⁷⁵

El propósito de este programa es que el docente de aula que trabaja en contextos bilingües fortalezca las capacidades específicas que le permitan diversificar con eficacia el currículo escolar y conducir actividades de aprendizaje valorando, respetando e integrando la cultura de los estudiantes, y haciendo visible la lengua originaria en las interrelaciones, así como en los procesos de aprendizaje.

Este Programa Especializado, que se ha iniciado recién en el 2010, desarrolla cuatro componentes:

- Lengua, cultura y EIB
- Estrategias metodológicas para la enseñanza, en el marco de la EIB
- Investigación educativa
- Dominio de la lengua originaria

Meta de atención del Programa Especializado EIB

En el 2010, el Programa Especializado EIB se llevó a cabo únicamente en cuatro regiones: Apurímac, Cusco, Huancavelica y Puno. Y consideró inicialmente la enseñanza de dos lenguas originarias: el quechua y el aimara.⁷⁶

75 Ministerio de Educación. Programa de Formación y Capacitación Permanente. “Mejores maestros, mejores alumnos”, p. 89.

76 La denominación exacta del programa es Programa de Especialización en Educación Intercultural Bilingüe (Quechua y Aimara).

La meta de atención para el 2010 fueron 1000 docentes de los niveles de Inicial y Primaria.

Según el Sr. Ismael Mañuico Ángeles, coordinador del Área de Formación en Servicio, en el 2010 no se ha considerado la zona amazónica básicamente por dos razones: primero, porque el programa tiene la característica de una cobertura progresiva; y segundo, porque en dicha zona no hay oferta de instituciones —universidades o ISP— que puedan ejecutar óptimamente el PRONAFCAP.

Al respecto, debe indicarse que una de las principales dificultades que enfrenta el PRONAFCAP en EIB es la falta de recursos humanos e institucionales calificados que puedan ofrecer el servicio de capacitación docente, no solo en el programa especializado sino también en el programa básico.

Cuadro N° 24
Meta de atención 2010
Programa de diplomados
EIB-Educación Inicial y Primaria

Lengua originaria	Variante	Región	Ítem	Inicial		Primaria		Total	
				Región	Variante	Región	Variante	Región	Variante
Quechua	Cusco collao	Cusco	1	52	72	223	493	275	565
		Puno	2	20	270		290		
	Ayacucho chanca	Apurímac	3	20	28	70	134	90	162
		Huancavelica	4	8		64		72	
Aimara	Aimara	Puno	5	15	15	258	258	273	273
Total nacional				115	115	885	885	1000	1000

Fuente: Información proporcionada a la Defensoría del Pueblo por la DIGESUTP-DESP (agosto del 2010).
 Elaboración: DIGESUTP-MED

Cuadro N° 25
Programa de Especialización EIB 2010
Ámbitos y metas de atención por nivel educativo

Lengua originaria	Ítem	Región	UGEL	Inicial		Primaria		Total	
				I.E.	Docentes	I.E.	Docentes	I.E.	Docentes
Quechua	1	Cusco	Acomayo		1		6	0	7
			Anta		12		41	0	53
			Calca		3		12	0	15
			Canas		3		10	0	13
			Canchis		6		22	0	28
			Chumbivilcas		1		27	0	28
			Cusco				5	0	5
			Espinar		4		20	0	24
			La Convención				6	0	6
			Paruro		1		14	0	15
			Paucartambo		9		16	0	25
			Quispicanchi		9		34	0	43
			Urubamba		3		10	0	13
					Total 1		0	52	0
	2	Puno	Azángaro		11		104	0	115
			Carabaya				20	0	20
			Huancané		2		22	0	24
			Lampa		5		47	0	52
			Melgar		2		37	0	39
			Putina				3	0	3
			San Román				14	0	14

D. Instituciones que desarrollan el PRONAFCAP en EIB

Según información proporcionada por la DIGESUTP, en el 2008 fueron 6 universidades y 20 ISP los que tuvieron a su cargo el desarrollo del PRONAFCAP-EIB.

Cuadro N° 26
Instituciones que ejecutaron el PRONAFCAP-EIB en el 2008
Programa Básico

Región	Provincia		Institución	Total
Áncash	Carlos Fermín Fitzcarrald	1	ISP Amadeo Ramos Olivera	115
Apurímac	Antabamba	2	ISP La Salle	4
	Aymaraes			9
	Grau			38
Cajamarca	Chota	3	ISP Nuestra Señora de Chota	69
	Cutervo	4	ISP Octavio Matta Contreras	89
	Jaén	5	ISP Víctor Andrés Belaunde	89
	San Ignacio			161
Cusco	Chumbivilcas	6	ISP Divino Jesús	28
	Anta	7	ISP La Salle	122
	La Convención	8	ISP Quillabamba	286
	Paucartambo	9	ISP Virgen del Carmen	32
Huancavelica	Huaytará	10	ISP Huancavelica	174
	Tayacaja			100
Huánuco	Puerto Inca	11	ISP Fray Ángel José Azagra Murillo	172
	Huamalíes Pachitea	12	ISP Marcos Durand Martel	313
				66
	Ambo Huánuco	13	Universidad Nacional Hermilio Valdizán	36
	247			
Huacaybamba Marañón	Huacaybamba Marañón	14	Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo	169
				86
Junín	Junín	15	ISP Gustavo Allende Llavería	109
	Yauli			96

Informe Defensorial N° 152

Región	Provincia		Institución	Total
Lambayeque	Ferreñafe	16	Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo	281
Loreto	Alto Amazonas	17	ISP Monseñor Elías Olazar	148
	Mariscal Ramón Castilla	18	Universidad Nacional de la Amazonía Peruana	345
Madre de Dios	Manu			66
	Tahuamanu	19	ISP Nuestra Señora del Rosario	34
	Tambopata			386
Moquegua	Mariscal Nieto	20	ISP Mercedes Cabello Carbonera	67
Puno	Lampa	21	ISP de Educación Física	81
	Chucuito	22	ISP Juli	151
	Sandia	23	ISP Juliaca	61
	Azángaro	24	Universidad Nacional del Altiplano	170
San Martín	El Dorado			68
	Lamas	25	ISP Tarapoto	39
	Lamas			71
	Moyobamba San Martín	26	Universidad Nacional de San Martín	235 491
Número total de institutos		26	Total meta de atención	5304

Fuente: Información proporcionada a la Defensoría del Pueblo por la DIGESUTP-DESP (agosto del 2010)

Elaboración: DIGESUTP-MED

La DIGESUTP-DESP no proporcionó a la Defensoría del Pueblo la relación de instituciones que ejecutaron el PRONAFCAP-EIB en el 2009. Solo alcanzó el dato de las regiones donde se realizó el programa.

Cuadro N° 27
Regiones donde se realizó el PRONAFCAP-EIB en el 2009
Programa Básico

	Región	Inicial	Primaria	Total general
1	Amazonas	21	104	125
2	Ayacucho	13	45	58
3	Cusco	17	58	75
4	Huancavelica	3	12	15
5	Huánuco	8	61	69
6	Junín	34	164	198
7	Loreto	101	357	458
8	Puno	10	71	81
	Total general	207	872	1079

Fuente: Información proporcionada a la Defensoría del Pueblo por la DIGESUTP-DESP (agosto del 2010)

Elaboración: DIGESUTP-MED

En el 2010, fueron 3 universidades y 7 institutos los que desarrollaron el Programa Básico del PRONAFCAP-EIB.

Cuadro N° 28
Instituciones que realizan el PRONAFCAP-EIB en el 2010
Programa Básico

Región	Provincias		Institución	Total Docentes
Apurímac	Andahuaylas Chincheros	1	ISP La Salle	263
Ayacucho	Cangallo Huamanga La Mar	2	ISP José Salvador Cavero Ovalle	120
	Lucanas Parinacochas Victor Fajardo	3	ISP Puquio	115
Cusco	Acomayo	4	ISP Santa Rosa	170
	Calca Cusco	5	ISP La Salle Urubamba	144
	La Convención Paruro Urubamba	6	ISP José Salvador Cavero Ovalle	68
Huancavelica	Angaraes Huancavelica	7	Universidad Nacional Huancavelica	120
Pasco	Oxapampa	8	Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión	173
Puno	Huancané Moho	9	ISP Puno	120
	Puno San Antonio de Putina	10	Universidad Nacional del Altiplano	271
Total ISP		10		1564

Fuente: Información proporcionada a la Defensoría del Pueblo por la Digesutp-DESP (agosto del 2010)

Elaboración: DIGESUTP-MED

En el 2010, el Programa Especializado en EIB estuvo a cargo de 4 universidades nacionales.

Cuadro N° 29
Instituciones que ejecutan el PRONAFCAP-EIB en el 2010
Programa Especializado

Región	N°	Institución
Apurímac	1	Universidad Nacional Micaela Bastidas de Abancay
Cusco	2	Universidad Nacional San Antonio Abad
Huancavelica	3	Universidad Nacional de Huancavelica
Puno	4	Universidad Nacional del Altiplano

Fuente: Información proporcionada a la Defensoría del Pueblo por la DIGESUTP-DESP (agosto del 2010)

Elaboración: DIGESUTP-MED

c) El perfil de los docente capacitadores en EIB

Una de las preocupaciones con relación al PRONAFCAP, es no solo la falta de docentes capacitadores para EIB sino la idoneidad de los mismos.

El PRONAFCAP ha establecido el perfil y los requisitos⁷⁷ tanto para los capacitadores como para los especialistas que forman parte de los equipos institucionales que ejecutan el programa. Adicionalmente a estos requisitos, el MED señala en forma expresa que las instituciones capacitadoras a cargo de ámbitos que desarrollan la EIB deben cumplir con las siguientes características:

- Dominio de la lengua originaria del ámbito de atención (especialista)
- Un mínimo de tres años de experiencia en aula EIB (capacitador)
- Conocimiento y manejo de información relacionada con la EIB (capacitador)

⁷⁷ Anexo N° 12 del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente 2010 “Mejores maestros, mejores alumnos”. Perfil y requisitos del equipo institucional.

El primer requisito solo es exigible a los especialistas responsables del curso Comunicación en lengua originaria. El segundo y tercero son para los capacitadores a cargo del desarrollo del Diseño Curricular Nacional.

El conocimiento de la cultura y el dominio de la lengua originaria tendrían que ser requisitos esenciales tanto para capacitadores como para especialistas.

La DIGESUTP no ha informado sobre el perfil y requisitos para el caso de los capacitadores y/o especialistas del Programa de Especialización; se entiende que son los mismos que para el Programa Básico.

E. La evaluación de docentes EIB en el PRONAFCAP

La Defensoría del Pueblo solicitó a la DIGESUTP-DESP los resultados de las evaluaciones aplicadas a los docentes de EIB que participaron en el PRONAFCAP en los años 2008, 2009 y 2010.

Sobre la información proporcionada por estas Direcciones es preciso señalar lo siguiente:

- Solo proporcionaron evaluaciones del nivel primario, omitiendo las del nivel Inicial.
- Los resultados proporcionados solo se refieren a Comunicación y Matemática.
- No hicieron llegar los resultados de las evaluaciones de entrada del 2010.

En los cuadros N° 30 y N° 31 se presentan los resultados de la evaluación a docentes EIB en las áreas de Comunicación y Matemática.

Cuadro N° 30
Evaluación censal de entrada y de salida 2008 y 2009
Área de Comunicación

Desempeño	N° de docentes evaluados en Primaria EIB			
	2008		2009	
	Entrada	Salida	Entrada	Salida
Grupo 0	1385	8	340	14
Nivel 1	784	1048	134	312
Nivel 2	881	1523	140	273
Nivel 3	488	959	56	71

Fuente: Información proporcionada a la Defensoría del Pueblo por la DIGESUTP-DESP (agosto del 2010)

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Cuadro N° 31
Evaluación censal de entrada y de salida 2008 y 2009
Área de Matemática

Desempeño	Número de docentes evaluados en Primaria EIB			
	2008		2009	
	Entrada	Salida	Entrada	Salida
Grupo 0	1888	179	449	153
Nivel 1	1272	1247	188	280
Nivel 2	365	1601	31	226
Nivel 3	13	53	2	11

Fuente: Información proporcionada a la Defensoría del Pueblo por la DIGESUTP-DESP (agosto del 2010)

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En relación con los resultados de Comunicación y Matemática, tanto en el 2008 como en el 2009 la tendencia ha sido que el número de docentes del grupo 0 disminuya significativamente. También se aprecia el incremento del número de docentes que pasaron al nivel inmediato superior. En el nivel 3, si bien se observa un incremento del número de docentes, el porcentaje es menor en comparación con los niveles 1 y 2.

De manera general, observando el resultado de estas evaluaciones, se puede concluir que los docentes EIB del nivel primario que participaron en el PRONAFCAP 2008 y 2009 han logrado una mejoría en el desarrollo de capacidades en Comunicación y Matemática.

Estos resultados pueden apreciarse también según porcentajes (véase el anexo N° 13).

Quedan, sin embargo, algunas inquietudes sobre la evaluación de los docentes que participan en el PRONAFCAP EIB:

- ¿Por qué se evalúa únicamente Comunicación y Matemática? ¿La calidad de la formación que se brinda a los docentes en EIB solo se mide a través de la evaluación de estas dos áreas?
- Siendo la capacitación para docentes EIB un proceso singular, al que incluso se le ha asignado un mayor número de horas, ¿no es acaso necesario evaluar otras capacidades vinculadas, justamente, a esta especialidad y a la aplicación del enfoque intercultural y bilingüe?

Tal vez la respuesta esté relacionada con el énfasis que, en los últimos años, se les está dando a estas dos áreas, en el entendido —discutible, por cierto— de que un buen rendimiento en comprensión de lectura y en razonamiento lógico- matemático es sinónimo de calidad educativa.

F) Resultados de la supervisión

a) A nivel del MED

La Defensoría del Pueblo solicitó información sobre la Formación en Servicio a diferentes Direcciones del MED, especialmente a la DIGESUTP-DESP y a la DIGEIBIR-DEIB.

En el cuadro N° 32 se presentan el consolidado de la información solicitada y la que fue proporcionada por estas dependencias del MED.

Adicionalmente a la información proporcionada a la Defensoría del Pueblo de manera oficial por la DIGESUTP-DESP, el equipo encargado del diseño y elaboración del informe sobre la EIB sostuvo una reunión de trabajo con los responsables del PRONAFCAP,⁷⁸ quienes brindaron todas las facilidades para aclarar las inquietudes sobre la Formación en Servicio en EIB y ofrecieron información complementaria sobre el tema.

La información solicitada a la DIGEIBIR-DEIB sobre Formación en Servicio de docentes EIB se aprecia en el cuadro N° 37.

⁷⁸ En la reunión participaron el Sr. Ismael Mañuico, el Sr. Arístides Sevillanos, el Sr. Eliseo Borja y la Srta. Katuska Naveda.

Cuadro N° 32
Información solicitada a la DIGESUTP-DESP⁷⁹ sobre Formación en Servicio

Ítem	Información solicitada	Observaciones
	A. Información estadística	
Formación en Servicio	1. Número de docentes EIB, nombrados y contratados, que enseñan en escuelas EIB y que han sido capacitados por el PRONAFCAP. Información por niveles educativos y según lengua indígena, años 2008, 2009 y 2010.	Sí proporcionó
Formación en Servicio	2. Del total de docentes capacitados por el PRONAFCAP en EIB, ¿cuántos tienen formación inicial en la especialidad de EIB y cuántos no la tienen?	Sí proporcionó
Formación en Servicio	3. Número de docentes que están participando en el Programa de Especialización Docente en EIB 2010 (quechua y aimara) según nivel educativo, por regiones y provincias.	Sí proporcionó
	B. Información documental	
Formación en Servicio	4. Relación de ISP y universidades que tienen a su cargo el PRONAFCAP en EIB. Información por regiones y provincias, años 2008, 2009 y 2010.	Sí proporcionó
Formación en Servicio	5. Diseño o plan del PRONAFCAP para docentes de EIB.	Sí proporcionó
Formación en Servicio	6. Resultados de la evaluación a docentes que han sido capacitados en EIB por el PRONAFCAP, años 2008 y 2009, según nivel educativo.	Sí proporcionó
Formación en Servicio	7. Diseño o plan del Programa de Especialización Docente en EIB, 2010 (quechua y aimara).	Sí proporcionó
Formación en Servicio	8. Relación de otros programas a cargo del Estado que brinden capacitación a docentes de EIB.	No proporcionó
Formación en Servicio	9. ¿Cuáles son los lineamientos de la formación continua que ha establecido la Dirección de Educación Superior Pedagógica para los docentes de EIB?	Sí proporcionó
Formación en Servicio	10. ¿Cuál es el modelo de capacitación que ha adoptado el PRONAFCAP para docentes de EIB?	Sí proporcionó
Formación en Servicio	11. ¿Cuál es el perfil del docente formador que capacita a docentes de EIB en el PRONAFCAP?	Sí proporcionó

79 El oficio mediante el cual se solicita la información fue presentado a la DIGESUTP con copia a la DESP.

Cuadro N° 33
Información solicitada a la DIGEIBIR-DEIB⁸⁰ sobre
Formación en Servicio

Ítem	Información solicitada	Situación
	A. Información estadística	
Docentes EIB	1. Número total de docentes de EIB requerido para satisfacer la demanda actual de EIB en nuestro país. Información según región, provincia y distrito, y por nivel educativo.	No proporcionó
Docentes EIB	2. Número total de docentes EIB que laboran en escuelas EIB. Información al 2010, según regiones, provincias y distritos, y por nivel educativo.	No proporcionó
Formación en Servicio de docentes EIB	3. Número de docentes que deberían ser capacitados en EIB por el PRONAFCAP a nivel nacional.	No proporcionó
Formación en Servicio de docentes EIB	4. Número total de docentes que han sido capacitados por el PRONAFCAP en EIB. Información según lengua indígena y por nivel educativo, años 2008, 2009 y 2010.	No proporcionó
Formación en Servicio de docentes EIB	5. Del total de docentes capacitados por el PRONAFCAP en EIB, ¿cuántos tienen formación inicial en la especialidad de EIB y cuántos no la tienen?	No proporcionó
Formación en Servicio Programa de Especialización	6. Número de docentes que están participando en el Programa de Especialización Docente en EIB 2010 (quechua y aimara), según nivel educativo, por regiones y provincias.	No proporcionó
	B. Información documental	
Formación en Servicio de docentes EIB	7. Diseño o plan del Programa de Especialización Docente en EIB 2010 (quechua y qimara).	No proporcionó
	C. Respuesta a las siguientes preguntas:	
Formación en Servicio de docentes EIB	8. ¿Qué otros programas del Estado vienen realizando capacitación docente en EIB?	No proporcionó

80 El oficio mediante el cual se solicitó la información fue presentado a la DIGEIBIR con copia a la DESP.

Como se observa, la DIGEIBIR-DEIB no pudo proporcionar ninguno de los datos solicitados sobre Formación en Servicio.

Según el Reglamento de Organización y Funciones del MED,⁸¹ una de las funciones de la DIGEIBIR es establecer las necesidades de formación inicial y en servicio de profesores en Educación Intercultural, Bilingüe y Rural que deberá tener en cuenta el Sistema de Formación Docente Continua del MED.⁸² Asimismo, compete a DEIB, diseñar, en el marco del Sistema de Formación Continua, programas de formación, perfeccionamiento y capacitación docente para la Educación Intercultural y Bilingüe.⁸³

En razón a las funciones mencionadas, se consideró que la DIGEIBIR y la DEIB debían contar con la información solicitada.

Resulta sumamente preocupante que la DIGEIBIR, Dirección responsable de formular, proponer, normar y orientar la política nacional de Educación Intercultural Bilingüe y Rural, no cuente con información considerada fundamental para una adecuada implementación y desarrollo de esta política, más todavía si se tiene en cuenta que esta información es insumo para otras Direcciones del MED.

Esta falta de información es una situación reiterativa. En el análisis de las respuestas proporcionadas por la DEIB en el 2008 a un conjunto de preguntas solicitadas

81 Aprobado por D.S. N° 006-2006-ED.

82 Inciso g) del artículo 43 del D.S. N° 006-2006-ED.

83 Inciso h) del artículo 44 del D.S. N° 006-2006-ED.

por Save the Children, como miembro del GIEAR. Madeleine Zúñiga (2009), al respecto señala:

[...] De ahí que era importante plantear algunas preguntas con respecto a los docentes en la EIB, una de ellas fue:

Relación de profesores nombrados o contratados –especificando el centro educativo en el que laboran– que tienen la especialidad en EIB.

La escueta respuesta de la DEIB fue muy reveladora, pues solamente manifestó que *no disponía de la información solicitada* [Oficio N° 003-2009-MED/VMGP/DIGEIBIR/DEIB del 4 de febrero del 2009]. Esto prueba el aislamiento, voluntario o forzado, es difícil saber, de la DEIB dentro del aparato ministerial, pues esta información, que consideramos de máximo interés para la implementación y desarrollo de la EIB, bien se puede obtener de la respectiva instancia ministerial, la Unidad de Personal, la Dirección de Formación y Capacitación Docente o, más directamente, de las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Local, instancias con quienes la DEIB debe coordinar acciones, según las funciones que le competen.

b) A nivel de DRE y UGEL

La Defensoría del Pueblo, a través de oficios y fichas de supervisión, recabó información de las DRE y las UGEL.

❖ Oficios a las DRE

A través de oficios se solicitó a las DRE la siguiente información:

1	Número de escuelas EIB atendidas por el PRONAFCAP, años 2008, 2009 y 2010. Información según lengua indígena.
2	Número de docentes EIB capacitados por el PRONAFCAP, años 2008, 2009 y 2010. Información según lengua indígena.
3	Número de capacitaciones en EIB realizadas por la DRE en los años 2008, 2009 y hasta abril del 2010.
4	Número de escuelas que han participado en las capacitaciones sobre EIB que ha realizado la DRE en los años 2008, 2009 y 2010.
5	Número de docentes que han participado en las capacitaciones sobre EIB que ha realizado la DRE en los años 2008, 2009 y 2010.

En el cuadro N° 34 se puede apreciar el procesamiento del tipo de respuesta que se obtuvo sobre la información solicitada.

Cuadro N° 34
Consolidado de respuestas proporcionadas por las DRE
sobre Formación en Servicio

Pregunta	Tipo de respuesta			Total DRE	Total muestra
	En blanco	Vaga o imprecisa	Acorde con la pregunta		
Número de escuelas EIB atendidas por el PRONAFCAP en el 2008. Información por lengua indígena.	2	5	2	9	16
Número de escuelas EIB atendidas por el PRONAFCAP en el 2009. Información por lengua indígena.	3	5	1	9	16
Número de escuelas EIB atendidas por el PRONAFCAP en el 2010. Información por lengua indígena.	4	3	2	9	16
Número de docentes EIB, según lengua indígena, capacitados por el PRONAFCAP en el 2008.	4	3	2	9	16

Capítulo 5: Resultados de la supervisión: Disponibilidad de docentes

Pregunta	Tipo de respuesta			Total DRE	Total muestra
	En blanco	Vaga o imprecisa	Acorde con la pregunta		
Número de docentes EIB, según lengua indígena, capacitados por el PRONAFCAP en el 2010.	4	3	2	9	16
Número de capacitaciones a docentes de EIB realizadas por la DRE en el 2008.	2	3	4	9	16
Número de capacitaciones a docentes de EIB realizadas por la DRE en el 2009	2	2	5	9	16
Número de capacitaciones a docentes de EIB realizadas por la DRE en el 2010	3	2	4	9	16
Número de escuelas que han participado en las capacitaciones sobre EIB que ha realizado la DRE en el 2008	5	2	2	9	16
Número de escuelas que han participado en las capacitaciones sobre EIB que ha realizado la DRE en el 2009	6	2	1	9	16
Número de escuelas que han participado en las capacitaciones sobre EIB que ha realizado la DRE en el 2010	6	2	1	9	16
Número de docentes de EIB que asistieron a dichas capacitaciones en el 2008	4	2	3	9	16
Número de docentes de EIB que asistieron a dichas capacitaciones en el 2009	5	2	2	9	16
Número de docentes de EIB que asistieron a dichas capacitaciones en el 2010	5	2	2	9	16

Fuente: Supervisión realizada a las DRE

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Lo primero que se puede observar es que de las 16 DRE supervisadas en el 2010, solo 9 cumplieron con remitir la información solicitada por la Defensoría del Pueblo a través de oficio.

La segunda constatación que se aprecia es el bajo nivel de conocimiento que tienen las DRE sobre los procesos de capacitación realizados tanto por el PRONAFCAP como por ellas mismas.⁸⁴ Se observa que más del 90% de las respuestas se ubican en las categorías “En blanco” o “Vagas o imprecisas”, lo que denota muy poco conocimiento de la Formación en Servicio que reciben los docentes de su jurisdicción.

Llama la atención que las DRE no tengan conocimiento sobre los procesos de capacitación docente, a pesar de lo establecido en la Ley General de Educación⁸⁵ y en los documentos y normas que regulan la política de formación y capacitación docente.⁸⁶

84 Esta situación es particularmente grave por cuanto lo mínimo que se espera de los procesos de capacitación docente organizados por las propias DRE, es que estas los hayan registrado y documentado debidamente. Una explicación podría ser la movilidad del personal que labora en dichas dependencias. Varias DRE cambian constantemente a sus directores regionales.

85 Se debe recordar que las DRE son responsables del servicio educativo en el ámbito de sus respectivas circunscripciones territoriales, y tienen relación técnico-normativa con el MED, según lo establece el artículo 76 de la Ley General de Educación, Ley N° 28044.

86 Como se analizó anteriormente, los dispositivos legales que han venido regulando el PRONAFCAP en los tres últimos años establecen que deben conformarse comisiones de coordinación a nivel regional (DRE) y local (UGEL), a efectos de coordinar con la DESP y monitorear el desarrollo de las acciones del PRONAFCAP.

❖ Fichas de supervisión aplicadas en las DRE

Otro instrumento utilizado por la Defensoría del Pueblo para el recojo de información fueron las fichas de supervisión (véase anexos correspondientes a metodología).

Las regiones de Huánuco y Madre de Dios no cumplieron con remitir la ficha de supervisión. De las 14 DRE restantes, 3 regiones —Lambayeque, Apurímac y Loreto— no proporcionaron ningún tipo de información sobre las capacitaciones ejecutadas por el PRONAFCAP.

En el cuadro N° 35 se presenta el consolidado de respuestas dadas por las DRE, contrastadas con información proporcionada por la DESP.

Cuadro N° 35
¿Podría usted indicarnos si el PRONAFCAP ha realizado o viene realizando capacitaciones en EIB en su región?

	Región	2008		2009		2010	
		Información proporcionada por la DRE	Información proporcionada por el MED	Información proporcionada por la DRE	Información proporcionada por el MED	Información proporcionada por la DRE	Información proporcionada por el MED
1	Ancash	Sí	Sí	Sí	No		No
2	Huancavelica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
3	Lambayeque		Sí		No		No
4	Pasco		No		No	Sí	Sí
5	Puno	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
6	Apurímac		Sí		No		Sí
7	Amazonas	No	No	No	Sí	Sí	No
8	Ucayali		No		No	Sí	No
9	Junín	No	Sí	No	Sí	No	No
10	Cusco	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
11	Cajamarca	No	Sí	No	No	No	No
12	San Martín	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
13	Loreto		Sí		Sí		No
14	Ayacucho	Sí	No	No	Sí	No	Sí
	Total	6		5		7	

Fuente: Ficha de Supervisión aplicada a DRE, junio-julio del 2010
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

Se vuelve a evidenciar el desconocimiento que varias DRE han manifestado sobre los procesos de capacitación ejecutados por el PRONAFCAP en sus regiones.

Un hecho curioso que se observa es que algunas DRE declaran que sí se han llevado —o se están llevando a cabo— capacitaciones del PRONAFCAP en su región, cuando por información de la DESP se sabe que eso no es así.

Sobre el desconocimiento de las acciones del PRONAFCAP, algunas DRE explican que se debe a que las instituciones que ejecutan dicho servicio —universidades o ISP— no brindan la información a los órganos descentralizados.⁸⁷ Es ilustrativo, para el caso, lo que suscribe el Director Regional de Educación de Puno:

En lo referido al Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente-PRONAFCAP, los años 2008, 2009 y 2010, los Institutos Superiores y las Universidades ha venido trabajando de manera aislada, sin reportar ningún tipo de información a esta instancia regional; las coordinaciones las hacen directamente con el nivel central y los entes ejecutores y viceversa.⁸⁸

87 En la reunión de trabajo celebrada el 16 de septiembre del 2010, el Sr. Ismael Mañuco y los miembros del equipo técnico responsable del PRONAFCAP-EIB señalaron que en las regiones donde se ejecuta este programa los especialistas de las DRE y UGEL son invitados a los seminarios de información organizados por la DESP. Una explicación que dieron sobre la falta de información del PRONAFCAF en las DRE y UGEL es que esta podría deberse a la inestabilidad del personal que labora en dichas dependencias —es decir, a los frecuentes cambios de directores y de especialistas—, lo que trae como consecuencia, además, la escasa sostenibilidad de las coordinaciones. Esto explicaría el desconocimiento de las acciones de capacitación realizadas por las propias DRE.

88 Oficio N° 2888-2010-ME-DREP-DGP, del 11 de agosto del 2010.

Podría entenderse que, pese a que los términos de referencia⁸⁹ así lo establecen específicamente, las instituciones que ejecutan el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente no coordinan, comunican o dan cuenta del inicio de las acciones del PRONAFCAP a las DRE y UGEL de los ámbitos donde intervienen.

❖ Oficios a las UGEL

A través de oficios se solicitó a las UGEL la siguiente información:

1	Número de docentes <i>con formación inicial en EIB</i> , según lengua indígena, capacitados por el PRONAFCAP en los años 2008, 2009 y 2010
2	Número de docentes <i>sin formación inicial en EIB</i> , capacitados por el PRONAFCAP en los años 2008, 2009 y 2010
3	Frecuencia y número de supervisiones realizadas por la UGEL a las acciones ejecutadas por el PRONAFCAP en los años 2008, 2009 y 2010.
4	Número de capacitaciones a docentes de EIB <i>realizadas por la UGEL</i> entre el 2008 y el 2010, y número de docentes de EIB que asistieron a dichas capacitaciones.

En el cuadro N° 36, se verá que en el caso de las UGEL la tendencia es la misma que lo observado en las DRE.

89 Los términos de referencia para establecer convenios con universidades públicas e ISP públicos para la ejecución del PRONAFCAP-Programa Básico dirigido a docentes de EBR 2010 señalan expresamente: “La universidad o instituto superior pedagógico coordinará con los Directores y Especialistas de las instancias de gestión educativa descentralizadas del ámbito a su cargo las acciones vinculadas al proceso de capacitación, entre ellas, la convocatoria oportuna a los docentes participantes siendo esta parte de sus responsabilidades en coordinación estrecha con la universidad o instituto superior pedagógico”.

Cuadro N° 36
Consolidado de respuestas proporcionadas por las UGEL sobre Formación en Servicio

Pregunta	Tipo de respuesta			Total UGEL	Total muestra
	En blanco	Vaga o imprecisa	Acorde con la pregunta		
Número de docentes con formación inicial en EIB, según lengua indígena, capacitados por el PRONAFCAP en el 2008	9	19	3	31	50
Número de docentes con formación inicial en EIB, según lengua indígena, capacitados por el PRONAFCAP en el 2009	11	2	18	31	50
Número de docentes con formación inicial en EIB, según lengua indígena, capacitados por el PRONAFCAP en el 2010	14	16	1	31	50
Número de docentes sin formación inicial en EIB capacitados por el PRONAFCAP en el 2008	12	14	5	31	50
Número de docentes sin formación inicial en EIB capacitados por el PRONAFCAP en el 2009	15	10	6	31	50
Número de docentes sin formación inicial en EIB capacitados por el PRONAFCAP en el 2010	18	11	2	31	50
Frecuencia y número de supervisiones realizadas por la UGEL a las acciones ejecutadas por el PRONAFCAP en el 2008	14	13	4	31	50
Frecuencia y número de supervisiones realizadas por la UGEL a las acciones ejecutadas por el PRONAFCAP en el 2009	15	13	3	31	50

Pregunta	Tipo de respuesta			Total UGEL	Total muestra
	En blanco	Vaga o imprecisa	Acorde con la pregunta		
Número de capacitaciones a docentes de EIB realizadas por la UGEL en el 2008	12	9	10	31	50
Número de capacitaciones a docentes de EIB realizadas por la UGEL en el 2009	14	9	8	31	50
Número de capacitaciones a docentes de EIB realizadas por la UGEL en el 2010	10	10	11	31	50
Número de docentes de EIB que asistieron a dichas capacitaciones en el 2008	16	7	8	31	50
Número de docentes de EIB que asistieron a dichas capacitaciones en el 2009	17	8	6	31	50
Número de docentes de EIB que asistieron a dichas capacitaciones en el 2010	12	9	10	31	50

Fuente: Ficha de supervisión aplicada a DRE, junio-julio del 2010

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De las 50 UGEL a las que la Defensoría del Pueblo envió oficios, solo 31 cumplieron con responder.

El nivel de conocimiento que tienen las UGEL sobre los procesos de capacitación docente, realizados tanto por el PRONAFCAP como por ellas mismas, es igualmente muy bajo. Como en el caso de las DRE, más del 90% de las respuestas se ubican en las categorías “En blanco” o “Vagas o imprecisas”.

❖ Ficha de supervisión aplicada en las UGEL

Mediante las fichas de supervisión aplicadas en las UGEL, se obtuvo la siguiente información.

Cuadro N° 37

¿Podría usted indicarnos si el PRONAFCAP ha realizado o viene realizando capacitaciones en EIB en su región?

Zona andina					
Región	UGEL		2008	2009	2010
Áncash	1	Carlos Fermín Fitzcarrald	Sí		
	2	Mariscal Luzuriaga			
	3	Pomabamba			
Apurímac	4	Cotabambas	Sí	Sí	Sí
	5	Graú			
Ayacucho	6	Cangallo			
	7	Fajardo		Sí	
	8	Huanta		Sí	Sí
	9	Vilcashuamán			
Cajamarca	10	Cajamarca			
	11	Cajamarca			
Cusco	12	Canas		Sí	
	13	Canchis	Sí	Sí	
	14	La Convención	Sí		
	15	Paruro			

Informe Defensorial N° 152

Huancavelica	16	Acobamba			
	17	Churcampa	Sí		
Junín	18	Huancayo			
Lambayeque	19	Ferreñafe	Sí		
Lima	20	Yauyos			
Puno	21	Carabaya			
		Total	6	5	2
Zona amazónica					
Región	UGEL		2008	2009	2010
Amazonas	22	Condorcanqui		Sí	
Cusco	23	La Convención			
Huánuco	24	Huacaybamba	Sí		
	25	Puerto Inca			
Junín	26	Chanchamayo			
	27	Pangoa			
	28	Pichanaki			
	29	Río Tambo	Sí	Sí	Sí
Loreto	30	Satipo		Sí	Sí
	31	Alto Putumayo			Sí
	32	Datem del Marañón		Sí	Sí
	33	Maynas			
Madre de Dios	34	Mariscal Ramón Castilla	Sí		
	35	Manu	Sí		
Pasco	36	Tambopata	Sí		Sí
	37	Oxapampa			
San Martín	38	Alto Amazonas	Sí	Sí	
	39	Lamas			Sí
	40	Moyobomba			
	41	Rioja	Sí	Sí	
Ucayali	42	Tarapoto	Sí		
	43	Atalaya			Sí
	44	Coronel Portillo	Sí		
		Total	9	6	7

El conocimiento de los procesos de capacitación en las UGEL también es limitado. No todas las UGEL, por ejemplo, declaran saber que hubo una capacitación del PRONAFCAP en su jurisdicción.

En el caso de las UGEL que declararon conocer los procesos de capacitación docente, la percepción de los especialistas sobre la labor ejecutada por el PRONAFCAP y otras instituciones es, en general, favorable. Más del 90% de respuestas —de tipo múltiple— indican que las capacitaciones fueron entre regulares y buenas. Un significativo porcentaje de respuestas indican que las acciones desarrolladas por el PRONAFCAP elevan el nivel académico y pedagógico de los profesores, pese a que consideran que el nivel mismo de la capacitación no fue bueno⁹⁰ (véase anexos).

Capitaciones a docentes EIB realizadas por las UGEL

Otro resultado preocupante para la Defensoría del Pueblo es que el 26,0% de UGEL (siete de la región amazónica y cinco de la región andina⁹¹) no realizan capacitaciones a los docentes de EIB.

90 Este dato puede ser considerado muy importante por dos razones: primero, porque se genera una mejor opinión cuando se conocen los procesos de capacitación; y segundo, porque los especialistas de las UGEL pueden contribuir a fortalecer las acciones del PRONAFCAP y de otros programas de capacitación aprovechando la naturaleza de su función, sus potencialidades y el mayor conocimiento de la realidad del docente que debe ser capacitado. De ahí que resulte muy importante estrechar los niveles de coordinación entre los órganos descentralizados y las instituciones que ejecutan el PRONAFCAP, así como con el propio MED.

91 Revisar los criterios para la selección de UGEL que aparecen en el capítulo 1 del presente informe.

Cuadro N° 38
¿La UGEL realiza capacitaciones en EIB?

	Zona amazónica	Sí	No
1	Alto Amazonas	x	
2	Alto Putumayo		x
3	Atalaya	x	
4	Bagua	x	
5	Chanchamayo		x
6	Condorcanqui		x
7	Coronel Portillo	x	
8	Datem del Marañón	x	
9	Huacaybamba		x
10	La Convención	x	
11	Lamas	x	
12	Manu	x	
13	Maynas		x
14	Moyobomba	x	
15	Mariscal Ramón Castilla	x	
16	Oxapampa	x	
17	Pangoa	x	
18	Pichanaki	x	
19	Puerto Inca		x
20	Río Tambo	x	
21	Rioja	x	
22	Satipo	x	
23	Tambopata	x	
24	Tarapoto		x
	Total	17	7
	Zona andina	Sí	No
25	Acobamba	x	
26	Cajamarca	x	
27	Cajamarca	x	
28	Canas	x	
29	Canchis	x	
30	Cangallo	x	
31	Carabaya	x	
32	Carlos Fermín Fitzcarrald		x
33	Churcampa	x	
34	Cotabambas	x	
35	Fajardo	x	

	Zona andina	Sí	No
36	Ferreñafe	x	
37	Grau		x
38	Huancayo		x
39	Huanta	x	
40	La Convención	x	
41	Mariscal Luzuriaga	x	
42	Paruro	x	
43	Pomabamba	x	
44	Vilcashuamán		x
45	Yauyos		x
	Total	16	5

Fuente: Ficha de supervisión aplicada a las UGEL, junio-julio del 2010

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como se observa en el cuadro N° 38, de las 45 UGEL que respondieron la ficha de supervisión, 12 manifestaron que no realizan capacitaciones a docentes de EIB.

Por otro lado, el cuadro N° 39 muestra los resultados con relación a la frecuencia de las capacitaciones.

Cuadro N° 39
¿Con qué frecuencia la UGEL realiza capacitaciones dirigidas a escuelas de EIB?

Frecuencia	Zona andina		Zona amazónica		Total	
	N de UGEL	%	N de UGEL	%	N de UGEL	%
Semestral	3	17,6	8	47,1	11	32,4
Anual	5	29,4	5	29,4	10	29,4
Trimestral	7	41,2	1	5,9	8	23,5
Mensual	1	5,9	3	17,6	4	11,8
NS/NR	1	5,9	0	0	1	2,9
Total	17	100,0	17	100,0	34	100,0

Fuente: Fichas de supervisión aplicadas a las UGEL, junio-julio del 2010

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De las 34 UGEL que respondieron esta pregunta; según lo declarado por los especialistas, la mayoría realizan capacitaciones una o dos veces por año (61,8%). Sin embargo, se observa, por ejemplo, que en la zona amazónica hay una mayor tendencia a que las capacitaciones sean trimestrales.

Es importante destacar a las UGEL que sí realizan procesos de capacitación en EIB, e igualmente a los especialistas que, pese a las innumerables limitaciones, cumplen con su labor de orientación y asesoría a los docentes de EIB. Sin embargo, estas UGEL y estos especialistas son lamentablemente la excepción.

Según la Ley General de Educación, las UGEL tienen la obligación no solo de identificar las necesidades de capacitación de los docentes de su jurisdicción sino de desarrollar programas de capacitación. Aquellas UGEL que no lo hacen, además de incumplir una función específica establecida en la Ley General de Educación,⁹² se están sustrayendo de una tarea fundamental: lograr que la educación peruana supere los niveles de deficiencia, amplia y claramente identificados.

No se puede pasar por alto que, después de la escuela, las UGEL son las instancias más cercanas al docente: conocen y comprenden mejor el contexto en el que éste desarrolla su labor educativa, saben cuáles son sus necesidades, sus expectativas, sus intereses; y, desde luego, también conocen las características de la comunidad donde se ubica la escuela en la que trabaja el docente. Las UGEL están más próximas a la realidad

92 Artículo 74, inciso p) de la Ley General de Educación.

pedagógica, social y cultural del docente; por ello, el adecuado cumplimiento de sus funciones generaría un impacto favorable en la localidad donde se ubican.

Sin embargo, también hay que tomar en cuenta las razones que subyacen a la inacción o limitada acción de las UGEL en este tema.⁹³ Hay que preguntarse, por ejemplo, si cuentan con los recursos humanos y económicos suficientes para cumplir óptimamente las funciones que se les han encomendado, si hay claridad en cuanto a las competencias que les son exclusivas y las que son compartidas, si el proceso de descentralización educativa es una realidad o es aún una utopía, un asunto pendiente.

Una política pública como la EIB tiene que aplicarse de manera coordinada y coherente (Stein et al. 2006), desde el gobierno central hasta el nivel local. Solo así se podría aspirar a alcanzar los objetivos establecidos.⁹⁴

93 Un serio problema que ya se mencionó, que afecta tanto a las DRE como a las UGEL, es el cambio frecuente de autoridades, lo que a su vez genera la movilidad del personal. Esto trae como consecuencia la poca sostenibilidad de las acciones emprendidas en la gestión pedagógica e institucional.

94 Debe aclararse que estas dos características por sí solas no garantizarían los resultados óptimos de una política pública. Según Stein, se requieren además otras condiciones como la estabilidad, la adaptabilidad, la calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, la orientación hacia el interés público y la eficiencia.

5.2. GESTIÓN DE PERSONAL

5.2.1 Contratación docente

Si bien la Defensoría del Pueblo ya ha abordado el tema de la contratación docente en diversos documentos, en el presente informe se analizarán los resultados de la supervisión realizada al MED y las unidades orgánicas encargadas de la contratación de docentes. La finalidad de esta supervisión consistió en verificar el cumplimiento de lo dispuesto por la normativa nacional e internacional, específicamente respecto al derecho de los pueblos indígenas de contar con docentes que les enseñen en su propia lengua y cultura.

Para comprender el significado de la contratación docente, es preciso recurrir a la definición de *contrato*. Según el Derecho Civil, un contrato es un acuerdo de voluntades manifestado en común entre dos o más personas con capacidad, las cuales conforman las partes del contrato y se obligan en virtud de este; las relaciones de las partes se regularán en torno a determinada finalidad o cosa, por lo que la duración del contrato quedará establecida de acuerdo con la necesidad del servicio requerido.

Entonces, trasladando dicho concepto al campo educativo, la finalidad del contrato viene a ser la prestación del servicio de enseñanza por parte del docente a favor de los educandos, que pueden ser niños, adolescentes e inclusive adultos. En este caso, los beneficiarios de este servicio son las poblaciones indígenas del Perú, y específicamente los niños, niñas y adolescentes indígenas. Así, las partes de un contrato docente son el docente y el Estado, representado por el MED.

La contratación docente es un proceso muy complejo que lleva a cabo el MED sobre todo durante los primeros meses de cada año. El MED cumple con la obligación de seleccionar a los mejores docentes, quienes impartirán sus conocimientos y experiencia a los alumnos de las instituciones educativas del país. La tarea resulta más ardua cuando se trata de seleccionar a docentes que desempeñarán funciones en instituciones educativas asentadas en poblaciones indígenas, cuyos alumnos tienen su propia lengua materna y cultura, lo cual le exige al docente cumplir determinados requisitos.

Como es sabido, el docente es un profesional que cuenta con un título de profesor o de licenciado en Educación, con calificaciones y competencias debidamente certificadas. En su calidad de agente fundamental del proceso educativo, el docente presta un servicio público esencial, dirigido a concretar el derecho de los estudiantes y de la comunidad a una enseñanza de calidad, con equidad y pertinencia. Por eso, el docente requiere contar con un desarrollo integral y una formación continua de carácter intercultural.⁹⁵

En la primera definición sobre la función docente proporcionada por la Ley del Profesorado⁹⁶ se resalta el importante papel social que desempeñan los maestros. Por ello, es lógico que el sistema de selección de docentes busque a los mejores. Por tanto, los criterios para

95 Artículo 3º de la Ley que Modifica la Ley del Profesorado en lo Referido a la Carrera Pública Magisterial, Ley N° 29062.

96 Ley 24029, Ley del Profesorado.

“Art. 1. El profesorado es agente fundamental de la educación y contribuye con la familia, la comunidad y el Estado a la formación integral del educando”.

la selección deben tomar en cuenta básicamente los méritos profesionales y capacidades de los postulantes.

Estos criterios cobran mayor importancia si se considera que el personal docente estará al servicio de las poblaciones indígenas. En este caso, la selección debe estar orientada, ante todo, a que el personal sea idóneo y esté calificado; que reúna las condiciones, las aptitudes, la voluntad y la dedicación necesarias para la labor que desarrollará; y más aún, que permita al alumno indígena ejercer su derecho a aprender en su idioma materno y de acuerdo con su diversidad cultural.

En tal sentido, el MED, como ente rector del sistema educativo, ha venido emitiendo, año tras año, una serie de normas que establecen criterios y directivas específicas con el objetivo de lograr que las unidades ejecutoras lleven a cabo con mayor eficiencia y transparencia la evaluación y posterior contratación de los docentes, garantizando que los seleccionados cumplan con los requisitos establecidos.

Mediante estas normas, y con el propósito de lograr una adecuada selección de docentes, el MED ha realizado la transferencia de funciones a diversas unidades orgánicas: sin embargo, como no se ha cumplido eficazmente el objetivo planteado, el ente rector ha tenido que derivar esta función a otra unidad orgánica. Así, la selección de docentes ha pasado por diversas etapas: en principio, estuvo a cargo de los propios directores de los centros educativos —hoy instituciones educativas—; posteriormente, de los comités de evaluación, conformados por el director del centro educativo y los Consejos Educativos

Institucionales (CONEI),⁹⁷ y actualmente de las UGEL o municipalidades, conforme corresponda y en coordinación con las DRE.

En este contexto, para el año 2010, el proceso de evaluación y contratación del personal docente estuvo normado por el D. S. N° 002-2010-ED⁹⁸ y la Directiva N° 012-2010-ME/SG-OGA-UPER,⁹⁹ aprobada por Resolución Jefatural N° 126-2010-ED. En estas normas, el MED dispuso que para efectos de contratar a profesores de EBR, la UGEL o la oficina que haga sus veces debía tomar en cuenta el cuadro de méritos regional obtenido sobre la base de los resultados de la Prueba Única Nacional aplicada el 15 de noviembre del 2009, en el marco del Concurso Público para Nombramiento de Profesores.

Esta última disposición fue rechazada por gran cantidad de postulantes debido a que aquellos docentes —incluyendo a los que tienen formación en EIB— que no participaron en el Concurso Público para Nombramiento de Profesores del 2009 —por decisión propia, debido a que recientemente se encontraban en el proceso de titulación profesional u otros motivos— fueron excluidos en forma automática del proceso de contratación docente para el 2010.

97 Directiva N° 088-2003-VMGI Conformación de los Consejos Educativos Institucionales de las Instituciones Educativas Públicas. Los CONEI son órganos de participación, concertación y vigilancia ciudadana al interior de las instituciones educativas, y se encuentran presididos por el Director e integrado por los subdirectores, representantes de los docentes, de los estudiantes, de los ex alumnos y de los padres de familia. Pueden integrarlo, también, otras instituciones de la comunidad por invitación a sus miembros.

98 Art. 1° del D.S. N° 002-2010-ED, del 14 de enero del 2010.

99 Directiva N° 012-2010-ME/SG-OGA-UPER, Normas y Procedimientos para la Contratación de Docentes en Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica y Técnico-Productiva en el Período Lectivo 2010, del 10 de febrero del 2010.

De esta forma, para el 2011, mediante D.S. N° 001-2011-ED¹⁰⁰, el MED dispuso que el cuadro de méritos para la contratación docente se elabore en base a una prueba regional única a la que deberán someterse los docentes postulantes. La prueba se elaborará de acuerdo a la matriz diseñadas por el MED, la misma que será verificada por el propio Ministerio a fin de que cumpla con los niveles de exigencia que aseguren su idoneidad.

Por su parte, la Directiva 012-2010 estableció los criterios, plazos, procedimientos y obligaciones que debían cumplir las DRE y las UGEL, respectivamente, que fueran aplicables durante el proceso de evaluación y contratación de docentes. Además, se establecieron los requisitos que debían cumplir los postulantes en general, entre los que destacaba la exigencia de que los postulantes a una plaza de EIB dominaran la lengua indígena correspondiente.

Como en todo proceso de selección de personal, el sector Educación también estableció cuatro etapas: la convocatoria, la evaluación, la adjudicación y la contratación. Así, para la etapa de convocatoria se dispuso que las DRE, sobre la base de la información proporcionada por las UGEL y las municipalidades, publicaran y difundieran el consolidado regional de plazas vacantes, identificando aquellas que pertenecían a instituciones educativas de EIB.¹⁰¹ Sin embargo, durante la supervisión efectuada se pudo observar que de las 16 DRE supervisadas, tan solo siete realizaron la identificación y publicación de las plazas de EIB vacantes a nivel regional.

100 Art. 1° del D.S. N° 002-2010-ED, del 14 de enero del 2011.

101 Numeral 6.1 de la Publicación de Vacantes.

Cuadro N° 40
Publicación y difusión del consolidado regional de
plazas EIB vacantes para contrato

DRE	¿Realizó la publicación y difusión del consolidado regional de plazas de EIB vacantes para contratos?		
	Sí	No	No sabe / No responde
Áncash		X	
Huancavelica	X		
Lambayeque	X		
Pasco		X	
Puno		X	
Apurímac			X
Amazonas		X	
Ucayali	X		
Junín			X
Cusco	X		
Cajamarca			X
San Martín	X		
Loreto	X		
Ayacucho	X		
Total*	7	4	3

* Las DRE que no figuran en este cuadro no atendieron el pedido de información realizado.

Esta omisión ha generado una gran dificultad para los comités de contratación al momento de evaluar y contratar a los docentes, puesto que como la información era imprecisa o inexacta, muchos postulantes optaron por plazas vacantes de I.E. desconociendo si estas se encontraban o no asentadas en poblaciones indígenas y tenían una lengua materna distinta del castellano.

Por ello, el profesor Marco William Choque Manrique, especialista de la DRE Apurímac, respondió en los siguientes términos a la pregunta «¿Cuáles son las

principales dificultades que se presentaron en el proceso de contratación de docentes EIB?»:

El principal problema es en la convocatoria de plazas docentes que se realiza de forma general y no se especifican las plazas para docentes en EIB, porque cuando [los] docentes ganan plazas para escuelas EIB, no hablan quechua y/o no fueron capacitados en EIB.

Además, esta omisión tuvo como consecuencia que los comités de contratación se conformaran de manera inadecuada. Según lo dispuesto por la directiva mencionada, para el caso de vacantes en instituciones con EIB, en la etapa de evaluación los comités debían incorporar a un docente bilingüe para que se encargue de certificar el dominio de la lengua vernácula por parte de los postulantes. Por lo tanto, en las regiones en las que se incumplió el mandato de identificar las plazas de EIB —por no haber publicado cuáles eran estas—, los comités de contratación estuvieron inadecuadamente conformados, lo que originó la contratación de docentes que no cumplían los requisitos para ocupar tales vacantes, como se verá más adelante.

Durante la supervisión efectuada en el año 2010 por la Defensoría del Pueblo, se pudo verificar que tan solo 25 comités de contratación conformados en las UGEL incluyeron a un docente bilingüe para que certificara el dominio de la lengua indígena correspondiente por parte de los postulantes a una plaza EIB.

Más aún, a pesar de que según los Censos Nacionales 2007 en las 16 regiones supervisadas existen poblaciones indígenas, solo cuatro DRE determinaron el número de plazas vacantes que requieren las IE con EIB. Este hecho puede atribuirse al desconocimiento o desinterés por atender a estas poblaciones indígenas.

Respecto a la publicación de la convocatoria, se pudo observar que 21 UGEL la realizaron a través de pizarras y periódicos murales instalados en sus respectivos locales. Tomando en cuenta esta escasa difusión, se entiende el porque no todos los postulantes a las diversas plazas EIB convocadas habrían tomado conocimiento de dicha convocatoria, lo que habría restringido su participación en los procesos de contratación.

Los problemas que se presentaron durante los procesos de contratación fueron la causa de que las poblaciones indígenas, que deben gozar del derecho a una educación intercultural bilingüe, se vean obligadas a aceptar la designación de docentes que no dominan la lengua materna ni menos aún su diversidad cultural.

A. Contratación oportuna

Para el 2010, el MED determinó que el año escolar a nivel nacional se iniciara el 1 de marzo.¹⁰² Se entendía que, para tal fecha, el proceso de contratación de docentes a nivel nacional debía haber culminado a fin de que ellos pudieran iniciar sus labores en esa fecha. En tal sentido, la Directiva N° 012-2010¹⁰³ estableció el 26 de febrero como fecha máxima para que finalizará el proceso de contratación de docentes.

Hay que tener en cuenta que los procesos de contratación tienen cuatro etapas, que van desde la convocatoria

102 R.M. N° 341-2009-ED. Directiva para el Desarrollo del Año Escolar 2010 en las Instituciones Educativas de Educación Básica Técnico Productiva.

103 8.3. «El cronograma aprobado por la DRE es de alcance para todas las UGEL y Municipalidades comprendidas dentro del ámbito regional, el cual debe consignar todas las actividades previstas en la presente directiva, debiendo garantizar la culminación del proceso a más tardar el día 26 de febrero del 2010».

hasta la contratación del personal docente. Por ello, es importante que las DRE y las UGEL —además de las municipalidades en los casos que corresponda— cumplan adecuadamente con la convocatoria de los docentes, toda vez que de ello dependerá contar con mayores posibilidades de realizar una selección idónea.

En ese orden de ideas y no obstante la Directiva N° 012-2010 fue publicada el 10 de febrero del 2010, las DRE y UGEL tenían la posibilidad de efectuar la convocatoria para el proceso de contratación docente a partir del día siguiente, es decir, desde el 11 de febrero. Siendo así, se puede afirmar que las UGEL contaron con un plazo de 15 días calendarios para ejecutar estas actividades.

Pese a ello, durante la supervisión efectuada se pudo observar que, de las 50 UGEL supervisadas, solo seis culminaron el proceso de contratación antes de la fecha prevista (26 de febrero). Asimismo, se observó con preocupación que 9 UGEL iniciaron la convocatoria para el proceso de contratación recién en el mes de marzo.

Cuadro N° 41
Inicio y fin de los procesos de contratación docente

Contratación docente	Inicio del proceso	Fin del proceso
1 al 26 de febrero	22	6
27 al 28 de febrero	0	2
Marzo	9	12
Abril	0	2
No saben / No respondieron la pregunta	14	19
Continúa en proceso	0	4
No atendieron el pedido de información	5	5
Total	50	50

En el cuadro N° 41 se puede apreciar que a pesar de que algunas UGEL iniciaron el proceso de contratación en febrero, 12 de ellas lo culminaron en marzo y 2 recién en abril, es decir, con más de un mes de retraso respecto a la fecha establecida para el inicio de las labores académicas a nivel nacional.

Asimismo, se pudo observar la falta de información respecto a las fechas de inicio y fin del proceso de contratación de docentes 2010. Así, en la supervisión efectuada se señala que 14 UGEL desconocían cuál era la fecha de inicio y 19 no sabían cuál era la de finalización.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que la referida directiva establece que los docentes no pueden iniciar sus labores académicas en las instituciones educativas a las que han sido designados¹⁰⁴ hasta que no cuenten con la resolución de contrato emitida por la UGEL, la Municipalidad o la DRE, conforme corresponda el caso. Así, el estricto cumplimiento de esta disposición obligaría a los docentes a esperar hasta que la resolución de contrato se emita y recién después de ello podrían trasladarse a su centro de labores.

Por ello, además de contravenir las disposiciones del MED, las dilaciones señaladas en los procesos de contratación de docentes originan que en las instituciones educativas ubicadas en poblaciones indígenas los docentes tardíamente designados inicien sus labores educativas recién en abril, afectando con ello la disponibilidad y oportunidad del derecho a la educación.

104 “5.2. a. La resolución que aprueba el contrato suscrito es el documento y condición indispensable e insustituible para que el contratado inicie sus labores, debiendo ser notificada de acuerdo a las normas legales vigentes [...]”.

B. Características de los docentes contratados

Se ha hablado ya de la importancia de seleccionar a los docentes mejor capacitados, lo cual implica que los elegidos cumplan ciertos requisitos que garanticen que desarrollarán de manera eficiente las labores que se les encomiende.

Las instituciones educativas asentadas en poblaciones indígenas atienden a niños, niñas y adolescentes, la mayoría de los cuales tienen una lengua materna distinta del castellano y una cultura diferente de la urbana. Por eso, es necesario que el docente posea los conocimientos, las capacidades y la experiencia necesarios para comunicarse con ellos y enseñarles a escribir y leer en su propia lengua, basándose para ello en su contexto cultural.

Con tal finalidad, la Ley General de Educación, la Ley para la Educación Bilingüe Intercultural y el Reglamento de la Educación Básica Regular, entre otras normas nacionales e internacionales relativas a la educación, establecen la necesidad de contar con docentes que dominen tanto la lengua originaria de la zona donde laboran como el castellano, y que además conozcan la diversidad cultural del lugar.¹⁰⁵

Por ello, el MED, a través de la Directiva N° 012-2010, adicionalmente a otros requisitos establecidos para el

105 D.S. N° 013-2004-ED. Reglamento de la Educación Básica Regular. Art. 72º: “Los profesores de las Instituciones Educativas de contexto intercultural bilingüe deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) Dominar la lengua indígena de la comunidad donde se ubica la Institución Educativa así como el castellano.
- b) Conocer la cultura local y darle a ésta un tratamiento pedagógico con enfoque intercultural”.

concurso público de contratos docentes 2010 dispuso que los postulantes a las plazas en instituciones educativas bilingües dominen la lengua vernácula del lugar donde se encuentra ubicada la institución educativa.¹⁰⁶ Sin embargo, obvió considerar el conocimiento de la cultura como un requisito necesario, a pesar de lo dispuesto en la Directiva para el Desarrollo del Año Escolar 2010 respecto a la contratación de docentes EIB.¹⁰⁷

Para certificar el dominio de la lengua vernácula por parte de los postulantes a las plazas en instituciones con EIB, la directiva dispuso que los comités de contratación docente debieran contar con la participación de un docente bilingüe, quien estaría a cargo de esta tarea.

Pese a tal disposición, durante la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo se verificó que de las 50 UGEL supervisadas, 15 no incorporaron al comité de contratación a un docente bilingüe (véase Anexo 14), de lo cual se puede inferir que estas UGEL no han verificado si los postulantes cumplen el requisito de dominar la lengua vernácula de la zona a donde serían designados.

Sumado a ello, a pesar de que la directiva estableció claramente el requisito del dominio de la lengua vernácula, no se instituyeron los criterios mínimos necesarios para tener en cuenta al momento de

106 6.3. De la Inscripción de los Postulantes: e.5. “En las instituciones educativas bilingües, el docente deberá dominar la lengua vernácula donde se encuentra ubicada la institución educativa”.

107 Directiva para el Desarrollo del Año Escolar 2010 en las Instituciones Educativas de Educación Básica Técnico Productiva. Aprobada por R. M. N° 341-2009-ED. Capítulo V. Normas de Carácter Transversal. 1. Interculturalidad y Bilingüismo: «[...] Las DRE y UGEL contratarán a profesores que conozcan la cultura local y dominen la lengua originaria de la comunidad, tanto oral como escrita; y facilitarán su capacitación en EIB».

realizar la certificación ni el procedimiento que debe realizar el docente bilingüe encargado de tal función. En consecuencia, cada comité de contratación tuvo que definir sus propias pautas para evaluar esta condición en los postulantes.

Por tal motivo durante la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo, se pudo comprobar que algunos de los criterios aplicados para verificar la condición bilingüe del postulante a una plaza EIB fueron los rasgos (físicos), la partida de nacimiento,¹⁰⁸ el uso del vestuario local, la práctica de los valores,¹⁰⁹ así como el compromiso profesional social y ético.¹¹⁰ Sin embargo, la Defensoría del Pueblo considera que el cumplimiento de tales características no garantiza que el postulante cumpla con el requisito de dominar la lengua materna de la zona donde efectuará sus labores.

Algo similar ocurre cuando se evalúa únicamente la presentación de un título pedagógico en EIB,¹¹¹ toda vez que, en base a la experiencia defensorial se puede afirmar que no todos los docentes titulados en esta especialidad dominan una lengua vernácula, más aún, si el docente no pertenece al grupo étnico o la formación académica recibida no fue inicial.

A modo de ejemplo, se cita el caso de la docente de la IE N° 17589 del caserío Tayas, distrito de Pomahuaca,

108 Respuesta proporcionada por los representantes de la UGEL Pangoa ante la pregunta «¿Cómo verifica la condición bilingüe del concursante a una plaza EIB?».

109 Respuesta de la UGEL Pichanaki.

110 Respuesta de la UGEL Coronel Portillo.

111 Criterio calificado por seis comités de contratación para verificar la condición bilingüe de un docente.

provincia de Jaén, quien a pesar de poseer un título profesional de Profesora de Educación Primaria Bilingüe Intercultural no domina la lengua quechua y tiene a su cargo a alumnos del primer al tercer grado de primaria. Esta situación fue constatada por un comisionado de la Defensoría del Pueblo y el presidente de la Asociación de Padres de Familia (APAFA) de la institución educativa.¹¹²

Por tanto, suponer que el solo hecho de poseer el respectivo título pedagógico garantiza el dominio de la lengua materna y el conocimiento de la cultura de determinada zona del país puede llevar a error. Al respecto, Félix Julca Guerrero señala:

La formación del maestro en EBI, como de cualquier otro maestro, no termina con su titulación sino que es necesario e indispensable que siga teniendo ganas de aprender y curiosidad por saber de qué manera pasan las cosas en su aula, que se anime a probar cosas, es decir, convertirse en investigador de su propia acción pedagógica [...] Para ello se requiere de maestros formados en EBI a quienes, teniendo como base su práctica docente, se les debe brindar ciclos de capacitación y ofrecerles más elementos técnico-pedagógicos y de investigación para que así puedan responder a la compleja realidad escolar caracterizada por la diversidad.¹¹³

La falta de directivas específicas permite que los comités de contratación, ante la carencia de suficientes

112 Constatación efectuada el 8 de abril del 2010 como parte de las gestiones realizadas para atender la queja interpuesta en el Expediente Defensorial N° 0614-2010-00137.

113 Disponible en <http://sisbib.unmsm.edu.pe/BibVirtualData/libros/Linguistica/Cuesti_ling/uso_le.pdf>, último acceso realizado el 3 de setiembre del 2010.

docentes especializados en EIB o con conocimiento de la lengua materna, contraten a otros que no cumplen estos requisitos, e inclusive a docentes no titulados o a alumnos indígenas que se encuentran cursando los últimos ciclos de formación pedagógica en universidades o institutos.

Es preocupante que algunas UGEL pasen por alto el tema de la formación de los docentes contratados para atender a las poblaciones indígenas, ya que esto significa el incumplimiento de las normas relacionadas a la contratación de personal docente EIB y además atentan contra el derecho de los alumnos y alumnas indígenas a contar con un docente que les enseñe en su propia lengua y de acuerdo con su diversidad cultural.

En el cuadro N° 42 se observa que la mayoría de UGEL no poseen información referida a la formación profesional de los docentes contratados. Así, 13 UGEL omitieron responder estas preguntas; tres dijeron que no cuentan con los datos; tres remitieron información imprecisa;¹¹⁴ cuatro señalaron que no cuentan con plazas EIB, por lo que no requieren docentes EIB; y tan solo entre siete y 12 —la cifra varía de acuerdo con la categoría— manejan esta información.

114 Se consideró como imprecisas aquellas respuestas que no permitían conocer la cantidad exacta de docentes contratados. Por ejemplo, “[...] contamos con un mínimo del 5% de docentes con formación inicial en EIB”, respuesta proporcionada por la UGEL Carabaya en la que no señala cuál es el total al que hace referencia ese 5%.

Cuadro N° 42
Información respecto a la formación profesional de los docentes contratados

Tipo de respuesta	Sobre los docentes contratados en el 2010			
	Con formación inicial en EIB	Sin formación inicial en EIB pero sí con capacitación en EIB	Sin formación inicial y sin capacitación en EIB	No titulados
Respondió	12	7	9	8
No existen plazas EIB	4	4	4	4
Respuesta vaga o imprecisa	3	4	3	3
No cuentan con datos requeridos, los desconoce	3	3	2	3
No respondió	9	13	13	13
Total*	31	31	31	31

* Las UGEL que no figuran en este cuadro no atendieron el pedido de información realizado.

Es necesario señalar que el MED tampoco posee la información del número de docentes contratados durante el año 2010 según formación profesional y a nivel nacional, tal como informó la Jefa de Unidad de Personal del MED, quien refirió que al ser las DRE/UGEL o Municipalidades las que realizan los procesos de contratación, éstas son las que poseen dicha información.¹¹⁵

De las UGEL que remitieron la información solicitada, se puede observar que durante el proceso de contratación

¹¹⁵ Respuesta proporcionada por el MED a través del memorandum N° 2936-2010-ME/SG-OGA-UPER de fecha 24 de agosto de 2010.

de docentes 2010 para instituciones educativas EIB, seis UGEL —Víctor Fajardo, Huanta, Canas, Satipo, Chanchamayo, Pichanaki y Alto Amazonas— contrataron a docentes que no cuentan con formación inicial ni capacitación en EIB. Del mismo modo, cuatro UGEL —La Convención-Amazónica, Satipo, Lamas y Alto Amazonas— contrataron a docentes no titulados; la UGEL Alto Amazonas es la que ha contratado a la mayor cantidad de docentes no titulados, 57 en total, tal como se puede verificar en el cuadro N° 43.

De manera alarmante, los datos exponen que en el año 2010, las UGEL han contratado hasta a 57 docentes que no poseen título pedagógico y hasta a 300 docentes no especializados ni capacitados en EIB. Este hecho da cuenta de la grave afectación del derecho a la EIB de los pueblos indígenas a los que fueron designados estos docentes.

Se debe resaltar la importancia fundamental de la relación entre alumno y profesor, dado que el proceso de aprendizaje se basa en la comunicación que se establezca entre ambos. Por eso la Defensoría del Pueblo reafirma la necesidad de contratar a docentes especializados en EIB, quienes además de dominar la lengua vernácula conozcan y respeten la diversidad cultural de la zona, permitiendo al alumno indígena ejercer su derecho a la educación.

Las cifras mostradas en el cuadro N° 43 dan cuenta de que subsiste la necesidad de contar con un mayor número de docentes especializados y/o capacitados en EIB, a fin de cubrir la demanda educativa de los pueblos indígenas de nuestro país.

Cuadro N° 43
Número de docentes contratados por UGEL según formación profesional

DRE	UGEL	Número de docentes contratados 2010				No titulados
		Con formación inicial en EIB	Sin formación inicial en EIB, pero capacitados en EIB	Sin formación inicial y sin capacitación en EIB		
Áncash	Mariscal Luzuriaga	NE	NE	NE	NE	NE
	Cangallo	EB	Imp	EB	EB	Imp
	Víctor Fajardo	2	EB	76	76	0
Ayacucho	Huanta	84	3	300	300	0
	Cotabambas	EB	EB	EB	EB	EB
	Graú	EB	EB	EB	EB	EB
Amazonas	Bagua	EB	EB	EB	EB	EB
	Paruro	EB	EB	EB	EB	EB
	Canas	0	16	94	94	0
Cusco	Canchis	NC	NC	NC	NC	NC
	La Convención-quechua	0	Imp	NC	NC	NC
	La Convención-amazónica	44	Imp	0	0	15
Huancavelica	Acobamba	EB	EB	EB	EB	EB
	Puerto Inca	14	EB	EB	EB	EB
	Huánuco	NE	NE	NE	NE	NE
Huánuco	Huancayo	NE	NE	NE	NE	NE
	Satipo	23	9	20	20	13
	Pangoa	27	EB	EB	EB	EB
Junín	Chanchamayo	2	11	11	11	EB
	Pichanaki	12	EB	5	5	EB

DRE	UGEL	Número de docentes contratados 2010			
		Con formación inicial en EIB	Sin formación inicial en EIB, pero capacitados en EIB	Sin formación inicial y sin capacitación en EIB	No titulados
Lima	Cajatambo	EB	NE	NE	NE
	Nauta	Imp	EB	EB	Imp
Loreto	Maynas	EB	EB	EB	EB
	Oxapampa	69	21	EB	EB
Puno	Carabaya	Imp	Imp	Imp	Imp
	Moho	NC	NC	NC	NC
San Martín	Lamas	19	0	0	2
	Rioja	EB	EB	EB	EB
	Moyobamba	EB	EB	EB	EB
	Alto Amazonas	16	55	24	57
	Tarapoto	NC	NC	Imp	NC

Imp: Información imprecisa

NC: No cuentan con los datos requeridos, los desconocen

EB: En blanco, no proporcionó la información requerida

NE: No existen plazas EIB

C. Participación de la comunidad en el proceso de contratación

La participación de los padres de familia en el proceso de enseñanza-aprendizaje de sus hijos es considerada valiosa e indispensable, no solo debido a las disposiciones legales en la materia sino porque ellos son los primeros educadores de los niños y los responsables directos de su crianza, por lo cual deben tener una participación directa y activa en el proceso educativo.

Diversas normas fundamentales reconocen el derecho de los padres a participar en el proceso educativo de sus hijos. Así, se puede mencionar la Constitución Política del Perú;¹¹⁶ la Declaración Universal de los Derechos Humanos;¹¹⁷ el Convenio N° 169 de la OIT; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador,¹¹⁸ entre otras normas nacionales e internacionales.

Según lo establecido por el artículo 27¹¹⁹ del Convenio N° 169 de la OIT, los programas educativos presentados

116 Art. 13: “Los padres de familia tienen el deber de educar a su hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo”.

117 Art. 26.3: “Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.

118 Art. 13.4: “Conforme con la legislación interna de los Estados partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente”.

119 Art. 27: “Los programas y servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con estos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales”.

por el MED deben desarrollarse en cooperación con los pueblos indígenas, a fin de responder a sus necesidades particulares.

De esta forma, el padre de familia indígena, al ser considerado como agente fundamental en el proceso educativo, debe contar con la potestad de participar activamente en la toma de decisiones relacionadas con la educación de sus hijos. Inclusive debe contar con la facultad de participar en la evaluación y elección de los docentes que se contratarán, con la finalidad de que los elegidos garanticen el derecho a la educación intercultural bilingüe a favor de sus hijos e hijas.

Por ello, y tomando en cuenta que la estructura organizacional de las poblaciones indígenas es jerárquica y claramente definida, la asamblea comunal constituye la máxima instancia de decisión en la comunidad. Asimismo, el jefe de la comunidad es su máximo representante en todas las gestiones realizadas frente a las diversas entidades públicas o privadas. También es posible que las comunidades se afilien a una organización más grande con el propósito de buscar un objetivo común.

Pese a tales consideraciones, desde el 2008 la participación activa de los padres de familia —indígenas o no— en los procesos de contratación docente ha sido restringida. Así, para el 2011,¹²⁰ al igual que para los años 2008, 2009 y 2010, las directivas que regularon los procesos de contratación docente dispusieron la conformación de los comités de contratación sin

120 Directiva N° 004-2011-ME/SG-OGA-UPER, aprobada por R.J. N° 0182-2011-ED.

considerar a los padres de familia indígenas o a sus representantes entre sus integrantes.

Cabe señalar además, que las referidas directivas permiten la participación de los padres de familia a través del CONEI y únicamente en calidad de observadores o veedores del proceso de contratación, esto quiere decir, que no se encuentran facultados a participar en la toma de decisiones.

A pesar de lo dispuesto por dichas directivas durante la supervisión efectuada, se pudo constatar que de las 50 UGEL supervisadas, solo 17 permitieron la participación de representantes de las poblaciones indígenas o de sus organizaciones en los procesos de contratación docente, donde fueron considerados únicamente como observadores, por lo que, como ya se dijo, no pudieron intervenir en la toma de decisiones final.

5.2.2 Reasignación docente

Conforme a la definición proporcionada tanto por la Ley N° 29062¹²¹ como por el Reglamento de Reasignaciones y Permutas para el Profesorado¹²² y el Reglamento de la Ley del Profesorado,¹²³ la reasignación docente es la acción de administración del personal mediante la cual el profesor se desplaza de un cargo a otro igual o similar, en cualquiera de las áreas magisteriales, sin modificar el nivel magisterial alcanzado.

121 Art. 57° de la Ley N° 29062, Ley que Modifica la Ley del Profesorado en lo Referido a la Carrera Pública Magisterial.

122 Art. 3° del Reglamento de Reasignaciones y Permutas para el Profesorado, aprobado por R. M. N° 1174-91-ED.

123 Art. 224° del Reglamento de la Ley del Profesorado, aprobado por Decreto Supremo N° 019-1990-ED.

Según lo establecido en los mencionados cuerpos normativos, el docente que solicite su desplazamiento a otra zona debe acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos, así como sustentar los motivos para solicitar su reasignación, los cuales pueden estar relacionados con el interés personal, la unidad familiar, la salud, la evacuación por emergencia o la representación sindical.

Entre los requisitos generales que deben cumplir los docentes están poseer un título pedagógico y tener como mínimo un año de servicios oficiales en el lugar del último cargo, y entre tres y cinco años de servicios oficiales docentes en otros lugares, dependiendo de la zona urbana o ciudad a la que solicita su reasignación. Los requisitos específicos son establecidos de acuerdo con la causal de reasignación invocada por los docentes.

No obstante, sobre la base de la revisión exhaustiva de la legislación vigente en materia de reasignación docente se puede advertir la falta de disposiciones específicas que señalen los criterios o el procedimiento para verificar que los docentes postulantes a ser reasignados en una institución educativa con EIB acrediten su formación o capacitación en EIB, el conocimiento de la lengua materna de los educandos y conocimiento de la cultura, tal como se verá más adelante.

Es importante señalar que durante la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, 10 UGEL consideraron que este vacío legislativo respecto a las disposiciones referidas a la reasignación de docentes EIB representa una de las principales dificultades para realizar un adecuado proceso de reasignación.

En el cuadro N° 44 también puede observarse que ocho UGEL supervisadas señalaron como un problema

frecuente la falta de docentes titulados en EIB o que posean una certificación producto de una capacitación en tal especialidad. Y son cinco las que señalan que los postulantes no tienen experiencia en EIB.

Cuadro N° 44
Principales problemas durante los procesos de reasignación docente

Problemas manifestados por las UGEL	Cantidad
Condiciones normativas, de reglamento y administrativas del sector educativo	10
NS/NR	15
Docentes sin título ni capacitación certificada	8
Docentes sin experiencia	5
Condiciones de las instituciones educativas bilingües	5
Docentes que no son nombrados	1
Ninguna	1
Total de respuestas*	45
Total de la muestra	50

* Las UGEL que no figuran en este cuadro no atendieron el pedido de información realizado.

A. Perfil del docente reasignado

Dados los alcances previos, se puede definir la reasignación como el desplazamiento de un docente de un cargo a otro igual o similar. Sin embargo, respecto a la EIB la legislación vigente estipula que esta condición de igualdad o similitud debe ser cabalmente cumplida, toda vez que establece la obligación para los docentes postulantes de acreditar el dominio de la lengua materna de los educandos y demostrar el conocimiento de la cultura local.¹²⁴

124 D.S. N° 003-2008-ED, Reglamento de la Ley que Modifica la Ley

Esta exigencia normativa concuerda con lo señalado por la Ley General de Educación y la Ley para la Educación Intercultural Bilingüe, anteriormente mencionadas, con relación a la necesidad de los pueblos indígenas de contar con docentes que dominen la lengua vernácula y conozcan la cultura de la zona, a fin de garantizar el aprendizaje en la lengua materna de los educandos y del castellano como segunda lengua.¹²⁵

Por ello, durante la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, 30 de las 50 UGEL supervisadas coincidieron en señalar que estos requisitos deberían ser considerados indispensables para los procesos de reasignación, debido principalmente a las características bilingües de las zonas donde laborarán estos docentes.

No obstante la obligatoriedad legal de verificar el dominio de la lengua materna y el conocimiento de la cultura, tan solo 27 UGEL, a través de sus respectivos Comités de Evaluación para la Reasignación, suelen comprobar si el docente postulante a ser reasignado en una institución educativa con EIB cumple con estos requisitos.

Sin embargo, la loable labor realizada por las referidas UGEL en muchas ocasiones puede verse limitada o truncada debido a la falta de disposiciones específicas que establezcan los criterios de evaluación para

del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial, Art. 85.2.c.: “Para participar en un proceso de reasignación en una institución educativa unidocente y multigrado en área rural [...] el profesor debe dominar la lengua materna de los educandos y demostrar el conocimiento de la cultura local”.

125 Ley General de Educación, Ley 28044. Art. 20º, b): “Garantiza el aprendizaje en la lengua materna de los educandos y del castellano como segunda lengua, así como el posterior aprendizaje de lenguas extranjeras”.

acreditar el dominio de la lengua y el conocimiento de la cultura. Por este motivo, para realizar esta verificación los comités de evaluación se ven obligados a establecer sus propios criterios sobre la base de la experiencia, el albedrío o la imaginación de sus integrantes.

Por consiguiente, durante la supervisión realizada se pudo observar que, en seis UGEL, los comités de evaluación verificaron el dominio de la lengua materna a través de la evaluación de las capacidades orales y la comprensión de la lengua vernácula por parte del docente en una entrevista personal. A modo de ilustración, se cita a la UGEL Grau en la cual se solicitó a los docentes contar, recitar y realizar un simulacro de convocatoria a una reunión de padres de familia utilizando el quechua.¹²⁶

Del mismo modo, en seis UGEL los referidos comités optaron por evaluar este aspecto solicitando a los postulantes que presentaran sus títulos pedagógicos o certificados de capacitaciones en EIB. Sin embargo, como ya se explicó, el hecho de que el postulante cuente con estos documentos no acredita que domine la lengua vernácula y menos aún que conozca la cultura del lugar.

Como se puede observar, la ausencia de disposiciones específicas en la legislación sobre reasignación docente genera una gran incertidumbre en los respectivos comités de evaluación para reasignación. Esto no solo se debe a la inexistencia de criterios para evaluar, sino a la falta de claridad incluso respecto a la conformación de

126 Respuesta proporcionada por la UGEL Grau, Región Apurímac, ante la pregunta “¿Mediante qué mecanismo se corrobora el dominio de la lengua materna del docente reasignado?”.

dichos comités, ya que el Reglamento de Reasignaciones y Permutas para el Profesorado no exige que los integrantes del comité estén capacitados para verificar el grado de conocimiento de la cultura local y la condición bilingüe de los docentes que soliciten ser reasignados a una institución educativa con EIB.

En suma, estos hechos han originado que algunos docentes que no poseen la formación o capacitación requerida hayan sido reasignados a una institución educativa donde anteriormente estuvo laborando otro docente formado o capacitado en EIB, tal como se pudo constatar durante la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo, tema que posteriormente se abordará con mayor detalle.

Por otro lado, cabe señalar que en la referida supervisión se verificó la escasa información respecto a la cantidad de docentes reasignados, según su formación profesional, a las diversas instituciones educativas, sean de EIB o no. Así, en el cuadro N° 45 podemos observar que, en promedio, son cinco las UGEL que desconocen estos datos.

También se puede observar que, en promedio, son 15 las UGEL que no respondieron estas preguntas. Probablemente, su silencio se debe a que desconocen tales datos o no cuentan con ellos, tal como se explicó en el párrafo anterior.

En relación con las UGEL que sí respondieron, en el cuadro N° 46 se puede observar con alarma que, en cinco UGEL, los respectivos Comités de Evaluación para la Reasignación aprobaron que fueran reasignados a instituciones educativas con EIB hasta seis docentes hispanohablantes como en el caso de la UGEL Canas.

Cuadro N° 45
Información respecto al número de docentes reasignados según formación profesional

Respuestas por UGEL	Número de respuestas		
	Docentes hispanohablantes reasignados a una escuela EIB-2010	Docentes hispanohablantes reasignados de una escuela EIB a otra no EIB-2010	Docentes EIB reasignados a una escuela no EIB-2010
Sí respondió	12	10	10
No existen plazas EIB	1	1	1
Respuesta vaga o imprecisa	0	0	1
No cuenta con los datos requeridos o los desconoce	5	5	3
En blanco (no proporcionó respuesta)	13	15	16
Total*	31	31	31

* Las UGEL que no figuran en este cuadro no atendieron el pedido de información realizado.

Cuadro N° 46
Número de docentes reasignados por UGEL según formación profesional

DRE	UGEL	Número de docentes hispanohablantes reasignados a una escuela EIB-2010	Número de docentes hispanohablantes reasignados de una escuela EIB a otra no EIB-2010	Número de docentes EIB reasignados a una escuela no EIB-2010
Áncash	Mariscal Luzuriaga	NP	0	0
	Cangallo	NC	NC	NP
Ayacucho	Víctor Fajardo	0	NP	NP
	Huanta	0	0	NP
Apurímac	Cotabambas	NP	NP	NP
	Graú	NP	NP	NP
Amazonas	Bagua	NP	NP	NP
	Paruro	NP	NP	NP
Cusco	Canas	6	6	0
	Canchis	NC	NC	NC
	La Convención-Quechua	0	0	0
	La Convención-Amazónica	1	0	0
	Acobamba	NP	NP	NP
Huancavelica	Puerto Inca	1	NP	NP
	Huánuco	NP	NP	0

DRE	UGEL	Número de docentes hispanohablantes reasignados a una escuela EIB-2010	Número de docentes hispanohablantes reasignados de una escuela EIB a otra no EIB-2010	Número de docentes EIB reasignados a una escuela no EIB-2010
Junín	Huancayo	NE	NE	NE
	Satipo	NC	NC	Imp
	Pangoa	NP	NP	NP
	Chanchamayo	1	0	0
	Pichanaki	1	NP	1
Lambayeque	Ferreñafe	0	0	NP
Lima	Cajatambo	0	0	0
Loreto	Nauta	NP	NP	NP
	Maynas	NP	NP	NP
Pasco	Oxapampa	NP	NP	NP
	Carabaya	NC	NC	NC
Puno	Moho	0	0	0
	Lamas	0	0	0
	Rioja	NP	NP	NP
	Moyobamba	NP	NP	NP
San Martín	Alto Amazonas	0	0	0
	Tarapoto	NC	NC	NC

Imp: Información imprecisa

NC: No cuentan con los datos requeridos, los desconocen

NP: No proporcionó la información requerida

NE: No existen plazas EIB

Asimismo, del análisis de los datos proporcionados por la UGEL Pichanaki se infiere que los docentes han sido reasignados desde instituciones educativas EIB hacia instituciones sin este requisito, y por otro lado, algunos docentes hispanohablantes fueron reasignados a instituciones educativas EIB. Como consecuencia de esta medida, los alumnos indígenas de ambas instituciones fueron afectados de manera directa en su derecho a la educación, al no poder disponer de un docente con las calificaciones requeridas para contar con un proceso adecuado de aprendizaje.

El análisis precedente da cuenta de la importancia que tiene la legislación en materia educativa referida a los derechos de los pueblos indígenas, sobre todo en los casos en los que se busca la continuidad de un adecuado proceso de aprendizaje. Este supuesto hace necesario observar con especial detenimiento aquellos casos en los que grupos de alumnos indígenas estuvieron a cargo de un docente con formación o capacitación en EIB y cuya reasignación genera la necesidad de continuar el proceso de aprendizaje a cargo de otro docente con similar perfil profesional.

Resumen del capítulo

Este capítulo desarrolla tres temas: la Formación Inicial y en Servicio de docentes EIB, los procesos de contratación y la reasignación docente en EIB.

Formación docente

El Sistema de Formación Continua de Profesores de nuestro país, se apoya en dos subsistemas que deben articularse y complementarse: Formación Inicial y Formación en Servicio.

Lamentablemente la Formación Inicial en EIB experimenta una grave crisis. Se ha producido una disminución significativa tanto de ingresantes a las carreras de EIB como de ISP que ofertan esta especialidad. En el período del 2007 al 2010, de un total de 1,928 postulantes sólo lograron ingresar 95 (se incluye a los ingresantes por nivelación académica). Al 2010 son cinco los ISP y cuatro las universidades en todo el país los únicos que ofrecen la especialidad de EIB: ISP “Nuestra Señora de Lourdes” e ISP “Filiberto García Cuellar” de Ayacucho, ISP “Alianza Ichuña Bélgica” de Moquegua, ISP “Loreto” de Iquitos, ISP “Huancavelica” de la ciudad del mismo nombre, Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo, Universidad de la Amazonía Peruana, Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle-La Cantuta y Universidad Privada la Católica Sedes Sapientiae. Y ello es muy preocupante

porque regiones como Amazonas, Apurímac, Cusco, Huánuco, Junín, Madre de Dios, Pasco y San Martín, que tienen un alto porcentaje de población indígena, no cuentan con una institución de educación superior que ofrezca esta especialidad.

El sistema de admisión a los ISP representa un problema muy serio. Y pese a los esfuerzos del MED por corregir las deficiencias, el actual sistema continúa siendo inadecuado para el ingreso a las carreras de EIB. La principal consecuencia de ello es que los postulantes de los pueblos indígenas están siendo relegados en sus pretensiones de acceder a un ISP. Un claro ejemplo es que en el período 2007 - 2009, a nivel nacional, sólo ingresaron 16 postulantes a las carreras de EIB.

Debido a esta situación y también a la presión ejercida por las poblaciones indígenas y diversos actores de la sociedad involucrados con la EIB, a partir del año 2010 se estableció la denominada nivelación académica para los postulantes a las carreras de EIB que no alcanzaran el calificativo mínimo aprobatorio. Esta decisión constituye un importante esfuerzo del MED, sin embargo, es una medida aún insuficiente para dar solución a la problemática de la formación inicial de docentes en EIB. Los datos correspondientes al 2010, señalan que de 458 postulantes sólo 67 pasaron al ciclo de nivelación. Y de éstos, sólo 13 lograron su ingreso a un ISP después de haber logrado obtener la nota mínima aprobatoria, es decir, catorce.

Siendo la DIGEIBIR, el ente rector de la EIB en nuestro país, preocupa que no cuente con información sobre el número docentes formados y capacitados en EIB ni de docentes contratados en plazas de esta especialidad. Si

bien esta Dirección no es la responsable de conducir los procesos de capacitación, contratación y reasignación docente, pero es su responsabilidad conocer la realidad de la EIB, y esta no sólo tiene que ver con políticas declarativas sino con el pleno conocimiento de la demanda de EIB, del número de docentes formados y de los que necesitan formarse para atender esa demanda, del conocimiento de cómo están diversificando el currículo los docentes, de si los materiales que se han producido son suficientes y adecuados, etc. Además, la DIGEIBIR tiene la obligación de proporcionar información al PRONAFCAP sobre las necesidades de formación inicial y en servicio de profesores en Educación Intercultural, Bilingüe y Rural, según lo establece el inciso g del art. 43, del ROF del MED. Si no posee dicha información qué va a informar al Sistema de Formación Docente.

Por otro lado, las carreras de EIB aún no cuentan con un diseño curricular básico nacional (DCBN). La DIGESUTP ha elaborado y aprobado nuevos DCBN para las especialidades de Educación Inicial, Educación Primaria, Educación Secundaria (especialidades de Ciencia, Tecnología y Ambiente, Matemática, Ciencias Sociales y Comunicación), Educación Física, Idiomas (especialidad de Inglés), Computación e Informática y Educación Religiosa, pero no para EIB, ello pone en evidencia que no se ha priorizado esta labor pese al mandato del art. 5 de la Ley para la Educación Bilingüe.

Contratación docente

La contratación docente es un proceso complejo que lleva a cabo el MED fundamentalmente durante los primeros meses de cada año con la finalidad de seleccionar a los docentes que laborarán en las distintas Instituciones

Educativas del país. La tarea resulta aún más complicada cuando se trata de seleccionar a docentes que trabajarán en escuelas con población indígena cuyos alumnos tienen su propia lengua y cultura. Esta particularidad exige que el docente tenga que cumplir determinados requisitos.

De la revisión de normas sobre contratación docente, se ha podido observar que éstas no exigen a los postulantes a una plaza EIB acreditar Formación Inicial o Formación en Servicio en la especialidad de EIB. Lo mismo ocurre respecto al conocimiento de la cultura, que es de gran importancia para los pueblos indígenas pues les permite recuperar, mantener y fortalecer su identidad. La legislación educativa vigente tampoco exige la acreditación o verificación de estos aspectos por parte del Comité de contratación docente.

En el proceso de contratación del 2010, en las UGEL supervisadas, se contrató en plazas EIB a 87 docentes no titulados y a 530 docentes no especializados en EIB. Ello podría deberse, entre otras razones, a la existencia de un reducido número de docentes que tienen la especialidad de EIB.

Del mismo modo, se observó que, debido a la falta de una norma legal que regule los criterios objetivos de evaluación y de certificación del dominio de la lengua originaria para los postulantes a una plaza EIB, los Comités de Contratación optaron por establecer criterios de evaluación subjetivos y dispares, llegando a considerarse, en algunos casos, como criterios los rasgos físicos, el uso del vestuario local, la partida de nacimiento, la práctica de los valores, etc.

Los resultados de la supervisión realizada arrojan que la gran mayoría de las DRE y de las UGEL supervisadas incumplieron las disposiciones establecidas por el MED respecto a la contratación docente. Entre los principales aspectos incumplidos durante el año 2010 se puede mencionar que las DRE no identificaron las plazas EIB ofertadas al momento de publicar la convocatoria y las UGEL no incorporaron a un docente bilingüe en los Comités de contratación docente que certificaran el dominio del idioma indígena de los postulantes.

También se observó incumplimiento de los plazos por parte de las UGEL. La mayoría de las ellas inició y culminó el proceso de contratación fuera del plazo previsto, lo cual originó el consecuentemente retraso en el inicio de las actividades académicas en las escuelas EIB de su jurisdicción.

Reasignación docente

La reasignación docente es la acción de administración de personal mediante la cual el profesor se desplaza de un cargo a otro igual o similar en cualquiera de las áreas magisteriales sin modificar el nivel magisterial alcanzado.

Como resultado de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, se ha observado que existen vacíos legales en la normativa que regula los procesos de reasignación docente. No se precisa sí en los casos de plazas EIB, los Comités de evaluación para la reasignación docente, deben estar integrados por un docente bilingüe cuya función sea evaluar el dominio del idioma y conocimiento de la cultura local a los postulantes. Este vacío ha originado que en la actualidad muchos Comités no verifiquen estos requisitos.

La legislación vigente tampoco establece los criterios objetivos de evaluación o el procedimiento que deben seguir los referidos Comités para verificar que los postulantes cumplan los requisitos de dominio de la lengua indígena y el conocimiento de la cultura local.

También se ha evidenciado que la mayoría de UGEL supervisadas desconocen el número de docentes reasignados, según su formación profesional, a las escuelas EIB de su jurisdicción, lo cual demuestra una gestión inadecuada de la EIB y ocasiona un grave perjuicio para los niños, niñas y adolescentes indígenas que tienen el derecho de aprender en su lengua originaria.

Capítulo 6

LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE EN LA ESCUELA Y EN EL AULA



El entorno de la institución educativa de la comunidad quechua de Paropata (9 de junio 2010, provincia de Canchis, región Cusco).

Para verificar el cumplimiento del derecho a recibir EIB, la Defensoría del Pueblo supervisó la aplicación de la EIB en la educación primaria en 54 instituciones que atienden a estudiantes de pueblos originarios. Esta acción se desarrolló en dos períodos —entre los años 2008 y 2009, y en el año 2010— y utilizó enfoques metodológicos complementarios; uno cuantitativo y otro cualitativo o etnográfico.

La supervisión tuvo como objetivo conocer si el servicio educativo que brinda el Estado cumple con el derecho a la educación de los pueblos indígenas tomando en cuenta los contenidos mínimos establecidos en el marco legal nacional e internacional vigente. En dicho marco se establece, entre otros puntos, que las acciones del Estado en materia de educación de los pueblos indígenas deben estar orientadas a garantizar que los niños, las niñas y las y los adolescentes indígenas:

- cuenten con maestros formados y especializados en EIB (exigencias de asequibilidad y aceptabilidad)
- sean educados mediante procesos pedagógicos bilingües adecuados y pertinentes a la identidad cultural (exigencias de aceptabilidad y adaptabilidad)
- cuenten con materiales educativos en las diferentes lenguas indígenas para la aplicación de currículos de EIB en los diferentes niveles y modalidades (exigencia de asequibilidad).

Por su parte, el estudio etnográfico se orientó específicamente a obtener información que permitiera verificar el cumplimiento de los derechos relacionados con la educación, la lengua, la cultura y la participación a partir de la observación de los actores en su ambiente usual. Se orientó, por tanto, a identificar los escenarios en los que se desarrollan los procesos de enseñanza y aprendizaje, describirlos de manera detallada e incorporar las experiencias, explicaciones, actitudes y reflexiones de los participantes.

La combinación de ambos enfoques resultó valiosa y le ha permitido a la Defensoría del Pueblo añadir profundidad al estudio, así como tener una perspectiva más amplia de la situación de la EIB en contextos amazónicos y andinos.

– **Metodología del estudio con enfoque cuantitativo**

Se recogió información de 42 instituciones educativas de zonas amazónicas y andinas; la elección de la muestra de las escuelas fue de tipo incidental.¹ Se cubrieron de esta manera 17 distritos, 7 provincias y 4 regiones del país: Apurímac, Cusco, Loreto y Madre de Dios. Los pueblos corresponden a las etnias quechua en Apurímac y Cusco; matsiguenga en Madre de Dios y Cusco; urarina y achuar en Loreto; y harakmbut, yine, amarakeri y ese'ejja en Madre de Dios.²

1 Cada una de estas instituciones educativas pertenece a una comunidad campesina o nativa, y está denominada con el número de registro correspondiente al Ministerio de Educación (MED). Esta información figura en el anexo N° XX, que contiene los nombres de las instituciones educativas visitadas por región, provincia, departamento y comunidad correspondiente.

2 El trabajo de campo contó en algunos casos con la colaboración de instituciones privadas locales como Tarea en el Cusco.

La mayoría de escuelas supervisadas son de tipo unidocentes o polidocentes multigrado incompleto, a excepción de Cotabambas (Apurímac), en donde algunas escuelas también eran polidocentes completas. El número de instituciones educativas, docentes y de padres de familia por región se presenta en el cuadro N° 1.

Cuadro N° 1

Región	Número de instituciones educativas supervisadas	Número de docentes entrevistados	Número de padres y madres de familia entrevistados
Apurímac	7	15	25
Cusco	12	21	48
Loreto	14	16	23
Madre de Dios	9	9	21
Total	42	61	117

Para el recojo de información, el Programa de Pueblos Indígenas elaboró tres tipos de instrumentos: dos fichas de supervisión y una guía de entrevista estructurada, las que estuvieron dirigidas a los siguientes agentes educativos:

- *Ficha de supervisión*: a los docentes de las escuelas primarias de las comunidades nativas y campesinas.
- *Ficha de supervisión de indicadores de eficiencia interna*: a los directores de las escuelas.
- *Guía de entrevista*: a los padres y madres de familia.

– **Metodología del estudio con enfoque cualitativo o etnográfico**

El estudio etnográfico se desarrolló en 12 instituciones educativas de los pueblos kukama, kichwa, asháninka y quechua ubicadas en las regiones de Loreto, Ucayali, Apurímac y Cusco, con un promedio de tres días de estadía en cada comunidad. Para recolectar la información se utilizaron las siguientes técnicas:

- Observación del aula y del desarrollo de clases
- Conversación informal con los maestros sobre el contenido que pensaban desarrollar en la clase y sobre lo observado
- Revisión de los instrumentos de planificación (unidades didácticas y diarios de clase), de los cuadernos de los niños y de los materiales elaborados por los maestros
- Desarrollo de entrevistas semiestructuradas con los maestros
- Entrevistas semiestructuradas con algunos padres y madres de familia, comuneros, comuneras y autoridades
- En las instituciones educativas multigrado se desarrollaron entrevistas semiestructuradas con los directores de las escuelas.

Como se puede apreciar en los cuadros N° 2 y N° 3, se consideraron dos criterios para la elección de las instituciones educativas que participarían en el estudio: el contexto sociolingüístico en el cual se desarrolla el trabajo educativo y el tipo de docente con el que cuentan.

Con relación al contexto sociolingüístico, se decidió incluir tanto las instituciones educativas cuyos

estudiantes tienen la lengua indígena como primera lengua como aquellas cuyos estudiantes tienen el castellano como primera lengua. Esta decisión se sustenta en el derecho que tienen todos los alumnos que se consideran parte de determinado pueblo indígena a recibir una educación intercultural bilingüe, como se ha explicado en los capítulos 1 y 4.

En el caso de los docentes, se consideraron dos criterios básicos: el conocimiento de la lengua del pueblo indígena en el que trabajan y la formación con la que cuentan para el desarrollo de la EIB. A partir de estos criterios, se plantearon las siguientes categorías: maestros castellanohablantes y hablantes de otra lengua indígena distinta de la del pueblo en el que trabajan, maestros del pueblo indígena y maestros con formación en la especialidad de EIB. En el caso de la Amazonía, y solo para la situación en la cual los niños y niñas tienen la lengua indígena como L1, se hizo la distinción entre maestros con formación docente inicial en EIB y maestros con formación en servicio en esta especialidad. Esto debido al esfuerzo invertido por las organizaciones indígenas amazónicas por garantizar la formación profesional de los maestros en servicio.³

En la medida en que el desarrollo de la EIB requiere maestros que conozcan las bases conceptuales en las que esta se fundamenta, que manejen la lengua originaria y la cultura del pueblo en el que trabajan, y que posean un conjunto de capacidades para desarrollar aprendizajes *en* y *de* dos lenguas y llevar a la práctica

3 Por otro lado, en la región andina no se pudo encontrar a docentes formados en la especialidad EIB que trabajaran en instituciones educativas con estudiantes que tuvieran el castellano como L1 en los ámbitos elegidos para el estudio.

la educación intercultural, este estudio partió de los siguientes supuestos: los docentes con formación en la especialidad EIB son los que mejor responden a los retos que implica el desarrollo de esta modalidad educativa; a continuación están los del pueblo indígena, por su conocimiento de la cultura y de la lengua originaria; y finalmente, los castellanohablantes y hablantes de otras lenguas.

De los 12 casos, cuatro han sido seleccionados para ser presentados en la versión impresa del informe, en tanto proporcionan un panorama general de la situación de la EIB y de los desafíos que conlleva la educación de los pueblos indígenas desde una perspectiva de derechos. Estos cuatro casos son los siguientes:

- La comunidad nativa Campo Serio, pueblo kichwa
- La comunidad nativa San Ramón, pueblo kukama
- La comunidad campesina Pataccocha, pueblo quechua
- La comunidad campesina Paropata, pueblo quechua

Los demás casos, también representativos, pueden verse en el CD que acompaña al presente informe. Ellos complementan el panorama de la EIB según diversos contextos sociolingüísticos y por tipo de docentes con que cuentan (Véase anexo 15). En los cuadros N° 2 y N° 3 se señalan las 12 escuelas elegidas en función de los criterios seleccionados.

Cuadro N° 2
Instituciones educativas seleccionadas de la región amazónica

	Docente castellanohablante o hablante de otra lengua indígena capacitado		Docente del pueblo indígena capacitado		Docente del pueblo indígena con formación inicial en la especialidad de EIB		Docente del pueblo indígena con formación en servicio en la especialidad de EIB	
Niños y niñas con lengua indígena como L1	1	Comunidad nativa Tahuanti, pueblo asháninka	3	Comunidad nativa Puerto Elvira, pueblo kichwa	5	Comunidad nativa Campo Serío, pueblo kichwa	7	Comunidad nativa Nuevo Pozo, pueblo asháninka
Niños y niñas con castellano como L1	2	Comunidad nativa Aeriya, pueblo asháninka	4	Comunidad nativa Dos de Mayo, pueblo kukama	6	Comunidad nativa San Ramón, pueblo kukama		

Cuadro N° 3
Instituciones educativas seleccionadas de la región andina

	Docente castellanohablante o hablante de otra lengua indígena capacitado		Docente del pueblo indígena capacitado		Docente del pueblo indígena con formación inicial en la especialidad EIB	
Niños y niñas con lengua indígena como L1	8	Comunidad campesina Patacocha, pueblo quechua	10	Comunidad campesina Tapaya, pueblo quechua	12	Comunidad campesina Paropata, pueblo quechua
Niños y niñas con castellano como L1	9	Comunidad campesina Tinta, pueblo quechua	11	Comunidad campesina Qquea, pueblo quechua		

6.1. RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN A ESCUELAS EN LOS AÑOS 2008-2009

A nivel nacional, la tasa de retiro promedio en las escuelas primarias es de 6%, mientras que en las de lengua originaria es de 7% (Benavides, Mena y Ponce 2010). La revisión de los registros de las escuelas supervisadas por la Defensoría del Pueblo muestra que en Loreto la tasa de retiro es mayor que el promedio y alcanza al 10,3% de la población escolar. Por otro lado, en Apurímac la tasa resulta menor, posiblemente debido a que la muestra incluyó también a escuelas de centros poblados menores. En cuanto a las escuelas del Cusco, la tasa de retiro es similar al promedio nacional. Los testimonios recogidos señalan que el retiro de los estudios antes de concluir el año escolar por parte de los niños y las niñas indígenas obedece, principalmente, a que deben realizar quehaceres agropecuarios o al trabajo infantil.

Cuadro N° 4
Resumen de indicadores educativos, año 2009

Regiones	IE*	Alumnos matriculados	Retiro %	Aprobación de los estudiantes %	Asistencia al grado correspondiente según edad %
Apurímac	7	1686	4,6	92,4	90,5
Cusco	9	1117	6,7	88,3	89,3
Loreto	12	751	10,3	86,6	73,1

* No se pudieron obtener datos para la región Madre de Dios.

En educación primaria pública, la tasa de aprobación promedio total es de 92%, y en estudiantes con lengua originaria, de 87%. Tal como se puede observar en el

cuadro N° 4, los registros de las escuelas supervisadas se encuentran dentro de este rango.

En el indicador *Asistencia al grado correspondiente según edad*, en las escuelas de las regiones de Apurímac y Cusco se aprecia un alto porcentaje de alumnos que asisten al grado que les corresponde según la edad; en las escuelas de la región Loreto se encontró un menor número de alumnos en esta condición. En general, el estudio muestra que las escuelas de alumnos indígenas con los peores indicadores pertenecen a la Amazonía; en este caso, a las etnias urarina y achuar.

6.1.1 Perfil del docente entrevistado

A continuación, se presentan las principales variables sociodemográficas que definen el perfil del docente entrevistado. Según la diferencia por *sexo*, se entrevistó a más docentes varones. De cada 10 docentes, 7 eran hombres y 3, mujeres. Los *grupos de edad* presentados muestran una paridad porcentual entre sí. Como se aprecia en el cuadro N° 5, de cada 10 docentes, casi 4 tenían de 26 a 24 años de edad; casi 3, de 35 a 44 años de edad; y finalmente, casi 4, de 45 a 55 años de edad. Un dato importante es que los docentes de las regiones amazónicas son más jóvenes que los de las regiones andinas; la mayoría tiene menos de 34 años de edad.

Se preguntó a los docentes sobre su *estado civil*; casi todos respondieron ser casados o convivientes. De cada 10, 9 son casados y uno, soltero. En cuanto a los que tienen un compromiso conyugal, 7 de cada 10 viven en el lugar de trabajo junto con su familia, mientras que 3 no viven con su familia.

Cuadro N° 5
Edad de los docentes entrevistados

Rangos de edad	Número de docentes	%
De 26 a 34 años	22	36,1
De 45 a 55 años	22	36,1
De 35 a 44 años	17	27,9
Total	61	100,0

Con el fin de determinar las vinculaciones del docente con la comunidad en la cual ejerce sus labores, y sobre todo el lazo cultural que existe entre él y la población del lugar, se construyó una variable que describe el lugar de *origen del docente respecto de la institución educativa* en donde trabaja.

Los resultados mostraron lo siguiente: de cada 10 docentes, 5 nacieron en la misma comunidad donde se ubica la institución educativa en la que trabajan o en otras comunidades del mismo distrito; 3 nacieron en la misma provincia o región; y 2, en una región distinta respecto al lugar donde trabajan.

Cuadro N° 6
Lugar de origen del docente respecto de la institución educativa

Lugar de origen del docente respecto de la escuela	Número	%
Es de la misma comunidad o de otras comunidades del mismo distrito	29	47,5
Es de la misma provincia y región	21	34,5
Es de otra región	11	18,0
Total	61	100,0

Para observar con más detenimiento esta vinculación, se elaboró el cuadro N° 7, que relaciona la variable

anterior con el número de años que el docente vive en ese lugar. Se encontró que la mayoría de docentes que habían nacido en otras comunidades dentro del distrito llevaban viviendo menos de seis años en la comunidad donde se encuentra la institución educativa en la que trabajan. Se puede decir, entonces, que estamos ante una población relativamente cercana a los patrones culturales de las comunidades.

Cuadro N° 7
Independientemente de si nació o no en la comunidad,
¿cuánto tiempo lleva viviendo en esta?

Origen del docente / años viviendo en la comunidad	Menos de 6 años	De 6 a 19 años	Más de 20 años	Es de la misma comunidad
Es de la misma comunidad	0	0	0	6
Es de alguna otra comunidad del mismo distrito	18	3	2	0
Es de la misma provincia y región	14	7	0	0
Es de otra región	7	3	1	0
Total	39	13	3	6

Se prestó especial atención al conocimiento que tiene el docente acerca de la *lengua originaria de la comunidad*, en tanto este dato ayuda a precisar la información acerca de los lazos culturales que lo unen con la población indígena de la localidad, y sobre todo por la relevancia que tiene para el desarrollo de la EIB. Los datos muestran que de cada 10 docentes, 8 hablan la lengua originaria de la localidad y 2 no lo hacen. Un aspecto relevante es que en las escuelas de niños urarina, ubicadas en la cuenca del río Corrientes (Loreto), se encontró a docentes indígenas, pero que no pertenecían a dicha etnia sino a la achuar y la kukama, y que por ende no hablaban la lengua urarina de los estudiantes.

Recapitulando, el perfil sociodemográfico del docente muestra que hay más docentes varones que mujeres, que hay una paridad generacional, que la mayoría están unidos conyugalmente y que el trabajo no los ha alejado de la familia.

Asimismo, se trata de docentes que mayoritariamente pertenecen a las comunidades aledañas, con conocimiento de la lengua materna de los estudiantes y cierta permanencia en la comunidad donde laboran. Se puede afirmar, entonces, que existe un lazo cultural que los aproxima a la población originaria de las escuelas.

Cuadro N° 8
Etnia del docente

Etnia	Frecuencia	%
Quechua	29	47,5
Mestizo	12	19,7
Urarina	6	9,8
Harakmbut	4	6,6
Matsiguenga	3	4,9
Acjuar	3	4,9
Kukama	2	3,3
Ese'ejja	1	1,6
No precisa	1	1,6
Total	61	100,0

Cuadro N° 9
¿Habla la lengua materna de la comunidad?

Habla la lengua	Número	%
Sí	50	82,0
No	11	18,0
Total	61	100,0

6.1.2 Disponibilidad de docentes formados en EIB

Conforme con las normas vigentes, contar con maestros formados en EIB es un derecho de los pueblos indígenas, y una obligación que el Estado debe garantizar a fin de que este derecho sea asequible.

De 61 docentes entrevistados, 58 realizaron estudios superiores de formación docente, aunque solo 49 lograron concluirlos.⁴ La mayoría de docentes estudiaron en institutos superiores pedagógicos, y en segundo término, en universidades.

La formación docente en la especialidad de EIB es un proceso formativo profesional que desarrollan los jóvenes que desean seguir la profesión en una especialidad que los capacita para desempeñar funciones como pedagogos bilingües e interculturales. Los resultados muestran que de 61 docentes entrevistados, poco menos de la mitad (28) había realizado la especialización de EIB; pero además, solo 8 de los que la siguieron lograron culminarla. Esto conduce a confirmar la gravedad del problema de escasez de docentes profesionales en la especialidad.

4 Los que no concluyeron sus estudios son docentes del distrito de Uruarinas en Loreto, que en el momento de la supervisión se encontraban llevando cursos de formación docente en la Universidad Alas Peruanas (Programa de Formación a Distancia).

Cuadro N° 10
¿Ha estudiado la especialidad de EIB?

	Número	%
N0	33	54,1
Sí	28	45,9
Total	61	100,0

Cuadro N° 11
¿Concluyó sus estudios superiores en la especialidad de EIB?

	Número	%
N0	20	71,4
Sí	8	28,6
Total	28	100,0

Cuadro N° 12
Centros de formación docente en la especialidad de EIB en donde estudiaron los docentes

Centro de formación	Región
Universidad San Agustín	Arequipa
Universidad Nacional San Antonio Abad de Cusco	Cusco
Universidad Andina del Cusco	Cusco
Instituto Superior Pedagógico Túpac Amaru	Cusco
Instituto Superior Pedagógico Gregoria Santos	Cusco
Instituto Superior Pedagógico Santa Rosa	Cusco
Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez	Juliaca
Institución FORMABIAP	Loreto
Instituto Superior Pedagógico Nuestra Señora del Rosario	Madre de Dios
Universidad José Carlos Mariátegui	Moquegua
Universidad Nacional de Moquegua	Moquegua
Instituto Superior Pedagógico Bilingüe Yarinacocha de Pucallpa	Ucayali

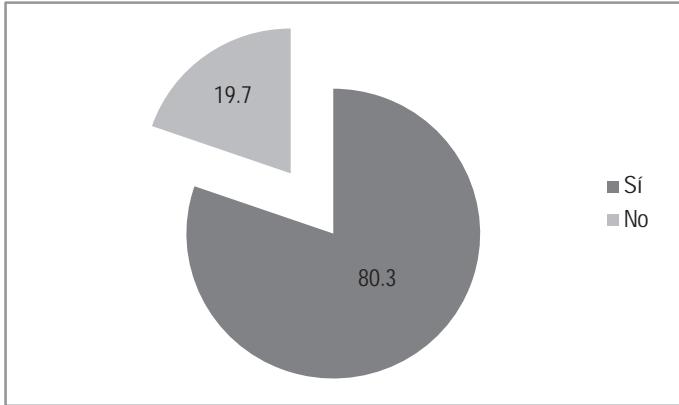
El cuadro N° 12 presenta información acerca de los institutos y universidades en las cuales los docentes realizaron la especialidad de EIB. Así, se sabe que el mayor número de docentes entrevistados estudió en el Instituto Superior Pedagógico Túpac Amaru de Tinta, Cusco, y en la Universidad José Carlos Mariátegui de Moquegua.

En segundo lugar, se preguntó sobre la formación en servicio en la especialidad EIB. Esta se realiza a través de cursos cuyo objetivo consiste en capacitar a los profesores para el desarrollo de sus capacidades en la enseñanza bilingüe e intercultural de acuerdo con los perfiles profesionales establecidos en cada institución.

La información recogida señala que 8 de cada 10 docentes siguieron cursos de actualización organizados principalmente por ONG y, con menor frecuencia, por programas del MED— Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP), Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI), Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD)— e institutos superiores pedagógicos (ISP).

Frente a este panorama, se concluye que el Estado cumple insuficientemente con la obligación de garantizar la presencia de maestros formados en la especialidad de EIB para la educación de los pueblos indígenas. El perfil pedagógico define que se trata de docentes que, en su gran mayoría, no han estudiado la especialidad de EIB, y los que hicieron, no la han concluido. Asimismo, la mayor parte ha llevado cursos de formación en servicio en la especialidad de EIB, y fueron capacitados en programas dirigidos por ONG y, en menor grado, por programas oficiales del MED e ISP.

Gráfico N° 1
Tuvo cursos de EIB
N = 61



Cuadro N° 13
¿Dónde estudió los cursos de EIB?

	Número	%
ONG (FORMABIAP, Centro Andino de Educación y Promoción CADEP, TAREA, otras)	17	27,9
Nivel Central (PRONAFCAP, DINEBI, PLANCAD)	12	19,7
ISP	12	19,7
No siguió ningún curso	12	19,7
DRE	6	9,8
NS/NR	2	3,3
Total	61	100,0

Conforme se señala en el capítulo 5, las capacitaciones ofrecidas por la formación en servicio no pueden suplir la formación inicial de un docente que labora en una escuela EIB. El corto período de estudios y la irregularidad de los estándares de calidad ofrecidos por las instituciones de formación y capacitación docente

en EIB no garantizan el desarrollo de las capacidades necesarias para la enseñanza en y de las lenguas de los niños y niñas indígenas, así como la promoción de aprendizajes basados en sus culturas.

6.1.3 Disponibilidad de materiales educativos

Otra condición importante para el cumplimiento del derecho a la educación de los alumnos indígenas es la disponibilidad de materiales educativos. La supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo comprobó que una gran parte de las escuelas no cuentan con materiales de enseñanza en lenguas originarias ni para la implementación de la EIB. En efecto, 6 de cada 10 entrevistados señalaron que las escuelas carecían de estos materiales, y que la mayor parte de los materiales servían para Comunicación Integral y Lógico Matemáticas.

Cuadro N° 14
¿Existen materiales educativos para la EIB?

	Número	%
No	39	63,9
Sí	22	36,1
Total	61	100,0

Por tanto, se puede afirmar que el Estado tampoco viene garantizando que las escuelas dispongan de materiales educativos en la lengua originaria de los estudiantes indígenas, lo que afecta el proceso de aprendizaje de las niñas y niños indígenas y además la calidad de su educación.

Cuadro N° 15
Áreas curriculares de los materiales educativos
en lenguas originarias (respuestas múltiples)

Áreas	Andina	Amazónico	Total	%
Comunicación Integral	5	11	16	42,1
Lógico Matemáticas	6	9	15	39,5
Ciencia y Ambiente	2	2	4	10,5
Personal Social	2	1	3	7,9
Total	15	23	38	100,0

6.1.4 Aceptabilidad en la educación de los niños y niñas indígenas

El componente de aceptabilidad indica la obligación que tiene el Estado de garantizar criterios mínimos de enseñanza para los niños y niñas indígenas, y además que la educación sea aceptable tanto para ellos como para sus padres. Los indicadores tomados en cuenta para la presente supervisión fueron la enseñanza de la lengua originaria y la incorporación de los saberes de los pueblos indígenas en los procesos de aprendizaje.

De cada 10 docentes, casi 7 señalaron que enseñan la lengua originaria de los estudiantes. Quienes respondieron en mayor grado que enseñan la lengua originaria fueron los docentes de Loreto, mientras que los de Cusco lo hicieron en menor medida.

Se les preguntó, adicionalmente, sobre las capacidades en comunicación que desarrollan en la lengua originaria. De mayor a menor, las respuestas tuvieron el siguiente orden: comunicación oral, 5 de cada 10; lectura de textos, 3 de cada 10; y escritura, menos de 3 de cada 10.

Estas respuestas confirman que los docentes tienden a comunicar *en la lengua originaria*, mas no a enseñar *la lengua originaria propiamente*. Es importante, así, tener en cuenta que la comunicación oral significa muchas veces solo expresar mensajes cotidianos o traducir algunos contenidos para que los estudiantes los puedan entender mejor, y no necesariamente usarla como lengua de aprendizaje. De hecho, el estudio reporta que 7 de cada 10 docentes a los que se les preguntó enseñan en la lengua para comunicar mensajes cotidianos, y solo 3 la usan como lengua de aprendizaje. El estudio etnográfico ayudará a aproximarse mejor a este punto.

Se pidió a los docentes que explicitaran por qué razones no enseñan la lengua originaria. Ellos respondieron, en primer lugar, que los padres de familia no desean que se aplique la EIB (Cusco); en segundo lugar, se refirieron a la falta de especialización de los docentes y a la escasez de materiales educativos en EIB para los docentes (Cusco y Madre Dios); por último, refirieron que en el contexto social se usa mayoritariamente el castellano y no la lengua originaria (Apurímac y Madre de Dios).

Estos docentes opinan que la enseñanza de la lengua originaria ya no es necesaria debido, principalmente, a los procesos migratorios y a los problemas de discriminación que deben enfrentar los hablantes de lenguas nativas. Así, declararon lo siguiente: “Tienen dificultad para comunicarse cuando salen a la ciudad”, “Ya no se aplica el quechua”, “Los padres dicen que es por las puras, porque los documentos están en castellano”, “Los padres sienten que el quechua es menor, sienten que sus hijos van a ser discriminados”.

Cuadro N° 16
¿Enseña la lengua originaria de la localidad?

Enseña en la lengua originaria	Número	%
No	42	68,9
Sí	16	26,2
NS/NR	3	4,9
Total	61	100,0

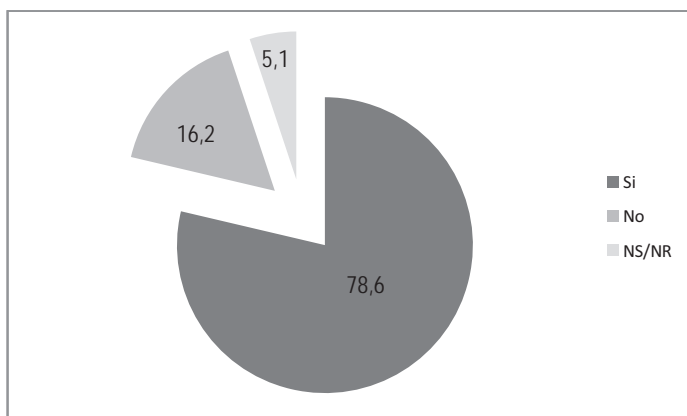
Cuadro N° 17
¿Qué capacidades se desarrollan en la lengua originaria? (respuesta múltiple)

Capacidades	Número	%
Comunicación oral	32	52,5
Lectura de Textos	20	32,8
Escritura	16	26,2

A fin de contrastar esta información, se pidió directamente a los padres y madres de familia su opinión acerca de la EIB. Contrariamente con lo que afirmaron algunos docentes, la mayoría de padres —al menos 8 de cada 10— manifestaron que estaban de acuerdo con la EIB.

Las respuestas mayoritarias apuntan a que la EIB contribuye a afirmar la identidad cultural: “Es algo importante para conservar nuestra lengua”, “Son importantes las costumbres, los oficios y conservar la identidad”, “Es importante que el niño aprenda su cultura y no se olvide del quechua”, “No se puede negar nuestra lengua que tenemos”.

Gráfico N° 2
¿Está de acuerdo con la EIB?
(respuestas de los padres y madres de familia)



Otra razón que tienen los padres y madres de familia para estar de acuerdo con la EIB es que esta ayuda a mejorar los aprendizajes de sus hijos: “Para que aprenda bien, porque actualmente con la educación en castellano no entienden”, “Para que aprendan mejor, ya no sufran en la escuela y no se sientan avergonzados”, “Para que aprendan los dos idiomas. Antes no estaba de acuerdo porque los niños mezclaban, [pero] ahora los profesores a partir de junio hablan quechua y no mezclan”.

Finalmente, señalaron que la EIB les permite a las y los estudiantes entablar comunicación en la lengua originaria con otros pobladores de la comunidad, en las asambleas y en los centros de trabajo. Del mismo modo, les parece importante que los niños conserven la lengua originaria porque de esta manera se refuerzan los lazos familiares y no se rompe la comunicación intergeneracional entre los hijos, los padres y los abuelos.

La alta aceptación de la EIB por parte de los padres de familia ha sido también reportada por otros estudios,

como el de Zúñiga, Sánchez y Zacharías (2000: 67) en el que se señala:

Contrariamente a la creencia más difundida, los padres y profesores del sur andino comparten actitudes más positivas que negativas hacia el quechua o el aimara: valoran su uso en la zona, aprueban la posibilidad de emplearlos en nuevas funciones sociales (como en la educación, la administración estatal, la radio y las revistas) y rechazan tajantemente las opiniones de menosprecio hacia los mismos.

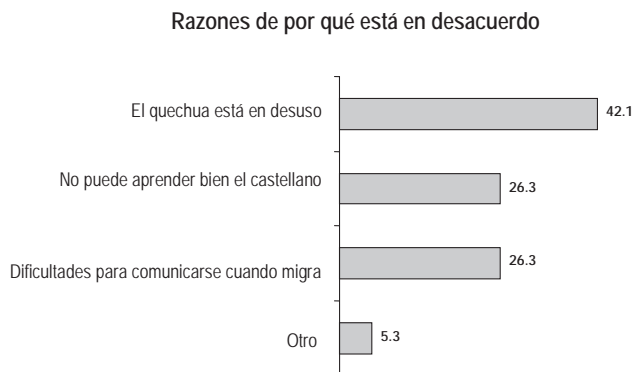
Por su parte, los padres de familia que no están de acuerdo con la EIB—que son la minoría—explicaron que no desean que sus hijos aprendan lenguas originarias porque estas están en desuso: “La mayoría habla castellano”, “Aquí todo es castellano y no quechua”. También se mencionó, aunque en menor grado, que con la EIB no pueden aprender bien el castellano, y que si sus hijos tuvieran necesidad de migrar o visitar las ciudades, se les dificultaría la comunicación.

El estudio introdujo también la pregunta de cuán presentes están en la escuela los saberes de los pueblos indígenas.

Para empezar, se clasificó estos saberes en cinco tipos. En primer lugar, los saberes referidos al medio natural: animales, plantas o elementos del mundo físico. En segundo lugar, los vinculados a la historia local. En tercer lugar, los referidos a las prácticas sociales, como por ejemplo el cuidado de la salud a través de la medicina tradicional. El cuarto campo de saberes está referido a la gestión y organización; es decir, los procedimientos para desarrollar la vida comunal y tomar decisiones. Finalmente, el quinto tipo de saberes hace referencia a

los vinculados a las visiones del mundo, que incluyen las nociones de persona, sociedad, territorio, vida, muerte, religión, etcétera (Ruiz Bravo et al. 2006: 114-115).

Gráfico N° 3
Razones del acuerdo o el desacuerdo con la EIB



Un número importante de docentes respondió que incorporan efectivamente saberes de los pueblos originarios en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Los saberes que se consideran prioritariamente son los referidos al medio natural —flores, animales, plantas, etcétera— y, en segundo lugar, la historia local y las

prácticas sociales. Los saberes un poco menos trabajados en el aula son los referidos a las visiones del mundo indígena, lo que, probablemente, obedece a un menor conocimiento de la cosmovisión indígena por parte de los docentes, así como a que estos saberes pueden entrar en confrontación con lo establecido en el currículo oficial; es el caso de la religiosidad indígena, por ejemplo.

Cuadro N° 18
¿Qué tipo de saberes de los niños y niñas incorpora usted en el currículo de la EIB? (%)

Tipo de saberes	Sí	No	Total
a) Referidos a datos (flores, animales, plantas, etcétera)	54,1	45,9	100,0
b) Referidos a la historia local	49,2	50,8	100,0
c) Referidos a las prácticas sociales como medicina tradicional	49,2	50,8	100,0
d) Referidos a la gestión y organización	42,6	57,4	100,0
e) Referidos a visiones del mundo (personas, territorio, relaciones sociales y familiares)	39,3	60,7	100,0

En el componente de aceptabilidad, es importante conocer cuán aceptable es la educación para los padres de familia. Se encontró que de 117 padres, el 65% se encuentran satisfechos, aunque el 34% no están convencidos.

La opinión positiva de los padres y madres de familia toma en cuenta, principalmente, la propuesta, la intención y la voluntad pedagógica del docente. Se aprecia mucho su claridad expositiva y su método de enseñanza, así como su responsabilidad en lo que se refiere a la asistencia y el cumplimiento de las clases; en cambio, poca referencia se hace a la EIB. Los padres de familia que no están satisfechos con el desempeño de los docentes se refieren, sobre todo, a su falta de responsabilidad así como a sus carencias de competencias y capacidades.

Cuadro N° 19
Razones por las cuales los padres y las madres están de acuerdo o en desacuerdo con el desempeño docente*

¿Están de acuerdo con el desempeño docente?	Frecuencia	Porcentaje
Sí. Saben enseñar y tienen metodología	47	40,2
Sí. Demuestran responsabilidad en el trabajo	16	13,7
Sí. Enseñan mediante la EIB	5	4,3
Sí. Establecen buena comunicación con los padres	4	3,4
Otros	3	2,6
No. Los profesores son irresponsables	22	18,8
No. Los docentes no están preparados para enseñar	14	12,0
No. Establecen una mala comunicación con los padres	3	2,6
No. Hay problemas entre los profesores	2	1,7
NS/NR	1	,9
Total	117	100,0

* Las respuestas “No” y “Más o menos” se agruparon en una sola categoría.

6.1.5 La participación de los padres de familia en la escuela

La Ley 28628, Ley que Regula la Participación de las Asociaciones de Padres de Familia en las Instituciones Educativas, establece que los padres tienen derecho a participar en el proceso educativo de sus hijos directamente y también de manera institucional, a través de las asociaciones de padres de familia de las instituciones educativas públicas y los consejos educativos institucionales.

La Defensoría del Pueblo considera muy importante la participación de los padres de familia en la educación de los hijos, particularmente por el papel que pueden jugar en la implementación y fortalecimiento de la EIB. De acuerdo con el estudio, el 83% de los padres y madres de familia afirman que la institución educativa

coordina con ellos. Si bien es cierto que los padres reconocen que las escuelas propician la coordinación, es importante también observar con mayor detenimiento la naturaleza de estas coordinaciones.

Principalmente, se coordinan actividades de índole material y económica; por ejemplo, la refacción y construcción de la infraestructura escolar, faenas de limpieza, actividades de preparación del desayuno escolar. En segundo lugar, se hace referencia a aspectos educativos, aunque yuxtapuestos a las actividades relacionadas con la infraestructura. En tercer lugar, las respuestas se refirieron específicamente a los aspectos educativos y de formación de sus hijos e hijas, lo que es muy importante, ya que este tipo de acciones fortalecen la participación de los padres en el aprendizaje de sus hijos.

Cuadro N° 20
¿Qué aspectos se coordinan?

	Número	%
Infraestructura, limpieza, desayuno	39	33,3
Infraestructura y aspectos educativos y formativos	19	16,2
Aspectos educativos y formativos de los niños	32	27,4
Matrícula y otros	11	9,4
No especifica/No responde	16	13,7
Total	117	100,0

Como se afirma en el PEN (p. 33), durante décadas ha sido habitual situar el aporte de las familias en los aspectos materiales y económicos del funcionamiento de los colegios, sustituyendo la ausencia del Estado. Esta situación ha enajenado o debilitado la participación de los padres tanto en el aprendizaje de sus hijos como en la gestión escolar.

La importancia de los datos presentados reside en que demuestran la existencia de un grupo de padres y madres vinculados a la institución educativa, que perciben que la enseñanza no solo es una responsabilidad del docente sino también de la familia, y que consideran que pueden contribuir de manera informada a mejorar la educación de sus hijos. Si esto se relaciona con la existencia de percepciones valorativas de los padres de familia frente a la enseñanza de la EIB, se presenta una oportunidad de desarrollar un trabajo conjunto, orientado a fortalecer la EIB, que involucre a padres de familia, dirigentes y sabios de la comunidad.

6.2. RESULTADO DE LA SUPERVISIÓN A ESCUELAS EN EL AÑO 2010. UN ENFOQUE CUALITATIVO

Existe muy poca información etnográfica que dé cuenta de la manera como se están abordando el derecho a una enseñanza que incorpore la lengua y la cultura de los pueblos originarios y la participación comunal. Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo consideró necesario desarrollar un estudio etnográfico⁵ que utilice diferentes técnicas de recolección de la información: observación en aula, revisión de los instrumentos de planificación y conversación informal con los maestros. También se hicieron entrevistas semiestructuradas con actores educativos, en las que se abordaron aspectos importantes.

5 Los referentes conceptuales que orientan el estudio etnográfico se encuentran sobre todo en la siguiente bibliografía: Cassany (1995), Trapnell *et al.* (2004), Trapnell, Calderón y Flores (2008), y Zavala y Córdova (2010).

Las entrevistas semiestructuradas con los maestros se enfocaron en los siguientes temas: su opinión sobre la EIB; sus visiones acerca de la escuela y de las capacidades que deben contribuir a desarrollar en los estudiantes; su nivel de manejo de la cultura del pueblo indígena en el que trabajan y de la lengua originaria; sus apreciaciones sobre qué conocimientos deben aprender los niños en la escuela, así como sobre el uso de las lenguas indígenas como instrumento de aprendizaje y objeto de estudio; y por último, sus consideraciones acerca de los aportes que les han ofrecido sus procesos de formación docente, y la manera cómo planifican y evalúan su trabajo.

Las entrevistas semiestructuradas con algunos padres y madres de familia, comuneros, comuneras y autoridades tuvieron como fin recoger sus visiones sobre la inclusión de la lengua originaria y de diferentes aspectos de la cultura local en la escuela, así como sus opiniones sobre el trabajo de los docentes. También se buscó identificar sus niveles de participación en la gestión de la escuela y en los procesos de aprendizaje que se desarrollan en esta.

Por último, las entrevistas semiestructuradas con los directores tuvieron como fin conocer sus opiniones sobre la EIB, sus impresiones acerca de la manera en que se desarrolla la EIB en su institución educativa, cómo abordan la supervisión de los diversos aspectos que incluye esta modalidad y qué estrategias utilizan tanto para promover la participación de los padres, las madres, los comuneros y comuneras en el trabajo escolar como para fortalecer la relación escuela-comunidad. A continuación, se presentan cuatro casos seleccionados.

6.2.1 Región amazónica. Institución Educativa N° 60089, comunidad kichwa Campo Serio (caso 5)

a) Información general

Campo Serio se ubica en el alto Napo, a cinco horas en bote con motor fuera de borda del pueblo de Santa Clotilde. Todos los miembros de la comunidad son hablantes de kichwa y tienen el castellano como segunda lengua, aunque el nivel de conocimiento de esta es incipiente; las autoridades locales son quienes tienen mayor fluidez en el manejo del castellano. El cien por cien de los niños y niñas de esta comunidad tiene el kichwa como lengua materna y lo utilizan en la gran mayoría de sus interacciones cotidianas. El uso del castellano está básicamente circunscrito a la escuela.

La escuela primaria de Campo Serio, creada en 1964 mediante Resolución 062, pertenece a la UGEL Maynas (región Loreto). Desde el 2009, la comunidad también cuenta con un programa de secundaria independiente.

Campo Serio es el centro piloto del proyecto Comunidades y Escuelas para el Bien Estar (CEBEs), que el FORMABIAP desarrolla desde el 2009 en el alto Napo, y que actualmente atiende a cinco comunidades de esta zona.

– Los docentes de primaria

Seis docentes kichwas, cinco varones y una mujer, trabajan en Campo Serio. Cada uno tiene un grado a su cargo y todos manejan el castellano y el kichwa de manera oral y escrita. Como se puede apreciar en el cuadro N° 21, dos son nombrados y cuatro contratados.

Cuadro N° 21
Docentes de la comunidad Campo Serio

Docente	Cargo	Años de servicio			Condición laboral	Grado (s) que enseña	Centro de formación-nivel académico
		Total	En EIB	En la IE			
1	Director	24 años	23 años	11 años*	Nombrado	Quinto	IESP Loreto Profesionalización Tercer ciclo
2	Profesor de aula	1 año	1 año	13 días	Contratado	Primero	IESP Loreto Formación inicial especialidad EIB Titulado
3	Profesor de aula	35 años	35 años	8 años	Nombrado	Segundo	IESP Loreto Profesionalización Egresado
4	Profesora de aula	3 años	3 años	7 días	Contratada	Tercero	IESP Loreto Formación inicial especialidad EIB Egresada
5	Profesor de aula	7 años	7 años	6 años	Contratado	Cuarto	IESP Loreto Formación inicial especialidad EIB Egresado.
6	Profesor de aula	8 años	8 años	7 años	Contratado	Sexto	IESP Loreto Formación inicial especialidad EIB Egresado

* El director fue nombrado en la IE de Campo Serio en 1998 y el docente, en el 2001. Ambos pidieron su destaque a otras instituciones educativas debido a que tuvieron problemas en la comunidad. El director retornó en el 2007 y el profesor de aula, dos años después.

Si bien todos han cursado estudios superiores en el IESP Público Loreto, solo los contratados cuentan con formación docente inicial en la especialidad de EIB.

– Los alumnos de primaria

Los alumnos que cursan de primer a sexto grado en la comunidad de Campo Serio son 163: 88 son mujeres y 75, varones. Actualmente, los docentes de primero a cuarto grado atienden entre 30 y 34 alumnos cada uno; la carga docente en quinto y sexto desciende a 14 y 22 estudiantes, respectivamente.

En el 2009, la tasa de repitencia fue bastante alta entre el segundo y el cuarto grado de primaria. En segundo grado repitieron el 45,0% de las mujeres y el 35,7% de los varones. En tercero, el 43,7% de las niñas y el 47,0% de los hombres. En cuarto, el 38,4% de las niñas y el 62,5% de los niños. En quinto, la tasa de repitencia bajó al 17,6% entre las mujeres y al 13,3% entre los varones.

– El docente seleccionado para el estudio

El docente elegido para el estudio es kichwa y egresó en el 2003 de la especialidad de EIB del IESP Loreto. Nació en la comunidad de Angoteros hace 34 años; tiene 8 años de experiencia como docente y 7 en Campo Serio, donde reside con su familia. Actualmente, atiende a los 22 estudiantes de sexto grado.

El docente ha tenido la oportunidad de actualizarse en temas de EIB a través de capacitaciones ofrecidas por FORMABIAP en el 2009 e inicios del 2010, sobre enseñanza del castellano como segunda lengua y

estrategias activas del aprendizaje. Además, entre febrero y marzo del 2010 participó en dos talleres sobre el tema de interculturalidad. El primero, de 12 horas, ofrecido por la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP), abordó los ejes transversales de la educación, y consideró una hora y media para el eje de interculturalidad. El segundo, de 48 horas, asumido por la UGEL Maynas, se dedicó al aprendizaje de estrategias para el manejo de la educación intercultural.

El docente cuenta con el acompañamiento de una lingüista del equipo local kichwa de FORMABIAP, quien reside en Campo Serio. Ella observa las clases de cada uno de los seis educadores que trabajan en la comunidad durante dos días seguidos al mes; reflexiona de manera individual con ellos sobre sus logros y dificultades, y los apoya en la búsqueda de alternativas que puedan ayudar a mejorar la calidad de los aprendizajes desde un enfoque de EIB. Además, junto con los docentes, las autoridades y los comuneros y comuneras, planifica las actividades productivas que la escuela y la comunidad emprenderán de manera conjunta, y les hace seguimiento. Las supervisiones de la Red de Educación Rural Napo son esporádicas y se limitan a temas de carácter administrativo. Durante el año 2009 solo hubo una.

La labor de supervisión del director se limita a sellar las jornadas del diario de clase que cada docente le presenta al inicio de la mañana. El director tiene una evaluación positiva del trabajo de EIB en Campo Serio, y considera que esto se debe a que todos los docentes son kichwa y hablan bien el idioma. Señala como un logro el hecho de que, desde el año 2009 —cuando FORMABIAP inició su trabajo en la zona—, los docentes de Campo Serio

realizan procesos de planificación conjunta con docentes de otras instituciones educativas. Asimismo, explica que no puede supervisar personalmente el trabajo en aula porque tiene carga docente.

El director reconoce que falta mejorar la ambientación de las aulas desde un enfoque EIB, pero asume que esto se debe a que las clases recién han empezado y sus colegas no han tenido tiempo para dedicarse a esta tarea. Es consciente de la ausencia de materiales para trabajar a partir de la lengua y la cultura kichwa, y considera que cada docente debe encargarse de prepararlos.

b) La organización y el desarrollo del trabajo escolar

– Los procesos de planificación curricular

Los maestros de Campo Serio planifican su trabajo cada 20 días junto con los docentes que forman parte de la red del alto Napo para el desarrollo del proyecto CEBEs. Para ello, se guían por el Programa Curricular Diversificado elaborado por FORMABIAP para el Alto Napo, el cual se basa en las actividades socioproductivas de la comunidad.⁶

El calendario de la comunidad, elaborado con el apoyo de algunos comuneros y comuneras al inicio del año escolar, es un referente básico para identificar los proyectos educativos que se pueden desarrollar a lo

6 Este programa es una copia casi fiel del Programa Curricular Diversificado (PCD) elaborado por FORMABIAP en 1991 para los pueblos indígenas amazónicos. Solo se diferencia del PCD en la sección dedicada a los programas basados en las actividades socioproductivas de la comunidad, cuyos contenidos han sido adecuados en función de la realidad del alto Napo y traducidos al kichwa.

largo del año. Los problemas y las necesidades de la comunidad constituyen otro elemento fundamental para la determinación de los proyectos. Así lo demuestra la elección del proyecto educativo “Solidaridad con las familias damnificadas”, el único elaborado hasta el momento de la visita, que surgió en respuesta a un incendio que arrasó varias viviendas de la comunidad.

El tratamiento del aspecto cultural es bastante débil tanto en el proyecto como en las jornadas diarias de clase revisadas. De hecho, solo se encontró una referencia a la cultura, relacionada con los valores de cooperación y apoyo.

Los documentos de planificación no son explícitos en cuanto a la planificación del uso de las lenguas. El esquema utilizado para redactar los proyectos incluye una columna para indicar el uso de lenguas en cada área. En esta columna, el docente siempre incluye las letras *k* y *c*. Sin embargo, esto no necesariamente implica que la clase se desarrollará en ambas lenguas. Los diarios de clase tampoco precisan qué lengua se usará en cada área; la única excepción la constituye una indicación de que una clase de Matemáticas se desarrollará en kichwa. Por último, aun cuando el docente tiene horas establecidas para Comunicación Integral, ni en el horario ni en el proyecto educativo ni en las jornadas diarias de clase revisadas se indica en qué lengua se desarrollará cada sesión de aprendizaje.

– La configuración del aula

El aula cuenta con carpetas unipersonales que los estudiantes cambian de lugar a lo largo de la jornada, en función de las actividades que realizan.

El aula ha sido ambientada en kichwa y castellano con trabajos elaborados por los niños y documentos redactados por el docente. Entre estos últimos figuran la nómina de alumnos, el rol de aseo, el cartel de normas de convivencia en el aula y el horario; todos estos textos están redactados en castellano. La mayoría de los textos en kichwa han sido producidos por los alumnos en la clase de Comunicación Integral L1.

En la ambientación solo se aprecia una referencia a la cultura local, que consiste en un texto sobre el origen del erizo escrito por el docente. Las normas de convivencia, que como se ha señalado están redactadas en castellano, se parecen mucho a las que se pueden encontrar en cualquier escuela no indígena, con una excepción: “No nos burlaremos cuando un compañero se equivoca en pronunciar una palabra en castellano”. No obstante, estas normas se complementan con un papelote ubicado al costado, titulado *Incakuna erasa leykuna* ‘Lo que decían los incas era ley’: *ama sua* ‘no seas ladrón’, *ama quella* ‘no seas ocioso’ y *ama llulla* ‘no seas mentiroso’.

- La inclusión de conocimientos locales y el uso de la lengua indígena en el proceso de construcción de aprendizajes

La visita se realizó hacia fines de abril; hasta entonces, los estudiantes solo habían asistido a dos semanas de clases. Durante la primera semana, los docentes tomaron evaluaciones de las diferentes áreas, con el fin de establecer una línea de base y programar su trabajo para el semestre; en la segunda, iniciaron la ejecución del primer proyecto educativo, “Solidaridad con las familias damnificadas”. Por este motivo, se cuenta

con poca información documentada —tanto en los cuadernos de los estudiantes como en los documentos de planificación— sobre la manera en que el docente aborda la inclusión de los conocimientos locales y el uso que le da al kichwa en los procesos de construcción de aprendizajes.

- La construcción de aprendizajes en kichwa y castellano

La educación bilingüe supone el desarrollo de procesos de construcción de aprendizajes en las dos lenguas; sin embargo, el docente solo asume esta práctica en el área de Lógico Matemática, en la cual suele desarrollar la clase dedicándole distintos momentos a cada idioma. En las áreas de Personal Social y Ciencia y Ambiente, mayormente utiliza el castellano y únicamente hace uso puntual del kichwa, como explicó en la entrevista:

Hay temas que se tienen que dar en ambas lenguas, es importante para que tengan mayor entendimiento. Cuando lo doy en puro castellano, no entienden. Es importante usar la lengua para que capten. Mayormente, en castellano hago Personal Social y Ciencia y Ambiente; uso el kichwa para que entiendan. En Matemática uso las dos lenguas; deben conocer el vocabulario en las dos lenguas.

Pero aun cuando el docente promueve el uso del vocabulario matemático en las dos lenguas, se pudo observar que los estudiantes tienden a mencionar los números en castellano, incluso cuando el profesor les hace las preguntas en kichwa. El maestro explicó que esto podría deberse a la falta de costumbre, dado que los docentes que enseñaron a estos alumnos en los primeros grados desarrollaban las clases de Matemática

en castellano. También podría deberse a un mayor uso social de los números mayores que 10 en castellano.

En las clases de Ciencia y Ambiente y Personal Social observadas, el docente solo utilizó el kichwa en dos ocasiones. En la primera hizo una corta explicación sobre la manera en que este pueblo explica el origen de los temblores. En la segunda, aludió al término *kichwa*, que da cuenta de la sensación que uno percibe cuando le cae una gota de barbasco en la boca.

– El aprendizaje de la cultura local

El docente considera importante introducir “las creencias y conocimientos de los antepasados en la escuela, porque mucho se están dejando de lado”. Además, señala que los niños deben conocerlas “para su identificación, que sepan que pertenecen a un pueblo indígena; van a sentirse orgulloso cuando se identifican como tal”. Explica que incluye temas vinculados a las danzas, las comidas y los relatos de su pueblo, así como a las creencias que tratan sobre la manera en que sus integrantes se relacionan con diferentes seres de la naturaleza. Sin embargo, afirma que los conocimientos más precisos sobre temas como la curación con plantas solo pueden comentarse en términos generales, ya que el aprendizaje se da en otros ámbitos.⁷

Las clases observadas de Personal Social y Ciencia y Ambiente se basaron en el desarrollo de un diálogo

7 Con esta explicación, el docente se suma a la reflexión que están desarrollando varios educadores bilingües sobre los conocimientos culturales que pueden abordarse desde la escuela (véase el testimonio de Albina Calderón en Trapnell, Calderón y Flores (2008: 99).

muy controlado por el maestro, en el cual intercaló explicaciones sobre algunos temas que consideraba necesario resaltar. Entre estos últimos mencionó la noción de caza y pesca indiscriminada, en la clase dedicada a objetos que producen accidentes; y la manera en que los kichwa explican el origen de los temblores, en la clase sobre desastres naturales. Ambas jornadas terminaron con pequeños textos escritos en la pizarra, en los cuales el docente resumió las ideas planteadas a lo largo de la clase.

La clase de Ciencia y Ambiente incluyó algunas referencias a la manera como los kichwa explican el origen de los vientos huracanados y los temblores, como se puede apreciar en el siguiente extracto:

P: El viento huracanado, ¿qué destruye?

A: Chacra.

P: ¿Qué chanca?

A: Las casas.

P: ¿El viento lo hace la gente?

As: No, Pachayaya.

P: Después veremos qué produce el viento científicamente, pero nuestros abuelos nos contaban que el viento lo ha mandado Pachayaya, dios poderoso. El viento tiene su madre, se llama Wayramama. ¿Qué más hemos visto?

A: Sismos.

P: En otros países y lugares permanentemente hay temblores

El docente hace una breve explicación en kichwa sobre la manera como se producen los temblores según la concepción de este pueblo.

P. ¿Qué hacen nuestros padres cuando hay temblor?

Silencio

P: Gritan, hacen así (imita cómo *poquean*).⁸

P: ¿Para qué hacen?

Silencio

P: Para que no mueran las plantas que sembramos, eso es una creencia. Para que no venga sequía. Para que no se pudran las semillas que están dentro de la tierra, en término técnico se les dice *tubérculos*. Todos hacen: por aquí, por allá, todos a la vez.

– El aprendizaje de la lengua indígena y del castellano

El docente dedica tres horas semanales al desarrollo del área de Comunicación Integral L1 y cuatro a castellano como L2. De lunes a jueves, además, desarrolla una hora diaria de castellano oral, al igual que los demás docentes de Campo Serio.

- *Comunicación Integral (kichwa)*

Las dos clases observadas de Comunicación Integral kichwa se orientaron a la producción grupal de un texto informativo sobre un incendio que había ocurrido poco antes en la comunidad.⁹ A continuación, se presenta una breve síntesis de la clase, que da cuenta de la estrategia utilizada por el docente para la producción de textos.

El docente inició la clase indicándoles a los estudiantes que irían al lugar donde se produjo el incendio. Al llegar, les hizo varias preguntas en kichwa sobre lo que había ocurrido, y los alumnos le contestaron con palabras y oraciones cortas. Luego volvieron al salón

8 *Poquear* significa ‘producir un sonido soplando, usando las manos como caja de resonancia’.

9 La opción del docente por la producción grupal de textos, que es una constante en su trabajo, coincide con la sugerencia de Cassany (1995) de propiciar el trabajo de la escritura de manera cooperativa.

y se organizaron en grupos para producir un texto. El profesor les indicó que debían precisar dónde empezó el fuego y seguir la secuencia indicando por dónde se extendió; seguidamente, debían indicar qué pertenencias perdieron los comuneros; y finalmente, explicar qué ha hecho la comunidad para apoyarlos. A continuación, pidió una propuesta de título para el texto, y acordaron que se llamaría *Wasikuna rupaskamanta* 'Las casas se han quemado'.

Luego de entregar los papelotes, el profesor les dio a los estudiantes un ejemplo concreto de cómo podían empezar a escribir sus textos, indicándoles cómo lo haría él. Luego les recordó que debían escribir oraciones, y no olvidar los signos de puntuación y el uso de las mayúsculas después del punto.

Los niños redactaron su propuesta en grupos y luego pegaron sus papelotes en la pizarra. Un representante de cada grupo pasó a leer ante todo el salón. Luego de cada lectura, el profesor corregía el texto. Siempre empezaba con aspectos de carácter formal, tales como la ubicación del texto en el papelote y la necesidad de dejar márgenes. Posteriormente, leía cada oración e indicaba qué cambios debían hacerse.

Varios errores estaban relacionados con la inclusión de letras del alfabeto castellano. En varias ocasiones, se detuvo a reflexionar sobre la manera en que el grupo había utilizado los préstamos del castellano y les hacía ver la necesidad de escribir en kichwa; este fue el caso, por ejemplo, de la palabra *lupal* en vez de *local*. El profesor utilizó palabras como *coma*, *punto seguido*, *punto aparte* y *párrafo*, aun cuando contaba

con neologismos¹⁰ elaborados en el marco de su proceso de formación en la especialidad EIB.

Una vez corregidos todos los textos, los niños escribieron una segunda versión en un nuevo papelote, y los pegaron en la pared del aula.

- *Comunicación Integral (castellano)*

Durante la visita, se pudo observar dos clases de castellano oral. La primera se orientó al aprendizaje de un diálogo referido al incendio que se produjo en la comunidad; y la segunda, a una conversación sobre los productos de la chacra. A continuación, se presenta un breve extracto de la primera clase, que permite conocer una de las estrategias que el docente utiliza para la enseñanza de la L2.

Los alumnos se ubicaron en dos grupos —A y B— a cada lado del salón. El profesor escribió en la pizarra el diálogo que se reproduce. Lo leyó varias veces junto con los estudiantes, y les explicó el significado del término *pertenencias*; los niños le dieron varios ejemplos de estas. Seguidamente, les indicó la dinámica que debían realizar. Un representante del grupo A y uno del B salieron al centro del salón. El niño del grupo A preguntó y el del B respondió, y así sucesivamente hasta que todos salieron. Después se invirtieron los papeles y los del grupo B hicieron las preguntas, mientras que los de A las contestaron.

10 Por ejemplo, *samana* ‘coma’, *tuksina* ‘punto’, *killka wankurishka* ‘párrafo’, *hatun killka* ‘mayúscula’. En la conversación posterior a la clase, el profesor explicó que no usará esos neologismos hasta que todos los profesores del alto Napo acuerden hacerlo.

A	B
Hola compañero(a)	Hola, ¿cómo estás?
Muy bien	Gracias
¿Qué paso en la comunidad?	Se quemaron cuatro viviendas más el local comunal.
¿Qué perdieron los comuneros?	Perdieron todas sus pertenencias

Luego de esta dinámica, los niños cantaron la canción *La mar estaba serena*.

Al inicio de la siguiente clase de L2, los estudiantes salieron a presentar el diálogo aprendido.

– Procesos de interacción y participación en el aula

El docente tiene una relación cordial con sus alumnos; es evidente que existe un mutuo aprecio entre ellos. El trabajo se realiza en un ambiente de mucha tranquilidad. Los niños y niñas son bastante disciplinados y la mayoría se aboca con ahínco a las tareas individuales y a los trabajos grupales que les asigna el docente. Los estudiantes se ayudan entre sí durante el desarrollo de las clases, y el profesor acepta esta práctica siempre y cuando no la utilicen para copiarse. La comunicación oral entre los niños y niñas en horas de clase suele ser en kichwa.

El profesor mantiene un fuerte control sobre el habla en clase; él es el único que hace preguntas y los alumnos se limitan a responderlas con palabras, pequeñas frases o monosílabos. Muchas veces, el profesor repite la respuesta de un alumno, como dándole valor a su palabra. Los estudiantes solo intervienen cuando el profesor les hace una pregunta; no les pide opiniones ni reflexiones.

Por lo general, las preguntas van dirigidas a todos los estudiantes. Cuando no responden, el profesor se contesta a sí mismo u ofrece pautas para obtener la respuesta deseada, como se puede apreciar en el siguiente extracto de una clase referida a objetos y sustancias que pueden provocar accidentes.

P: ¿Cómo te puedes accidentar con tarrafa?¹¹

Silencio

P: Si juega un niño con tarrafa, se puede envolver y accidentar. También si le cae el plomo a alguien. También nos hemos olvidado de eso que hace pum. ¿Qué es?

A: Gas.

P: Lo que usamos para matar animales.

P: esco...

As: ...peta.

Se observó que los estudiantes suelen responder a las preguntas del maestro. Solo se quedan en silencio cuando no saben qué decir, como en el caso de una pregunta sobre qué contiene la goma o qué son los detergentes, y cuando la respuesta requiere que elaboren una oración en castellano.

La clase de Comunicación Integral en kichwa en la que se abordó el tema del incendio fue la única en la cual el docente les pidió a los alumnos que dieran su opinión. Sus escuetas respuestas evidenciaron que no tienen costumbre de hacerlo.

c) Materiales educativos para la EIB

La institución educativa de Campo Serio cuenta con un aula grande que funciona como biblioteca, en la cual se

11 Tipo de red circular que se usa para pescar.

concentran los textos de las diferentes áreas, diversos libros de lectura, revistas, periódicos y varios juegos de mesa. Se pueden encontrar textos en kichwa y en castellano. La biblioteca es un ambiente letrado muy acogedor, al cual acuden muchos niños y niñas, tanto a la hora de recreo como fuera del horario de clase.

– Materiales en lengua indígena

La institución educativa cuenta con algunos materiales producidos por CARE, FORMABIAP-MED y el Programa de Educación Bilingüe Intercultural del Alto Napo (PEBIAN) para las áreas de Comunicación Integral, Personal Social y Ciencia y Ambiente, como se puede observar en el cuadro N° 22.

Cuadro N° 22
Textos y materiales en lengua indígena

Título	Área y grado	Autor
Napumanta warmi wawakuna kariwawakunapas (2009)	Comunicación Integral Primer y segundo grado	CARE
Shirunchi (2002)	Comunicación Integral Segundo y tercer grado	FORMABIAP-MED
Kinti (2001)	Comunicación Integral Tercer y cuarto grado	FORMABIAP-MED
Nosotros los napuruna (1979)	Personal Social Ciencia y Ambiente Sexto grado	PEBIAN
Kichwakuna sacha amukunawan parihu kawsanamanta (2010)	Personal Social Ciencia y Ambiente Quinto y sexto grado	FORMABIAP

– Materiales referidos a la cultura local

La institución educativa cuenta, además, con textos y fichas escritas en castellano, editadas por FORMABIAP,

que tratan sobre diversos aspectos de la cultural local. Así, *La vida secreta de las plantas* contiene relatos referidos al origen de varias plantas medicinales y describe su uso. Las tarjetas *Ocasiones para aprender* consisten en fichas que permiten a los niños profundizar su conocimiento sobre un conjunto de saberes locales a través de diversos procesos de observación y consulta.

– El uso de los materiales y textos

Las entrevistas con los docentes evidenciaron que el uso de los libros de texto es, en términos generales, bastante limitado, y que existen algunos problemas particulares con algunos de los textos escritos en kichwa. Los educadores señalaron que los textos *Shirunchi* y *Kinti* —del FORMABIAP-MED— habían sido redactados en kichwa del Pastaza, que tiene un léxico distinto del de Napo. Por este motivo, solo los usan como material de consulta para extraer información. Lo mismo hacen con el libro *Nosotros los napuruna*, redactado en la década de 1980 en un alfabeto que ya no se usa.

Los textos *Kichwakuna sacha amukunawan parihu kawsanamanta* y *Napumanta warmi wawakuna kariwawakunapas*, producidos por FORMABIAP y CARE, respectivamente, con un alfabeto actualizado y utilizando el dialecto del Napo, tienen mayores posibilidades de ser utilizados directamente por los niños y niñas. En el caso del libro de FORMABIAP, todavía no se había podido entregar a los niños porque la escuela solo contaba con dos ejemplares, y el docente estaba a la espera de que llegaran más para todos los estudiantes de quinto y sexto grados. El docente de segundo grado señaló que utilizaba el texto de CARE de manera frecuente.

Las tarjetas *Ocasiones para aprender* y el texto *La vida secreta de las plantas* no han sido aprovechados por los docentes para trabajar temas referidos a la cultura. Los docentes de los grados superiores indicaron que esto se debía a que los niños y niñas tienen serios problemas para la lectura comprensiva en castellano y las tarjetas les resultan particularmente difíciles porque les exigen seguir instrucciones de manera autónoma.

d) *La participación de los padres, madres, comuneros, comuneras y autoridades en la gestión escolar y en los procesos de aprendizaje*

- Opiniones respecto al uso del kichwa y la introducción de conocimientos locales en la escuela

Todos los entrevistados se mostraron de acuerdo con el uso del kichwa en la escuela por el hecho de que es su idioma y consideran que no se debe perder. Sin embargo, también insistieron en la necesidad de que se enseñe en castellano. Una madre lo explicó en estos términos: “Purito kichwa no sirve, queremos que enseñen [las] dos lenguas. Que enseñen más castellano, acá hablamos kichwa. Algunos no entienden cuando hablan castellano”.

Las personas entrevistadas señalaron que les parecía positivo que la escuela fuera un espacio en el cual los niños puedan aprender sobre su cultura y sus ancestros. Algunos aludieron al hecho de que los padres “se están olvidando de comunicar a sus hijos”. Varios plantearon la necesidad de que los maestros ayuden a los niños a seguir aprendiendo los conocimientos de su pueblo, incluso aquellos que muchos padres ya no les transmiten a sus hijos e hijas.

– Percepciones sobre el trabajo de los docentes

Los padres y las madres están satisfechos con el nivel de aprendizaje de sus hijos y consideran que esto tiene mucha relación con el hecho de que, a partir del presente año, la escuela ha logrado contar con un docente para cada grado. Este es, sin duda, un avance muy importante, dado que hasta el 2008 Campo Serio solo contaba con tres docentes.¹²

Algunos padres y comuneros se quejaron de las frecuentes inasistencias del director y señalaron que esto afectaba el aprendizaje de los niños y niñas.

– La relación escuela comunidad

Los docentes tratan de relacionar el trabajo que desarrollan en la escuela tanto con la vida cotidiana de sus estudiantes como con las necesidades y problemas de la comunidad. Por ello, aplican un enfoque que intenta promover mayores niveles de articulación entre la escuela y la comunidad.¹³ Con este fin se han iniciado proyectos productivos conjuntos entre la escuela y la comunidad.

12 Recién este año, gracias a las gestiones realizadas por la comunidad con el apoyo del coordinador del PEBIAN y FORMABIAP, la institución educativa de Campo Serio cuenta con seis docentes. Durante el 2008, el docente de primer y segundo grado asumió la enseñanza de 62 alumnos: el de tercero y cuarto grado, de 58; y el de quinto y sexto, de 48. En el 2009 esta situación mejoró ligeramente con la inclusión de un docente para segundo grado, a mediados del mes de junio.

13 La escuela participa en los trabajos comunales programados por la comunidad, como se pudo constatar al llegar a Campo Serio. En esa oportunidad, se observó a los docentes y a los estudiantes apoyando en una faena dedicada a la reconstrucción de las casas destruidas por el incendio que consumió varias viviendas y el local comunal.

Sin embargo, aun cuando estos intentos por poner la escuela al servicio de la comunidad son valiosos, resultan insuficientes en la medida en que la participación de los padres, madres, comuneros y comuneras en la gestión de la institución educativa, en el manejo de los proyectos productivos y en el proceso de construcción de aprendizajes de los niños y niñas es bastante limitada. El director cuenta con un poder bastante grande y tiene la costumbre de tomar decisiones de manera autónoma. El rol de vigilancia de la Asociación de Padres de Familia (APAFA) es bastante débil.

Los temas educativos se abordan en las asambleas generales que desarrolla la comunidad cada mes o mes y medio, y son definidos por el director y el *apu*¹⁴ de la comunidad. Los otros cinco docentes y la directiva de la APAFA no tienen ninguna injerencia en este nivel. Las presentaciones del director ante la asamblea son de carácter informativo. En estas ocasiones, él comunica a los comuneros qué gestiones ha realizado o informa sobre algunos problemas que afectan el trabajo en la escuela, tales como el ausentismo y las deficiencias en la nutrición de los niños.

En las entrevistas realizadas, quedó claro que la participación de los padres, madres, comuneros y comuneras en la escuela se limita al trabajo en la chacra escolar y al apoyo en faenas organizadas por esta institución. Su aporte en los procesos de enseñanza-aprendizaje depende mucho de la iniciativa de cada docente.

14 Para un sector de la Amazonía, la palabra *apu* significa 'jefe de la comunidad'; en cambio, en el mundo andino es el nombre de una divinidad.

6.2.2 Región amazónica. Institución Educativa N° 60539, comunidad kukama San Ramón (caso 6)

a) Información general

San Ramón se ubica a siete horas en lancha del pueblo de Nauta (Bajo Marañón). Todos los comuneros son hablantes de castellano. Algunos adultos y ancianos pueden hablar kukama, pero solo lo hacen cuando uno de los docentes bilingües motiva una conversación en esta lengua. También hay quienes la entienden, pero no pueden expresarse en esta.

La escuela primaria de San Ramón, creada el 19 de septiembre de 1991 mediante resolución 0511, pertenece a la UGEL Loreto Nauta (región Loreto). La comunidad de San Ramón también cuenta con un centro de educación inicial y con un colegio.

San Ramón ha sido elegida como centro piloto del proyecto CEBEs, que el FORMABIAP desarrolla desde inicios del 2010 en cinco comunidades de la zona de San Pablo de Tipishca. Este es el primer año en el que se implementa la EIB en esta comunidad.

– Los docentes de primaria

En San Ramón trabajan dos docentes, uno como director y el otro como profesor de aula. Aun cuando ambos proceden de familias kukama, solo el segundo se identifica como tal. Los dos estudiaron en el IESP Loreto; el director lo hizo en el Programa de Profesionalización,

y el profesor de aula, en el de Formación Docente Inicial, en la especialidad de EIB.¹⁵

Cuadro N° 23
Docentes de la comunidad San Ramón

Docente	Cargo	Tiempo de servicio			Condición laboral	Grado(s) que enseña	Centro de formación / nivel académico
		Total	En EIB	En la IE			
1	Director	28 años	----	10 años	Nombrado	Quinto y sexto	IESP Loreto Profesionalización Titulado.
2	Profesor de aula	5 años	5 años	1.5 meses	Contratado	Primer a cuarto grado	IESP Loreto Formación inicial, especialidad EIB Egresado

– Los alumnos de primaria

En la comunidad de San Ramón, 43 niños y niñas cursan de primer a sexto grado: 17 son mujeres y 26, varones; 33 estudiantes proceden de familias kukama mientras que los otros 10 niños y niñas son hijos de mestizos. El director atiende a los 14 estudiantes que cursan el quinto y sexto grado, mientras que el profesor de aula se encarga de los 29 alumnos de los grados inferiores.

En el 2009, la repitencia de los varones se concentró en el segundo y tercer grado, con 40,0% y 28,5% de repitentes, respectivamente. En el caso de las mujeres, afectó del segundo al cuarto grado, con 33,3% en segundo grado y 40,0% en tercer y cuarto grado.

¹⁵ El programa FORMABIAP, que el IESP Loreto coejecuta con la confederación indígena Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), asume el desarrollo de esta especialidad.

- El docente seleccionado para el estudio

El docente elegido para el estudio es kukama. El profesor nació en la comunidad de Achual Tipishca (bajo Huallaga) hace 36 años y egresó en el 2000 de la especialidad de EIB del IESP Loreto; por tanto, tuvo la oportunidad de profundizar en su conocimiento de la lengua kukama. Tiene cinco años de experiencia como docente y tan solo un mes y medio en la comunidad de San Ramón, en la que atiende a los 29 estudiantes que cursan del primer al cuarto grado. El docente no ha seguido ningún curso de capacitación o actualización en EIB.

Al igual que su director, el profesor cuenta con el acompañamiento del docente facilitador del proyecto CEBEs de FORMABIAP, quien ha iniciado sus actividades en la zona de San Pablo de Tipishca en febrero del 2010. El facilitador visita mensualmente la comunidad de San Ramón y permanece en esta durante dos o tres días con el fin de observar el trabajo de los docentes, desarrollar algunas clases con los niños, reflexionar junto con los profesores sobre sus logros y dificultades, y apoyarlos en la búsqueda de alternativas frente a los problemas que encuentran en el desarrollo de la EIB. Además, junto con los docentes, las autoridades y los comuneros y comuneras, planifica las actividades productivas que la escuela y la comunidad emprenderán de manera conjunta, y les hace seguimiento. Durante los días que permanece en la comunidad, el facilitador también desarrolla las clases de kukama como L2 con los estudiantes de quinto y sexto grado.

Los especialistas de la UGEL Nauta visitan la institución educativa una vez al año y se quedan aproximadamente

dos horas en la comunidad. Su trabajo es de carácter administrativo y se limita a la revisión de documentos.

El trabajo de supervisión del director se circunscribe al control de la asistencia diaria del docente. El director tiene una opinión positiva acerca de la labor que se está realizando en la institución educativa desde que esta forma parte del programa CEBEs, y señala que recién se está trabajando con un enfoque EIB. Valora el trabajo del docente de aula y considera que el impacto que ha tenido el aprendizaje del kukama entre los niños y niñas ha sido muy positivo.

b) La organización y desarrollo del trabajo escolar

– Los procesos de planificación curricular

Los dos docentes de San Ramón elaboran sus proyectos educativos junto con sus colegas de las otras comunidades que forman parte de la red de San Pablo de Tipishca para el desarrollo del proyecto CEBEs. Para ello, se guían por el Programa Curricular Diversificado elaborado por FORMABIAP a inicios de la década de 1990 —el cual se basa en las actividades socioproduktivas de la comunidad— y por las sugerencias para la planificación curricular planteadas en el Programa Curricular Diversificado de Educación Primaria Intercultural para la zona del Pacaya-Samiria.

El calendario de la comunidad, elaborado con el apoyo de algunos comuneros y comuneras al inicio del año escolar, es un referente básico para la identificación de los proyectos educativos que se pueden realizar a lo largo del año. Los problemas y las necesidades de la comunidad constituyen otro insumo esencial para la planificación.

En el primer proyecto educativo, “Desarrollamos la pesca con trampa” —producido junto con sus colegas de la red de San Pablo de Tipishca—, el docente ha incorporado varios conocimientos relacionados con esta actividad. Entre estos conocimientos figuran un relato sobre el origen de la pesca, la información relativa a las épocas y los lugares en las cuales se realiza esta actividad, y las etapas que se siguen en su desarrollo. Estos temas también aparecen en las jornadas diarias de clase y en los cuadernos de los estudiantes.

El proyecto incluye las capacidades y los contenidos que se trabajarán en las clases de kukama como segunda lengua, así como las estrategias que se deben seguir. Tanto en el proyecto como en las jornadas diarias de clase se incluyen las palabras y oraciones que los estudiantes aprenderán en la lengua, así como ejemplos de los diálogos que se desarrollarán durante la sesión de L2.

– La configuración del aula

El docente ha organizado el aula en función de los dos niveles con los que trabaja. En un extremo del salón ha agrupado las mesas y sillas de los estudiantes del primer nivel y en el otro, las de los estudiantes del segundo.

La ambientación del aula incluye textos en castellano y en kukama, además de los alfabetos en ambas lenguas. Los textos en lengua indígena han sido producidos por el docente y consisten en 12 tarjetas léxicas con diferentes palabras, que incluyen dibujos relacionados con los temas desarrollados en el proyecto.

Los textos en castellano producidos por el profesor y los estudiantes también incluyen varias referencias a las

actividades de pesca que se realizan en la comunidad. Entre estos, figuran un relato sobre el origen de la pesca en el pueblo kukama y un cuadro que explica las características de las épocas de creciente y de vaciante, ambos escritos por el profesor. También se presentan varios cuadros sobre los instrumentos que los kukama utilizan para pescar, producidos por los alumnos en grupos. En estos cuadros se especifican los nombres de los instrumentos y sus características, así como los nombres de los peces que se atrapan con cada uno de ellos.

Hasta el momento de la visita no se habían redactado las normas que guían la convivencia en el aula.

- La inclusión de conocimientos locales y el uso de la lengua indígena en el proceso de construcción de aprendizajes

La visita a esta institución educativa se realizó a inicios de mayo del 2010. Hasta entonces, los estudiantes habían desarrollado un mes y medio de clases. Durante este período, los docentes tomaron evaluaciones de las diferentes áreas —con el fin de establecer una línea de base y programar su trabajo para el semestre—, e iniciaron la ejecución del primer proyecto educativo, “Desarrollo de la pesca con trampa”.

- *La construcción de aprendizajes en kukama*

Los estudiantes de San Ramón recién iniciaron su proceso de aprendizaje del kukama como segunda lengua en el mes de abril; por ello, aún no habían adquirido las capacidades necesarias para construir aprendizajes en las diferentes áreas en esta lengua. El profesor estaba totalmente abocado a que desarrollaran las habilidades de comprensión y expresión oral en kukama.

• *Aprendizaje de la cultura local*

El profesor considera que siempre se deben incluir saberes referidos a la cultura local, debido a que estos son los conocimientos previos de los niños y niñas, y la base sobre la cual se asienta el proceso de afirmación de la identidad kukama.

No puedo dejar de lado los conocimientos previos de los niños y los conocimientos de la comunidad. Si hablamos de ecosistema, no solo vamos a hablar de un tema general, seres vivos y no vivos. No puedo dejar pasar cómo es la visión de los kukama que los niños saben. Si hablo de la pesca, vamos a ver cómo se desarrolla la pesca en la comunidad, vamos a presentar un cuento, que tal vez ellos no conocen y pueden transmitirles a otros. Para mí es recontraimportante. De allí partimos con la identidad; aunque el niño no hable la lengua, se identifica con su comunidad, con lo que puede sentir como niño que ama la ayahwasca porque lo cura, que no quiere que se corte el ojé porque es su remedio. Creo que es importante partir del conocimiento porque ayuda a la identidad, luego seguiremos con la revitalización de la lengua.

La clase que se observó sobre el ecosistema ofrece un claro ejemplo de la manera como el docente se enfrenta a dos formas distintas de entender la naturaleza: la de la ciencia occidental, que distingue entre seres vivos y no vivos, y la kukama, que no hace esa distinción, como se podrá ver en el siguiente extracto.

Luego de un largo diálogo dirigido a identificar a los seres vivos y no vivos en distintos tipos de ecosistemas, el profesor mantuvo el siguiente diálogo:

P: Así como hay cosas como seres vivos y seres no vivos, estamos hablando de lo que piensan personas de otras culturas. Lo que tenemos los kukama es diferente. Eso [señala un cuadro en la pizarra en el cual los estudiantes han diferenciado los seres vivos de los no vivos] es lo que se estudia normalmente. Pero nosotros ahora vamos a estudiar nuestra propia ciencia. Para la cultura occidental, acá hay seres que no tienen vida, pero para la cultura kukama sí tienen vida. A ver, dame un ejemplo de algo que para otros es un ser no vivo, pero que para nosotros sí tiene vida.

Silencio

P: El aire, por ejemplo; ese aire que viene, así hace como un remolino. Cuando te agarra el aire así, ¿qué pasa?

A: Te lleva.

P: ¿Qué lleva?

A Tu alma.

P: Entonces, para nosotros [el aire] tiene vida. Para otros no tiene vida, no es espíritu, nada, pero para nosotros sí es.

c) El aprendizaje de la lengua indígena como segunda lengua

El docente aspira a que los niños, niñas y jóvenes kukama algún día puedan producir textos escritos en la lengua de sus ancestros. Sin embargo, considera que eso vendrá luego; por ahora, enfatiza en la necesidad de hablar la lengua.

Es necesario hablar para fortalecer mucho a nuestro pueblo, cómo nos vamos a identificar si no hablamos la lengua, es parte del fortalecimiento de la identidad. Con la lengua podemos tener acceso a los seres de la naturaleza para que nos curen. Los médicos solo hablan con los espíritus en kukama, los espíritus no entienden castellano; eso es algo fundamental para la vida. Sin eso, no estaríamos firmes en lo que somos.

El docente desarrolla clases de kukama durante cuatro horas a la semana. Sin embargo, explica que también utiliza otros momentos para introducir cantos y juegos en la lengua.

Durante la supervisión, se observó una clase de kukama orientada al reconocimiento de los nombres de cinco peces. Toda la clase se desarrolló en kukama y, apoyándose en el lenguaje gestual, el profesor logró que los estudiantes comprendieran sus indicaciones.

La clase se inició con una dinámica orientada a que los niños se pararan o se sentaran según la indicación del profesor. Luego cantaron una canción sobre los peces. A continuación, el profesor los invitó a pasar adelante a mirar unos dibujos de peces e indicó el nombre de cada uno:

Ikiana ra chira ipiri ‘De este su nombre es paña’
Ikian ra chira inia ‘De este su nombre es carachama’
Ikian ra chira tapaka ‘De este su nombre es palometa’
Ikian ra chira iwatsu ‘De este su nombre es paiche’
Ikian ra chira kuwana ‘De este su nombre es lisa’

Luego, el docente señaló cada pez y mencionó su nombre dos veces. A continuación, les pidió a los niños que lo hicieran. Los niños repitieron los nombres de los peces varias veces. Cuando terminaron este trabajo colectivo, el docente les pidió a los estudiantes de tercer y cuarto grado que identificaran a los peces que él señalaba con el puntero; después les dijo que lo hicieran en grupos de tres. Seguidamente, repitió el ejercicio con los alumnos de primer y segundo grado.

A continuación, el profesor les pidió a los niños de tercer y cuarto grado que se formaran en parejas. A la pregunta

“¿Qué pez es este?”, los varones debían responder *Ikian ra chira* ‘Su nombre de este es...’, y las mujeres, *Ajan ya chira* ‘Su nombre de este es...’.

Para terminar la clase, el profesor organizó un juego en el cual los niños y niñas se ubicaron en dos columnas. Cuando él señalaba un pez, los dos primeros niños de cada columna corrían a la pizarra, lo tocaban y decían su nombre. El que lo hacía primero acumulaba puntaje para su grupo.

– Procesos de interacción y participación en el aula

El docente mantiene una relación cordial con sus alumnos. El trabajo se realiza en un ambiente tranquilo, en el cual los estudiantes gozan de la libertad de desplazarse por el salón, siempre y cuando lo hagan de manera silenciosa y hayan terminado con la tarea asignada. El docente también permite que se acerquen a mirar los trabajos de sus compañeros y compañeras.

Los niños y niñas del cuarto grado trabajan de manera disciplinada, mientras que la mayoría de tercer grado tiene dificultades para concentrarse en las tareas individuales que les asigna el profesor y las desarrollan a un ritmo muy lento. Los alumnos de primer y segundo grado muestran actitudes muy variadas: algunos son bastante empeñosos y salen mucho a la pizarra, mientras que otros deambulan por el salón y se niegan a realizar algunos trabajos. El profesor no los presiona.

El profesor da mucha importancia al papel del juego en el proceso de aprendizaje, tal como se pudo observar en una clase de Ciencia y Ambiente, en la cual desarrolló

la dinámica “verdadero y falso”,¹⁶ y en la de kukama como L2, antes presentada.

Pero aun cuando el docente promueve la participación de los niños y niñas mediante el juego, esta es bastante limitada respecto al uso de la palabra. El profesor es el único que hace preguntas, y los estudiantes solo hablan para responder a estas o para pedirle una explicación; el docente no les pide sus opiniones ni comentarios o reflexiones.

d) Materiales educativos para la EIB

La institución educativa cuenta con una pequeña biblioteca en la que se pueden consultar los textos para los niveles de primaria y secundaria, a la cual solo tienen acceso los docentes. Las aulas no cuentan con estantes ni armarios para guardar los libros.

– Materiales en lengua indígena

La institución educativa cuenta con un texto bilingüe producido por FORMABIAP para niños de quinto y sexto grado, llamado *Sabidurías del pueblo Kukama Kukamiria*, cuya primera parte está escrita en kukama, mientras que la segunda, en castellano.

16 Los alumnos se colocan en dos equipos, una fila cara a cara con otra. Uno de los equipos se llama “los verdaderos” y el otro, “los falsos”. El docente dice una oración. Si la oración es verdadera, los integrantes del equipo “los verdaderos” capturan a los alumnos del otro equipo. Si la oración es falsa, los alumnos del equipo “los falsos” capturan a “los verdaderos”.

– Materiales referidos a la cultura local

La institución educativa cuenta con dos textos producidos por FORMABIAP que tratan acerca de diversos aspectos de la cultura kukama. El primero, llamado *Visiones Kukama Kukamiria en relación al bosque y la sociedad*, aborda la manera en que los kukama conciben el buen vivir, cómo ven el mundo y a los diferentes seres que lo pueblan, y algunos conocimientos y técnicas que han desarrollado para existir en su medio. El libro *Niños y niñas, protejamos nuestros bosques*, dirigido a niños de tercer y cuarto grado de primaria, incluye varias referencias a la manera en que los kukama entienden la relación entre los seres humanos y la naturaleza.

– El uso de los materiales y textos

Los textos mencionados llegaron a la comunidad pocos días antes de la visita y los docentes aún no habían tenido la oportunidad de utilizarlos.

e) *La participación de los padres, madres, comuneros, comuneras y autoridades en la gestión escolar y en los procesos de aprendizaje*

– Opiniones respecto al uso del kukama y la introducción de conocimientos locales en la escuela

Todos los entrevistados se mostraron de acuerdo con el aprendizaje del kukama en la escuela y varios señalaron que este proceso recién se ha iniciado este año con la presencia del profesor de FORMABIAP. Varios padres y madres insistieron en la importancia de que sus hijos aprendan la lengua desde pequeños “para que no sufran en aprender cuando son más viejos”. Además, hicieron

hincapié en el hecho de que en el futuro, cuando los niños se conviertan en adultos, estarán en condiciones de enseñarles la lengua a sus propios hijos, algo que, actualmente, la mayoría de padres de la comunidad ya no puede hacer. Las personas que explicaron las razones por las cuales consideran importante el aprendizaje del kukama señalaron que ha sido la lengua de sus ancestros y que no deben perderla. Una de ellas contó que le han pedido al profesor que les enseñe la lengua a los adultos, tal como se hace en la comunidad vecina de Dos de Mayo.

Con relación a la inclusión de aspectos culturales, algunos se refirieron al hecho de que este tipo de enseñanza vincula el aprendizaje que se desarrolla en la escuela con la vida cotidiana de la comunidad. Una señora lo señaló con claridad: “Me parece magnífico porque el profesor se basa en lo que trabaja la población, los padres de familia; los niños van aprendiendo de lo que hacen sus padres”. Otra madre dijo que estos son los conocimientos a los que deben acceder los niños para poder vivir en la comunidad. Varios de los entrevistados insistieron en el hecho de que los niños y niñas deben aprender para luego enseñar a otros.

– Percepciones sobre el trabajo de los docentes

Los padres y madres están satisfechos con el trabajo que realizan los docentes y valoran su interés por enseñar, así como el hecho de que les dan a los niños tareas para desarrollar en la casa. La mayoría de los entrevistados afirmaron que sus hijos están motivados para aprender y que estaban avanzando en las pocas semanas de clases que habían tenido hasta ese momento.

Le veo bonito que él aprende, siempre está leyendo sus cuadernos [se refiere a su hijo que cursa el sexto

grado]. El de tercero está aprendiendo a leer, ahora está avanzando bastante; el de sexto ya sabe muy bien, sabe multiplicar, de todo está practicando.

Los maestros tienen interés de enseñar a nuestros hijos. En quinto año que está mi hija, lee bien, multiplica bien y asienta bien su letra. Viene con buenas notas, no pierde ni un día de colegio.

Algunas madres señalaron que sus hijos están muy contentos con el aprendizaje de la lengua:

Mi hijito cuando viene me dice “Así hemos cantado”. A ver tu cuaderno, le digo, y él ésta practicando.

– La relación escuela–comunidad

La participación de los, padres, madres comuneros, comuneras y autoridades en la escuela de San Ramón se concreta a través de las reuniones que convoca la presidenta de la APAFA en coordinación con el director, de su colaboración en los trabajos programados en estas reuniones y de su presencia en las festividades organizadas por la institución educativa.

Las reuniones convocadas por la presidenta de la APAFA generalmente tienen dos propósitos: obtener el apoyo de los padres y madres para realizar alguna actividad, e informar o “formar” a los comuneros y padres de familia. Ninguno de los padres y madres entrevistados se refirió a la toma de decisiones sobre la gestión de la escuela:

Cuando se necesita un trabajo, cuando necesitan viajar y quieren una colaboración y cuando quieren hacer alguna presentación, allí nos unimos para colaborar.

Cuando vienen de la ciudad nos dan información de todo lo que es positivo de sus gestiones. También nos hablan del aseo de los niños, de su comportamiento, que deben saludar a las personas mayores.

Tratan sobre que la comunidad debe ser ordenado, que hay que ser cumplido, no hay que ser morosos en toda colaboración o en cualquier trabajo. Hay que asistir, debemos saber de responsabilidad. También [tratan] de los niños, qué aprenden los niños, [nos dicen] que el papá y la mamá les enseñen alguna tarea que lleven.

Hasta el momento de la visita, los docentes aún no habían convocado a los padres, madres y comuneros para que apoyen el trabajo en la escuela. Sin embargo, la presidenta de la APAFA informó que habían tomado la decisión de dedicar algunos días a realizar talleres, en los cuales los docentes los invitarán a compartir sus conocimientos con los estudiantes.

El papel de la presidenta de la APAFA es bastante limitado, como ella misma explicó en la entrevista:

No superviso nada. La asistencia sí un poco, pero vinieron de la UGEL y nos han dicho que no tengo que ver con las salidas de los docentes, que solo el director debe ver. El profesor de la UGEL dijo que el director es el único que tiene que ver la asistencia. Solo lo apoyo con algunas colaboraciones como actividades en el colegio, también para organizar las sesiones. Algunas veces, cuando vienen de la UGEL, nos llaman a reunión; allí conversan, les dan consejos a los profesores cuando vienen para la supervisión.

6.2.3 Región Andina. Institución Educativa N° 54116. Comunidad quechua Pataccocha (Caso 8)

a) Información general

Pataccocha se ubica a unos 30 minutos en carro de la ciudad de Andahuaylas. Los pobladores de Pataccocha son bilingües quechua-castellano; sin embargo, el quechua es el idioma más utilizado en la interacción cotidiana y el único que se habla en la mayoría de los hogares. Todos los niños y niñas de la comunidad han sido socializados en esta lengua.

La escuela primaria de Pataccocha, creada en el año 1960 mediante Resolución 00614, pertenece a la UGEL Andahuaylas (región Apurímac).

– Los docentes de primaria

En el momento de la visita, la escuela primaria de Pataccocha solo atendía a estudiantes del primer al cuarto grado. El director, quien tiene el quechua como primera lengua, trabaja con los estudiantes del primer y segundo grado; el profesor de aula, cuya primera lengua es el castellano, atiende a los de tercero y cuarto. Ambos profesores han sido nombrados en esta institución educativa y tienen más de 10 años trabajando ahí. Los dos obtuvieron sus títulos en el IESP José María Arguedas, de Andahuaylas. Ninguno ha seguido la especialidad de EIB.

Cuadro N° 24
Docentes de la comunidad Pataccocha

Docente	Cargo	Tiempo de servicio			Condición laboral	Grado(s) que enseña	Centro de formación / nivel académico
		Total	En EIB	En la IE			
1	Director	23 años	---	10 años	Nombrado	Primero y segundo	IESP José María Arguedas, Andahuaylas
2	Profesor de aula	16 años	---	12 años	Nombrado	Tercero y cuarto	IESP José María Arguedas, Andahuaylas

– Los alumnos de primaria

Los estudiantes que cursan de primer a cuarto grado en la comunidad de Pataccocha son 28, 13 mujeres y 15 varones. Todos, menos uno, tienen el quechua como L1; el niño con L1 castellano procede de Huancavelica.

La distribución de los alumnos es la siguiente: 8 en primero, 6 en segundo, 8 en tercero y 6 en cuarto. Cada profesor atiende a 14 estudiantes. En el 2009 hubo cuatro retiros: dos niñas de primer y tercer grado abandonaron la escuela por enfermedad, y dos niños del primer grado, por dificultades relativas a la situación económica de la familia.

La tasa de repitencia en el 2009 se concentró en el segundo y tercer grado. En segundo repitieron el 100,0% de las mujeres y el 16,6% de los varones. En tercero, la tasa de repitencia de los varones fue de 25,0% y la de las mujeres, de 14,2%.

– El docente seleccionado para el estudio

El docente es quechua. Nació en Andahuaylas hace 45

años y realizó sus estudios en el I.S.P. José María Arguedas de Andahuaylas, donde obtuvo su título profesional. A la fecha de la visita contaba con 16 años de experiencia como docente y 12 en Patacocha. Su primera lengua es el castellano y tiene un manejo limitado del quechua. El profesor reside en Andahuaylas, al igual que el director, y se traslada diariamente a la comunidad. Él trabaja con los 14 estudiantes de tercer y cuarto grado.

El profesor no ha llevado ningún taller de capacitación en EIB. Su trabajo es supervisado por los especialistas de la UGEL Andahuaylas, quienes visitan la comunidad una o dos veces al año y permanecen en esta un par de horas, con el fin de dar acompañamiento pedagógico y administrativo a los docentes.

b) La organización y el desarrollo del trabajo escolar

– Los procesos de planificación curricular

El director y el profesor han elaborado sus programas curriculares diversificados de aula. El docente explicó que lo había preparado a partir de la realidad de Patacocha; por ende, había introducido capacidades y actitudes vinculadas al aseo personal, la salud y la higiene de los niños y niñas. Al respecto, el profesor señaló lo siguiente: “Antes venían sucios, ahora vienen un poco más limpios. He programado escuelas saludables, reuniones con padres de familia para que a sus hijos los envíen correctamente limpios, que les enseñen a lavarse la cabeza, el cuerpo, la higiene bucal, los dientes”. La priorización de estos aspectos es coherente con la visión del docente acerca de la escuela primaria como “un espacio para que los niños y niñas cambien en su forma de vida, sean aseados, vengán a la

escuela limpios y correctamente peinados”. Él explica que por eso insiste en la higiene personal.

Los docentes de Patacocha realizan su programación mensual de manera conjunta. Hasta la fecha de la visita, habían desarrollado las siguientes unidades: “Celebramos nuestro reencuentro practicando los valores”, “Demostramos nuestra fe a través de la práctica de valores” y “Cuidamos el ambiente como fuente de vida y trabajo”. Esta última unidad incluye la actividad significativa “El campesino y su relación con nuestro medio ambiente”.

Los diarios de clase no incluyen ninguna referencia a la cultura local.

– La configuración del aula

El profesor ha distribuido a los estudiantes en cuatro mesas según el grado al que pertenecen. En una esquina del aula se encuentra el rincón de aseo, con varios cepillos y toallitas, así como afiches alusivos al cepillado de los dientes y al lavado de las manos. Este es el único sector claramente diferenciado. En el resto del salón se han colocado diversos dibujos y papelotes. Entre los dibujos figuran los de un niño haciendo una suma, un niño leyendo, una niña sobrecogida junto a la oración *Dios me ama* y un niño regando flores. Los papelotes presentan varios cuentos; ejercicios de matemática; oraciones gramaticales; una relación de palabras con sílabas del tipo *ccv*, *cvc*, *cv*; una carta supuestamente enviada por un niño de Cerro de Pasco, así como las oraciones *Padre nuestro* y *El credo*. Todos los textos han sido elaborados por el docente.

La ambientación no incluye ningún texto en quechua ni referencias a la cultura local. Las normas de convivencia en el aula son similares a las que se pueden encontrar en cualquier otra escuela del país.

- La inclusión de conocimientos locales y el uso de la lengua indígena en el proceso de construcción de aprendizajes

La visita se realizó hacia fines de junio, luego de tres meses de iniciadas las clases.

- *La construcción de aprendizajes en quechua y castellano*

El director y el profesor de aula comparten la idea de que la escuela es un espacio en el cual los niños deben aprender el castellano, y que el uso del quechua y el desarrollo de capacidades en esta lengua interfieren con este propósito.

El profesor lo explicó de la siguiente manera: “Los niños ahora se comunican en quechua. Queremos que se comuniquen, hablen, se llamen y jueguen en castellano”. El director lo secundó diciendo “Acá lo que también debemos ver es la realidad de la comunidad; [los estudiantes] no tienen profundamente el dominio del castellano, entonces por eso nos abocamos a hablar más el castellano que a su lengua materna”.

Sin embargo, explicó que ellos siempre se veían obligados a explicarles algunos temas en quechua debido al limitado manejo del castellano por parte de los niños: “Siempre dentro del aula a los niños les estamos impartiendo las dos lenguas, quiera o no quiera, allí

estamos. Cuando nosotros hacemos nuestras clases dentro del aula, siempre usamos las dos lenguas, a pesar que no hemos sido capacitados en educación bilingüe. Lo que podemos estamos haciendo entender a los niños”.

A pesar de ello, el director trata de limitar el uso del quechua para evitar interferencias con el castellano: “El problema sería la interferencia, lo que va a haber acá es el motoseo, no van a decir las vocales bien, lo cambiarán. Ese es el problema”.¹⁷

El profesor de aula explicó que usa el quechua para que los estudiantes lo puedan entender y que también promueve sus intervenciones en esa lengua.

Lo que yo hago dentro de mi aula es explicarles o hacerles entender en su lengua materna. Hay temas en la cual yo hablo en su idioma materno de ellos que es el quechua. De repente hay palabras que no entienden, entonces explico en quechua, en base a palabras, en el aspecto oral, no en lo escrito.

Los niños lógicamente que tienen dificultades para hablar correctamente en castellano. Es importante que las intervenciones también lo hagan en su lengua materna. Se ve que hay niños que todavía no hablan correctamente el castellano, no se les comprende, no

17 El docente se refiere a la alternancia que los estudiantes producen entre la i-e y la o-u. Es preciso señalar que aun cuando la interferencia fonológica es normal en cualquier proceso de adquisición de segundas lenguas, como explican Zavala y Córdova (2010), esta ha sido estigmatizada y sirve para establecer jerarquías entre las personas en función de su manera de hablar. De tal manera, los “motosos” son considerados inferiores que quienes hablan un castellano “correcto”. Como señalan ambas autoras, esto forma parte de un discurso más amplio que plantea que “el quechua malogra el castellano”.

tienen una coherencia. Para entenderlos mejor se les hace participar en su lengua materna que ellos lo hablan.

Sin embargo, durante los dos días de observación de aula, el docente solo hizo un comentario en quechua. Fue durante la clase de Matemática. Mientras miraba a un niño dibujar un gráfico de barras, le dijo una palabra en quechua seguida por la advertencia “no vas a hacer”. En ningún momento propicio el uso del quechua en las intervenciones de los estudiantes.

- *El aprendizaje de la cultura local*

El profesor explica que aborda la cultural local cuando usa el quechua para que los niños puedan seguir la clase y cuando promueve las costumbres, “como, por ejemplo, que canten canciones en la formación y en el aula en su lengua materna, huaino, cantos típicos de ellos. Que se expresen demostrando sus costumbres en las danzas, en las canciones que son muy importantes”. Además, señala que involucra las actividades de la comunidad en el desarrollo de algunos temas.

Por ejemplo, en la clase de Matemática se ha escogido tres tipos de papa: papas de primera, papas de segunda y papas de tercera. Eso es lo que ellos tienen y eso se aprovecha para el interaprendizaje en el aula; les es más fácil comprender, más fácil entender, se sienten más centrados en una actividad que ya conocen. A través de ese conocimiento van a valorar más los diferentes productos, van a tener la capacidad de comprender mejor y van a tener la oportunidad de expresarse dentro y fuera del aula.

El desarrollo de las áreas de Personal Social y Ciencia y Ambiente se basa en los libros de texto entregados por el MED. Hasta el momento de la visita, el docente había desarrollado los siguientes temas: los valores, la convivencia, nuestra tierra, la Tierra, la Tierra por dentro, ¿por qué tiembla la Tierra?, los sismos en el Perú, la actividad volcánica en el Perú, protegiendo nuestra seguridad personal, el trabajo, la Antártida, y el Perú en la Antártida.

Los temas abordados en el área de Ciencia y Ambiente fueron los órganos de los sentidos, los alimentos, los grupos de alimentos, el sistema óseo, el aparato digestivo, y el aparato o sistema respiratorio.

Un breve fragmento de la clase del área de Religión ofrece una aproximación a la manera como el docente aborda el aprendizaje y el tipo de participación que tienen los estudiantes en este proceso:

P: ¿Qué hemos hecho en la clase anterior?

Silencio

P: La parábola de la mala yerba. A ver, comenten qué han entendido.

Silencio.

P: A ver, dice que una persona había sembrado...

A: Trigo.

P: Buena semilla de trigo que iba a dar los mejores frutos. ¿Qué paso?

A: El enemigo llegó.

P: ...y sembró mala yerba. ¿Cuándo llegaba?

A: Mientras dormían.

P: Él calladito iba y ponía semillas de mala yerba, y le dijeron “Señor, usted no ha sembrado buena semilla, ha sembrado malas yerbas”. ¿Y qué dijo el patrón?

A: No.

P: No, déjenlo que...

A: ...crezca.

P: Y así hicieron. Luego separaron la mala yerba y nunca permitió Jesús que gente mala se junte con gente buena. Hoy día tenemos otro tema muy bonito que se refiere a Jesús: Jesús nos quiere a todas las personas de la Tierra.

El resto de la clase se desarrolló siguiendo la misma dinámica: el profesor combinaba sus explicaciones con un diálogo orientado a que los estudiantes completaran una palabra o una oración, como se puede observar en el extracto anterior.

- El aprendizaje de la lengua indígena y del castellano
 - *El aprendizaje del quechua como L1*

En la escuela de Pataccocha no se desarrolla Comunicación Integral L1, solo se enseña en castellano. El director y el profesor sostienen que no tiene ningún sentido desarrollar capacidades orales y escritas en quechua. Esta idea fue enfatizada por el director, quien dijo:

Si los niños nacen con su lengua materna, hasta dónde más vamos a aprender nuestro quechua; preferiría que aprendan más el castellano. Por ejemplo, los niños terminando cuarto, sexto, donde se van a las ciudades, allí les va a afectar. Si enseñaran el quechua en Andahuaylas, como dijo un padre, “allí si nuestros hijos serían superior que los de la ciudad”.

Por su parte, el profesor de aula explicó:

Acá hay un problema de que los padres de familia y casi la mayor parte de los miembros de esta comunidad no desean saber absolutamente con el quechua, porque

es una desventaja para sus hijos, porque le digo esto: porque el cien por ciento de los medios de comunicación —llámese oral radial, escrito televisivos o lo celulares— la comunicación es en castellano. Vemos que los libros escolares están escritos en castellano, no están escritos en quechua. Es una tremenda dificultad, por eso los padres no quieren saber. Y es más, que en el quechua solamente se utiliza tres vocales nada más, mientras que el castellano tiene cinco vocales, eso. Por eso es que los niños tienen dificultades para poder ser creativos o para que le escriban una carta a su familia: no le escriben coherentemente, no tienen una coherencia en castellano, Por eso no quieren que escriban en quechua, algunas palabras para que entiendan, no quieren saber con el quechua. El 97, 98 vinieron un profesor a proponer esto de EBI, entonces yo los junté a los padres de familia y les expliqué. El profesor que vino, Máximo Contreras, los junté a los padres de familia en el salón con el profesor y no quisieron saber nada.

- *El aprendizaje del castellano*

El profesor dedica dos horas diarias, cuatro veces por semana, a la enseñanza del castellano, al igual que al área de Lógico Matemática.

Durante la visita, el profesor utilizó la hora de Comunicación Integral para el desarrollo de una prueba de comprensión lectora en la cual la mayoría de los estudiantes resultaron desaprobados.

En la revisión de los cuadernos de los niños, se observó que el docente prioriza temas de reflexión gramatical y normas ortográficas. También se encontraron algunos resúmenes referidos a reflexiones sobre la lengua y varios textos copiados con sus respectivos ejercicios

de comprensión lectora. Había muy pocos ejercicios de producción de textos.

– Procesos de interacción y participación en el aula

El ambiente en el aula es bastante tenso. Es obvio que los estudiantes le tienen miedo al profesor y se mantienen muy tranquilos mientras él está en el salón. Apenas sale, aprovechan para levantarse de la silla y desplazarse por el salón; se los observó ayudándose entre ellos a explicar algún trabajo que estaban haciendo, golpeando la mesa con la regla y conversando. En todas estas interacciones hablaban en quechua. En una ocasión, se observó a los estudiantes remedar al profesor en castellano.

La participación de los estudiantes en clase es mínima. Durante las jornadas observadas, el profesor pasó la mayor parte del tiempo dando explicaciones. Para promover la participación de los niños y niñas, generalmente desarrolla diálogos en los cuales los invita a completar palabras u oraciones, como se ha podido ver en el extracto presentado.

c) *Materiales educativos para la EIB*

La institución educativa no recibe textos en quechua del MED porque no es considerada una escuela EIB. El profesor de aula comentó que los especialistas de la UGEL Andahuaylas le ofrecieron ejemplares del cuaderno de trabajo *Yachay Masi*, pero no los recogió.

– Materiales en lengua indígena

La institución educativa no cuenta con ningún material en quechua.

- Materiales referidos a la cultura local

La institución educativa no cuenta con ningún material que tenga referencias a la cultural local.

- El uso de los materiales y textos

El docente solo se basa en los textos en castellano distribuidos por el MED.

d) Participación de los padres, madres, comuneros comuneras y autoridades en la gestión escolar y en los procesos de aprendizaje.

- Opiniones respecto al uso del quechua y la introducción de conocimientos locales en la escuela

Únicamente una de las personas entrevistadas estaba de acuerdo con el uso del quechua en la escuela y afirmó que los estudiantes “tienen que saber los dos, castellano y quechua; siempre tienen que aprender nuestra costumbre pero más que nada entiende quechua”. Los demás padres y madres utilizaron los mismos argumentos que el director y el profesor de aula; es decir, que los niños y niñas ya saben el quechua y que su enseñanza en el aula incentivará el motoseo.

Sin embargo, cuando se conversó sobre cuánto pueden comprender los alumnos si el profesor solo les habla en castellano, varios padres y madres afirmaron que sus hijos tenían graves limitaciones para entender este idioma, porque en sus casas ellos solo hablan quechua. Un padre que se había manifestado en contra del uso del quechua, luego dijo: “Mis hijos poco entiende si les habla castellano; si profesor enseñaría quechua y castellano,

de repente aprenderían mejor”. Otro padre reconoció que su hijo entendía poco el castellano, pero mantuvo su firme rechazo al uso del quechua en la escuela: “Nuestros niños nacen aprendiendo quechua, quiero que enseñen en castellano. El quechua sería para que enseñen en la costa. De entender, mi hijo entiende poco, pero no es total. Los profesores enseñarían puro castellano para que aprendan a hablar castellano poco a poco”.

Algunos padres y madres opinaron que estarían de acuerdo con que se enseñe el quechua en la escuela de Pataccocha si esta lengua también se enseñara en las escuelas, colegios y academias de Andahuaylas. Quedó claro que rechazan el hecho de que la enseñanza del quechua solo se imparta en escuelas de comunidades. Precisamente, el padre más reacio al uso del quechua en la escuela declaró al respecto: “Si es que hablan quechua en escuelas y academias de Andahuaylas, allí sí estaría bien que enseñen en quechua. Nuestros hijos serían los campeones. Pero no es así, allá enseñan puro castellano”.

Los entrevistados se mostraron más positivos respecto a la introducción de temas y prácticas culturales en el trabajo educativo. Algunos manifestaron que sería muy importante que se hable de las costumbres y que, si así fuera, incluso los adultos tomarían conciencia de su valor. Varios padres y madres enfatizaron la necesidad de que sus hijos crezcan sabiendo acerca de “lo que es nuestro” y señalaron que sus hijos se habían vuelto muy ociosos.

— Percepciones sobre el trabajo de los docentes

Los padres y madres son conscientes de que los niños no aprenden bien los conocimientos que les imparten en la

escuela porque no entienden castellano; sin embargo, insisten en que los profesores les hablen en esa lengua. Solo un padre dijo que su hija estaba bien y añadió que él mayormente le habla en castellano y le exige el cumplimiento de sus tareas. Los demás consideraron que sus hijos estaban “más o menos” o “regular no más”. Como dijo un padre: “Aprende regular. Seguramente no captará como debe ser. Le he ayudado, le he hablado, me dice no entra a la cabeza. Poco entiende en lectura, le entra poco; en matemática esta regular”.

– La relación escuela-comunidad

La participación de los, padres, madres comuneros, comuneras y autoridades en la escuela de Pataccocha es sumamente limitada. Aun cuando los padres y madres entrevistados señalaron que ellos asistían a las reuniones, el director y el profesor de aula dijeron que solo los “conscientes” participan y que, precisamente, los que habían accedido a participar en la entrevista formaban parte de esa minoría.

El director señaló que estaba muy insatisfecho con la manera como se daba la relación con los padres:

Nosotros planificamos, vienen los papás que son conscientes; los que no son conscientes no hacen caso, no vienen. Es un poco difícil trabajar con los papás, no tienen mucha intención de colaborar qué necesitamos en el centro. Parece que a ellos no les gustan están cosas, más están abocados a su trabajo personal, a sus animales a sus chacras. Ellos matriculan a sus hijos y se olvidan de ellos durante todo el año; no hay un seguimiento de sus hijos. Está costando hacer acostumbrar a la gente. Prácticamente la comunidad están aislados, no quieren colaborar, no quieren venir, esas cosas no tienen mucha

importancia. Este año he agarrado la dirección, no estoy tan conforme que quiero hacer las cosas, no me colaboran, no me ayudan, soy un director abandonado.

Los padres y madres entrevistados señalaron que las reuniones de la escuela están básicamente orientadas a tomar decisiones sobre los trabajos que se deben realizar en la escuela. Además, dijeron que los profesores hablan de la asistencia y que insisten mucho en que los niños lleguen limpios y peinados, y en que los padres les ayuden con las tareas en casa. Sin embargo, señalaron que eso último solo lo podían hacer los padres, ya que la mayoría de madres no han estudiado más allá del primer o segundo grado.

6.2.4 Región andina. Institución Educativa N° 56088, comunidad quechua Paropata (caso 12)

a) Información general

Paropata está ubicada a 25 kilómetros por camino de herradura del distrito de Combapata, provincia de Canchis. Los pobladores de Paropata son bilingües quechua-castellano. Sin embargo, el quechua es el idioma más utilizado en la interacción cotidiana, mientras que el castellano solo se emplea en la comunicación con visitantes que no hablan la lengua originaria. La escuela es el único lugar en el cual los niños y niñas hablan en castellano.

La escuela primaria de Paropata, creada en 1971 mediante Resolución 1008-71, pertenece a la UGEL Canchis (región Cusco). Paropata además cuenta con un programa no escolarizado de educación inicial (PRONOEI) y con un colegio con tres docentes.

Desde el 2004, la comunidad de Paropata forma parte de la red de las instituciones educativas en las que la ONG Tarea promueve el desarrollo de experiencias innovadoras de EIB.

– Los docentes de primaria

La escuela de Paropata cuenta con dos docentes contratados, un varón y una mujer.¹⁸ Además de cumplir con la función de directora, la profesora enseña a los alumnos de cuarto a sexto grado, mientras que el profesor de aula se encarga de los primeros tres grados. Ambos docentes han cursado la especialidad de EIB en el IESP Túpac Amaru de Tinta y han seguido cursos de complementación para obtener el título de bachilleres en Educación.

Cuadro N° 25
Docentes de la comunidad de Paropata

Docente	Cargo	Tiempo de servicio			Condición laboral	Grado(s) que enseña	Centro de formación / nivel académico
		Total	En EIB	En la IE			
1	Directora	6 años	5 años	3 meses	Contratada	Quinto y sexto	IESP Túpac Amaru, Tinta Titulada Universidad San Agustín de Arequipa, bachiller en Educación
2	Profesor de aula	6 años	6 años	3 años	Contratado	Tercero y cuarto	IESP Túpac Amaru, Tinta Titulado, Universidad San Agustín de Arequipa Bachiller en Educación

18 En la medida en que la institución educativa solo cuenta con un docente, para poder responder a las necesidades educativas de los 54 alumnos y alumnas la ONG Tarea ha contratado al profesor.

– Los alumnos de primaria

Los estudiantes que cursan de primer a sexto grado en la comunidad de Paropata son 54: 31 son mujeres y 23, varones. Todos tienen el quechua como L1.

La distribución de los alumnos es la siguiente: 9 en primero, 9 en segundo, 5 en tercero, 10 en cuarto, 9 en quinto y 12 en sexto. El profesor de aula atiende a 22 niños y niñas de primer a tercer grado; y la directora, a los 21 alumnos matriculados en los grados superiores. En el 2009, cuatro niñas se retiraron de la escuela por problemas económicos y familiares.

La repitencia en el 2009 se circunscribió al segundo grado, en el cual repitieron 66,6% de las niñas y 16,6% de los niños.

– El docente seleccionado para el estudio

El docente es quechua. Nació en Sicuani hace 31 años y realizó sus estudios en el IESP Túpac Amaru de Tinta, donde obtuvo su título profesional. Luego realizó estudios de complementación académica en la Universidad San Agustín de Arequipa para obtener el título de bachiller en Educación. A la fecha, cuenta con seis años de experiencia como docente en EIB, tres en Paropata. El profesor trabaja de domingo a jueves con los estudiantes del primer al tercer grado, y descansa los viernes y sábados, de acuerdo con el cronograma fijado por la comunidad. Sus días de descanso los pasa en Sicuani.

Desde el año 2003, el profesor ha seguido varios cursos de capacitación en temas de EIB. Él recuerda de manera

especial el de PROEDUCA GTZ (2003) sobre didáctica de comunicación integral; los talleres de Tarea (2004) sobre la elaboración del calendario comunal, el enfoque intercultural, y los procesos de enseñanza-aprendizaje de la lectoescritura y castellano para docentes; la capacitación del Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas (PRATEC) (2005) sobre cultura andina, y la del Centro Bartolomé de las Casas (CBC) sobre gramática quechua. Además, ha seguido una segunda especialidad sobre Estimulación Temprana EIB en la Universidad de Moquegua.

El docente ha participado, asimismo, en el programa de formación en servicio ofrecido por Tarea entre los años 2007 y 2010. En este marco, ha recibido visitas de supervisión una o dos veces por mes, de dos días de duración cada una. Durante estas visitas, el monitor observaba las clases del docente y compartía sus experiencias con él. El trabajo estuvo muy orientado a fortalecer los procesos de educación intercultural.

Los especialistas de la UGEL Canchis visitan la escuela una vez al año y permanecen en esta un par de horas, con el fin de revisar las carpetas pedagógicas de los docentes. Ellos, además, son supervisados dos o tres veces al año por la Coordinación de la Red de Combapata. Los supervisores permanecen en la escuela durante toda una mañana y su trabajo está orientado a identificar el nivel de logro de los niños y niñas.

La directora supervisa el trabajo que se desarrolla en la escuela de manera continua, y mantiene una relación permanente con las autoridades, padres y comuneros. Ella tiene una evaluación positiva del trabajo de EIB que se realiza en el nivel de primaria y explica que la

institución educativa de Paropata es considerada como una escuela piloto de EIB desde el 2004.

La directora afirma que el profesor nombrado que trabajó en la comunidad, y que está con licencia por estudios, ha dejado una huella de la labor que realizó, como se puede observar en el dominio de la lectoescritura en quechua de los niños de quinto y sexto grado. Señala que si bien los alumnos tienen una base oral en castellano, es necesario poner mayor énfasis en el desarrollo de las capacidades en esta lengua, ya que los niños tienen dificultades para construir sus ideas en castellano. Además, hizo hincapié en el hecho de que la interculturalidad es un enfoque transversal en el trabajo escolar.

b) La organización y el desarrollo del trabajo escolar

– Los procesos de planificación curricular

Los docentes de Paropata utilizan el Diseño Curricular Nacional (DCN) y diversifican sus capacidades “en función de las vivencias locales”. Hasta la fecha de la visita, solo habían diversificado el área priorizada de Comunicación Integral L1 y estaban construyendo un cartel de alcances y secuencias para el desarrollo del castellano oral.

Para la elaboración mensual de sus unidades didácticas, los profesores de Paropata se basan en el calendario de la comunidad elaborado con el apoyo de los pobladores, así como en el calendario cívico escolar. Ellos realizan este trabajo de manera conjunta y priorizan el desarrollo de proyectos vivenciales vinculados con las actividades comunales, para cuya ejecución solicitan la participación

de un *yachak* ‘sabio, conocedor’ de la comunidad. Sus enseñanzas y el desarrollo de otros aprendizajes sobre conocimientos y técnicas son los elementos articuladores del trabajo en las diferentes áreas. Sin embargo, Comunicación Integral es el área priorizada y aquella a la cual ambos docentes han decidido dedicar el 70% del tiempo durante el primer semestre del año.

Los documentos de planificación incluyen “vivencias del saber local”, tales como la confección de *warakas* ‘hondas’ y el *sara kallchay* ‘cortado del maíz’. Las planificaciones semanales incluyen, además, los siguientes contenidos: “La alpaca”, “Tipos de lana de alpaca y sus derivados” y “Hablemos del *k’yntuy* ‘ofrecimiento de tres hojas de coca en diferentes rituales”.

De igual manera, los proyectos vivenciales y las sesiones del diario de clases incluyen las capacidades que se desarrollarán en Comunicación Integral L1 y L2, y el diario de clases cuenta con varias sesiones escritas en quechua. Sin embargo, ninguno de los dos documentos de planificación precisa la lengua que se utilizará para la construcción de aprendizajes en las otras áreas.

– La configuración del aula.

El profesor ha distribuido las mesas y sillas en varios grupos, en función del nivel de aprendizaje de los alumnos. Así, los niños de primer grado ocupan las dos mesas más cercanas a la pizarra, y los de segundo y tercer grado se ubican en distintas mesas en la parte central y posterior del salón.

El docente ha ambientado el aula con diversos textos y dibujos, logrando un efecto acogedor y agradable.

Toda la pared del fondo está cubierta con dibujos, así como con palabras, oraciones y cuentos en quechua. Una de las paredes laterales exhibe una lámina sobre el significado de las diferentes formas de las hojas de coca y un papelote con dibujos de personas de diferentes lugares del Perú con sus vestimentas típicas. En la pared se muestran, además, tres relatos cortos en castellano y un rol de trabajo en quechua.

Encima de la pizarra, el docente ha colocado las letras iniciales de palabras en quechua con sus respectivos dibujos. Asimismo, ha colgado del techo siluetas de aves y animales de la zona, con sus respectivos nidos o maquetas de los lugares donde viven.

Si bien las normas de convivencia están escritas en quechua, la mayoría repite enunciados que se pueden hallar en muchas escuelas del Perú. Una excepción es la norma referida al respeto por los mayores.

- La inclusión de conocimientos locales y el uso de la lengua indígena en el proceso de construcción de aprendizajes

La visita se realizó hacia fines de junio, luego de tres meses de iniciadas las clases.

- *La construcción de aprendizajes en quechua y castellano*

El docente desarrolla los aprendizajes de las diferentes áreas en quechua con los alumnos de los primeros tres grados, por ser esta la lengua que mejor entienden y en la que tienen mayor capacidad de participar. Él aclara que esto no significa no haya pensado desarrollar

algunas clases en castellano; sin embargo, lo hará de manera muy gradual, en función de los avances que los estudiantes demuestren en el manejo de esta lengua. Para ello, dedica varias horas a la semana al desarrollo de habilidades de expresión y comprensión oral en castellano en el área de Comunicación Integral L2.

- *El aprendizaje de la cultura local*

El profesor señala que los niños y niñas deben aprender acerca de los saberes desarrollados tanto por su propia comunidad como por otras culturas, pero afirma que la base de su formación debe estar en los primeros; es decir, en los saberes que los pobladores de la comunidad han aprendido y recreado a partir de un detallado y profundo conocimiento del medio en el que viven.

Partiendo de las recomendaciones de los comuneros —para quienes la escuela debe ofrecer varios aprendizajes *ashkamakiyu*¹⁹ y no limitarse a que los estudiantes almacenen información en su cabeza—, el docente prioriza el desarrollo de diferentes tipos de actividades que ayuden a que los niños y niñas “puedan defenderse y sentirse útiles en el lugar donde se encuentren y no se sientan frustrados por no saber”.

Para el docente, las vivencias locales de la comunidad son la base sobre la cual se construye una vida en armonía, en la cual las personas “no tienen percances con los apus,²⁰ se sienten protegidas y viven con una autoestima muy alta”. En consecuencia, el trabajo escolar se desarrolla a partir de estas vivencias.

19 ‘Muchos brazos’.

20 Divinidades (véase pie de página N° 14).

Esto implica participar con los niños y niñas en los diferentes rituales, y reflexionar acerca de estos. Los comportamientos y las actitudes de los estudiantes en el desarrollo de estos procesos permiten constatar el valor que les dan a estas experiencias.

Durante la supervisión, se presencié una clase sobre la preparación de sogas para arrear llamas, en la cual un *yachak* (sabio) compartió sus saberes con los niños y niñas del primer al tercer grado. A continuación, se presenta una breve síntesis del proceso.

El *yachak* se sentó en el suelo mirando a los niños y niñas, quienes se ubicaron en un semicírculo alrededor de él. Luego, sacó de su atado dos tipos de sogas y se las mostró a los alumnos, quienes hicieron comentarios en quechua sobre sogas similares que habían visto en sus hogares, mientras él les daba explicaciones acerca de sus diferentes usos. Después les indicó de qué parte de la llama se extrae la lana para hacer las sogas. A continuación, extrajo un poco de lana y la suavizó con las manos; acto seguido la enrolló en un palito, hablando con los estudiantes a lo largo de todo este proceso. Seguidamente, se puso a trenzar la soga. En ese momento, los niños y niñas se acercaron más a él para poder ver cómo lo hacía.

Una vez que el *yachak* terminó de trenzar, el profesor invitó a los alumnos a que le hicieran preguntas. Ellos le preguntaron a qué edad aprendió a tejer la soga y quién le enseñó, qué precauciones se debe tener en cuanto al uso y almacenamiento de la soga, qué colores tiene en la punta y cuáles son las diferentes terminaciones.

Cuando el *yachak* se retiró, el profesor siguió con el desarrolló la clase de L1 quechua, la cual estuvo totalmente articulada con la actividad vivencial presentada, como se podrá apreciar en el acápite dedicado al aprendizaje del quechua como L1

- El aprendizaje de la lengua indígena y del castellano
- *El aprendizaje del quechua como L1*

El docente considera sumamente importante que los estudiantes tengan la oportunidad de desarrollar sus capacidades en quechua por ser la lengua que más conocen y, por ende, la que les ofrece más oportunidades para pensar, dialogar y crear. Valora mucho la posibilidad que tienen los niños y niñas de desenvolverse libremente en esta lengua, lo que no sucede con el castellano, cuyo uso más bien los cohibe. Sin embargo, considera que esta limitación se irá superando en la medida en que avancen con la expresión oral en dicha lengua.

La segunda clase de L1 quechua observada estuvo articulada a la sesión de aprendizaje sobre la confección de sogas desarrollada por el *yachak*, como se puede apreciar en la siguiente síntesis.

Cuando el *yachak* salió del salón, el profesor pegó en la pizarra una lámina sobre la actividad y les hizo a los estudiantes varias preguntas sobre esta. Los niños de segundo y tercer grado contestaron con mucho ánimo y desenvoltura; las niñas mostraron más reparos y sus respuestas eran muy breves. Luego, el docente les mostró un ovillo de llana y les hizo preguntas sobre los colores de los ovillos que llevó el *yachak*.

A continuación, escribió en la pizarra la palabra *waskha* ‘soga’ y les pidió a los niños y niñas que la separaran en sílabas mientras aplaudían; posteriormente, hicieron lo mismo golpeando los pies contra el piso. Acto seguido, el profesor mostró una tarjeta léxica con la misma palabra, cortó la tarjeta y separó la sílaba -wa. Seguidamente, dibujó la grafía *w* en la pizarra y les preguntó a los niños con qué vocales la podían acompañar. Los niños nombraron las vocales *a, i, u*. A continuación, el docente les pidió que dijeran una palabra que empezara con cada sílaba, y las escribió.

Por último, les explicó la tarea que debían desarrollar por grado. Los niños de primer grado se organizaron en dos grupos; cada uno recibió un papelote con una figura y la inicial de la palabra representada por esta. Los niños debían completar el nombre. Los de segundo y tercer grado, también organizados en grupos, debían escribir una oración sobre la secuencia de las láminas que el profesor había pegado en la pizarra. Al finalizar la clase, todos los estudiantes socializaron sus trabajos ante el conjunto del salón.

- *El aprendizaje del castellano como lengua 2*

El profesor dedica dos bloques de dos horas a la semana al desarrollo del castellano como L2, pero espera contar con fluido eléctrico para poder usar el equipo de cómputo y darle más tiempo a este trabajo. Con primer y segundo grado se aboca de manera exclusiva al desarrollo de capacidades de expresión y comprensión oral. Con los estudiantes de tercer grado ha iniciado el proceso de transferencia de capacidades de lectoescritura en quechua al castellano.

El profesor explicó que las clases de expresión oral en castellano se basan en el desarrollo de diálogos que simulan situaciones reales de uso de esta lengua en la vida cotidiana, en las cuales los estudiantes se sientan cómodos y puedan expresarse. Entre estas figuran la compraventa de diferentes productos, la visita a un pueblo para buscar a una persona y conversaciones con los representantes de las distintas instituciones que visitan la comunidad.

A continuación, se presenta un extracto de la clase observada, que trató sobre una situación de compraventa de productos en el mercado, la cual permite conocer la estrategia utilizada por el docente y la manera como participan los estudiantes:

P: Ahora vamos a hablar en castellano, ¿sí o no?

As: Sí.

P: Ahora vamos a jugar un jueguito.

El profesor muestra varios productos que ha llevado al salón.

P: ¿Qué están viendo acá?

As: Cebolla.

P: ¿Acá?

As: Tomate,

P: ¿Y acá?

As: Repollo.

P: ¡Qué bien hablan ustedes! A ver, repitan.

Los alumnos repiten el nombre de cada producto.

P: Con esto nomás vamos a jugar, vamos a jugar a la compraventa. Vamos a imaginar que estamos yendo a Combapata. A ver, cierren los ojitos... todos estamos bajado a esperar el carro. Viene una combi, todos subimos en la combi. En Combapata hay bastante gente...Nos acercamos a una señora que vende y le decimos: "Buenos días, señora, ¿cuánto cuesta tu tomate?". Ella nos dice: "Veinte céntimos". "¿Y tu cebolla?". "Veinte céntimos. "¿Y tu repollo?".

“Cincuenta céntimos”. Después vamos donde otra señora y también le decimos: “Buenos días señora, ¿cuánto cuesta tu tomate?” Ella nos dice: “Veinte céntimos”. “¿Y tu cebolla?”. “Veinte céntimos”. “¿Y tu repollo?”. “Cincuenta céntimos”.

P: ¿Dónde hemos ido?

A: A Comba.

P: A Combapata.

P: ¿A qué hemos ido?

As: A comprar.

P: ¿Qué hemos comprado?

A: Tomate.

A: Cebolla.

A: Repollo.

P: ¿A cuántas señoras nos hemos acercado?

A: Dos.

P: ¿Qué le hemos preguntado a la primera señora?

A: ¿Cuánto cuesta tu cebolla?

Los niños siguen respondiendo y el profesor continúa haciendo preguntas del mismo tipo.

P: ¿Quién va a ser vendedor?

As: Pío.

P: Está bien. Pío, tú vas a ser el vendedor. Vamos a acercarnos así (llama a los niños adelante y acomoda los productos en una mesa).

P: Buenos días, señor.

A: Buenos días.

P: Quiero comprar verdura. ¿Cuánto cuesta tu cebolla?

A: Veinte céntimos.

P: ¿Tu repollo?

A: Cincuenta céntimos.

P: ¿Tu tomate?

A: Veinte céntimos.

El profesor busca a un voluntario para que asuma el papel de comprador. Varias niñas se acercan y lo hacen de manera rotativa. Luego otros niños se ubican como vendedores. El profesor intenta que todos salgan a

participar. A los de primer grado los lleva de la mano y les dice en voz muy baja qué deben contestar.

– Procesos de interacción y participación en el aula

El trabajo en el aula se realiza en un ambiente de mucha confianza entre el docente y los niños y niñas. Los varones de tercer grado suelen ofrecer sus comentarios en los diálogos que el profesor entabla con todo el salón. El profesor trata de que todos participen en el desarrollo de las clases, pero no los fuerza. Por lo general, espera a que los estudiantes voluntarios de tercer grado salgan primero a hablar, con el fin de animar a los más pequeños. Si bien se empeña en que todos participen en las clases —y particularmente en las de expresión oral en castellano—, es muy sensible a la vergüenza que tienen las niñas más pequeñas al hablar en esta lengua; en estos casos, las anima a participar y les ayuda indicándoles en voz baja lo que tienen que decir.

Se observa un ambiente de trabajo en el cual prima la disciplina, aun cuando los estudiantes tienen libertad de moverse dentro del aula. Cuando están cansados o han terminado la tarea encomendada, suelen ir a ver el trabajo de sus compañeros del mismo o de otros grados y ayudarlos en caso de que fuera necesario.

c) Materiales educativos para la EIB

La institución educativa cuenta con algunos cuadernos de trabajo en quechua para el desarrollo de las clases de Comunicación Integral con niños de primer, segundo y tercer grado, y de Lógico Matemática con estudiantes del primer grado, producidos por el MED entre los

años 2002 y 2006. Todos han sido usados y varios se encuentran en mal estado.

El profesor, además, cuenta con un ejemplar de un texto editado por Tarea para el aprendizaje de la lectoescritura. Asimismo, él ha elaborado sus propios materiales en quechua y los ha utilizado para ambientar el aula.

– Materiales en lengua indígena

En el cuadro N° 26 se presenta la lista de los materiales escritos en quechua con los que cuenta la institución educativa.

Cuadro 26
Textos y materiales en lengua indígena

Título	Área y grado	Autor
Nawinchana raphichakuna (2004)	Comunicación Integral Primer y segundo grado	Tarea
Yachaq masiy 2 (1998)	Comunicación Integral Segundo grado	MED
Yachaq masiy 2 (2002)	Comunicación Integral Segundo grado	MED
Yachaq masiy 2 (2006)	Comunicación Integral Segundo grado	MED
Yachaq masiy 3 (2002)	Comunicación Integral Tercer grado	MED
Yupaq masiy 1 (2006)	Lógico Matemática Primer grado	MED
Láminas elaboradas por el profesor con sílabas, palabras y oraciones.	Comunicación Integral Primer y segundo grado	Docente de Paropata

– Materiales referidos a la cultura local

Los textos de Comunicación Integral presentados en el cuadro N° 26 incorporan temas vinculados a las

actividades agrícolas que se realizan en las comunidades, así como algunos cuentos.

– El uso de los materiales y textos

El docente planteó la necesidad de contar con cuadernos de trabajo en quechua actualizados para cada estudiante. Como solo tiene ejemplares usados, los utiliza como materiales de consulta de los cuales extrae textos o ejercicios que acomoda en función de la capacidad que quiere trabajar con los estudiantes. A ellos les gusta mucho hojear los textos *Yachak masiy* porque contienen cuentos y dibujos muy bonitos, que responden a su contexto.

d) Participación de los padres, madres, comuneros, comuneras y autoridades en la gestión escolar y en los procesos de aprendizaje

Opiniones respecto al uso del quechua y la introducción de conocimientos locales en la escuela

Todos los entrevistados están de acuerdo con el uso del quechua en la escuela, pero insisten en que los niños también deben aprender castellano. Varios enfatizan en el hecho de que la enseñanza en quechua permite que los estudiantes obtengan un mejor aprendizaje y priorizan su uso en los primeros grados.

Es muy bueno que los profesores enseñen en quechua. Así, los niños pueden aprender de mejor manera. Cuando ya cursan el tercer grado, aprenden más el castellano.

Está bien que los profesores enseñen en quechua y castellano. Antes no había esa oportunidad. Antes

les enseñaban puro castellano, y como los niños no hablaban, no aprendían. Ahora están aprendiendo bien los niños.

Me parece bien que el profesor enseñe quechua. Como nosotros acá practicamos más que nada quechua, primero tienen que enseñar nuestro idioma. No puedo decir que enseñen solo en quechua, también castellano; deben hablar los dos perfecto.

Los pobladores también mostraron su satisfacción respecto a los proyectos vivenciales que los docentes están desarrollando. Varios insistieron en el hecho de que este tipo de trabajo, vinculado a los saberes de la comunidad, permite que los niños aprendan la lectoescritura de mejor manera, en la medida en que se les ofrece la oportunidad de leer y escribir sobre sus experiencias.

Es importante de que nuestros hijos aprendan lo que nosotros sabemos; si no, los niños se olvidarían. Es importante que aprendan lo que nosotros hacemos para así poder pasar la vida.

Algunas veces los niños van al sitio donde se realiza la actividad, escarbe, carga de la papa en llamas, [y luego] traen a la escuela lo que han aprendido. [En] algunos casos se puede llevar al sitio mismo, así aprenden la escritura de mejor manera.

Nos gusta mucho el trabajo del profesor. No debemos olvidar nuestra costumbre, nuestra cultura no tienen que olvidar. Hacer *waraka*, tejer *llikya*, todo lo que hacemos aquí no deben olvidar; hacer chacra, criar alpacas.

– Percepciones sobre el trabajo de los docentes

Los padres, madres y autoridades de la comunidad están satisfechos con la labor de los maestros y consideran

que los aprendizajes de los estudiantes están muy relacionados con el trabajo que se está haciendo en quechua, por ser la lengua que los niños manejan y en la que se pueden expresar de mejor manera. Todos los entrevistados señalaron que sus hijos están aprendiendo muy bien. Incluso, una madre hizo hincapié en el hecho de que ahora sus hijos ocupan los primeros puestos en la secundaria.

– La relación escuela-comunidad

En Paropata es muy fuerte el vínculo entre la escuela y la comunidad. A diferencia de lo que sucede en otras comunidades, todos los pobladores —y no solo los padres de familia— intervienen en la toma de decisiones sobre el trabajo que se realiza en la escuela. Las personas entrevistadas relataron que, a inicios del año, sostuvieron una reunión con la directora y el profesor para elaborar el calendario de la comunidad, y entonces identificaron las actividades que se desarrollarían con los estudiantes a lo largo del año y quiénes asumirían la responsabilidad de cada una.

Nosotros, como trabajamos junto escuela-comunidad, escuela está abierto a que vayamos a enseñar. También van otras madres, padres, o los llevamos a la chacra y empiezan a escribir y leer desde ahí.

Enseñamos a los niños, no solo yo, a todos nos convocan. Juntos planificamos los proyectos, en qué mes corresponde las enseñanzas que vamos a desarrollar según qué fiestas o días principales que vienen ahí.

Además de participar en el aprendizaje de los niños y niñas, los pobladores ayudan a gestionar proyectos para la escuela y participan en su evaluación. Precisamente,

durante la supervisión hubo una asamblea dedicada al manejo del internado, en la cual se debatieron varias propuestas con relación a quiénes tenían derecho a acceder a este servicio y cómo se organizaría la comunidad para responder a las necesidades de alimentación de los internos.

El presidente de la APAFA explicó que él está permanentemente atento a lo que sucede en la escuela y que siempre mira “cómo está enseñando el profesor en cuanto a su tarea y también las lenguas que están aprendiendo; veo que castellano aprenden fácil, a veces vengo a felicitar o a hacer sugerencias”.

Resumen del capítulo

La supervisión en Instituciones Educativas de nivel primario de los pueblos indígenas amazónicos y andinos ha permitido identificar varios problemas en la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe. Al respecto, es muy importante tener presente la relación que existe entre la gestión de la política de EIB en sus diferentes niveles, el desarrollo de programas de EIB, y la satisfacción del derecho de los niños y niñas a una Educación Intercultural Bilingüe de calidad.

Entre los problemas más importantes que se han observado se puede mencionar, por ejemplo, que los docentes castellano hablantes y hablantes de otras lenguas indígenas tienen un cuestionable desempeño en aula. Así se tiene que en escuelas ashaninka de Ucayali (comunidades nativas de Aerija y Tahuanti) se evidenció la gran dificultad que enfrentan las docentes para desarrollar capacidades en un idioma que no conocen y lo absurdo que es pretender que lo hagan a partir de sólo algunas capacitaciones. Dentro de este grupo se incluye también una escuela de Apurímac, con el agravante de que el maestro se orienta bajo un modelo de bilingüismo sustractivo que impide el uso del quechua (Comunidad Campesina de Patacocha).

En segundo lugar, la labor de maestros indígenas sin formación en la especialidad de EIB, demuestra que el conocimiento de la lengua y cultura de los estudiantes es

una condición importante, pero no suficiente. Es el caso de un profesor kichwa que desarrolla la enseñanza de la lectoescritura en las dos lenguas de manera conjunta, y no en momentos diferenciados. La mezcla de lenguas muestra un manejo inadecuado de las estrategias de la educación bilingüe (Comunidad Nativa de Puerto Elvira en Loreto). Otro ejemplo es la de un profesor quechua quien afirma erróneamente que no se debería enseñar paralelamente las dos lenguas para evitar el “motoso” (Comunidad Campesina de Tapaya en Apurímac). Debe señalarse que las interferencias fonológicas y sintácticas son situaciones normales en cualquier proceso de aprendizaje de una segunda lengua.

En tercer lugar, se ha observado que los procesos de diversificación curricular que se desarrollan en las Instituciones Educativas o en redes de docentes se limitan, por lo general, a la incorporación de algunas referencias al contexto local. Incluso en escuelas que tienen programas diversificados se aprecia insuficiencias en el tratamiento del aspecto cultural. Se puede señalar de manera general que los docentes vienen trabajando básicamente sólo con el Diseño Curricular Nacional.

De otro lado, en casi todas las Instituciones Educativas visitadas, los textos, cuadernos de trabajo, cartillas y otros materiales en lengua indígena son insuficientes y escasos. Además, el hecho de contar con materiales educativos para el desarrollo de la EIB no implica necesariamente que sean utilizados, ello debido a la falta de información de cómo y en qué momento deberían usarse, y porque además algunos materiales han sido elaborados con un alfabeto en desuso (Comunidades Nativas de Puerto Elvira en Loreto y Nuevo Pozo en Ucayali).

En cuarto lugar, los docentes formados en la especialidad EIB son los únicos que intentan desarrollar procesos de aprendizaje a partir de los conocimientos, técnicas y visiones del mundo del pueblo indígena. Por ejemplo, en la Comunidad Campesina de Paropata (Cusco) se presenció una sesión de clase de elaboración de sogas para arrear llamas, en la cual un yachak compartió sus saberes con los niños y niñas del tercer grado.

Igualmente, sólo los docentes que cuentan con formación en la especialidad EIB, precisan cuál es la lengua que utilizarán como medio para la construcción de aprendizajes. (Comunidades de San Ramón en Loreto y Paropata en Cusco). Pero lo común es que no se planifica sistemáticamente el uso de las lenguas en la escuela.

En quinto lugar, se aprecian muchas diferencias respecto al uso de lenguas. En las escuelas consideradas por los docentes y por la UGEL como de EIB, el uso de la lengua originaria (como L1 o L2) está mayormente circunscrito al desarrollo de las clases del área de Comunicación.

En las escuelas no consideradas de EIB, en las cuales la L1 de los estudiantes es la indígena, ésta se usa de manera muy esporádica durante el proceso de construcción de aprendizajes. Cuando la L1 es el castellano, todo el trabajo escolar se desarrolla en este idioma con la sola excepción de una Institución Educativa andina que intenta dedicar una hora semanal a la enseñanza del quechua como segunda lengua (Comunidad Campesina de Tinta en Cusco).

En sexto lugar, la mayoría de los docentes tienen serias limitaciones para el desarrollo de clases de segunda lengua (indígena o castellano). Los mayores avances se encuentran en los docentes con Formación Inicial en la

especialidad, quienes tratan de promover el desarrollo del enfoque comunicativo¹ para el aprendizaje de la lengua indígena o del castellano como L2.

Los docentes sin formación en EIB o sólo con Formación en Servicio han optado por la traducción de algunas palabras o por utilizar la misma estrategia que manejan en las clases dedicadas al desarrollo de capacidades en la primera lengua.

Por otro lado, la mayoría de los docentes observados intentan establecer una relación horizontal con los niños y niñas, pero muy pocos maestros propician la argumentación y el intercambio de opiniones o dan cabida a los comentarios de los estudiantes. Sólo en dos instituciones educativas de la zona andina (Comunidad de Tinta y Qquea en Cusco) se observó que los niños y niñas frecuentemente hacían intervenciones que, por lo general, rompían con la secuencia discursiva establecida por el docente.

Finalmente, resulta significativo conocer que una mayoría de padres de familia (79% de los entrevistados) está de acuerdo con la implementación de la EIB, porque ayuda a afirmar la identidad cultural de los pueblos. El estudio etnográfico confirma este hallazgo. Los padres de familia se encuentran conformes con el uso de la lengua originaria en la escuela y enfatizan la necesidad de que se enseñen la lengua originaria y el castellano.

1 Enfoque que plantea la necesidad de aprender la lengua a partir de sus contextos reales de uso.



Padre de familia de la comunidad quechua Paropata enseña a los niños de primer, segundo y tercer grado a preparar sogas para arrear llamas. (9 de junio 2010, provincia de Canchis, región Cusco).



Estudiante de quinto grado de la comunidad ashaninka Aerija se levanta para responder a una pregunta de la profesora (14 de mayo 2010, provincia de Atalaya, región Ucayali)



Estudiantes de primer a sexto grado de la comunidad ashaninka Nuevo Pozo desarrollan la tarea que les ha dejado el profesor. (19 de mayo 2010, provincia de Atalaya, región Ucayali).



El puerto, algunas casas y la institución educativa de la comunidad kukama Dos de Mayo (7 de mayo 2010, provincia de Loreto, región Loreto).



Docente de la comunidad kichwa Campo Serio orienta a los estudiantes de sexto grado sobre la manera cómo desarrollarán el diálogo previsto para la clase de castellano como L2 (21 de abril 2010, provincia de Maynas , región Loreto).



Una pared letrada por el docente de la comunidad quechua Paropata en el aula de primer, segundo y tercer grado (9 de junio 2010, provincia de Canchis , región Cusco).

CONCLUSIONES

DEMANDA DE EIB

1. El MED tiene la responsabilidad de determinar la demanda de EIB, sin embargo, no cuenta con información exacta sobre el número de niños, adolescentes, jóvenes y adultos indígenas (según sexo, etnia, condición sociolingüística y ubicación geográfica), que deben ser atendidos por programas de EIB. La ausencia de esta información no permite determinar el número de docentes que se requiere para atender a todos los niveles del sistema educativo ni el volumen y características de los materiales educativos que se necesita para la implementación de la EIB.

Demanda y Documentos de Gestión

2. Los documentos de gestión de la política de EIB no concuerdan respecto a los grupos poblacionales que deben recibir atención en EIB. El Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2007-2011 (PESEM) y los Lineamientos de Política de la Educación Bilingüe Intercultural difieren respecto al área de residencia (rural y/o urbana) que debería considerarse para la EIB. Según los indicadores que aparecen en el PESEM, sólo se considera la implementación de la EIB en áreas rurales; en cambio, los Lineamientos plantean que el enfoque EIB debe aplicarse en zonas donde se habla lenguas indígenas, sean estas rurales o urbanas.

3. El área geográfica no debería ser un condicionante para el cumplimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas a una educación intercultural y bilingüe, más aún si se toma en cuenta el acelerado proceso de urbanización como producto de las migraciones, y el reasentamiento de poblaciones indígenas por violencia política producido en las últimas décadas.
4. Se aprecia también falta de concordancia respecto a los niveles de la Educación Básica Regular que deberían recibir atención de EIB. El nivel secundario inexplicablemente ha sido dejado (y eso se aprecia, por ejemplo, en las cédulas del Censo Escolar 2009-2010) a pesar de que el PESEM y el Reglamento de la EBR, coinciden en que los programas EIB deben atender a los tres niveles educativos de la Educación Básica Regular (Inicial, Primaria y Secundaria).

No considerar la EIB en la educación secundaria atenta contra el derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas en una etapa decisiva del desarrollo humano como es la adolescencia; además, significa un retroceso en el proceso de articulación del sistema educativo. Por otro lado, esta decisión genera desánimo y desconfianza entre los padres de familia y los estudiantes de Educación Primaria e Inicial puesto que ven a la EIB carente de continuidad y proyección.

Censos nacionales

5. El Estado tiene dificultades para determinar con precisión el total de la población indígena y las zonas en donde es predominante su presencia. Se

ha observado que los censos nacionales toman en cuenta la lengua materna como criterio único de identificación de los pueblos indígenas, a pesar de que el Convenio N° 169 de la OIT señala que se requiere del concurso de criterios tanto objetivos (lengua, cultura, historia) como subjetivos (autoidentificación). Este problema conceptual dificulta aún más la estimación correcta de la demanda de EIB, es decir, del número de niños, adolescentes, jóvenes y adultos indígenas, que deben ser atendidos con programas EIB.

6. En los censos nacionales existen algunas limitaciones de tipo operativo que agudizan el subregistro de la población indígena: a) reducido número de lenguas originarias consideradas en la cédula censal b) omisión del procesamiento estadístico del ítem “*Otra lengua nativa*”, c) la pregunta sobre lengua materna está dirigida únicamente al jefe de familia, d) se contabiliza sólo a la población indígena mayor de tres años de edad, e) en las zonas urbanas se omite preguntar por la lengua con la que se aprendió a hablar, pues se asume a priori que es el castellano, y f) se omite preguntar a la persona que tiene el castellano como lengua materna, si además habla otras lenguas originarias.

Mapa Etnolingüístico

7. El Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA) no ha concluido la validación de un mapa etnolingüístico que permita identificar con mayor exactitud las diferentes etnias y lenguas originarias existentes en el territorio nacional. Esta validación permitirá, además, avanzar

en la determinación de la demanda de la EIB según las diversas etnias que existen en el país.

ESCUELA EIB Y DOCENTE EIB

8. La supervisión ha evidenciado que la DIGEIBIR maneja una definición de *escuela EIB* desde la perspectiva de la demanda, es decir de las escuelas que requieren programas EIB (por criterios de lengua, cultura de los estudiantes, de territorio y autoadscripción de la escuela), y no una definición de escuelas que desarrollan programas de EIB. Esta última definición es muy importante porque permitiría estimar por ejemplo la población que asiste o está matriculada en escuelas que desarrollan estos programas y evaluar las estrategias desarrolladas en dichas escuelas. La indefinición de escuela que desarrollan programas de EIB acarrea adicionalmente confusión en su planificación e implementación a nivel descentralizado.

Propuesta de PLANMED

9. Ante la ausencia de un concepto consensuado de escuela EIB, las Unidades de Estadística Educativa (UEE) y de Medición de la Calidad Educativa (UMC), órganos del PLANMED, han desarrollado metodologías que les han permitido tener información preliminar acerca del nivel de logro de los estudiantes de cuarto grado de escuelas EIB, así como de la cobertura de éstas. A este respecto se tiene que sólo el 8.3% de escuelas de nivel inicial y el 12.1% de nivel primaria desarrollan aprendizajes en la lengua materna de los alumnos. Se puede contar además

hasta 23 pueblos indígenas en donde las escuelas de nivel primario respectivas no desarrollan en ningún caso aprendizajes en la lengua materna. En el nivel inicial este número se eleva a 26.

10. Para la Defensoría del Pueblo estas iniciativas de PLANMED son importantes y han permitido conocer que el número de escuelas que aplicaría la EIB es bastante reducido y poco estable, y que las estrategias desarrolladas no están dando resultados en los aprendizajes. No obstante al no existir una definición consensual de las escuelas que desarrollan programas EIB, la información no es confiable, y los resultados deben ser considerados sólo referenciales según señala el PLANMED. Corresponde pues a la DIGEIBIR, en su calidad de ente rector de la EIB, revisar dichas propuestas, mejorarlas o proponer una definición distinta a fin de que pueda ser discutida y aprobada.

Docente EIB

11. La DIGEIBIR tampoco ha precisado quién es un *docente EIB*. Este vacío no permite determinar si se trata del profesional con formación inicial en EIB, del que ha recibido formación en servicio en EIB, o aquel que tiene otras características. Definir al *docente EIB* es importante, especialmente para la planificación de los procesos de capacitación docente y para la contratación de docentes en zonas con poblaciones indígenas ya que ello permitiría una mejor identificación y selección de docentes que han de ser capacitados y contratados. Este vacío también se ha observado en los demás niveles de gestión de la EIB.

Evaluación del Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural

12. El Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, aprobado mediante la R.D. N° 176-2005-ED, no ha sido evaluado desde que fue creado, según lo han manifestado los propios funcionarios de la DIGEIBIR. Esta omisión no permite generar información sobre los principales avances y dificultades en la implementación del programa EIB, así como tomar decisiones para la mejora de su gestión.

CURRÍCULO

13. El Diseño Curricular Nacional (DCN) se caracteriza por ser *flexible, abierto y diversificable*; sin embargo, estos rasgos no se estarían evidenciando en el área de Educación Religiosa, en donde se ha optado por la enseñanza de la religión católica, dejándose de lado otras formas de espiritualidad y religiosidad como las que practican los pueblos indígenas y otras poblaciones.
14. Según el inc. f) del art 43 y el inc. c) del art. 44 del Reglamento de Organización y Funciones del MED (D.S. 006-2006-ED), la DIGEIBIR y la DEIB, respectivamente, tienen como función *Diseñar y definir los criterios técnicos para la diversificación curricular en EIB*. Sin embargo, no existe un documento oficial elaborado por estas Direcciones que regule los criterios de diversificación curricular en todas las instancias de gestión.

15. Las DRE y las UGEL tienen la responsabilidad de elaborar instrumentos para la diversificación curricular (Diseño, Propuesta o Lineamientos Curriculares Regionales, en el caso de las DRE, y Orientaciones para la diversificación curricular, en el caso de las UGEL). Estos instrumentos son un importante insumo para que los docentes elaboren el Proyecto Educativo Institucional (PEI), el Proyecto Curricular de Centro (PCC) y sus Diseños Curriculares Diversificados (DCD).

De acuerdo con datos proporcionados por las 45 UGEL supervisadas, 25 de ellas no cumplieron con elaborar orientaciones para la diversificación curricular (12 de la región andina y 13 de la región amazónica). Y de las 18 que sí lo hicieron, sólo 14 cumplieron con distribuir este documento a las escuelas (8 de la región andina y 6 de la región amazónica).

En el caso de las DRE, se tiene que la mayoría de las regiones supervisadas cuenta con alguno de los documentos orientadores de la diversificación curricular (sólo Amazonas y Pasco no lo hicieron).

En la supervisión que se realizó en las escuelas seleccionadas, se observó que la mayoría de docentes trabaja directamente con el DCN, es decir, no hacen diversificación curricular.

16. Las principales razones que aducen las UGEL por las cuales no elaboraron lineamientos u orientaciones para la diversificación curricular son: falta de presupuesto y de especialistas, no priorización de dicha labor en el Plan Operativo Institucional (POI) y falta de capacitación en el tema.

Por otro lado, según lo manifestado por los responsables de las DRE y las UGEL supervisadas, las principales dificultades que tienen los docentes de las escuelas EIB para realizar la diversificación curricular son: debilidades en la formación y capacitación, debilidades en la gestión institucional, y carencia de un DCN pertinente y realista.

FORMACIÓN INICIAL EN EIB

Disminución de ingresantes y de ISP en las carreras de EIB

17. La Formación Inicial es la que dota de saberes disciplinarios y pedagógicos al futuro docente y la que debe asegurar el desarrollo de sus capacidades personales, sociales y profesionales para desempeñarse de acuerdo a las necesidades de aprendizaje de los alumnos y las instituciones en distintos contextos educativos. Lamentablemente en nuestro país, la Formación Inicial en EIB ha ingresado a una etapa crítica. Se ha producido una disminución significativa de ingresantes a las carreras de EIB y de ISP que ofertan esta especialidad. En cuatro años (período 2007-2010) de un total de 1,928 postulantes sólo ingresaron 95.

Al 2010, sólo **cinco** ISP y **cuatro** universidades, en todo el país, ofrecieron la especialidad de EIB. Regiones como Amazonas, Apurímac, Cusco, Huánuco, Junín, Madre de Dios, Pasco y San Martín que tienen un alto porcentaje de población indígena no cuentan con un ISP o una universidad que ofrezca esta especialidad.

El Sistema de evaluación y las pruebas para el ingreso a los ISP en la especialidad de EIB

18. El sistema de evaluación para el ingreso a los ISP funciona bajo un mismo esquema tanto para los postulantes indígenas como para los no indígenas, lo que evidencia un tipo de evaluación homogeneizante. Y pese a los esfuerzos del MED por corregir las deficiencias del actual sistema de evaluación, éste continúa siendo inadecuado para el ingreso a las carreras de EIB.

Una de las consecuencias de este sistema es que los postulantes de los pueblos indígenas están siendo relegados en sus pretensiones de acceder a un ISP. Un claro ejemplo es que en el período 2007 - 2009, a nivel nacional, sólo ingresaron 16 postulantes a las carreras de EIB.

19. La Prueba de la Fase Nacional, pre-requisito para pasar a la Fase Regional, tal y como está planteada, representa un gran obstáculo para el ingreso de postulantes de los pueblos indígenas a las carreras de EIB. Según el peso preponderante que se le ha asignado (70%), en comparación con el otorgado a la Fase Regional (30%), parece estar pensado para contextos urbanos y no para rurales. Un ejemplo es que en esta etapa, en el caso de los postulantes a las carreras de EIB, no se está evaluando el manejo de la lengua originaria y el conocimiento de la cultura, aspectos fundamentales para el ejercicio de esta especialidad.

Asimismo, la prueba de esta fase, que está orientada a seleccionar a los postulantes con mayor desarrollo

de sus capacidades comunicativas y matemáticas y con dominio de conocimientos generales básicos, no toma en cuenta que el nivel de desarrollo de estas capacidades y conocimientos es muy bajo en los estudiantes de los pueblos indígenas debido a las precarias condiciones en las que se desarrolla la educación primaria y secundaria en las zonas rurales.

20. La matriz de especificaciones de la Fase Regional presenta algunos vacíos y no está ponderada adecuadamente respecto a los contenidos que se evalúan. Se da mayor peso a aspectos generales como los rasgos de personalidad y la aptitud vocacional (15%) –aplicable a todas las especialidades– y un menor peso a la aptitud para la especialidad (10%) que es mucho más importante en la formación docente en EIB ya que comprende la evaluación de las habilidades para la especialidad y para el nivel al que postula.

Otro aspecto poco claro de esta matriz es el ítem denominado *Otros*, en donde no se precisa los contenidos que deben evaluarse sino que éstos quedan a discreción de la Comisión Regional de Admisión. Esta imprecisión estaría permitiendo la evaluación de aspectos que poco o nada tienen que ver con el perfil del docente EIB.

La nivelación académica para postulantes EIB

21. En razón al bajo número de ingresantes a la especialidad de EIB y a la presión ejercida por los pueblos indígenas y otros actores de la sociedad involucrados con la EIB, a partir del año 2010 se estableció la denominada *nivelación académica* para los postulantes a las carreras de EIB que no

alcanzaran el calificativo mínimo aprobatorio. Esta decisión constituye un importante esfuerzo del MED; sin embargo, es una medida aún insuficiente para dar solución a la problemática de la formación inicial de docentes en EIB.

22. En el año 2010, de 458 postulantes sólo 67 pasaron al ciclo de nivelación. De estos últimos, únicamente 55 postulantes tuvieron la posibilidad de seguir estudios en este ciclo. En Puno, Ucayali, Apurímac y Loreto, pese a tener estudiantes con notas entre 11 y 13.99 –tal como lo establecía la R.M. N° 024-2010-ED– no se abrieron ciclos de nivelación por haber tenido menos de cinco postulantes. De los 55 postulantes que siguieron la nivelación académica, 13 lograron su ingreso al obtener, durante todo el proceso, la nota mínima aprobatoria, es decir, 14.
23. De acuerdo a la R.M. N° 0408-2010-ED, norma que viene regulando el proceso de admisión a los ISP en el 2011, la participación en la nivelación académica se ha ampliado a todos los postulantes que no alcance 14 en la Primera Fase y hasta completar el número de vacantes no cubierto en el proceso de admisión.

Según los resultados de la primera fase, son 372 postulantes los que están aptos para recibir nivelación académica en el 2011.

Criterio técnico para el establecimiento de la nota 14

24. La DIGESUTP no ha podido explicar con claridad el criterio técnico pedagógico que asumió para

establecer, a partir del año 2007, la nota 14 como valla para el ingreso a los ISP. Una de sus respuestas sugiere que la decisión se tomó para disminuir el número de ISP debido a la sobreoferta de docentes a nivel nacional. De otro lado, del análisis de la norma respectiva se desprende que se busca seleccionar a los estudiantes más idóneos, en relación a su futuro desempeño docente.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo es enfática en señalar, en primer lugar, que en el caso de docentes de EIB no existe superávit sino más bien déficit. Los resultados definitivos del II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007 nos muestran que existe necesidad de maestros especializados en EIB pues aproximadamente el 60% de maestros de las comunidades nativas no hablan la lengua indígena de la localidad donde labora.

Y en segundo lugar, que para seleccionar a los estudiantes más idóneos para las carreras de EIB es indispensable que el Estado genere previamente las condiciones necesarias para que la EBR en las zonas donde se concentran las poblaciones indígenas, cumpla estándares mínimos de calidad. De esa forma, los postulantes de dichas poblaciones podrían tener iguales oportunidades que los postulantes de las zonas urbanas.

Contenido y pertinencia de las pruebas de ingreso a los ISP

25. No ha sido posible analizar los contenidos y la pertinencia de las pruebas de ingreso a los ISP

debido a que la DIGESUTP no proporcionó a la Defensoría del Pueblo copia de las mismas. Los argumentos esgrimidos para la negativa fueron que las pruebas nacionales no podían ser publicadas en su totalidad (sólo liberaron 10 preguntas) para evitar la pérdida de validez de las preguntas, por el alto costo de elaboración y revisión de las mismas, por la necesidad de contar con un banco de preguntas suficientes para usarlas en los siguientes procesos de selección.

Sin embargo, hay antecedentes de publicación de pruebas nacionales por el MED, tal es el caso de los exámenes del Concurso Público para Nombramiento Docente 2008.

Responsabilidad de la DIGEIBIR respecto a la formación docente

26. Según el art. 43, inc. g) del Reglamento de Organización y Funciones del MED, la DIGEIBIR tiene la función de *establecer las necesidades de formación inicial y en servicio de profesores en Educación Intercultural, Bilingüe y Rural que deberá tener en cuenta el Sistema de Formación Docente Continua del Ministerio de Educación*; sin embargo, esta Dirección no cuenta con información sobre el número docentes formados y capacitados en EIB ni de docentes contratados en plazas de esta especialidad. Tampoco han podido informar sobre el número de docentes que se requiere para satisfacer las necesidades educativas de los pueblos indígenas.

El Diseño Curricular Básico Nacional para las Carreras de EIB

27. La DIGESUTP ha elaborado y aprobado nuevos diseños curriculares básicos nacionales (DCBN) para las carreras de Educación pero aún no hay uno para la especialidad de EIB. Según esta Dirección, el DCBN para la EIB está en proceso de construcción, lo cual significa que no se ha priorizado esta labor aún cuando el art. 5 de la Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, establece que es deber del MED promover la elaboración y aplicación de planes de estudio y contenidos curriculares que reflejen la pluralidad étnica y cultural de la nación en todos los niveles educativos, prestando particular atención a las necesidades, intereses y aspiraciones de los pueblos indígenas en sus respectivas zonas.

El fortalecimiento de las capacidades de los formadores de docentes EIB

28. Los esfuerzos del MED orientados al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de los formadores de la especialidad de EIB son muy débiles. Según diagnósticos del MED, la mayoría de formadores de los ISP para responder a las exigencias de los currículos de formación docente han asumido procesos de autoformación. Asimismo, el MED identificó la presencia de docentes formadores con poca preparación pedagógica y deficiencias en el manejo del sustento teórico. Frente a esa problemática, el fortalecimiento de capacidades de los formadores, especialmente de las carreras de EIB, es un imperativo que debiera comprender no sólo talleres de reflexión o de capacitación esporádicos sino acciones sistemáticas y sostenidas.

CONTRATACIÓN DOCENTE

Acreditación de formación en EIB y conocimiento de la cultura local

29. Las normas que rigen los procesos de contratación docente, no exigen a los postulantes a una plaza EIB, acreditar la formación inicial o en servicio en la especialidad de EIB. Lo mismo ocurre respecto al conocimiento de la cultura que a pesar de ser considerado de gran importancia para los pueblos indígenas dado que les permite recuperar, mantener y fortalecer su identidad, la legislación vigente tampoco exige su acreditación o verificación por parte del comité de contratación docente.

Como consecuencia de la falta de exigencia de estos requisitos, en el proceso de contratación del 2010 en las UGEL supervisadas se contrató en plazas EIB a 87 docentes no titulados y a 530 docentes no especializados en EIB. Ello podría deberse, entre otras razones, a la existencia de un número reducido de docentes con especialidad en EIB.

30. Debido a la falta de normativa que regule los criterios objetivos de evaluación y de certificación del dominio de la lengua originaria por los postulantes a una plaza EIB, los Comités de Contratación optaron por establecer criterios de evaluación subjetivos y dispares, llegando a considerarse, en algunos casos, como criterios los rasgos físicos, el uso del vestuario local, la partida de nacimiento, la práctica de los valores, etc.

Desconocimiento de la demanda y oferta de docentes EIB

31. Según lo dispuesto por el artículo 4° de la Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, es deber del MED promover la incorporación, por nombramiento o contrato, de personal docente indígena hablante de la lengua del lugar donde ejercerá función docente para que pueda darse un adecuado y efectivo proceso de aprendizaje. No obstante, la gran mayoría de las DRE y las UGEL supervisadas no han podido determinar el número de docentes especializados en EIB, según lengua indígena que se requiere para atender a los niños, niñas y adolescentes indígenas, en sus respectivas jurisdicciones. Esta falta de información, como ya se ha advertido, es un problema general de la gestión de la EIB.
32. La gran mayoría de las DRE y de las UGEL supervisadas desconocen el número de docentes contratados en las escuelas EIB de su jurisdicción según el perfil profesional (con/sin formación, con/sin capacitación en EIB). Sólo cuatro DRE y 12 UGEL demostraron contar con dicha información.

Identificación de plazas vacantes

33. En la etapa de convocatoria del proceso de contratación docente 2010, al momento de publicar las plazas vacantes para contratos más de la mitad de las DRE supervisadas no cumplieron con identificar de manera indubitable las plazas vacantes pertenecientes a las instituciones educativas bilingües, tal como lo dispone la Directiva N° 012-2010-ME/SG-OGA-UPER. Ello originó que

docentes de otras especialidades distintas a las de EIB, postularan, y en algunos casos, ganaran el concurso en dichas plazas.

Conformación inadecuada de los Comités de Contratación

34. En el proceso de contratación docente 2010, la mayoría de los Comités de contratación conformados en las UGEL supervisadas no incluyeron entre sus miembros a un docente bilingüe que pudiera certificar el dominio de la lengua indígena de los postulantes a una plaza EIB a pesar de lo dispuesto por la Directiva N° 012-2010-ED-ME/SG-OGA-UPER. Esta situación ocasionó que en dichas UGEL se presentaran dificultades para cumplir con esta labor y, consecuentemente, que se contrataran docentes que no cumplían con el requisito de dominio de la lengua.
35. Vacíos normativos respecto a la conformación de los Comités de contratación docente, originaron que más de la mitad de las UGEL no permitieron, en el proceso de contratación, la participación activa de los padres de familia indígenas o de las asociaciones indígenas que los representan.
36. La actual norma legal que rige el proceso de contratación docente circunscribe la participación de los padres de familia indígenas a realizarlo a través del CONEI, sólo en calidad de veedores del proceso lo cual restringe su participación activa.

Cumplimiento de plazos para la contratación

37. Según la Directiva N° 012-2010-ED-ME/SG-OGA-UPER la fecha límite para la finalización de los procesos de contratación docente en el año 2010 fue el 26 de febrero; sin embargo, nueve UGEL iniciaron este proceso en el mes de marzo (dos de ellas, incluso lo concluyeron en abril). Como consecuencia de ello, los docentes contratados fuera del plazo establecido iniciaron tardíamente las labores escolares en sus respectivas escuelas EIB, transgrediendo la *Directiva para el desarrollo del año escolar 2010* que dispuso que el año escolar se iniciara el 01 de marzo.

REASIGNACIÓN DOCENTE

38. Conforme lo establece la normativa legal vigente, la reasignación docente es la acción de administración de personal mediante la cual el profesor se desplaza de un cargo a otro igual o similar en cualquiera de las áreas magisteriales sin modificar el nivel magisterial alcanzado.

Desconocimiento del perfil profesional de los reasignados

39. La mayoría de las UGEL supervisadas carece de información sobre el número de docentes reasignados a escuelas EIB según su formación profesional. La situación es aún más grave en las DRE supervisadas, pues ninguna de ellas acreditó poseer dicha información.

Problemas más recurrentes

40. Durante la supervisión realizada se ha identificado que los problemas más recurrentes en los procesos de reasignación docente llevados a cabo por las UGEL supervisadas, son la falta de docentes especializados en EIB y la falta de experiencia de estos profesionales en la especialidad. Ello ha conllevado a que en escuelas EIB se reasignen docentes no especializados en EIB.

Debilidades en el proceso de evaluación

41. La legislación vigente, no precisa sí en los casos de plazas EIB, los comités de evaluación para la reasignación docente, deben estar integrados por un docente bilingüe, quien tenga como función evaluar el dominio del idioma y conocimiento de la cultura local a los postulantes, lo cual ha originado que, en la actualidad muchos comités no verifiquen estos requisitos.
42. La legislación vigente no establece los criterios objetivos de evaluación o procedimientos que deben realizar los comités de evaluación, con la finalidad de verificar si los postulantes a la reasignación en una escuela EIB cumplen los requisitos de dominio de la lengua indígena y el conocimiento de la cultura local.

FORMACIÓN EN SERVICIO EN EIB

El PRONAFCAP es formación en servicio

43. El Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (Pronafcap) viene desarrollando un importante esfuerzo en el desarrollo y mejoramiento de las capacidades, conocimientos, actitudes y valores de los docentes en general, con el objetivo fundamental de mejorar el proceso aprendizaje-enseñanza en las aulas. Debe, asimismo, destacarse la implementación del Programa Especializado en EIB; sin embargo, es importante señalar que la formación en servicio no puede suplir la Formación Inicial que deben tener los docentes que laboran en las escuelas EIB.

Participantes en el PRONAFCAP

44. La decisión de MED de convalidar la evaluación censal del 2007 con la evaluación que se rinde para el nombramiento o incorporación a la Carrera Pública Magisterial ha permitido ampliar el acceso de docentes EIB al PRONAFCAP. Sin embargo, se observa que aún hay docentes de EIB que están fuera de toda posibilidad de ser tomados en cuenta por este Programa de formación y capacitación, es el caso de los docentes nombrados que por alguna razón no pudieron rendir la evaluación censal del 2007 y aún no se han incorporado a la Carrera Pública Magisterial.

Desatención del nivel secundario

45. El Programa Básico del PRONAFCAP para docentes EIB ha priorizado la atención a los niveles de Educación Inicial y Educación Primaria, y no está tomando en cuenta al nivel secundario. Esta situación afecta no sólo a los docentes que laboran en dicho nivel sino también a los adolescentes que al tener profesores sin formación docente en la especialidad, sin capacitación ni actualización, reciben una educación deficiente y poco pertinente, lo que no les permite superar obstáculos académicos, como por ejemplo, las pruebas de ingreso a los ISP.

Cobertura del Programa Especializado

46. El Programa de Especialización en EIB es un acierto del MED, sin embargo su cobertura aún es restringida: durante el 2010 se consideró la especialización en quechua y aimara, y se dio únicamente en cuatro regiones del país: Cusco, Puno, Huancavelica y Apurímac.

Según los responsables del PRONAFCAP son dos las principales limitaciones para implementar este Programa en la zona amazónica: la poca oferta de instituciones capacitadoras que brinden el servicio, y la normalización sólo de algunas lenguas amazónicas. Es necesario analizar si estas son las únicas causas.

Al respecto es necesario señalar que existen instituciones con amplia experiencia en formación inicial y en servicio de docentes en EIB que podrían asumir esta tarea, y que varias lenguas ya cuentan

con alfabetos normalizados con los que se podría desarrollar las capacitaciones.

Oferta de instituciones y de docentes capacitadores en EIB

47. Son tres las principales dificultades que ha identificado el PRONAFCAP respecto a la formación de docentes en servicio: a) la limitada oferta de instituciones públicas calificadas (universidades e ISP) que garanticen un servicio con estándares mínimos de calidad en formación y capacitación docente, b) la traba burocrática que representa la ley de Contrataciones del Estado que no permite un ágil y oportuno proceso de contratación de instituciones privadas en diferentes regiones del país que sí podrían garantizar procesos de capacitación docente de acuerdo a los estándares requeridos, y c) la carencia de docentes formadores, especialmente de EIB, que reúnan el perfil establecido para la conformación de los equipos institucionales, lo que en algunos casos, ha llevado a la flexibilización de los requisitos en desmedro de la idoneidad profesional y la calidad del servicio.

El PRONAFCAP y las instancias descentralizadas

48. Las normas que regulan el PRONAFCAP (R.M. N° 037-2009-ED y R.M. N° 017-2010-ED) han establecido, por un lado, la conformación de comisiones locales y regionales de coordinación y monitoreo; y, por otro, la delegación a las regiones, de manera progresiva y experimental, las funciones del PRONAFCAP referidas al monitoreo y acompañamiento de la capacitación, siempre y cuando las regiones hayan

desarrollado las capacidades y competencias para gestionar el Programa. Sin embargo, al 2010, en la mayoría de regiones se han conformado las comisiones sólo de manera formal y en ninguna ha habido delegación de funciones.

49. La mayoría de DRE y de UGEL supervisadas han evidenciado un mínimo conocimiento de las acciones desarrolladas por el PRONAFCAP lo que denota falta de coordinación entre este Programa y las instancias descentralizadas. Ello podría deberse a que las instituciones que ejecutan el PRONAFCAP, pese a que los términos de referencia así lo establecen, no dan cuenta de sus acciones a las UGEL y a las DRE; o a los frecuentes cambios del personal en las instancias descentralizadas que no pueden dar cuenta de las acciones realizadas por las anteriores gestiones.

Capacitación de docentes EIB a cargo de las UGEL

50. Según la Ley General de Educación, las UGEL tienen la función no sólo de identificar las necesidades de capacitación de los docentes de su jurisdicción sino de desarrollar programas de capacitación. Pese a este imperativo legal, 12 de las 45 UGEL que fueron supervisadas han declarado que no realizan capacitaciones a los docentes de EIB (siete de la región amazónica y cinco de la región andina).

IMPLEMENTACIÓN DE LA EIB EN EL AULA Y EN LA ESCUELA

51. La Defensoría del Pueblo supervisó la aplicación de la EIB en escuelas con estudiantes de pueblos indígenas amazónicos y andinos del nivel primario. El estudio fue de tipo cualitativo o etnográfico y cuantitativo. Para el estudio cualitativo o etnográfico la selección de escuelas tomó en cuenta dos criterios: el sociolingüístico y el tipo de docente con que cuenta. Según el primero se distinguieron a) escuelas con niños que tienen la lengua indígena como primera lengua, y b) escuelas de niños indígenas que tienen el castellano como primera lengua.

Según el tipo de docente se consideraron a) escuelas con docente castellanohablante o hablante de otra lengua indígena capacitado, b) escuelas con docente del pueblo indígena capacitado, y c) escuelas con docente del pueblo indígena formado en la especialidad de EIB.

52. Los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2010 que elabora la Unidad de Medición de Calidad Educativa del MED son preocupantes, pues muestran que las estrategias desarrolladas en escuelas consideradas EIB no están dando resultados en el logro de aprendizajes. Más del 54% de los estudiantes indígenas y más del 84% de estudiantes indígenas amazónicos no lograron los aprendizajes esperados en cuanto a comprensión lectora en lengua originaria. Sólo un reducido número de estudiantes evaluados (11.6%) ha logrado desarrollar capacidades lectoras en castellano como segunda lengua.

Las condiciones básicas para el desarrollo de una EIB de calidad

53. De acuerdo al estudio cuantitativo, más de la mitad (54%) de los docentes entrevistados no tiene formación en la especialidad de EIB, y entre los que tienen, la mayoría (71%) no logró concluirla.
54. La observación del trabajo que realizan los maestros indígenas sin formación en la especialidad de EIB ha mostrado que el conocimiento de la lengua y cultura de los estudiantes es una condición importante más no suficiente para el desarrollo de una EIB de calidad. Su formación docente, desde un enfoque monocultural y monolingüe, no les ha permitido desarrollar las capacidades que necesitan para promover aprendizajes enraizados en la cultura de sus pueblos y para desarrollar una educación en y de dos lenguas. Las capacitaciones recibidas en temas puntuales tampoco les han permitido superar estas limitaciones.
55. El cuestionable desempeño pedagógico de los docentes castellano-hablantes y hablantes de otras lenguas indígenas en las clases de Comunicación Integral-lengua indígena, demuestra que es ilusorio, e incluso irresponsable, pretender que estos docentes desarrollen procesos de EIB únicamente con el apoyo de capacitaciones puntuales. Si bien estas podrían ayudarles a promover el desarrollo de la educación intercultural, es necesario señalar que la implementación de una educación en y de dos lenguas requiere de docentes con competencias lingüísticas en lengua originaria y en castellano, y con dominio de estrategias, según estos contextos

particularmente especiales, creativas y variadas para el desarrollo de su trabajo en aula.

Organización y planificación del trabajo escolar

56. En las escuelas no consideradas de EIB (pero ubicadas en zonas con población indígena), la mayoría de los textos utilizados en la ambientación de aula están en castellano o son los únicos que se pueden encontrar.

Los docentes con formación en la especialidad de EIB y aquéllos involucrados en programas de innovación y fortalecimiento de la EIB conducidos por ONGs y organizaciones indígenas son los que más han incorporado referencias a la cultura local en las ambientaciones de aula. Estas referencias no se encuentran o son casi inexistentes en el caso de docentes castellano-hablantes, de los hablantes de otras lenguas indígenas y en la mayoría de docentes de pueblos indígenas que no tienen formación en EIB.

57. La mayoría de docentes trabajan con el Diseño Curricular Nacional únicamente. Los procesos de diversificación curricular que se desarrollan en las instituciones educativas o en redes de docentes se limitan, por lo general, a la inclusión de algunas referencias al contexto local. Algunos docentes de la Amazonia cuentan con programas diversificados que han reformulado perfiles, competencias y capacidades. Sin embargo, estos también resultan insuficientes desde una perspectiva intercultural orientada a promover el diálogo horizontal entre saberes que reconocen y respetan distintas visiones

de la realidad, de la persona, del desarrollo, y diferentes maneras de concebir, organizar y transmitir el conocimiento.

58. El desarrollo de la EIB supone procesos de planificación sistemática sobre el uso de lenguas en la escuela. Esto no ocurre en la mayoría de las instituciones educativas visitadas. En aquéllas consideradas de EIB por la UGEL y/o por la plana docente, los maestros cumplen con indicar qué lengua utilizarán en el área de Comunicación Integral aun cuando esto no necesariamente signifique que la pongan en práctica. Sólo algunos de los docentes con formación en la especialidad precisan cuál es la lengua que utilizarán como medio para la construcción de aprendizajes en las diferentes áreas.

59. La educación intercultural bilingüe considera que las lenguas y tradiciones culturales de los pueblos indígenas son los contenidos básicos de los procesos de aprendizaje y que éstos se complementan con el desarrollo de las diferentes áreas temáticas del currículo nacional. Sin embargo, se observan pocas referencias a la cultura local en los documentos de planificación de la mayoría de docentes. Constituyen excepciones algunos maestros con formación en la especialidad EIB y otros que participan en proyectos de innovación en EIB impulsados por diferentes instancias de la sociedad civil.

Desarrollo del trabajo escolar

60. Aun cuando la mayoría de los docentes se esfuerzan por vincular sus clases con elementos

del contexto (identificación de fauna, flora, fiestas, bebidas, alimentos), son pocos los que intentan desarrollar procesos de aprendizaje a partir de los conocimientos, técnicas y visiones del mundo desarrollados por el pueblo indígena. Los pocos que lo hacen son, por lo general, docentes formados en la especialidad EIB. Sin embargo, incluso en estos casos, su discurso se estructura a partir de los conceptos e interpretación que se encuentran en los libros de texto o en las guías didácticas con las que orientan su trabajo, y presentan los conocimientos y visiones locales a partir de dicho marco interpretativo.

61. A partir del estudio cuantitativo se ha podido apreciar que los saberes que los docentes incorporan en los procesos de enseñanza y aprendizaje están referidos, en primer lugar, al medio natural (flores, animales, plantas). Le siguen en frecuencia las historias locales, y las prácticas sociales, como el uso de plantas medicinales. En último lugar se encuentran los saberes referidos a las visiones del mundo y la sociedad (sobre persona y territorio, espiritualidad indígena, familia), lo que puede obedecer a un menor conocimiento de la cosmovisión indígena por parte de los docentes.
62. En las escuelas visitadas se pudo observar muchas diferencias respecto al uso de lenguas. En las escuelas no consideradas EIB pero en las que la L1 de los estudiantes es la indígena, ésta se usa esporádicamente durante el proceso de construcción de aprendizajes aun cuando varios docentes señalan que recurren a ella de manera constante para asegurar la comunicación con los estudiantes.

Cuando la L1 es el castellano, todo el trabajo escolar se desarrolla en esta lengua.

Por otro lado, en las escuelas consideradas EIB, el uso de la lengua originaria (como L1 ó L2) está mayormente circunscrito al desarrollo de las clases de Comunicación Integral. Su utilización como medio para la construcción de aprendizajes depende mucho del tema a tratar, de la capacidad del maestro para elaborar un discurso académico escolar en la lengua, y también del grado en el que se encuentran matriculados los niños.

63. Las horas de Comunicación Integral dedicadas al desarrollo de capacidades en la L1 (lengua indígena o castellano) mayormente se dedican a la comprensión lectora y a la producción de textos. Los escasos momentos que se dan para que los estudiantes se expresen de manera oral generalmente se utilizan como motivación para la escritura. Si bien algunos docentes intentan que todos los niños y niñas participen en los diálogos, esta estrategia termina siendo larga, agotadora y aburrida cuando tienen muchos estudiantes a su cargo.
64. La ausencia de una estrategia sistemática de uso de la lengua originaria como medio para la construcción de aprendizajes en las diferentes áreas, y de un proceso planificado de aprendizaje del castellano como L2, no sólo impide que los estudiantes logren las capacidades previstas por el docente sino que limita sus posibilidades de expresar sus ideas y opiniones sobre los temas tratados en clase y de desarrollar algunos aprendizajes sociales básicos para el ejercicio de una ciudadanía democrática.

65. La mayoría de los docentes observados tiene serias limitaciones para el desarrollo de clases de segunda lengua (indígena o castellano), y ninguno ha organizado a los estudiantes por niveles aun cuando, en algunas aulas, se observaron diferencias significativas en cuanto a su conocimiento de la lengua. Los mayores avances se encuentran en los docentes con formación inicial en la especialidad quienes tratan de promover el desarrollo del enfoque comunicativo (que plantea la necesidad de aprender la lengua a partir de sus contextos reales de uso) para el aprendizaje de la lengua indígena o del castellano como L2. Los docentes sin formación en EIB o solo con formación en servicio, han optado por la traducción de algunas palabras o por utilizar la misma estrategia que manejan en las clases dedicadas al desarrollo de capacidades en la primera lengua.

Estrategias de interacción y participación

66. La mayoría de los docentes observados intenta establecer una relación horizontal con los niños y niñas, y tratan de estimular su participación a través de diálogos. Éstos generalmente se orientan a recuperar sus saberes previos sobre algún tema o a recapitular temas tratados en una clase anterior. No obstante, los diálogos generalmente están condicionados por los docentes, quienes suelen utilizar el patrón de pregunta cerrada-respuesta y ofrecer pistas para que los estudiantes le den la respuesta “correcta”. Muy pocos maestros propician la argumentación y el intercambio de opiniones con los estudiantes.

67. En la gran mayoría de escuelas visitadas, durante las horas de clase los niños y niñas, entre ellos, hablan en castellano. Aun cuando ya no se prohíbe a los estudiantes hablar en lengua indígena, parece mantenerse la idea de que la escuela es un espacio en el que sólo deben hablar en castellano. Resulta paradójico que los únicos dos casos en los que esto no sucede, sean en escuelas que no han sido consideradas de EIB por una UGEL de la zona andina a pesar de que los estudiantes tienen el quechua como L1.

Disponibilidad de materiales para la EIB en la escuela

68. El 64% de escuelas supervisadas no cuenta con materiales de enseñanza en las lenguas originarias, tan necesarios para la implementación de la EIB. La observación in situ permitió conocer que los textos, cuadernos de trabajo, cartillas y otros materiales en lengua indígena, en todas las instituciones educativas visitadas, son insuficientes y escasos. La mayor parte de materiales son cuadernos de trabajo y textos del área de Comunicación Integral para los primeros dos o tres grados de la primaria y para el desarrollo de la lengua indígena como L1. Muchos de ellos fueron producidos por instituciones de la sociedad civil, y elaborados hace más de una década. Cabe señalar que en algunas escuelas no se encontró ni un solo material publicado en la lengua indígena, y otras escuelas sólo contaban con textos antiguos y en mal estado de conservación.

69. Los docentes de la mayoría de instituciones educativas visitadas cuentan con poco o ningún

material educativo que haga referencia a las visiones, conocimientos, valores y técnicas de los pueblos indígenas con los que trabajan. Algunas referencias a la cultura local pueden encontrarse en los cuadernos de trabajo de Comunicación Integral en lenguas indígenas producidos por el MED; sin embargo, no todas las escuelas cuentan con ellos.

70. La ausencia de material para la enseñanza de segundas lenguas es otra de las grandes limitaciones que enfrentan los profesores de las escuelas visitadas. En efecto, solo en una de ellas la maestra tenía cartillas para la enseñanza del quechua como segunda lengua. En la mayoría de escuelas EIB, los maestros reclamaron la necesidad de contar con materiales para orientar el aprendizaje del castellano o de la lengua indígena como segunda lengua.
71. El hecho de contar con materiales para el desarrollo de la EIB no necesariamente implica que se utilicen. En muchos casos depende del alfabeto o la variante dialectal utilizada en su redacción. Sin embargo, un factor constante es la falta de costumbre de los docentes de utilizar materiales y revisar la bibliografía disponible.

Escuela y participación

72. El 79% de los padres de familia entrevistados está de acuerdo con la implementación de la EIB, porque ayuda a afirmar la identidad cultural de los pueblos. El estudio cualitativo o etnográfico confirma este hallazgo y establece que la mayoría de padres, madres, comuneros y comuneras se encuentra conforme con el uso de la lengua originaria en la

escuela y que muchos enfatizan la necesidad de que se enseñen la lengua originaria y el castellano.

Por otro lado, el total de entrevistados considera positivo que se incorporen aspectos de la cultura local en los procesos escolares de enseñanza-aprendizaje. Se concluye así, que existe un importante sector de padres de familia que acepta la EIB; por ende es parcial y hasta puede resultar tendenciosa en algunos casos la afirmación en sentido contrario de algunos maestros y funcionarios públicos.

73. La participación de las madres y padres de familia en la escuela se limita a la colaboración en actividades de mejoramiento de la infraestructura, mobiliario y entorno escolar, así como a eventos para la recaudación de fondos. Las pocas instituciones educativas en las cuales las madres y padres participan en los procesos de enseñanza-aprendizaje son aquellas que desarrollan proyectos para fortalecer el vínculo entre escuela y comunidad. La participación de padres y madres en la educación de los hijos es no obstante una oportunidad para involucrarlos en la educación intercultural y bilingüe, y permite además aprovechar los conocimientos y visiones del mundo propios de sus culturas para los procesos de aprendizaje.

MATERIAL EDUCATIVO PARA LA EIB

Producción de material educativo

74. Existe una relación positiva comprobada entre la disponibilidad de materiales educativos y el proceso de aprendizaje. En cuanto a materiales educativos

destinados a los pueblos indígenas, la DIGEIBIR ha cumplido con atender principalmente a los pueblos andinos con materiales en quechua y en aimara; sin embargo, en cuanto a pueblos amazónicos sólo ha podido atender a un tercio del total de registrados por INDEPA. Asimismo, el volumen de producción de materiales educativos para pueblos andinos es superior al de pueblos amazónicos sin existir una relación proporcional con el número de habitantes.

75. La producción total de materiales educativos ha sido también desproporcionada en cuanto a los niveles de educación básica regular atendidos. Así, entre los años 2005 y 2010, el volumen destinado al nivel primario representa el 93.7% del total producido y el destinado al inicial sólo el 6.3%. Cabe señalar que no se han elaborado materiales para el nivel secundario no obstante el PESEM y los Lineamientos de Educación Bilingüe Intercultural establecen que la producción de materiales educativos debe ser para todos los niveles de la Educación Básica Regular (inicial, primaria y secundaria).
76. La producción de material educativo para la EIB ha sido irregular y discontinua entre los años 2005 y 2010. Algunos años la DIGEIBIR produjo materiales educativos para ciertas lenguas originarias y otros elaboró para otras lenguas distintas. Lo mismo ocurrió con los niveles de educación básica regular. Asimismo el año 2008 el MED no produjo ningún tipo de material educativo.
77. Según las DRE y UGEL la producción de material educativo de EIB sido para el área de Comunicación Integral casi exclusivamente. En menor cantidad

se ha elaborado para el área de Lógico Matemática. Preocupa la cantidad mínima de material educativo producida en Ciencia y Ambiente, y Personal Social.

78. En los últimos años se han conformado equipos regionales de producción de materiales educativos de EIB, lo que resulta muy positivo. No obstante, muchas DRE y UGEL coinciden en señalar que la elaboración de materiales educativos de EIB presenta problemas de presupuesto, de logística, así como de falta de capacitación del personal responsable de la producción de materiales.

Normalización de lenguas y material educativo para la EIB

79. Se aprecia un avance en la normalización de lenguas originarias, aunque considerando el Mapa Etnolingüístico de INDEPA se han normalizado 13 de un total de 66 lenguas originarias. Asimismo la normalización se ha centrado en los alfabetos dejando de considerar otros aspectos gramaticales también importantes para la literacidad como son: la ortografía, la sintaxis y los neologismos. El desafío vigente consiste en trabajar estos aspectos desde la perspectiva de la lengua indígena.

MONITOREO Y ASESORÍA EN LA EIB.

Monitoreo y asesoría a las escuelas EIB.

80. La supervisión realizada permitió conocer que, si bien la mayoría de las DRE y de las UGEL supervisadas realizan visitas de monitoreo y asesoría a las UGEL y/o escuelas EIB de su jurisdicción como mínimo

una vez al año, tres DRE y seis UGEL no efectúan estas labores. Ello se debe, según lo informado por los especialistas de EIB, fundamentalmente al escaso presupuesto asignado, a la lejanía de las poblaciones indígenas en las que se brinda la EIB y a la falta de personal.

Personal que efectúa las visitas de monitoreo y asesoría

81. Durante el 2010, las labores de monitoreo y asesoría a las UGEL y/o escuelas EIB fueron efectuadas no sólo por los especialistas EIB de las DRE y UGEL, respectivamente, sino por especialistas de otras áreas. Así, se tomó conocimiento que, en cinco DRE y once UGEL, del total de las supervisadas, estas labores han sido realizadas por un profesional distinto al especialista EIB, el cual obviamente carece de las competencias necesarias para realizar dicha labor.

Informes de visitas de monitoreo y asesoría

82. De los informes de las visitas de monitoreo y asesoría elaborados por los especialistas EIB u otros profesionales que realizaron dicha labor, y que fueron proporcionados por las DRE y UGEL supervisadas, se observa que la información sobre las actividades realizadas durante el monitoreo y asesoría a las UGEL y/o escuelas EIB es escasa y poco clara, lo que no ha permitido conocer de manera exacta la situación actual y las necesidades de la EIB en ambas instancias.

Perfil profesional, requisitos y funciones de los especialistas EIB

83. La extensa legislación vigente en materia educativa no define el perfil profesional del especialista en EIB ni los requisitos que debe cumplir el profesional que ocupa tal cargo, tampoco señala las funciones específicas que deben desarrollar en las DRE o UGEL. Esta situación ha generado que estas instancias de nivel regional y local, respectivamente, basándose en normas legales de carácter general, formulen sus propios manuales de organización y funciones, estableciendo en ellos las funciones que deben desarrollar los especialistas en educación, por lo que existe en la actualidad una gran disparidad en las funciones que cumplen los especialistas de educación de las diversas áreas y niveles.

Designación de especialistas sin formación en EIB

84. A nivel nacional, durante el 2010, siete DRE y seis UGEL, del total de las que fueron supervisadas, UGEL como especialistas en EIB a docentes que no acreditaron contar con Formación Inicial ni Formación en Servicio en EIB, ello trajo como consecuencia que las visitas de monitoreo y asesoría a las escuelas EIB fueran realizadas por personal carente de las competencias necesarias para realizar dicha labor.

RECOMENDACIONES

RECOMENDAR AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN:

1. Ejecutar la Política de Educación Intercultural Bilingüe reconocida en nuestro marco jurídico a favor de los pueblos indígenas del país, en todos los niveles de la Educación Básica Regular (Inicial, Primaria y Secundaria) y en los ámbitos rural y urbano.
2. Identificar a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos indígenas (según etnia, condición sociolingüística y ubicación geográfica) que requieren una educación intercultural bilingüe, en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales.
3. Determinar, en base a la demanda educativa de los pueblos indígenas, y en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales, lo siguiente:
 - Las instituciones educativas de Educación Inicial, Primaria y Secundaria que deben brindar educación intercultural bilingüe.
 - Las plazas docentes de educación intercultural bilingüe, por tipo de bilingüismo, que se necesitan.
 - Los docentes con formación en educación intercultural bilingüe, por tipo de bilingüismo, que se requieren para dichas plazas.

4. Implementar a nivel nacional un sistema de información sobre la gestión de la política educativa que contenga información actualizada y ordenada de la educación intercultural bilingüe que se desarrolla en las Instituciones Educativas, en las Unidades de Gestión Educativa Local, en las Direcciones Regionales de Educación y en el Ministerio de Educación.
5. Aprobar un nuevo Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe el cual deberá ser consultado con los pueblos indígenas a fin de establecer las metas e indicadores de monitoreo y evaluación de la Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe que no están considerados actualmente en la R.D. N° 176-2005-ED.
6. Emitir una norma técnica sobre la definición del servicio de la educación intercultural bilingüe en la que se describan los factores o componentes de una institución educativa intercultural bilingüe según niveles y modalidades educativas, condiciones sociolingüísticas y tipos de aula según el número de docentes (unidocente, multigrado y polidocente). Incluir en dicha norma las características de un docente para cada tipo de servicio de educación intercultural bilingüe.
7. Constituir un Comité Consultivo Nacional de la Educación Intercultural Bilingüe que garantice la participación de los pueblos indígenas en el proceso de toma de decisiones de la gestión educativa mediante sus organizaciones representativas.

8. Adecuar las competencias y capacidades del área curricular de Educación Religiosa establecidas en el Diseño Curricular Nacional a fin de que sea compatible con los alcances de la Ley N° 29635, Ley de Libertad Religiosa.
9. Analizar el grado de diversificabilidad de las áreas curriculares de Comunicación, Ciencia y Ambiente y Personal Social del Diseño Curricular Nacional a fin de garantizar su pertinencia para la Educación Intercultural Bilingüe.
10. Regular los lineamientos o criterios técnicos para la diversificación curricular de la educación intercultural bilingüe que sean aplicables a todas las instancias de la gestión educativa, a fin de permitir un efectivo proceso de diversificación del Diseño Curricular Nacional.
11. Incrementar la oferta de formación docente en educación intercultural bilingüe para atender la diversidad lingüística y cultural de los pueblos indígenas. Como medida prioritaria, reactivar y/o crear instituciones que oferten la carrera de educación intercultural bilingüe en las regiones que lo necesitan.
12. Promover el acceso de los jóvenes indígenas a las carreras de educación intercultural bilingüe, a nivel nacional, brindando incentivos para su ingreso y formación en dicha carrera. La evaluación de ingreso a estas carreras debe considerar preponderantemente el conocimiento de la lengua y la cultura indígenas que se prevé atender.

13. Aprobar el Diseño Curricular Básico Nacional (DCBN) para las carreras de educación intercultural bilingüe que garantice la calidad de la Formación Inicial de los docentes de dicha especialidad.
14. Implementar programas de capacitación sostenidos y de carácter descentralizado, orientados a fortalecer las capacidades de los docentes formadores que enseñan en las carreras de educación intercultural bilingüe de los Institutos Superiores Pedagógicos y las Universidades.
15. Fortalecer los Programas Especializados de Formación en Servicio dirigidos a los docentes que laboran en instituciones educativas que deben brindar educación intercultural bilingüe. Como medida prioritaria, desarrollar programas especializados de capacitación en la región amazónica y en las zonas andinas donde aún no se han implementado.
16. Modificar la normatividad sobre los procesos de contratación y reasignación de docentes en plazas pertenecientes a escuelas que deben brindar el servicio de educación intercultural bilingüe, tomando en cuenta el siguiente orden de prelación para su designación:
 - Docente bilingüe que conoce la lengua y la cultura del pueblo indígena y que tiene formación inicial en la carrera de educación intercultural bilingüe.
 - Docente bilingüe de otra especialidad que conoce la lengua y la cultura del pueblo indígena y que tiene post grado en educación intercultural

bilingüe o capacitación en el Programa Especializado en educación intercultural bilingüe del Ministerio de Educación.

- Docente bilingüe de otra especialidad que conoce la lengua y la cultura del pueblo indígena.

Los casos no contemplados en los supuestos antes señalados serán resueltos por el Comité de Contratación o Reasignación con la participación de los padres de familia o de los representantes comunales.

17. Desarrollar un plan de diseño, elaboración y distribución de materiales educativos en L1 (lengua indígena o castellano) y en L2 (castellano o lengua indígena) para garantizar la cobertura de todas las lenguas indígenas y todos los niveles educativos.
18. Normar el perfil profesional de los especialistas de educación intercultural bilingüe y establecer las funciones específicas que deben desarrollar en las Unidades de Gestión Educativa Local, en las Direcciones Regionales de Educación y en el Ministerio de Educación.
19. Ejecutar programas de capacitación, sostenidos y de carácter descentralizado, dirigidos a los especialistas de educación intercultural bilingüe de las Unidades de Gestión Educativa Local, de las Direcciones Regionales de Educación y del Ministerio de Educación, con la finalidad de mejorar su desempeño técnico pedagógico.
20. Fortalecer la institucionalidad y la gestión de la Dirección General Intercultural Bilingüe y Rural

(DIGEIBIR) para dotarla de una mayor capacidad que le permita cumplir sus funciones respecto a la implementación de la Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe.

21. Ampliar la asignación presupuestal para la Educación Intercultural Bilingüe, priorizando la inversión en capacitación y formación docente, producción y distribución de materiales educativos, y actividades de monitoreo y asesoría.

RECOMENDAR A LOS GOBIERNOS REGIONALES:

22. Ejecutar la Política Regional de Educación Intercultural Bilingüe en los tres niveles de la Educación Básica Regular (Inicial, Primaria y Secundaria) y en los ámbitos rural y urbano, en concordancia con la Política Nacional.
23. Garantizar la participación de los pueblos indígenas en los procesos de la gestión de la educación intercultural bilingüe. Asimismo, facilitar la participación de los líderes de las organizaciones indígenas representativas en los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE) y en los Consejos Participativos Locales de Educación (COPALE).
24. Cumplir con la aprobación de los *Lineamientos para la Diversificación Curricular Regional y las Orientaciones para la Diversificación Curricular*, los cuales deben ser elaborados con participación de las organizaciones indígenas.
25. Impulsar el incremento de la oferta de formación docente en educación intercultural bilingüe para

atender la diversidad lingüística y cultural de los pueblos indígenas de la región.

26. Identificar, en la etapa de convocatoria de los procesos de contratación o reasignación docente, las plazas vacantes que pertenecen a las Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe. Para tal efecto, debe publicarse claramente la L1 (lengua indígena o castellano) y la L2 (castellano o lengua indígena) que se requiere en cada plaza.
27. Contratar o reasignar docentes en plazas pertenecientes a escuelas que deben brindar el servicio de educación intercultural bilingüe, tomando en cuenta el siguiente orden de prelación para su designación:
 - Docente bilingüe que conoce la lengua y la cultura del pueblo indígena y que tiene formación inicial en la carrera de educación intercultural bilingüe.
 - Docente bilingüe de otra especialidad que conoce la lengua y la cultura del pueblo indígena, que tiene post grado en educación intercultural bilingüe o capacitación en el Programa Especializado en educación intercultural bilingüe del Ministerio de Educación.
 - Docente bilingüe de otra especialidad que conoce la lengua y la cultura del pueblo indígena.

Los casos no contemplados en los supuestos antes señalados serán resueltos por el Comité de Contratación o Reasignación con la participación de los padres de familia o de los representantes comunales.

28. Mejorar la calidad de los programas de capacitación docente organizados por las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local, previa identificación y priorización de las necesidades de capacitación en el marco de sus funciones.
29. Impulsar la elaboración de materiales educativos apropiados para la educación intercultural bilingüe en las lenguas indígenas de la región y en coordinación con el Ministerio de Educación.
30. Incrementar el número de especialistas en educación intercultural bilingüe así como las visitas de monitoreo y asesoría a las Unidades de Gestión Educativa Local y a las Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe. Asimismo, mejorar los mecanismos utilizados para dicha labor.
31. Designar en el cargo de especialista en educación intercultural bilingüe al docente bilingüe que conoce la lengua y la cultura del pueblo indígena y que tiene formación inicial en la carrera de educación intercultural bilingüe. En su defecto, al docente bilingüe de otra especialidad que conoce la lengua y la cultura del pueblo indígena y que tiene post grado en educación intercultural bilingüe o capacitación en el Programa Especializado en educación intercultural bilingüe del Ministerio de Educación.
32. Apoyar la formación de redes de Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe para fortalecer las capacidades de los docentes, especialmente en cuanto a estrategias pedagógicas y diversificación curricular.

33. Ampliar la asignación presupuestal para la Educación Intercultural Bilingüe.

RECOMENDAR A LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS:

34. Determinar e informar a la UGEL de su jurisdicción, el número de niños, niñas y adolescentes indígenas que necesitan de educación intercultural bilingüe. Estos datos tendrían que ser desagregados según sexo, etnia, condición sociolingüística y ubicación geográfica.
35. Promover la participación de los pueblos indígenas en el Consejo Educativo Institucional (CONEI).
36. Cumplir con la aprobación del *Proyecto Curricular de Institución Educativa* y la elaboración de las *Programación Curriculares Anuales y las correspondientes Unidades Didácticas* por los docentes, instrumentos que deben incluir la Educación Intercultural Bilingüe.
37. Supervisar el cumplimiento del servicio de educación intercultural bilingüe en la labor pedagógica que desarrolla el docente, para ello, debe tomarse en cuenta los diferentes tipos de Instituciones Educativas según el número de docentes.
38. Promover en el aula la participación de los sabios y líderes de la comunidad, para la transmisión de las prácticas y costumbres locales que contribuya al fortalecimiento de la identidad cultural.

39. Promover el conocimiento de los objetivos y beneficios de la educación intercultural bilingüe en los padres de familia indígenas y propiciar la participación activa en la educación de sus hijos e hijas.

RECOMENDAR AL MINISTERIO DE CULTURA:

40. Validar y oficializar un mapa lingüístico y étnico, previa participación de las organizaciones indígenas.
41. Contar con una base de datos oficial sobre los pueblos indígenas y sus instituciones representativas a nivel nacional, regional y local.

RECOMENDAR AL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA:

42. Levantar información estadística sobre los pueblos indígenas y su distribución territorial urbana y rural en todo el país, en base a los criterios establecidos por el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

RECOMENDAR AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:

43. Incrementar el presupuesto del sector educación para mejorar el acceso y la calidad de la educación de los pueblos indígenas.
44. Emitir normas orientadas a mejorar la institucionalidad del sector educación así como otras que coadyuven a la eficiencia y calidad de la gestión de las diversas entidades de dicho sector.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ, Francisco

2007 *Formación permanente: la reflexión sobre el ejercicio profesional*. Ponencia presentada en las Jornadas sobre Nuevos Desafíos y Alternativas de Acción en la Práctica Educativa, PIMAU, Universidad Nacional de San Juan, octubre.

ANDRADE, Luis y Jorge Iván PÉREZ SILVA

2008 *Las lenguas del Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

AMES, Patricia

2001 *¿Libros para todos? Maestros y textos escolares en el Perú rural*. Lima: CIES-IEP.

BAÑÓN, Rafael y Ernesto CASTILLO (compiladores)

1997 *El análisis de las políticas públicas. La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.

BENAVIDES, Martín, Magrith MENA y Carmen PONCE

2010 *Estado de la niñez indígena en el Perú*. Lima: UNICEF-INEI.

CARE

Año *Por el derecho a la educación para las poblaciones indígenas en el Perú*. Lima: CARE.

CASSANY, Daniel

1995 *La cocina de la escritura*. Barcelona: Anagrama.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

2010 *Proyecto Educativo Nacional en el 2009. Balance y recomendaciones*. Lima: CNE.

2006 *Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*. Disponible en: <<http://www.cne.gob.pe/docs/cne-pen/PEN-Oficial.pdf>>.

CUENCA, Ricardo y Lars STOJNIC

2008 *La cuestión docente. Perú: la carrera pública magisterial y el discurso del desarrollo profesional*. Primera edición. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2008a *La salud de las comunidades nativas: un reto para el Estado*. Informe Defensorial N° 134. Lima: Defensoría del Pueblo.

2008b *Comentarios de la Defensoría del Pueblo sobre proyectos de ley: tierras, predios rurales, comunidades campesinas y nativas*. Informe N° 016-2008-DP/ASPMA.PCN. Lima: Defensoría del Pueblo.

2006 *El reconocimiento estatal de las rondas campesinas. Normas y jurisprudencia*. Documento N° 11 Serie Documentos Defensoriales. Lima: Defensoría del Pueblo.

EGUREN, Mariana; Carolina de BELAUNDE y Natalia GONZALES

2005 *Recursos desarticulados. El uso de textos en la escuela pública*. Lima: IEP.

ESCOBAL, Javier y Carmen PONCE

2010 «Economic Opportunities for Indigenous People

in Rural and Urban Peru». En Benavides, Magrith y Mena 2010.

FLORES, Isabel

2005 «La formación de docentes en servicio». En *La formación de maestros en América Latina. Estudio realizado en diez países*. Lima: Ministerio de Educación-DINFOCAD-PROEDUCA-GTZ.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF) E INSTITUTO DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2010 *Estado de la niñez indígena en el Perú*. Lima: UNICEF .

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF)-PROYECTO REGIONAL ANDINO DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE PARA LA AMAZONÍA (EIBAMAZ)

2008 *Visibilidad e invisibilidad de las culturas de los pueblos indígenas. Estereotipos y posible racismo en los libros de textos escolares (Bolivia, Ecuador y Perú)*. Lima: UNICEF.

GARCÍA LAGUNA, Glicerio

2009 «Líneas de acción para implementar soluciones a problemas institucionales». En *Políticas para propiciar demanda en educación superior pedagógica intercultural bilingüe en la zona amazónica y rural*. Lima: Ministerio de Educación.

GUERRERO ORTIZ, Luis

2009 «Política docente: balance del período». En *La educación en los tiempos del APRA. Balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA
2007 *Estado de la población peruana 2007. Identificación y grupos étnicos*. Lima: INEI.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

2010 *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes en Lenguas Originarias (ECE) 2010*. Unidad de Medición de la Calidad. Lima: Ministerio de Educación

2006 «Metodología integrada para la planificación estratégica. Módulo de planificación estratégica». Secretaría de Planificación Estratégica. Documento de trabajo. Lima.

OLIART, Patricia

2003 El Estado peruano y las políticas sociales dirigidas a los pueblos indígenas en la década de los 90. Disponible en <<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/overviews/perusocpolpuebind.pdf>>.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

2009 *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el Convenio N° 169 de la OIT*. Ginebra: OIT.

POZZI ESCOT, Inés

1993 «Reflexiones sobre la política lingüística peruana». *Amazonía Peruana*, tomo XII, N.° 23, pp.15-26.

1998 *El multilingüismo en el Perú*. Lima: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL
DESARROLLO (PNUD)

2006 *La democracia en el Perú: el mensaje de las cifras*.
Lima: PNUD.

RUIZ BRAVO, Patricia et al.

2006 «Educación y cultura: la importancia de los
saberes previos en los procesos de enseñanza-
aprendizaje». En Benavides, Martín (ed.). *Los
desafíos de la escolaridad en el Perú. Estudio
sobre los procesos pedagógicos, los saberes previos
y el rol de las familias*. Lima: GRADE.

SÁNCHEZ MORENO, Guillermo y equipo técnico de la
Unidad de Capacitación Docente de la DINFOCAD

2006 *De la capacitación hacia la formación en servicio
de los docentes. Aportes a la política (1995-2005)*.
Lima: Ministerio de Educación.

STEIN, Ernesto et al.

2006 *La política de las políticas públicas. Progreso
económico y social en América Latina. Informe
2006*. Washington: Banco Interamericano de
Desarrollo, 2006.

TRAPNELL, Lucy

2009a «¿Forma el Estado a docentes para un país
pluricultural y multilingüe?». *Foro Educativo*,
año VI, N° 16, octubre.

2009b «Algunas reflexiones en torno al enfoque
intercultural del Diseño Curricular Nacional».
Tarea N.º 71, mayo, pp. 13-17.

2002 *Educación superior y pueblos indígenas en el
Perú: evolución, tendencias, características
y perspectivas*. Ponencia preparada para la

Reunión Regional sobre la Educación Superior de los Pueblos Indígenas de América Latina convocada por el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO). Guatemala.

TRAPNELL, Lucy, Albina CALDERÓN y River FLORES
2008 *Interculturalidad, conocimiento y poder: alcances de un proceso de investigación-acción en dos escuelas de la Amazonía peruana*. Lima: Instituto del Bien Común. Fundación Ford.

TRAPNELL, Lucy y Eloy NEIRA
2006 «Situación de la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú». En Luis Enrique López y Carlos Rojas (editores). *La EIB en América Latina bajo examen*. La Paz: Plural PROEIB-Andes.

TRAPNELL, Lucy y Nila VIGIL
2010 «Apuntes críticos para la formación de docentes en EIB». Informe final de consultoría elaborado a pedido del Programa Alianza Perú para la Educación Rural-Ruta del Sol. Lima.

TRAPNELL, Lucy y Virginia ZAVALA
2009 «El abandono de la educación intercultural bilingüe en la política educativa del APRA». En *La educación en los tiempos del APRA. Balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo.

TRAPNELL, Lucy *et al.*
2004 «El currículo diversificado de formación docente EBI en cinco institutos pedagógicos del área andina: Evaluación participativa». Mimeo. Lima: PROEDUCA-GTZ.

TRIVELLI, Carolina

2005 *Los hogares indígenas y la pobreza en el Perú: una mirada a partir de la información cuantitativa*. Lima: IEP.

UNESCO, UNICEF, PNUD y FNUAP

2000 «Educación para todos en las Américas: marco de acción regional». Santo Domingo, 10-12 de febrero.

VALDIVIA, Manuel

2006 «La producción de material educativo para la educación intercultural bilingüe en Ecuador, Perú y Bolivia». Informe de consultoría. UNICEF-EIBAMAZ.

VÁSQUEZ, Enrique

2009 *Niñez indígena y educación intercultural bilingüe en el Perú: estadísticas recientes, preguntas (i) resueltas y tareas pendientes*. Lima: CARE Perú, Save the Children, Tarea, UNICEF, Educa y GIEAR.

VÁSQUEZ, Enrique; Annie CHUMPITAZ y César JARA

2009 *Niñez indígena y Educación Intercultural Bilingüe en el Perú*. Lima: CARE Perú, Educa, Save the Children, Tarea y UNICEF.

VIVANCO, Deyni

2010 *Oferta pública de la educación intercultural bilingüe en el Perú*. Lima: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF-Perú) en apoyo a la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe (DIGEIBIR)-MED.

ZAVALA Virginia y Gavina CÓRDOVA

2010 *Decir y callar. Lenguaje, equidad y poder en la universidad peruana.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

ZÚÑIGA, Madeleine

2009 «Inquietantes respuestas a inquietudes sobre la EIB en el sur andino». Informe de consultoría, agosto.

2008 *La Educación Intercultural Bilingüe: el caso peruano.* Con la colaboración de Nino Bariola y Tilsa Ponce. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.

ZÚÑIGA, Madeleine; Liliana SÁNCHEZ y Daniela ZACHARÍAS

2000 *Demanda y necesidad de educación bilingüe. Lenguas indígenas y castellano en el sur andino.* Lima: Ministerio de Educación, GTZ y KFW.

AGRADECIMIENTOS

La Defensoría del Pueblo expresa su reconocimiento al apoyo prestado por todas las entidades nacionales e internacionales, públicas y privadas, sin cuya generosa contribución no habría sido posible realizar las actividades que se reportan en este informe, especialmente a las instituciones y personas que se mencionan a continuación:

Al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) por el invaluable y permanente apoyo en la *Supervisión Nacional de la Implementación de la Política Pública de Educación Intercultural Bilingüe*, realizada por la Defensoría del Pueblo así como para la presentación y difusión del presente informe. Especialmente a Carmen López y Gisele Cuglievan, por su compromiso con la educación intercultural bilingüe.

A Ana María Robles, Lucy Trapnell, Nila Vigil, Diana Bazán, Liliam Hidalgo, Elena Burga, Sigfredo Chiroque, María Villalobos, Madeleine Zúñiga, Dubner Medina, Virginia Zavala, Manuel Paiba y Martín Vegas, así como a otros expertos en educación, quienes nos brindaron sus opiniones y aportes en las diferentes etapas de la investigación.

A los directores y equipos técnicos de la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe (DIGEIBIR), Dirección General de Educación Básica Regular (DIGEBR), Dirección General de Educación Superior y Técnico Profesional (DIGESUTP), Oficina

de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa (PLANMED) y Unidad de Personal del Ministerio de Educación (UPER), quienes nos brindaron información y opiniones en las diversas reuniones de trabajo que sostuvimos.

A los directores y especialistas de las Direcciones Regionales de Educación y de las Unidades de Gestión Educativa Local que participaron en la supervisión y que tuvieron a bien brindarnos la información solicitada a través de entrevistas y oficios.

A los directores y docentes de las instituciones educativas que nos abrieron sus puertas para poder hacer observaciones del proceso enseñanza-aprendizaje y conocer de cerca la situación de la EIB.

A los padres y madres de familia de los pueblos indígenas, andinos y amazónicos, quienes nos brindaron importante información, y expresaron sus demandas y expectativas sobre la educación de sus hijos e hijas.

Finalmente, y de manera especial, a los niños, niñas y adolescentes de los pueblos indígenas, andinos y amazónicos, quienes con sus sonrisas renovaron nuestro esfuerzo en la tarea de proteger su derecho a una educación de calidad, en su lengua y con respeto a su cultura.

La presente publicación se realizó con el auspicio de:

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF,
Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional-ACDI,
CARE Perú, TAREA Asociación de Publicaciones Educativas
y el Programa Alianza Perú para la Educación Rural-Ruta
del Sol.



Agence canadienne de
développement international

Canadian International
Development Agency

Embajada de 
Canada



únete por la niñez

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



Cooperative for Assistance and Relief Everywhere



Tarea Asociación de Publicaciones Educativas



Programa Alianza Perú para la Educación Rural - Ruta del Sol

Además, se contó con el apoyo de una canasta de fondos financiada, actualmente, por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), en el marco del programa «La promoción de la equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos de la Defensoría del Pueblo».



DEFENSORIA DEL PUEBLO
Con el auspicio de una canasta de fondos

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Página web: www.tareagrafica.com
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582
JULIO 2011 LIMA - PERÚ

