



DEFENSORIA DEL PUEBLO

20 años
defendiendo
tus derechos

Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2021

Una política de Estado imprescindible para
el desarrollo de los pueblos indígenas



DEFENSORIA DEL PUEBLO

20 años
**defendiendo
tus derechos**

**EDUCACIÓN INTERCULTURAL
BILINGÜE HACIA EL 2021**
**Una política de Estado imprescindible
para el desarrollo de los pueblos indígenas**

Serie Informes Defensoriales: Informe N° 174

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 394-398
Lima-Perú
Teléfono: (511) 311-0300W
Fax: (511) 426-7889
Correo electrónico: defensor@defensoria.gob.pe
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, agosto de 2016
1000 ejemplares

El Informe Defensorial N° 174, «Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2021. Una política de Estado imprescindible para el desarrollo de los pueblos indígenas» ha sido elaborado por los comisionados Jhordan Morales Dávila, Sandro Chalco Herrera y Luz Pérez Cotrina, bajo la dirección de Daniel Sánchez Velásquez, Jefe del Programa de Pueblos Indígenas, la supervisión de Alicia Abanto Cabanillas, Adjunta para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas y con la colaboración de las Oficinas y Módulos de la Defensoría del Pueblo de las diferentes regiones del país.

La presente publicación se realizó con el auspicio de una canasta de fondos* financiada por Canadá (2006-2017), AECID (2007-2016), ASDI (2007-2010), Bélgica (2012-2014) y COSUDE (2006-2011), en el marco del programa «La promoción de la equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos» de la Defensoría del Pueblo – Ampliado.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-10559

Diagramación: Carmen Janet Inga Colonia
Impresión: Ediciones Nova Print SAC
Av. Ignacio Merino N° 1546
edicionesnovaprint@gmail.com
Lima-Perú

* www.defensoria.gob.pe/canastadefondos

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA SUPERVISIÓN	11
CAPÍTULO 1	
EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A UNA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE DE CALIDAD	21
CAPÍTULO 2	
POLÍTICA DOCENTE	33
2.1. Oferta y demanda de docentes EIB	34
2.2. Formación docente	38
2.2.1. Formación inicial	38
2.2.2. Formación en servicio	56
2.3. Políticas de estímulo	78
2.4. Contratación y reasignación docente	82
2.4.1. Contratación docente	82
2.4.2. Reasignación docente	88
CAPÍTULO 3	
CURRÍCULO Y MATERIALES EDUCATIVOS PARA LA EIB	91
3.1. Currículo	91
3.1.1. Aprobación del currículo nacional	91
3.1.2. Documentos curriculares regionales	99
3.2. Materiales para la EIB	104
3.2.1. Elaboración de material educativo para la EIB	104
3.2.2. Distribución de materiales educativos para la EIB	109
3.2.3. Uso de materiales educativos para la EIB en la escuela	111
CAPÍTULO 4	
GESTIÓN DESCENTRALIZADA PARA LA EIB	115
4.1. Información para la gestión de la EIB	117
4.2. Coordinación intergubernamental de la EIB	119

4.3. Personal idóneo para la gestión de la EIB	124
4.4. Presupuesto para la gestión de la EIB	130
4.5. Espacios institucionalizados para la participación social	134
CAPÍTULO 5	
ESCUELAS INTERCULTURALES BILINGÜES	137
5.1. Definición y características de la escuela de EIB	137
5.2. Aproximaciones a la actuación pedagógica de los docentes en las escuelas de EIB	139
5.2.1. El uso de las lenguas en los diferentes escenarios lingüísticos	139
5.2.2. Incorporación de saberes propios de la cultura	149
5.2.3. La enseñanza-aprendizaje en las escuelas multigrado	151
5.2.4. Dificultades en el acceso a las instituciones educativas	156
5.3. Relación entre la escuela de EIB y las madres y padres de familia	158
5.4. El rol del director en la gestión de las escuelas de EIB	161
5.5. Evaluación de los estudiantes de las escuelas EIB en el marco de la ECE	165
CAPÍTULO 6	
POLÍTICA DE LENGUAS Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN	171
6.1. Las lenguas originarias en el Perú	171
6.2. Marco jurídico de protección del derecho al uso de las lenguas originarias	177
6.3. La protección del derecho al uso de las lenguas originarias	180
6.4. La política nacional de lenguas, tradición oral e interculturalidad	182
CONCLUSIONES	187
RECOMENDACIONES	203
ANEXOS	213
AGRADECIMIENTOS	223

PRESENTACIÓN

En los últimos años el Estado ha emprendido un conjunto de reformas para mejorar el sistema educativo, lo que ha permitido ampliar la cobertura de la educación primaria y reducir el analfabetismo. Estos logros, sin embargo, no han beneficiado cabalmente a los pueblos indígenas. Si bien las políticas orientadas a garantizar que los estudiantes indígenas accedan a un servicio educativo pertinente comenzaron hace cuarenta años, no tuvieron un apoyo decidido y se desarrollaron de manera precaria. Es más, la educación intercultural bilingüe no era vista como un derecho fundamental que el Estado debía respetar, asegurar, proteger y promover sino como una concesión o liberalidad hacia los pueblos indígenas.

Sin embargo, hay que destacar que en los últimos años el Ministerio de Educación ha buscado revertir esta situación a través de la priorización de la política de EIB. Así, medidas como el incremento del presupuesto, la reformulación de la actual política nacional, la construcción del plan nacional de EIB, de manera conjunta con los pueblos indígenas en el marco de un proceso de consulta previa, la formulación de una nueva propuesta curricular para la formación inicial de docentes de EIB, la implementación de un modelo de acompañamiento pedagógico específico, los estímulos económicos para los docentes de escuelas de EIB, entre otros, son avances muy importantes.

Estos cambios han permitido lograr algunos resultados. La última Evaluación Censal de Estudiantes (ECE- 2014) en lengua originaria muestra que, en relación con el 2012, el grupo de estudiantes indígenas que comprende lo que lee se ha duplicado para el caso de quechua y aimara; y se ha triplicado y cuadruplicado en los casos del awajún y el shipibo. Asimismo, en comprensión lectora en castellano los estudiantes que tienen un nivel satisfactorio se ha incrementado en poco más de siete puntos porcentuales, según la ECE 2015.

Los avances de estos cinco años de implementación de la política de EIB no debe hacernos olvidar que estamos ante un proceso de largo alcance. Las décadas de exclusión y olvido de la EIB han propiciado profundas desigual-

dades educativas. De acuerdo con nuestras supervisiones, los diagnósticos de Ministerio de Educación y las evaluaciones censales a los estudiantes, un importante número de estudiantes indígenas no recibe todavía una educación que les permita alcanzar adecuados niveles de aprendizaje, con pertinencia lingüística y cultural.

Estas observaciones no significan desconocer lo avanzado o regresar a un sistema educativo homogéneo que no diferencie en la enseñanza de las lenguas. Por el contrario, nuestro objetivo es muy claro: fortalecer la política de EIB. Para ello, de cara al bicentenario, es necesario identificar con claridad los factores que están limitando la implementación de la política de EIB y aquellos que vienen dificultando el aprendizaje de los estudiantes en su propia lengua. A fin de contribuir con este objetivo, en esta supervisión hemos identificado algunos aspectos que merecen especial atención del Estado. Así por ejemplo, aún son pocos los gobiernos regionales que asumen un verdadero compromiso con la política de EIB, lo que hace necesario que dichas instancias prioricen la implementación de esta política dentro de los planes de desarrollo y en sus presupuestos.

El Ministerio de Educación, por su parte, debe asegurar la continuidad de esta política y debe seguir enfocando sus esfuerzos en el incremento de la oferta educativa de EIB y en el otorgamiento de becas, toda vez que aún hay un déficit de alrededor de 17,900 docentes bilingües para las escuelas de EIB, por lo que se requiere mejores incentivos para que más jóvenes indígenas opten por esta carrera.

La formación en servicio de los docentes EIB sigue siendo una tarea pendiente. De acuerdo con información oficial, el 94% (42,439) de los docentes que enseña a estudiantes indígenas no cuenta con formación académica en EIB que les permita tener competencias adecuadas para este contexto cultural. Según la ECE, más de la mitad de ellos no pueden leer ni escribir en lengua indígena, y el 20% no puede hablar fluidamente el castellano. Se requiere, por tanto, incrementar la inversión en formación docente y mejorar los procesos formativos en las carreras de EIB. Los institutos pedagógicos no brindan las herramientas pedagógicas y didácticas necesarias para que el futuro docente pueda desempeñarse adecuadamente en ámbitos pluriculturales y en escuelas multigrado (el 81% de las escuelas primarias del Registro Nacional de instituciones educativas EIB son multigrado). Seis de cada diez docentes indican que les resulta muy difícil realizar clases en aulas multigrado debido a que no fueron formados para ello.

No será posible que un docente logre que sus estudiantes alcancen aprendizajes óptimos si no conoce su cultura ni su lengua, carece de herramientas metodológicas para la enseñanza en lengua originaria y del castellano, no ha

sido capacitado en el uso y manejo de los materiales educativos producidos para la EIB y no ha sido preparado para trabajar en aulas multigrado. Por ello, es urgente contar y desarrollar un plan nacional de formación docente en EIB acorde con la realidad diversa, pluricultural y multilingüe del país.

Si, tal como lo establece el Proyecto educativo nacional (PEN) al 2021, pretendemos contar con una educación básica que asegure igualdad de oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos y cierre las brechas de inequidad educativa, nuestras autoridades deben continuar y fortalecer la implementación de la política de EIB.

La educación intercultural bilingüe no es una concepción romántica de la diversidad. Es un derecho constitucional que responde a la sociedad plural en la que vivimos y a una reivindicación que los pueblos indígenas merecen. Los niños, niñas y adolescentes castellanohablantes, el millón de niños y niñas que hablan quechua, aimara, awajún, capanahua, cashinahua, harakmbut, kukama-kukamiria, maijuna, secoya, yine, u otra de las 47 lenguas indígenas de nuestro país, tienen el derecho de que el Estado asegure y promueva su desarrollo integral sobre la base del respeto a su identidad cultural.

Se trata, en buena cuenta, de fortalecer el carácter plural de nuestra sociedad mediante un compromiso serio y permanente con la EIB que contribuya a derribar los muros de la desigualdad, el desconocimiento y la discriminación.

EDUARDO VEGA LUNA
Defensor del Pueblo (e)

ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA SUPERVISIÓN

La presente supervisión tuvo como objetivo verificar el nivel de la implementación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe (en adelante EIB). Para tal efecto, entre mayo del 2014 y enero de 2016, supervisamos a instancias de gestión de la EIB a nivel nacional, regional y local; institutos de educación superior pedagógicos que ofrecen esta carrera; instituciones educativas que deberían desarrollarla y, el proceso de consulta previa del Plan Nacional de EIB. A continuación se detallan los criterios de selección e instrumentos aplicados por cada una de las instancias supervisadas:

1. Supervisión a las instancias de gestión de la EIB

Se supervisó las instancias educativas nacionales, regionales y locales responsables de implementar la política de EIB. Entre las instancias nacionales, se supervisó a las direcciones nacionales y unidades del Ministerio de Educación que tienen responsabilidad directa e indirecta en la implementación de la política: la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (DIGEIBIRA)¹, la Dirección General de Desarrollo Docente (DIGEDD), la Dirección de Gestión Descentralizada (DIGEDE), la Oficina de la medición de la calidad de los aprendizajes (UMC), el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC), entre otros.

A nivel regional y local, solicitamos información a 22 gobiernos regionales, 22 direcciones regionales de educación (DRE) y 147 unidades de gestión educativa local (UGEL). El criterio de selección fue que dentro de sus circunscripciones territoriales se ubique al menos una institución educativa que, de conformidad al Registro nacional de instituciones educativas EIB², debería

1 Como parte de la supervisión, solicitamos a la DIGEIBIRA información sobre la implementación de la política de EIB en los niveles de inicial y primaria, y respecto a la atención a estudiantes indígenas de lenguas minoritarias.

2 Durante el proceso de selección de las instancias descentralizadas, el Registro nacional de instituciones educativas de EIB se encontraba actualizado al 2013.

brindar el servicio de EIB. A ellas se les aplicó una ficha de supervisión³ y se les remitió un oficio con pedidos de información⁴ a fin de conocer aspectos vinculados con la formación de los futuros docentes de EIB⁵, la contratación y reasignación docente,⁶ el currículo para la EIB,⁷ y el monitoreo y asesoría en EIB.⁸

Tal como puede observarse en el cuadro N° 1, doce gobiernos regionales, trece DRE y 93 UGEL respondieron al pedido de información documental y estadística; mientras que 16 DRE y 87 UGEL respondieron a la ficha de supervisión.

Cuadro N° 1
Respuesta a pedidos de información solicitados a través
de una ficha de supervisión y un oficio

	Número de instancias a las que se solicitó información	Instancias que respondieron a la ficha de supervisión		Instancias que respondieron al oficio con pedidos de información documental y estadística	
		Cantidad	%	Cantidad	%
Gobierno Regional	22	-	-	12	55%
DRE	22	16	72%	13	59%
UGEL	147	87	59%	93	63%

Fuente: Ficha de supervisión y oficios de respuesta remitidos por gobiernos regionales, DRE y UGEL supervisados.

- 3 La ficha de supervisión contiene preguntas vinculadas con la gestión de la EIB en la región o localidad. Los comisionados o comisionadas de las diversas oficinas y módulos defensoriales la aplicaron al especialista de EIB de la DRE o de la UGEL. Sin embargo, debido a la distancia e insuficiencia de recursos, en algunos casos la ficha fue autoaplicada por el especialista de EIB y luego remitida a la Defensoría del Pueblo.
- 4 El oficio dirigido a las DRE, UGEL y gobiernos regionales contiene pedidos de información estadística y documental sobre los distintos aspectos supervisados por la Defensoría del Pueblo en el tema de EIB.
- 5 Al respecto, se pidió información sobre las capacitaciones realizadas por las DRE o las UGEL, los programas de capacitación ejecutados por el MINEDU, la conformación de comisiones y equipos técnicos formados para su coordinación y monitoreo, y las acciones desarrolladas para la supervisión del Programa Educativo Logros de Aprendizaje (PELA).
- 6 Se supervisó la conformación de los comités de contratación, la evaluación realizada a los postulantes en el dominio de las lenguas indígenas, y, las principales dificultades advertidas en el proceso de contratación.
- 7 Se preguntó a las DRE y UGEL si contaban con un documento que orientase la construcción y diversificación curricular.
- 8 Se solicitó información sobre el número de especialistas de EIB que laboran en dichas instancias, las funciones que cumplen, si fueron capacitados por la DIGEIBIRA y, finalmente, sobre el presupuesto invertido en la gestión regional de la EIB.

Como puede verse en el siguiente cuadro, en 16 de las 22 regiones se obtuvo respuesta de más de la mitad de las instancias de gestión a las que se les solicitó información. Respondieron mayoritariamente las instancias supervisadas de las regiones de Ayacucho, Huancavelica, Junín, Madre de Dios, San Martín y Ucayali.⁹ Un menor número de instancias de gestión descentralizada brindaron información en las regiones de Arequipa y Huánuco.

Cuadro N° 2
Respuestas obtenidas de gobiernos regionales, DRE y UGEL

N°	Región	Gobierno Regional	DRE		UGEL		
		Respuesta a oficio	Respuesta a ficha de supervisión	Respuesta a oficio	Cantidad a las que se solicitó información	Respuesta a ficha de supervisión	Respuesta a oficio
1	Amazonas	Sí	Sí	No	2	1	2
2	Ancash	No	Sí	Sí	19	12	13
3	Apurímac	No	Sí	Sí	8	7	2
4	Arequipa	No	No	No	8	2	0
5	Ayacucho	Sí	Sí	Sí	11	8	10
6	Cajamarca	Sí	Sí	No	6	3	3
7	Cusco	Sí	No	No	13	5	9
8	Huancavelica	Sí	Sí	No	7	7	7
9	Huánuco	No	Sí	Sí	11	1	4
10	Junín	No	Sí	Sí	10	9	10
11	La Libertad	Sí	No	No	1	0	1
12	Lambayeque	No	Sí	No	2	1	1
13	Lima (Provincias)	Sí	Sí	No	4	2	2
14	Loreto	Sí	Sí	Sí	8	4	6
15	Madre de Dios	Sí	Sí	Sí	2	2	2
16	Moquegua	No	Sí	Sí	2	1	1
17	Pasco	Sí	No	No	2	0	2
18	Piura	No	Sí	Sí	1	0	1
19	Puno	Sí	No	Sí	14	10	6
20	San Martín	Sí	Sí	Sí	8	7	6
21	Tacna	No	No	Sí	4	2	1
22	Ucayali	No	Sí	Sí	4	3	4
Total		12	16	13	147	87	93

Fuente: Defensoría del Pueblo

⁹ Es decir, más del 75% de documentos solicitados.

2. Supervisión a institutos de educación superior pedagógico (IESP) que ofertan las carreras de EIB

El ejercicio efectivo del derecho a la educación de los pueblos indígenas implica contar con maestros y maestras capaces de implementar una EIB de calidad. En atención a ello, supervisamos a los institutos que ofertan las carreras de EIB a fin de verificar las condiciones en que se está garantizando el acceso y la formación de los futuros docentes de EIB. Para ello se aplicó una ficha de supervisión a directores y directoras de los IESP. A través de este instrumento se recogió información sobre la implementación del Programa Beca 18 EIB, la formación en EIB de los docentes formadores, la ejecución de programas de formación en servicio en EIB y el apoyo recibido desde el Estado.

La ficha de supervisión fue aplicada en siete de los 31 IESP que ofertan la carrera de EIB a nivel nacional y que fueron seleccionados de acuerdo con el siguiente procedimiento: primero se delimitó la supervisión a seis regiones (Amazonas, Ayacucho, Cusco, Apurímac, Loreto y Ucayali) elegidas debido a la diversidad y cantidad de población indígena que habita en ellas.¹⁰

En las regiones Apurímac, Ayacucho, Cusco y Loreto, donde existe más de un instituto que oferta las carreras de EIB, la institución formadora supervisada fue seleccionada de forma aleatoria. En Cusco se supervisó dos institutos dado que cuenta con mayor cantidad de IESP.

Cuadro N° 3
IESP supervisados en el 2015

Regiones seleccionadas	Número de IESP que ofertan la carrera de EIB**	Número de IESP supervisados	Nombre de IESP supervisados	Lenguas atendidas en la especialidad primaria EIB	Lenguas atendidas en la especialidad inicial EIB
Amazonas	1	1	César Abraham Vallejo Mendoza	Awajún	Awajún
Apurímac	2	1	La Salle	Quechua	No se brinda esta especialidad
Ayacucho	5	1	José Salvador Cavero Ovalle	Quechua	Quechua
Cusco	7	2	Gregoria Santos	Quechua	No se brinda esta especialidad
			Túpac Amaru	Quechua	Quechua

¹⁰ Estas regiones constituyen el ámbito de trabajo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), institución cuyo apoyo fue fundamental en las distintas etapas de la supervisión defensorial.

Regiones seleccionadas	Número de IESP que ofertan la carrera de EIB**	Número de IESP supervisados	Nombre de IESP supervisados	Lenguas atendidas en la especialidad primaria EIB	Lenguas atendidas en la especialidad inicial EIB
Loreto	3	1	Loreto – Formabiap	Kichwa, shawi, kukama-kukamiria, awajún	Kichwa del Napo
Ucayali	1	1	Yarinacocha	Shipibo-konibo, Ashaninka, Awajún, Shawi	Shipibo-konibo, Ashaninka; Awajún; Shawi

Fuente: Ministerio de Educación
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Tal como puede observarse en el cuadro anterior, los siete institutos supervisados brindan la carrera de Primaria EIB y cinco de ellos también la especialidad de EIB para el nivel inicial. Asimismo, dos de ellos (Loreto-FORMABIAP y Yarinacocha), brindan la carrera de EIB para cuatro lenguas indígenas. La situación y dificultades particulares de estos institutos es otro aspecto que se tuvo en cuenta durante la supervisión.

3. Supervisión a instituciones educativas registradas como de EIB

La política de EIB está dirigida a garantizar un servicio educativo pertinente y de calidad para los estudiantes de pueblos indígenas. Sus resultados deberían evidenciarse en la mejora de los aprendizajes y el trabajo en aula. Por tal motivo y con el propósito de tener una aproximación a la dinámica institucional y a la labor pedagógica que desarrollan las instituciones educativas de EIB, se supervisó a un grupo perteneciente al nivel de primaria, por ser este nivel en el que se han dado los mayores avances en la implementación de la política de EIB.¹¹

Un primer criterio para seleccionarlas fue que se encontraran ubicadas en distritos con mayor demanda de EIB dentro de las regiones supervisadas.¹² Este cálculo se realizó en base al número de estudiantes por lengua indígena matriculados en instituciones del Registro nacional de instituciones educativas de EIB.

Por cada distrito seleccionado se eligió una institución educativa de forma aleatoria y considerando factores como proximidad y disponibilidad de recursos económicos y de tiempo. Así, distritos como Kimbiri y Pichari (Cusco) y

11 Cabe recordar, que una segunda modalidad implementada por la DIGEIBIRA es la de revitalización lingüística, la cual está dirigida a estudiantes que ya no hablan una lengua indígena, pero han manifestado su deseo de aprenderla.

12 Como se señaló anteriormente las regiones de Amazonas, Ayacucho, Cusco, Loreto y Ucayali fueron seleccionadas por la cantidad y diversidad de la población indígena que habita en ellas.

Barranca (Loreto) fueron elegidos por la accesibilidad geográfica y por los particulares contextos en los que se desarrollan.¹³ En el caso de la institución educativa shipiba, ubicada en Cantagallo (Lima), fue visitada a modo de piloto de la referida supervisión. Asimismo, la muestra inicial de escuelas se amplió a la región Junín en atención a la solicitud de la organización indígena «Central Ashaninka del Río Ene-CARE».¹⁴

En el siguiente cuadro se detalla los distritos en los que se supervisaron instituciones educativas registradas como EIB y el criterio bajo el que fueron seleccionados:

Cuadro N° 4
Número de instituciones supervisadas
según distritos seleccionados

Región	Distrito seleccionado	Lengua	Instituciones educativas EIB	Estudiantes	Criterio	Posición del distrito según demanda EIB	Instituciones educativas EIB supervisadas
Amazonas	Imaza	Awajún	118	7,209	Alta demanda de EIB	Primera	2
	Nieva	Awajún	80	4,805	Alta demanda de EIB	Segunda	1
Apurímac	Mara	Quechua	17	917	Alta demanda de EIB	Novena*	4
Ayacucho	Anco	Quechua	53	2,754	Alta demanda de EIB	Primera	2
Cusco	Santo Tomás	Quechua	36	3,619	Alta demanda de EIB	Primera	3
	Kimbiri	Ashaninka	3	159	Accesibilidad geográfica	-	1
	Pichari	Ashaninka	13	600	Accesibilidad geográfica	-	1
Junín	Río Tambo	Ashaninka	75	4,067	Alta demanda de EIB	Primera	3

¹³ Ello permitió que en la región Cusco se supervisará dos escuelas ubicadas en los distritos de Pichari y Kimbiri respectivamente, por encontrarse próximos al distrito de Anco (Ayacucho); y en la región Loreto, una escuela en el distrito de Barranca, cercana al río Cahuapanas. En estos distritos, donde la demanda de EIB es menor en comparación con los seleccionados, se identificó instituciones educativas que atienden a estudiantes indígenas trilingües o que habitan poblaciones indígenas minoritarias.

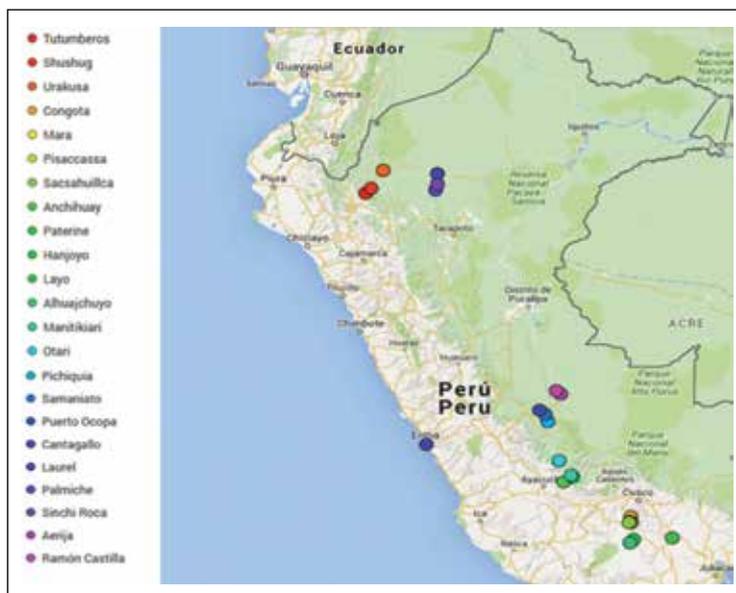
¹⁴ Esta organización facilitó, además, el acceso a la zona de nuestros comisionados.

Región	Distrito seleccionado	Lengua	Instituciones educativas EIB	Estudiantes	Criterio	Posición del distrito según demanda EIB	Instituciones educativas EIB supervisadas
Lima	Rímac	Shipibo-konibo	1	110	Piloto	-	1
Loreto	Cahuapanas	Shawi	37	1,681	Alta demanda de EIB	Tercera	2
	Barranca	Awajún	5	244	Accesibilidad geográfica	-	1
Ucayali	Raymondi	Ashaninka	78	3,333	Alta demanda de EIB	Primera	2
Total							23

Fuente: Registro Nacional de instituciones educativas de EIB, actualizado al 2013
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

A partir de estas consideraciones se seleccionaron y supervisaron 23 instituciones educativas de EIB de primaria. El conjunto de ellas no constituye una muestra estadísticamente representativa por tratarse, más bien, de una supervisión basada en estudio de casos. A continuación se presenta un mapa de ubicación de cada una de ellas.

Gráfico N° 1
Instituciones educativas supervisadas



Fuente: Google Maps

Las entrevistas a directores y docentes tuvieron como objetivo el conocimiento de la organización e implementación de la EIB en sus respectivas instituciones educativas, así como las dificultades y retos que afronta el personal docente.

En ese sentido, se solicitó información respecto a:

- a) La formación en EIB, el dominio oral y escrito de la lengua indígena; el uso de la lengua indígena y la presencia de la cultura en los procesos de enseñanza aprendizaje, así como la disponibilidad y uso de materiales en EIB.¹⁵
- b) La evaluación del dominio del idioma en el proceso de contratación; el acompañamiento pedagógico recibido en EIB.
- c) El conocimiento y proceso de registro como institución educativa EIB, y de ser el caso, del personal docente en el Registro nacional de docentes EIB.
- d) De la misma forma se requirió información sobre los mecanismos que genera la institución educativa para garantizar la participación de los padres, madres de familia y líderes de las comunidades.

Las observaciones de aula permitieron contrastar la información brindada a fin de conocer la forma en que se desarrollan los aprendizajes en la lengua y cultura indígena y en castellano. Asimismo, se observó el uso de los materiales educativos elaborados por la DIGEIBIRA y las dificultades para implementar la EIB en el aula. A su vez, se realizaron reuniones con líderes, padres y madres de familia, y estudiantes indígenas respectivamente, las cuales permitieron conocer su opinión sobre la gestión y el funcionamiento de la escuela, las fortalezas que identifican y las expectativas para su mejora.

Los instrumentos de recojo de información fueron diseñados con el aporte de UNICEF y previamente validados en una fase piloto aplicada en la institución educativa de Cantagallo (Lima).

4. Supervisión al proceso de consulta previa del Plan Nacional de EIB

En reiteradas oportunidades hemos recomendado al Ministerio de Educación aprobar un nuevo Plan nacional de EIB. Asimismo, se señaló que previa a su aprobación, de conformidad con el Convenio N° 169 de la OIT y la Ley N° 29785, el Estado debía someterlo a un proceso de consulta previa por constituir una medida que afecta derechos colectivos de los pueblos indígenas.

¹⁵ Estos factores constituyen parte de las condiciones mínimas con las que debe contar una institución educativa de EIB. Cabe señalar que corresponde al Ministerio de Educación realizar un análisis más específico sobre los procesos pedagógicos en EIB y definir su calidad en estos términos.

En atención a ello, el Ministerio de Educación ha elaborado un nuevo «Plan Nacional de EIB», a través del cual se proponen las metas que se debe alcanzar en materia de EIB hasta el 2021. En el mes de octubre de 2015 se dio inicio al proceso de consulta previa con la participación de organizaciones indígenas representativas nacionales tales como: la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP); la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP); la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA) y la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA).

Por tal motivo, y con la finalidad de garantizar su adecuado desarrollo y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, hemos participado en todas las etapas de dicho proceso, desde las reuniones preparatorias para la elaboración del plan de consulta, la publicidad de la medida, las reuniones informativas en las ciudades de Lima, Iquitos y Puno, así como durante el proceso de diálogo desarrollado en enero del presente año. Las observaciones, aportes y sugerencias de los pueblos indígenas en este proceso fueron tomados en cuenta en la elaboración del presente informe.

Capítulo 1

EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A UNA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE DE CALIDAD

La educación es un derecho que permite ejercer otros derechos fundamentales y un medio para el desarrollo pleno de las personas. Gracias a ella pueden crecer, fortalecerse y contribuir al desarrollo de la sociedad, transmitiendo y compartiendo sus valores y cultura.¹⁶ No obstante, durante mucho tiempo la garantía de este derecho ha estado asociada fundamentalmente al acceso universal a la escuela mediante normas, programas y estrategias que facilitaron la escolaridad en el nivel primaria.

En los últimos años, el acceso y disponibilidad de instituciones educativas que atienden a la población indígena se ha ido incrementando de modo significativo. De acuerdo con el IV Censo Nacional Agropecuario (2012), de 4,994 comunidades campesinas censadas, el 90.7% (4,531) cuenta con instituciones educativas. De ellas, el 83.7% pertenece al nivel primaria. Es importante también mencionar que el 59,8% de las comunidades campesinas cuenta con instituciones educativas para educación inicial y 37.2% para secundaria. Con relación a las comunidades nativas, el 91.9% (1,023) cuenta con instituciones educativas. De ellas, el 90.5% tiene escuelas primarias, 41.7% inicial y 21.9%, secundaria.

Como puede observarse, ha habido un incremento en la cobertura educativa, pero aún persisten brechas en el acceso y culminación de la educación primaria que ponen en seria desventaja a los niños y niñas de las zonas de mayor pobreza y de las áreas rurales. Al 2014, de acuerdo con información proporcionada por el MINEDU (que toma como referencia la Encuesta Nacional de Hogares del 2014) 202,113 niños, niñas y adolescentes indígenas, de entre 3 y 17 años, no se encontraban matriculados en una institución educativa de la Educación Básica Regular (en adelante EBR).

16 Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y El Caribe. Santiago, Chile, 2008. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001776/177648S.pdf> (visitada el 30 de junio del 2015).

La posibilidad de acceder a la escuela, sin embargo, es apenas el primer paso para ejercer el derecho a la educación. Tal como nuestro país señala en el Tercer Informe Nacional de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: «La calidad de la educación primaria –es decir, su relevancia, pertinencia, equidad, eficacia y eficiencia– constituye el gran desafío para la gran mayoría de peruanas y peruanos que ya acceden a ella».

Es un gran desafío, pues no solo se trata de instruir o exponer conocimientos a los estudiantes sino de promover, a través de la educación, el pleno desarrollo de las múltiples potencialidades de cada persona mediante un conjunto de aprendizajes socialmente relevantes y experiencias educativas pertinentes a las necesidades y características de los estudiantes y de los contextos en los que se desenvuelven.¹⁷

En esa misma línea, el Comité de los Derechos del Niño, en la Observación General N° 11, pone también de manifiesto que «la educación de los niños indígenas contribuye tanto a su desarrollo individual y al desarrollo comunitario como a su participación en la sociedad en sentido amplio. Una educación de calidad permite que los niños indígenas ejerzan y disfruten sus derechos económicos, sociales y culturales en su beneficio personal y en beneficio de su comunidad. (...) Así, la realización del derecho de los niños indígenas a la educación es un medio esencial de lograr el reconocimiento de derechos a las personas y la libre determinación de los pueblos indígenas».

Sin embargo, en nuestro país esto no se desarrollaba de esta manera. Históricamente los pueblos indígenas han sido uno de los sectores sociales de mayor exclusión y con mayores desventajas educativas. La educación que el Estado les ofrecía no siempre respondía a criterios de relevancia social y menos aún a los de pertinencia cultural y lingüística.¹⁸ Durante décadas los pueblos indígenas estuvieron excluidos del sistema educativo y cuando finalmente pudieron acceder recibieron una educación deficiente, con modelos curriculares y pedagógicos homogéneos que no respondían a sus necesidades y que agravaron las brechas de inequidad y desigualdad.¹⁹

En ese contexto surge la educación intercultural bilingüe (EIB) como una necesidad y una propuesta para superar esta problemática, al considerar en

17 OREAL/UNESCO Santiago. El derecho a una educación de calidad para todos en América Latina y El Caribe. Revista electrónica Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación, 2007. Vol.5, N° 3.

18 López, Luis Enrique. Apuntes sobre la evaluación de los aprendizajes en contextos de multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo. En: Revista Tarea N° 89. Octubre 2015.

19 Ministerio de Educación. Hacia una Educación Intercultural Bilingüe de calidad. Propuesta Pedagógica. 2013. Aprobada por Resolución Directoral N° 0261-2013-ED.

el proceso educativo la cultura y el idioma de referencia de los educandos, así como la incorporación de elementos y contenidos provenientes de otros horizontes culturales.²⁰

En el campo de la investigación se venía demostrando la ventaja del empleo de la lengua materna en el proceso de aprendizaje de los estudiantes indígenas, pues permitía mayor desarrollo de la memoria y el pensamiento divergente, así como un incremento de la capacidad para encontrar soluciones alternativas a procesos complejos y para adaptarse a nuevos contextos.²¹ Los estudios señalaban que las niñas y los niños que aprendían en su lengua materna no solo aprendían mejor sino que desarrollaban su autoestima, se sentían más seguros de sí mismos, desarrollaban una mayor identidad y sentido de pertenencia cultural y, naturalmente, tenían mayores oportunidades educativas.²²

La EIB se convierte, entonces, en una alternativa seria para otorgar equidad a los sistemas educativos oficiales. Un número cada vez mayor de países recurre a este enfoque pedagógico como una noción y mecanismo para garantizar a los pueblos indígenas una educación pertinente en su lengua y cultura e incorporarlos en las propuestas educativas nacionales.

Asimismo, diversos instrumentos internacionales han recogido la preocupación por una mejor educación para los pueblos indígenas. El Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989, hace referencia explícita al bilingüismo y la interculturalidad como contenido de la educación de los pueblos indígenas y precisa que el objetivo de la educación debe ser «impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional» (artículos 28 y 29). Señala, además, que la educación de los pueblos indígenas deberá ser de calidad, de tal manera que los estudiantes puedan participar en el efectivo disfrute de sus derechos.

En esa misma línea, el Mecanismo de Expertos, sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, mediante la Opinión N° 1,²³ establece que el

20 López, Luis Enrique y Wolfgang Küper. La educación intercultural bilingüe en América Latina: balance y perspectivas. Disponible en: <http://www.rioei.org/rie20a02.htm> (visitada el 30 de diciembre del 2015).

21 The World Bank, 2005: *Education Notes: In Their Own Language... Education for All*. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/Education-Notes/EdNotes_Lang_of_Instruct.pdf (visitada el 20 de noviembre de 2015).

22 Documento de investigación preparado para la elaboración del Reporte de Seguimiento Global 2009 al compromiso Educación para Todos (EPT). 2009/ED/EFA/MRT/PI/21, *Home language and education in the developing world*. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001787/178702e.pdf> (visitada el 28 de noviembre de 2015).

23 Documento A/HRC/EMRIP/2009/2 - 26/06/2009, aprobado por el Consejo de Derechos Humanos en su XII período de sesiones, septiembre de 2009.

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.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007) establece que las niñas y los niños indígenas tienen derecho a todos los niveles y formas de educación (artículo 14.2) y que los Estados deben adoptar medidas eficaces para que los niños tengan acceso a la educación en su propia cultura y en su propio idioma (artículo 14.3).

Finalmente, el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) N° 4, vinculado a educación, tiene como una de sus metas al 2030 eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional (meta 4.5).

De manera complementaria a este marco jurídico internacional es importante mencionar que nuestro país incorpora la EIB con el reto de formar personas bilingües con óptima competencia comunicativa en su lengua materna y en castellano, posibilitándoles la identificación con su cultura de origen y el conocimiento de otras culturas. En atención a ello, la Constitución Política de 1993 reconoce el derecho de todos los ciudadanos a la identidad étnica y cultural y establece que el Estado debe fomentar la educación bilingüe e intercultural, de acuerdo con las características de cada zona (artículo 17).

En el 2002, el Estado promulgó la Ley N° 27818, Ley para la educación bilingüe e intercultural mediante la cual reconoció la diversidad cultural peruana como un valor y estableció que se fomente la educación bilingüe intercultural en las regiones donde habitan los pueblos indígenas (artículo 1). Un año más tarde, la Ley N° 28044, Ley general de educación estableció el tipo de educación intercultural bilingüe que debía ofrecerse en todo el sistema educativo. Según el artículo 20, una EIB estaba caracterizada por:

- a) Promover 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. Incorporar la historia de los pueblos, sus conocimientos y tecnologías, sistemas de valores y aspiraciones sociales y económicas.
- b) Garantizar el aprendizaje en la lengua materna de los educandos y del castellano como segunda lengua, así como el posterior aprendizaje de lenguas extranjeras.

- c) Determinar la obligación de los docentes de dominar tanto la lengua originaria de la zona donde laboran como el castellano.
- d) Asegurar 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) Preservar las lenguas de los pueblos indígenas y promover su desarrollo y práctica.

Sin embargo, para garantizar que los pueblos indígenas ejerzan su derecho a la EIB –recogida en nuestra Constitución Política y en leyes posteriores– no bastaba con legislar,²⁴ pues tal como lo demostró nuestra institución,²⁵ hasta el 2010 la EIB había sido mal implementada, al punto de ser cuestionada y sometida a desmantelamiento, perjudicando dramáticamente la educación de los estudiantes indígenas.

Una de las consecuencias de la inadecuada implementación de la EIB fue la desaparición temporal de las carreras de EIB en diversos Institutos de educación superior pedagógicos (IESP) que la ofrecían, al imponerse equivocadamente la exigencia de la nota 14 como requisito para el ingreso de los postulantes.²⁶ Esto produjo una disminución significativa de IESP que ofertan esta especialidad y de ingresantes a las carreras de EIB. En cuatro años (2007-2010) solo ingresaron 95 postulantes.

Sumado a ello, los documentos de gestión de la EIB no concordaban en los grupos poblacionales que debían ser atendidos. Tampoco había una definición consensuada de escuela de EIB, lo que produjo que las escuelas no desarrollaran aprendizajes en lengua materna.

También se identificó que el Plan Nacional de EIB, aprobado por la Resolución Directoral N° 176-2005-ED no había sido evaluado desde que fue creado y que las normas que regían los procesos de contratación docente no exigían a los postulantes a una plaza EIB acreditar formación inicial o en servicio en la especialidad de EIB.

24 López, Luis Enrique comentando la pertinencia de las normas vigentes que regulan el funcionamiento de la EIB en el Perú, señalaba con propiedad que de normas no podíamos quejarnos y tampoco de la orientación y calidad de las mismas. Desde su perspectiva, el problema estaba en la falta de voluntad política para implementar la legislación vigente y poner en marcha un agresivo plan de EIB. En: *El país de las normas de maravilla*. Educación intercultural bilingüe y participación social. Normas legales 1990-2007, p.63.

25 Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 152 «Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú». Lima, 2011.

26 Como se señaló en el Informe Defensorial 152, esta medida estuvo orientada a disminuir la sobreoferta de docentes a nivel nacional, pero no contempló la realidad particular de la EIB, en la que más bien había un enorme déficit de maestros con esta especialidad.

Estos y otros aspectos generaron que más del 54% de estudiantes indígenas no logre niveles en comprensión lectora esperados en lengua originaria y solo el 11.6% lo haga en castellano como segunda lengua.²⁷

En tal sentido se requería un cambio sustancial en la estrategia seguida hasta el 2011. Por ello, a partir del 2012 el MINEDU se vio en la necesidad de tomar medidas urgentes y desarrollar algunos instrumentos de gestión para contar con una renovada política nacional, un plan nacional y un modelo de servicio educativo EIB y una propuesta pedagógica acorde con el nuevo impulso que el Poder Ejecutivo deseaba darle a esta política.

Así, los Lineamientos de Política de EIB,²⁸ aprobados en el 2005, fueron objeto de evaluación y actualización con el propósito de definir de manera clara y precisa los objetivos prioritarios, los contenidos principales, así como los lineamientos y estándares nacionales de cumplimiento de la EIB por parte del Estado y de sus instancias de gestión educativa.

De esta manera, gracias al trabajo participativo de la Comisión Nacional de EIB que cuenta con representantes de los pueblos indígenas se logró la aprobación en el 2016 de una nueva Política Nacional Sectorial de Educación Intercultural y EIB.

Esta política requiere, a su vez, de un instrumento de gestión complementario como el Plan Nacional de EIB, que establece los logros previstos para los próximos cinco años que garanticen una educación de calidad para los estudiantes de pueblos originarios. Este Plan contempla cuatro ejes para su implementación: (i) acceso, permanencia y culminación oportuna del servicio de EIB, (ii) aplicación de un currículo pertinente y de la propuesta pedagógica de EIB, (iii) formación docente; y (iv) una gestión descentralizada y participativa.

El Plan Nacional de EIB ha sido sometido a un proceso de consulta previa para recabar los aportes de los pueblos indígenas sobre los cuatro objetivos específicos que se plantea alcanzar al 2021. En este proceso se ha llegado a concretar importantes acuerdos entre el Estado y los pueblos indígenas, de obligatorio cumplimiento de conformidad con la Ley de la consulta previa. Se acordó promover la autorización de las carreras EIB en los IESP y universidades, según la demanda existente; revisar y actualizar permanentemente la propuesta pedagógica de acuerdo con los resultados de las investigaciones y buenas prácticas de las escuelas de EIB, y diseñar estrategias que incentiven la postulación, ingreso y culminación en la carrera docente de EIB y promover

²⁷ Resultados de la ECE 2010.

²⁸ Este documento fue aprobado mediante la Resolución Directoral N° 175-2005-ED.

para ello nivelación académica, tutoría, becas integrales y otros estímulos que fueran necesarios.

Otro instrumento de gestión, también necesario para la implementación de la referida política, es el Modelo de servicio EIB que, con base en las diversas realidades socioculturales y lingüísticas de nuestro país, permitirá al Estado definir las formas de atención a los estudiantes indígenas en las instituciones educativas que brindan este servicio. Para ello, el Ministerio de Educación ha logrado identificar hasta ahora tres modalidades de atención:

- i. Una EIB de fortalecimiento cultural y lingüístico que atiende a niños indígenas con la lengua originaria como lengua materna o de uso predominante.
- ii. Una EIB de revitalización cultural y lingüística que atiende a niños de pueblos originarios que tienen como lengua materna o de uso predominante al castellano y que demandan revitalizar su lengua indígena.
- iii. Una EIB en ámbitos urbanos que atiende a estudiantes de pueblos originarios en contextos urbanos y periurbanos.

El referido modelo, establece que las escuelas de EIB deben asegurar los siguientes criterios de calidad:

- i. Contar con docentes que conocen la cultura de los estudiantes y dominan la lengua originaria y el castellano (bilingües) y que manejan los enfoques y estrategias pedagógicas de la EIB.
- ii. Implementar la propuesta pedagógica de EIB.
- iii. Contar con materiales educativos culturalmente pertinentes, tanto en la lengua originaria como en el castellano, que sean adecuadamente usados.
- iv. Contar con una gestión moderna y participativa de la escuela, principalmente articulada a una red.

Sin embargo, todavía no se ha aprobado la norma que oficialice estos modelos de servicio. Del mismo modo es necesario contar con una herramienta de gestión que oriente la implementación de la EIB en la escuela y especialmente en el aula. En ese sentido, la Propuesta pedagógica de EIB ofrece la definición y las características de una escuela que brinda este servicio,²⁹ convirtiéndose

²⁹ Según la propuesta pedagógica de EIB, una escuela de EIB es aquella que:

- Desarrolla un currículo y una propuesta pedagógica intercultural y bilingüe,
- Cuenta con materiales pertinentes en lengua originaria y en castellano, los cuales son utilizados adecuadamente,
- Cuenta con docentes interculturales y bilingües, con capacidades innovadoras para promover aprendizajes,
- Desarrolla una gestión autónoma, participativa y articulada a una red educativa,
- Promueve la convivencia intercultural y favorable al aprendizaje, y
- Promueve una estrecha relación entre la escuela, la familia y la comunidad.

en el marco orientador, pues brinda los elementos conceptuales y operativos básicos y comunes para trabajar en una institución educativa que desarrolla la EIB.

Esta propuesta también señala aquello que el Estado espera de las y los educandos como resultado concreto de la implementación del referido servicio. Por tanto, además de los aprendizajes fundamentales que todo educando peruano debe lograr, los estudiantes de una escuela de EIB deben desarrollarse como:³⁰

- Personas seguras de sí mismas, con autoestima, identidad personal y cultural, que se sienten parte de un pueblo originario y, al mismo tiempo, de una región y un país, el Perú.
- Personas que practican y valoran su cultura y se desenvuelven adecuadamente en su comunidad, pero también en otros contextos socioculturales.
- Personas que practican la interculturalidad, respetan a los que son diferentes y no discriminan a nadie por ningún motivo (sexo, raza, religión, género, capacidades, etc.), no se dejan discriminar y tampoco permiten que otros discriminen a los que están a su alrededor.
- Personas que comprenden, hablan, leen y escriben en su lengua originaria y en castellano y usan estas dos lenguas en diferentes situaciones comunicativas, dentro y fuera de sus contextos comunales. Además, hablan inglés para la comunicación en escenarios sociolingüísticos más amplios.
- Personas que valoran las diversas culturas y lenguas que existen en el Perú y en el mundo, pero desde una visión crítica, y demuestran capacidad de entendimiento de las diferencias, pero reconocen el derecho a las mismas oportunidades para todos y todas.
- Personas que reconocen sus derechos individuales, así como aquellos que los asiste como miembros de un pueblo indígena en las leyes nacionales e internacionales.

Nuestra institución ha saludado estos avances del Ministerio de Educación y ha destacado algunas medidas implementadas a favor de la educación de los pueblos indígenas, entre ellos, el incremento del presupuesto para la EIB, la creación de los registros de escuelas y de docentes de EIB, el modelo de acompañamiento pedagógico, el incremento de la oferta de formación docente, así como el establecimiento de estímulos para estudiantes y docentes de EIB.

El monto asignado para la implementación de la EIB, a cargo de la DIGEIBIRA, se ha ampliado significativamente de S/ 5'001,822, en el 2011 a

30 Ministerio de Educación. «Propuesta pedagógica de EIB» (2013).

S/ 92'680,902 en el 2015. Este presupuesto ha sido utilizado para la atención de las redes educativas rurales, elaboración y distribución de material educativo, el acompañamiento de docentes, gestión del currículo, entre otras acciones.

Sin duda, la creación del Registro de instituciones educativas de EIB y del Registro de docentes de EIB es un paso importante en la ardua tarea de identificar a niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos indígenas que deben ser atendidos, así como la oferta de docentes formados en la EIB. Ahora se puede conocer en qué instituciones educativas está siendo atendida la población indígena y por qué tipo de docente, cuántas estudiantes y maestros pertenecen a los diferentes pueblos indígenas o dónde es predominante su presencia. Todo ello permitirá garantizar un servicio educativo pertinente y de calidad.³¹

También ha sido importante la implementación de un modelo de acompañamiento pedagógico específico para la EIB. Esta estrategia permite que los docentes de las escuelas de EIB reciban asesoría y monitoreo de manera pertinente y mejor contextualizada en cuanto a la implementación de la propuesta de EIB a nivel de instituciones educativas y del aula.

De igual forma es destacable el incremento de la oferta educativa para los jóvenes indígenas que estudian las carreras de EIB, así como la implementación de Beca 18 EIB. Hoy, hay un mayor número de estudiantes en las carreras de EIB en comparación con el 2012: 2,900 jóvenes estudian esta carrera,³² 891 de ellos³³ mediante Beca 18 EIB.

Es relevante también el estímulo económico para los docentes de escuelas de EIB. Un docente que labora en una institución educativa registrada como EIB actualmente recibe un bono por dicho concepto que reconoce y compensa el ejercicio de la docencia en contextos culturales y lingüísticos complejos.

Sin embargo, estos importantes esfuerzos son insuficientes para garantizar una educación de calidad por lo que es indispensable asegurar la continuidad de las condiciones para una mejor implementación de la EIB. En este sentido es necesario que el Estado genere condiciones adecuadas para propiciar espacios y contextos de respeto, valoración y apreciación de la diversidad cultural así como del uso de las lenguas indígenas. Para ello se requiere la implementación de la Política de Educación Intercultural para todos que fomente la interculturalidad no solo con o para los pueblos indígenas sino con aquellos

31 Ministerio de Educación. Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. Agosto 2015.

32 Op. Cit.

33 Ministerio de Educación. Memoria institucional 2012 -I 2015. Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo. Diciembre 2015.

que no lo son, a fin de construir una sociedad realmente intercultural y democrática.

Este reto es ineludible, pues pese a que la interculturalidad es uno de los principios de la educación peruana, su desarrollo, en casi todas las instancias ha sido superficial especialmente a nivel de instituciones educativas y en el aula. En muchos casos ha sido abordada como un tema dentro del currículo escolar o entendida solo como una labor limitada a la ambientación del aula de manera folclórica, dejando de lado su verdadero propósito: el desarrollo de las competencias interculturales en los estudiantes, indígenas y no indígenas, que permita reconocer y valorar la diversidad lingüística y cultural de nuestro país.

Es necesario también hacer una reforma integral de la formación inicial y en servicio de las y los docentes para contar con un verdadero plan nacional de formación docente en EIB, acorde con la realidad diversa y pluricultural del país, tal como lo propone el Proyecto educativo nacional. Su implementación debería garantizar que el docente egresado de la especialidad de EIB esté lo suficientemente preparado pedagógica y lingüísticamente para enseñar en la lengua de sus estudiantes y el castellano³⁴ como segunda lengua y, además, domine el enfoque de la EIB y tenga conocimiento de la cultura local.

Al respecto, hemos identificado que muchos docentes que laboran en escuelas de EIB no conocen la cultura ni la lengua de sus estudiantes, carecen de herramientas metodológicas para la enseñanza en lengua originaria y del castellano como segunda lengua, no han sido capacitados en el uso y manejo de los materiales educativos producidos para la EIB y tampoco han sido preparados para trabajar en aulas multigrado y desarrollar una práctica pedagógica que visibilice y celebre las diferencias, la diversidad. Preocupa que solo el 43% de docentes de EIB lean y escriban con fluidez en su lengua originaria y que el 15% no pueda hablar fluidamente en castellano.

Mientras no se hagan cambios estructurales en la formación docente –lo que incluye a su desarrollo personal además del manejo la lengua y cultura de las y los estudiantes- la educación que se ofrezca a los estudiantes indígenas no será óptima. No se trata solo de que haya cada vez más maestros de EIB sino de que su formación responda a las características y necesidades de los diversos pueblos indígenas de nuestro país, así como de las niñas y niños, en particular, de su cultura infantil.

³⁴ No es lo mismo enseñar en castellano que enseñar el castellano.

Asimismo, se requieren documentos curriculares realmente interculturales³⁵ que permitan no solo la diversificación sino la construcción curricular, ello con la finalidad de que los valores, saberes y conocimientos indígenas sean aspectos claves del currículo escolar. De lo contrario mantendremos un sistema educativo que incumple su obligación de considerar la diversidad cultural, el diálogo intercultural y la toma de conciencia de los derechos de los pueblos indígenas, tal como lo establece la Ley General de Educación.

No basta con decir y reconocer que la diversidad es una potencialidad. Esto debe manifestarse en políticas públicas y acciones concretas que permitan alcanzarla. Un servicio educativo de calidad para los pueblos indígenas es aquel que en el marco de sus derechos colectivos cumple con sus necesidades y demandas, las cuales se encuentran vinculadas con las expectativas y aspiraciones respecto de la sociedad en la que quieren vivir y el tipo de personas que quieren ser.

Una queja reiterada de varios pueblos indígenas es la ausencia de valoración, promoción, respeto y tratamiento de su cultura en los aprendizajes. Si bien el artículo 20 de la Ley General de Educación establece las condiciones mínimas que el Estado debería cumplir para garantizar el desarrollo adecuado de la EIB, se puede apreciar que el reclamo de los pueblos indígenas cobra importancia debido a la necesidad de un mayor desarrollo del componente cultural. Para tal fin, el perfil del docente, descrito en el literal c) del referido artículo, no debe ceñirse exclusivamente al dominio de la lengua indígena sino ampliarse al conocimiento de la cultura local y a la consolidación de sus identidades.

Resulta indispensable que el Ministerio de Educación continúe el proceso de mejoramiento la educación de los pueblos indígenas y con ese propósito, debe seguir impulsando reformas normativas y de políticas públicas educativas que recojan la perspectiva y los aportes de los pueblos indígenas y de niñas y niños. Es importante también identificar cuán relevante es para ellos la educación que se les está dando o se les pretende brindar.

En este escenario de participación, la consulta previa del Plan nacional de EIB ha sido un espacio valioso que permitió a los pueblos indígenas aportar a través de sus organizaciones representativas en la construcción de los objetivos, ejes y metas para una educación de calidad.

Finalmente, teniendo claro que el objetivo de la educación es el desarrollo pleno del ser humano, sin distinción de ningún tipo y a fin de lograr el perfil

³⁵ Consejo Nacional de Educación. Proyecto educativo nacional al 2021.

del estudiante de EIB propuesto por el propio Estado, la implementación de una política de EIB debe seguir siendo una prioridad para el Ministerio de Educación. Es fundamental que la política de EIB se implemente de manera efectiva y adecuada en todas las instancias de gestión y niveles educativos a fin de asegurar a los estudiantes condiciones óptimas de aprendizaje. Asimismo, debe asegurarse a los pueblos indígenas y a sus niñas y niños, diversos espacios de participación en los que toda la ciudadanía (incluso la no indígena) se comprometa con la educación intercultural.

Capítulo 2

POLÍTICA DOCENTE

En los últimos años se han tomado y puesto en práctica un conjunto de decisiones con relación a la docencia en el Perú: la creación de la Dirección General de Desarrollo Docente, la puesta en vigencia del Marco del buen desempeño docente, la promulgación de la Ley de reforma magisterial y su reglamento. Asimismo, se han establecido algunos estímulos e incentivos al buen desempeño docente: el Programa de excelencia pedagógica «Creatividad Docente», el Concurso anual de buenas prácticas docentes, el Programa de pasantías docentes de invierno y verano, así como becas para estudios de diplomado, maestría y doctorado en Educación y concursos de evaluación e ingreso a la carrera magisterial, entre otros.

Es importante reconocer estos esfuerzos. Sin embargo, aún no constituyen una política integral, la ruta del diseño e implementación de políticas de formación docente y desarrollo profesional «está signada por respuestas a situaciones específicas o priorizadas. La continuidad no se ha visto reflejada en medidas y acciones de largo plazo que atiendan de manera estratégica e integral la cuestión docente».³⁶

De acuerdo con el nuevo Reglamento de organización y funciones (ROF) del Ministerio de Educación,³⁷ la Dirección General de Desarrollo Docente (DIGEDD) es la responsable de diseñar y conducir la política docente en el país a través de las direcciones de Formación inicial docente y de Formación en servicio.³⁸ No obstante, debido a que ésta política involucra del mismo modo a los docentes que laboran en instituciones educativas de EIB, esta responsabilidad ha sido asumida también por la DIGEIBIRA.

36 Ugarte Pareja, Darío. USAID, Perú SUMA. Políticas de formación y desarrollo docente. 2011.

37 Decreto Supremo N° 01-2015-MINEDU, de 30 de enero del 2015.

38 La DIGEDD es responsable de conducir, coordinar, supervisar y evaluar un sistema docente que integre y articule las políticas de evaluación, carrera, bienestar, reconocimiento, formación y contratación docente; así como el aseguramiento de la calidad de la educación superior pedagógica. Depende del Despacho Viceministerial de Gestión Pedagógica.

Asimismo, la ausencia de una política nacional de formación docente no permite resolver la problemática particular en la formación de maestros y maestras de EIB. Entre las principales dificultades se pueden señalar: el déficit de docentes formadores en EIB, las instituciones de educación superior no garantizan la calidad de la formación inicial, la formación en servicio tiene una mínima cobertura de docentes y que no existe continuidad en algunos de sus programas.

Toda medida que involucre al magisterio nacional genera también impacto en los docentes de EIB. Si bien algunas decisiones del Ministerio de Educación consideran la especificidad del ejercicio de la docencia en un contexto de diversidad cultural y lingüística,³⁹ la mayoría de medidas están pensadas para el magisterio en general. Ello lleva a cuestionar si es suficiente *una política* de desarrollo magisterial o si se requieren de una diversidad de políticas para atender la diversidad de «docencias», entre ellas *políticas para el desarrollo de docentes que implementan una propuesta de EIB*.

Por tanto, se requiere de una política integral de desarrollo docente que, entre otros aspectos, contemple la necesidad de atraer a los mejores candidatos para la carrera docente, la articulación entre la Formación inicial y la Formación en servicio, mejores condiciones de trabajo y una política de incentivos y estímulos a la carrera docente.

2.1. OFERTA Y DEMANDA DE DOCENTES EIB

En el 2011 alertamos que el Ministerio de Educación no tenía definido el perfil profesional del docente EIB y recomendamos establecer las características que debería tener dicho profesional para conseguir un óptimo desempeño en su labor pedagógica en las escuelas de EIB.

La DIGEIBIRA atendió esta recomendación en el 2013 y estableció el perfil del maestro intercultural bilingüe en la Propuesta Pedagógica de EIB.⁴⁰ En dicho documento se señaló que la escuela intercultural bilingüe requiere de un docente que cuente con formación en EIB, que maneje estrategias para enseñar en escuelas multigrado, que domine la lengua originaria de sus estudiantes y el castellano en forma oral y escrita.

³⁹ La Ley de Reforma Magisterial, por ejemplo, menciona entre los requisitos específicos para postular a la Carrera Pública Magisterial (art 18) el manejar fluidamente la lengua materna de los educandos y conocer la cultura local para postular a las plazas vacantes de instituciones educativas pertenecientes a educación intercultural bilingüe.

⁴⁰ Ministerio de Educación: «Hacia una educación intercultural bilingüe: Propuesta Pedagógica», publicado en el 2013.

También se precisó que el docente debería valorar y conocer ampliamente la cultura originaria de sus estudiantes y contar con las capacidades necesarias para investigar sobre ella. Asimismo, tener una identidad cultural y lingüística sólida y armónica, una conducta ética y coherente con los valores de la comunidad, y estar comprometido con el aprendizaje de los estudiantes y con la comunidad.

Tanto la definición del perfil del docente de EIB como la creación de un Registro nacional de docentes de EIB constituyen avances importantes pues permite contar con información sobre la oferta de docentes de esta especialidad a nivel nacional. El reto pendiente es garantizar que los docentes que atienden a estudiantes indígenas cumplan con este perfil.

Según información proporcionada por la DIGEBIRA,⁴¹ de las 45,186 plazas bilingües correspondientes a los tres niveles educativos (inicial, primaria y secundaria), 42,439 (94%) son ocupadas por docentes que no cuentan con formación en EIB y 17,905 (40%) son ocupadas por docentes sin dominio del idioma originario, tal como se puede observar en cuadro N° 5.

Esta situación se agrava en las instituciones educativas primarias unidocentes, pues de las 3,100 plazas existentes, 1,813 estarían siendo ocupadas por docentes que no dominan el idioma de sus estudiantes. Ello implica que en más de la mitad de estas instituciones los estudiantes tendrán dificultades para comprender al único docente con el que cuentan.

El Ministerio de Educación, a través de la DIGEIBIRA, ha evaluado el nivel de manejo de las lenguas originarias en los docentes y ha registrado los resultados en el Registro nacional de docentes de EIB, y verificó que algunos de los docentes de las escuelas supervisadas evidenciaron no tener dominio de la lengua originaria de sus estudiantes.

⁴¹ Información proporcionada a través del Oficio N° 623-2015-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA, del 7 de agosto de 2015.

Cuadro N° 5
Demanda y déficit de docentes EIB según formación en EIB
y dominio de la lengua

Nivel	Instituciones educativas de EIB	Total plazas de docentes bilingües	Docentes bilingües			Docentes bilingües con formación en EIB		
			Registrados	N° Déficit	% Déficit ⁴²	Registrados	N° Déficit	% Déficit
Inicial	6,147	9,052	5,385	3,667	41%	463	8,589	95%
Primaria	9,020	28,110	16,666	11,444	41%	1,789	26,321	94%
Secundaria	1,929	5,815 ⁴³	8,146	586	10%	495	5,320	91%
Total	19,305	45,186	30,198	17,905⁴⁴	40%	2,747	42,439	94%

Fuente: DIGEIBIRA

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Durante las observaciones de aula que hemos realizado identificamos que los docentes con formación en EIB y que conocen la lengua de sus estudiantes tienen un mejor desempeño que los que no cuentan con estas características. Estos datos resultan preocupantes debido a que la gran mayoría de docentes que laboran en estas instituciones no estarían desarrollando de manera óptima los procesos pedagógicos con sus estudiantes indígenas.

Frente a esta situación, el Ministerio de Educación ha establecido como meta al año 2021 en la propuesta del Plan nacional de EIB que el 90% de los docentes de inicial y primaria, y el 50% de los de secundaria cuenten con competencias lingüísticas y formación en EIB. Asimismo, de acuerdo con este documento, al 2021 el 100% de los docentes que laboran en instituciones educativas de EIB deberían contar con formación en servicio en EIB. Para ello ha establecido las siguientes metas multianuales:

⁴² Porcentaje calculado en base al déficit de docentes bilingües y el total de plazas bilingües.

⁴³ Para secundaria se asignan 19,385 plazas. De ellas, según el Ministerio de Educación, solo el 30% debe ser ocupado por docentes bilingües. Si bien, existe una aparente sobreoferta de docentes registrados para este nivel, muchos de estos profesionales pertenecen o hablan las lenguas de los pueblos indígenas mayoritarios, motivo por el cual el déficit se presenta principalmente en aquellos pueblos cuyas lenguas no tienen muchos hablantes.

⁴⁴ Mediante el Oficio N° 759-2013-MINEDU / VMGP-DIGEIBIR del 12 de noviembre de 2013, la DIGEIBIRA señaló que 25,000 docentes que laboran en instituciones educativas EIB no tenían dominio de la lengua, cifra que habría sido calculada a partir de la diferencia entre los docentes que laboran en instituciones educativas de EIB (51,000) y los docentes que acreditaron dominio oral y escrito de la lengua originaria (26,000). Esta cifra representaba una aproximación inicial pues no consideraba la coincidencia entre la lengua originaria del docente y la de sus estudiantes.

Cuadro N° 6
Programación de metas multianuales según competencias
para docentes de EIB al 2021

Competencias EIB	Nivel	Línea de base	Programación de metas multianuales					
			2016	2017	2018	2019	2020	2021
Docentes con competencias lingüísticas para la EIB	Inicial y primaria	62%	67%	72%	77%	82%	87%	90%
	Secundaria	Sin línea de base	-	-	-	-	-	-
Docentes con formación EIB en aula	Inicial y primaria	23%	35%	47%	59%	71%	83%	90%
	Secundaria	6%	14%	21%	29%	37%	45%	50%
Docentes con formación en servicio en EIB	Inicial y primaria	50%	60%	70%	80%	90%	95%	100%
	Secundaria	0%	20%	35%	50%	65%	80%	100%

Fuente y elaboración: DIGEIBIRA - Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe: Matriz de Planificación Estratégica

Sin embargo, es necesario caracterizar la demanda de formación inicial y en servicio de docentes EIB de acuerdo a las reales necesidades y en función a las lenguas y los modelos de servicio EIB. Para ello, será importante definir el número de docentes EIB que se necesitarían para la atención de instituciones educativas de revitalización lingüística y de otras modalidades educativas, tales como la Educación Básica Especial y la Técnica Productiva, la enseñanza de las carreras de EIB en universidades e IESP, así como la cantidad de profesionales de esta especialidad que se requiere para realizar la labor de especialistas de EIB en las instancias de gestión descentralizadas, en coordinación con los gobiernos regionales. Asimismo, será necesario establecer un plan que permita la reducción gradual del déficit de estos docentes.

De igual modo, es prioritario identificar el número de docentes que requiere ser atendido por programas de profesionalización, titulación o especialización en EIB, así como el número de docentes que deberán formarse a través de los programas regulares ofrecidos por los IESP y universidades.

Para ello es necesario tener en cuenta las características lingüísticas, la cantidad de la población real y potencial y las regiones donde se ubica la demanda de EIB. Esto permitirá una mejor planificación de los programas y estrategias de formación inicial y en servicio dirigidas a la reducción del déficit de docentes de EIB.

2.2. FORMACIÓN DOCENTE

2.2.1. Formación Inicial

En el 2011 alertamos sobre la situación crítica de la formación inicial de docentes de EIB y las consecuencias que podría acarrear en la educación de los pueblos indígenas. En dicho año solo cinco IESP y cuatro universidades ofrecían la especialidad de EIB en todo el país.

Al 2016 se ha logrado avances importantes en cuanto al número de ingresantes a las carreras de EIB. Sin embargo, mejorar la formación que se brinda a los estudiantes de esta especialidad es el mayor reto que debe enfrentar el Ministerio de Educación para contar con docentes de EIB bien formados y titulados.⁴⁵ Nuestra última supervisión ha permitido advertir varios problemas, algunos de ellos recurrentes. Entre las principales dificultades que se detallan a continuación está la insuficiente oferta formativa superior en EIB, el déficit de docentes formadores en los IESP, un currículo de formación docente deficiente y una débil relación y apoyo de los gobiernos regionales en los procesos de formación docente en su territorio y jurisdicción.

2.2.1.1. Insuficiente oferta de formación superior en EIB

Las instituciones que forman docentes de EIB son los IESP y las universidades. A nivel nacional son 32 los IESP autorizados para ofrecer las carreras de EIB. De estos, 24 atienden en lenguas andinas (quechua y aimara) y ocho en lenguas amazónicas.

24 IESP brindan la especialidad de Educación Inicial EIB e igual número Educación Primaria EIB, de ellas, 16 IESP ofrecen ambas especialidades. La especialidad de Educación Secundaria EIB aún no es ofrecida por ninguna de estas instituciones de formación docente.

45 Al respecto, la DIGEDD informó (Informe N° 208-2015-MINEDU/VMGP-DIGEDD-DIFOID, del 21 de julio del 2015) que la DIFOID que desarrolla las siguientes acciones:

- a) Estudios de necesidades de formación docente: consisten en cruzar datos sobre escuelas emplazadas en comunidades nativas o barrios de alta densidad de hablantes de lenguas vernáculas y cantidad de docentes titulados en la especialidad de EIB y con manejo de la lengua específica de la comunidad o barrio.
- b) Evaluación de la capacidad de atención de la demanda potencial recomendando, sugiriendo o recibiendo solicitudes de autorización de carreras experimentales EIB y otorgamiento de metas de atención para los procesos de admisión. Este trabajo se realiza a petición de parte de los institutos de educación superior pedagógica, y procura allanar dificultades y favorecer el desarrollo de capacidades propias de las instituciones de formación.
- c) Asistencia técnica a instituciones de formación docente para garantizar la eficiencia de la formación docente.
- d) Proceso de acompañamiento a los exámenes de admisión y a las pruebas de los graduandos en lenguas nativas: actividad permanente.

Cuadro N° 7
Instituto de educación superior pedagógica que ofertan carreras de EIB

Región	N°	IESP / ISE - EIB	Carrera autorizada	Lengua
Ancash	1	ISE público "Huaraz"	Inicial EIB	Quechua
	2	ISE público "Amadeo Ramos Olivera" – Yungay – Ancash	Inicial EIB Primaria EIB	Quechua
Apurímac	3	IESP público "José María Arguedas"	Inicial EIB Primaria EIB	Quechua
	4	ISE público "La Salle"	Inicial EIB Primaria EIB	
Ayacucho	5	IESP público "Benigno Ayala Esquivel"	Primaria EIB	Quechua
	6	IESP público "Filiberto García Cuellar"	Inicial EIB Primaria EIB	
	7	IESP público "Nuestra Señora de Lourdes"	Inicial EIB Primaria EIB	
	8	IESP público "José Salvador Cavero"	Inicial EIB Primaria EIB	
	9	ISE privado "Cuna de la libertad americana"	Inicial EIB	
Cusco	10	ISE público "Gregoria Santos"	Primaria EIB	Quechua
	11	ISE público "Túpac Amaru"	Inicial EIB Primaria EIB	
	12	ISE público "Pomacanchi"	Inicial EIB	
	13	ISE público "Horacio Zevallos Gámez"	Primaria EIB	
	14	IESP público "Quillabamba"	Inicial EIB	
	15	ISE público "Virgen de La Natividad"	Inicial EIB	
	16	ISE público "Acomayo"	Inicial EIB	
17	ISE público "La Salle" –Urubamba	Inicial EIB Primaria EIB		
Huancavelica	18	IESP público "Huancavelica"	Inicial EIB Primaria EIB	Quechua
Lambayeque	19	IESP "Monseñor Gonzales Burga"	Primaria EIB	
Moquegua	20	IESP público "Alianza Ichuña BÉlgica"	Inicial EIB Primaria EIB	Quechua/ aimara
	21	IESP público "Mercedes Cabello de Carbonera"	Inicial EIB	Aimara
Pasco	22	IESP público "Gamaniel Blanco Murillo"	Primaria EIB	Quechua
Puno	23	ISE privado "Cenit Galeaza"	Primaria EIB	Quechua
	24	IESP público "Juli"	Inicial EIB Primaria EIB	Aimara
Amazonas	25	IESP público "Cesar Abraham Vallejo Mendoza"	Inicial EIB Primaria EIB	Awajún

Región	N°	IESP / ISE - EIB	Carrera autorizada	Lengua
Loreto	26	ISE público "Loreto"	Inicial EIB	Kukama-kukamiria / shawi / kichwa
			Primaria EIB	
	27	IESP público "Monseñor Elías Olázar"	Inicial EIB	Shawi / kukama-kukamiria
		Primaria EIB		
	28	IESP público "Reverendo Padre Cayetano Ardanza"	Inicial EIB	
Madre de Dios	29	IESP público "Nuestra Señora Del Rosario"	Primaria EIB	Harakbut
Pasco	30	IESP público "Fray Ángel José Azagra Murrilo"	Primaria EIB	Ashaninka
San Martín	31	ISE público "Lamas"	Inicial EIB	Shipibokonibo / awajún
			Primaria EIB	
Ucayali	32	IESP público "Bilingüe"	Inicial EIB	Shipibokonibo / awajún
			Primaria EIB	

Fuente y elaboración: Ministerio de Educación.

En el caso de las universidades, al 2015 son nueve las que forman docentes para la EIB, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 8
Universidades que ofertan carreras de EIB en pregrado

Región	N°	Universidad	Especialidad
Ancash	1	Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo	Primaria y Educación Intercultural
Apurímac	2	Universidad Nacional Micaela Bastidas	EIB nivel Inicial
Loreto	3	Universidad Científica del Perú	Inicial EIB Primaria EIB
Ucayali	4	Universidad Nacional Intercultural de la Amazonía	Educación Inicial Bilingüe Educación Primaria Bilingüe
Lima	5	Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle - La Cantuta	Educación Intercultural Bilingüe
	6	Universidad Privada la Católica Sedes Sapientiae	Educación Básica Bilingüe Intercultural
	7	Universidad Peruana Cayetano Heredia	Inicial EIB Primaria EIB
	8	Universidad San Ignacio de Loyola	Inicial EIB Primaria EIB
	9	Universidad Antonio Ruiz de Montoya	Inicial EIB Primaria EIB

Fuente: Ministerio de Educación.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Se observa un incremento de instituciones que forman en EIB. En el 2010 solo cinco IESP ofrecían las carreras de EIB; en el 2011, 15; en el 2012, 19; en el 2014, 29 y en el 2015, 32. Asimismo, de cuatro universidades en el 2010 se incrementó a 9 en el 2015. Pese a ello aún no existen carreras EIB en todas las regiones que cuentan con población indígena y para todas las lenguas originarias. Huánuco, Junín, Cajamarca, Arequipa, Tacna, La Libertad y Piura no cuentan ni con un IESP ni una universidad que ofrezcan estas carreras, pese a tener escuelas de EIB registradas en sus circunscripciones.

En estas regiones se requiere implementar estrategias específicas de formación según la cantidad de instituciones educativas de EIB que existen. Es necesario que al planificar las acciones para reducir el déficit de docentes de EIB se evalúe las formas de atención más adecuadas según la realidad de cada región y según la demanda de EIB.

En Junín y Huánuco, que tienen un número importante de instituciones de EIB (1,684 y 1,170 respectivamente)⁴⁶ se requiere una atención especial de formación docente debido a que, a diferencia de otras regiones, en sus circunscripciones los estudiantes hablan diferentes lenguas: quechua, ashaninka, nomatsigenga, kakinte en Junín; y quechua, ashaninka, yanasha, kakataibo y shipibo-konibo, en Huánuco.

Asimismo, es importante que el Ministerio de Educación defina las estrategias más adecuadas para atender las necesidades de formación en EIB en regiones donde hay un menor número de escuelas y de estudiantes de EIB.

Cuadro N° 9
Regiones que no cuentan con IESP que formen en EIB
según número de escuelas y estudiantes de EIB

	Regiones	N° de Instituciones educativas de EIB	N° de estudiantes
1	Arequipa	270	12,713
2	Cajamarca	294	18,716
3	Huánuco	1,170	54,004
4	Junín	1,684	90,666
5	La Libertad	1	66
6	Piura	1	19
7	Tacna	102	6,145

Fuente: MINEDU

Elaboración: Defensoría del Pueblo

⁴⁶ Según la Estadística de la calidad educativa (ESCALE) del MINEDU, 3,692 instituciones educativas públicas se ubican en la región Junín y 3,243 en Huánuco.

Por otro lado, aún no existe oferta de formación inicial para 23 lenguas originarias. En 16 de ellas se registró instituciones educativas EIB. Tal como se puede ver en el siguiente cuadro, la mayoría son lenguas minoritarias amazónicas.

Cuadro N° 10
Oferta de Formación Inicial según lengua

Zona	Lenguas con oferta de formación inicial	Lenguas sin oferta de formación inicial
Andina	1. Quechua Collao 2. Quechua chanka 3. Quechua central (Ancash y Pasco, Junín) 4. Aimara 5. Jaqaru	6. Quechua norteño (inka wasi kañaris, Cajamarca) 7. Quechua central (Huánuco)**
Amazónica	8. Harakbut 9. Ashaninka 10. Bora 11. Nomatsiguenga 12. Matsigenka 13. Shipibo-konibo 14. Awajún 15. Yanasha 16. Wampis 17. Kichwa 18. Sharanahua 19. Kakataibo 20. Kukama-Kukamiria 21. Cashinahua 22. Yine 23. Majiki 24. Matses 25. Murui-Muinani 26. Madija 27. Yaminahua/Mastanahua 28. Shawi 29. Kandozi-chapra 30. Shiwilu 31. Achuar	32. Amahuaca 33. Ese eja 34. Arabela 35. Capanahua 36. Cauqui 37. Iquito 38. Nanti 39. Urarina 40. Chimucuro* 41. Iñapari* 42. Isconahua* 43. Muniche* 44. Omagua* 45. Ocaina 46. Resígaro* 47. Taushiro* 48. Yagua 49. Nahua (Yora) 50. Tikuna 51. Kakinte 52. Secoya

* En estas lenguas no existen instituciones educativas EIB.

** En la actualidad el Gobierno Regional de Huánuco ha emitido la Ordenanza Regional, la cual pretende desconocer la lengua normalizada por el MINEDU.

Fuente y elaboración: Ministerio de Educación.

Es necesario que los IESP y las universidades se especialicen en la atención a estudiantes de determinados pueblos y lenguas de su jurisdicción, principalmente en la Amazonía. Ello permitirá responder a demandas y necesidades concretas y ofrecer una formación pertinente.⁴⁷

47 Ministerio de Educación. Plan nacional de EIB. DEIB- DIGEIBIRA. Agosto, 2015.

La principal característica de la formación inicial es su falta de planificación. Se da la paradoja que se tiene un aproximado de 170 mil egresados de la carrera docente que buscan trabajo, pero, a la vez, faltan docentes para algunas áreas de formación y sobran para otras. Faltan docentes para las nuevas áreas del currículo, pero también para demandas como las de formación intercultural bilingüe.⁴⁸

Entre el 2013 y el 2015, el Ministerio de Educación suspendió la creación y autorización de funcionamiento de nuevos IESP⁴⁹ debido a la sobreoferta de la formación docente, al incumplimiento de estándares de calidad, a la falta de autorización de un alto número de instituciones que brindaban el servicio educativo sin autorización.

Sin embargo, en el caso de la EIB no existe sobreoferta sino más bien déficit de maestros de esta especialidad. En ese sentido, el Ministerio de Educación debería eliminar las limitaciones para la creación de nuevas instituciones que brinden las carreras de EIB⁵⁰ o autorizar la formación en esta especialidad a las existentes, y continuar promoviendo que los IESP ya existentes incorporen dentro de su oferta educativa esta especialidad.

De otro lado, en relación con las condiciones de los IESP hemos identificado que los estudiantes deben desplazarse por largas distancias desde su comunidad hasta su instituto. Son pocos los IESP que cuentan con ambientes acondicionados para que los estudiantes puedan permanecer allí durante todo el período de estudios. En ese sentido, los IESP de Loreto y de Yarinacocha (Ucayali) señalaron tener serias dificultades para subvencionar, por ejemplo, los gastos de alimentación.

También constatamos que si bien algunos IESP mantienen una buena infraestructura, otros tienen graves deficiencias. Así, el IESP de Yarinacocha presenta serios daños en sus aulas y en otros ambientes, lo que pone en grave riesgo la integridad física de estudiantes y docentes. En una situación similar se encuentra el IESP Gregoria Santos de Cusco. Por su parte, los IESP César Abraham Vallejo Mendoza (Ayacucho) y La Salle (Apurímac)⁵¹ no cuentan con laboratorios de cómputo, bibliotecas ni materiales pertinentes para la EIB.

48 Consejo Nacional de Educación. Proyecto educativo nacional. Balance y recomendaciones 2014.

49 Esta medida fue dispuesta a través de los decretos supremos N° 005-2012-ED, 010-20 13-ED y 011-2014-MINEDU.

50 El Ministerio de Educación ha señalado que si bien no autorizó la creación de nuevos IESP, aceptó todas las solicitudes de autorización para la creación de la carrera de EIB a los institutos que así lo solicitaron. Sin embargo, precisó que en el período 2013-2015 solo el IESP «Ignacio Amadeo Ramos Olivera», ubicado en Huaraz (Ancash) realizó dicho trámite para las especialidades de EIB Inicial y EIB Primaria.

51 El director del IESP La Salle señaló que la construcción del Centro de Recursos está en proceso pero no cuenta con apoyo del Estado.

Al respecto es necesario construir, mejorar, ampliar o sustituir la infraestructura de los IESP que albergan a estudiantes indígenas, así como dotarlos de mobiliario y equipamiento necesario para garantizar condiciones mínimas para el normal desarrollo de las actividades educativas. También construir y darle mantenimiento a las viviendas para los estudiantes indígenas en los IESP que albergan alumnado de zonas alejadas de la sede del instituto. Considerando la precaria condición socioeconómica de la gran mayoría de los estudiantes debe brindárseles acceso a programas sociales de alimentación, por ejemplo.

La atención de la formación de docentes para los pueblos indígenas, sobre todo los minoritarios, requiere de una acción proactiva del Ministerio de Educación, que parta de una adecuada planificación a fin que permita organizar de manera más eficiente y justa el servicio de la formación inicial de docentes de EIB. En ello coincidimos con lo expresado por el Consejo Nacional de Educación.

2.2.1.2. Déficit de docentes formadores en los IESP

La drástica reducción de estudiantes de EIB que se dio entre el 2007 y el 2010 por la exigencia de la nota 14 para el ingreso generó la disminución de docentes formadores en las instituciones que ofertaban estas carreras. Al no contar con metas de atención, varias de sus plazas fueron reasignadas a otras instituciones, pero una vez que el número de ingresantes volvió a incrementarse, la plana docente de estas instituciones resultó insuficiente para cubrir la nueva demanda.

En este sentido, un pedido recurrente de los IESP supervisados ha sido que se incremente el número de docentes formadores para garantizar una adecuada labor pedagógica y de tutoría e, igualmente, para desarrollar y monitorear las prácticas pre-profesionales, teniendo en consideración las distancias que deben recorrer los docentes para llegar a las instituciones educativas registradas como EIB donde los estudiantes las realizan.⁵²

Crear otro salón [para la carrera de EIB] no es como crear un salón monolingüe, en donde se emplea la fórmula: un docente por cada quince estudiantes. Lo primero que debo ver es cuántos pueblos vamos a atender. Entonces solo al área de comunicación lo multiplico por todos los pueblos. El Ministerio dice que el

⁵² También manifestaron su necesidad de contar con personal administrativo que apoye el trabajo institucional y personal de seguridad para garantizar que los equipos y bienes de dichos centros de estudios no sean sustraídos.

Formabiap deben atender a más pueblos [pues] en Loreto hay pueblos que no están siendo atendidos y yo pregunto ¿quién va a enseñar?... ¿quién va a enseñar matses, maijuna? Ni un docente más ha sido contratado, al contrario somos menos porque una docente nombrada va a irse. (IESP Loreto-FORMABIAP).

Para cubrir la demanda existente de docentes formadores debe seleccionarse a profesionales calificados y con la especialización requerida.⁵³ Sin embargo, durante la supervisión a los IESP constatamos que algunas de estas instituciones no han podido garantizar que sus docentes formadores cumplan con los requisitos de especialidad ni de pertinencia lingüística y cultural.

En ese sentido, según información proporcionada por los directores de los IESP en el 2014, de los 102 docentes de los institutos supervisados solo 20 contaban con estudios en EIB y 14 se encontraban desarrollándolos. 69 de ellos no contaban con formación en EIB. Solo 42 dominaban la lengua originaria.

De los ocho docentes nombrados, cinco son hispanos (no hablantes de la lengua ni especialistas) dos quechuas (no especialistas en EIB) y un awajún con especialidad en EIB. Los contratados permiten cubrir a las especialidades de kukamakamiria, awajún y shipibo-konibo. Los contratados no son especializados en EIB, los [docentes] especializados no desean trabajar en el IESP. (IESP Bilingüe Yarinacocha, Ucayali).

A fin de revertir esta situación el Ministerio de Educación, desde enero de 2015⁵⁴ ejecuta en 18 regiones el Programa de Especialización de EIB, en convenio con la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, dirigido a docentes formadores de IESP que ofrezcan las carreras de EIB en inicial o primaria. Su duración es de 18 meses.

Este programa tiene dos objetivos: i) constituir una profesionalidad docente de EIB a partir del Marco de Buen Desempeño Docente, el Proyecto educativo nacional, la normativa vigente de EIB y otras propuestas de formación en EIB, ii) fortalecer las competencias profesionales de los formadores de las instituciones de formación docente de EIB de inicial y primaria, de ámbitos bilingües y rural hispano.

53 A semejanza de lo que ocurre con los docentes de EIB de la EBR, la calificación de los formadores debería responder a demandas concretas. Ello supone determinar la cantidad, ubicación, formación en EIB y situación lingüística de los docentes formadores a fin de permitir programar con responsabilidad y pertinencia los procesos formativos diseñados por el Ministerio de Educación y/o los gobiernos regionales.

54 Oficio N° 0808-2015-Minedu/SG, del 2 de junio de 2015.

Cuadro N° 11
IESP participantes en el Programa de Especialización en EIB
para docentes formadores de IESP (2015 – 2016)

	Región	Ámbito		IESP-ISE	Meta
	Ancash	Andino	1	Pomabamba	5
		Andino	2	Chimbote	5
2	Apurímac	Andino	3	La Salle	5
		Andino	4	José María Arguedas	5
3	Ayacucho	Andino	5	Benigno Ayala Esquivel	5
		Andino	6	Nuestra Señora de Lourdes	5
		Andino	7	José Salvador Caveró Ovalle	9
		Andino	8	Filiberto García Cuellar	5
4	Cajamarca	Hispano	9	Aristides Merino Merino	5
		Hispano	10	Víctor Andrés Belaunde	5
5	Cusco	Andino	11	Gregoria Santos	4
		Andino	12	Túpac Amaru	8
		Andino	13	Pomacanchi	5
		Andino	14	Horario Zevallos Gámez	5
		Andino	15	La Salle	5
6	Huancavelica	Andino	16	Huancavelica	9
7	Huánuco	Andino	17	Hermilio Baldizán	5
		Andino	18	Marcos Duran Martel	5
8	Ica	Afro	19	Chincha	5
9	Junín	Andino/ Amazónico	20	Teodoro Peñaloza	5
		Andino/ Amazónico	21	Gustavo Allende Llavería	5
10	Lambayeque	Andino	22	Sagrado Corazón de Jesús	5
11	Loreto	Amazónico	23	Monseñor Elías Olazar	10
		Amazónico	24	Loreto	10
12	Madre de Dios	Amazónico	25	Nuestra Señora del Rosario	4
13	Moquegua	Andino	26	Alianza Ichuña Bélgica	5
		Andino	27	Mercedes Cabello Carbonera	4
14	Pasco	Amazónico	28	Fray Ángel José Azagra Murrillo	5
		Andino	29	Gamaniel Blanco Murillo	5
15	Piura	Hispano	30	Piura	5
16	Puno	Andino	31	Juli	8
		Andino	32	Puno	4
		Andino	33	Juliaca	4
17	San Martín	Amazónico	34	Lamas	8
		Amazónico	35	Gran Pajaten	5
		Amazónico	36	Tarapoto	5
18	Ucayali	Amazónico	37	Bilingüe	5
Total metas					207

Fuente: Ministerio de Educación
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

Durante la supervisión se pudo conocer que seis de los siete IESP supervisados (excepto Túpac Amaru, de Cusco⁵⁵) han recibido esta especialización. Los comentarios de los directores sobre el Programa, en general, han sido favorables debido a la calidad y exigencia del mismo.

Yo estoy contento con la especialización que da la [Universidad] San Marcos. La Facultad de lingüística tiene muy buenos profesores, con una didáctica de quechua originaria, desarrollo personal, lengua originaria con la gramática, currículo intercultural y contexto cultura y lengua. Cinco cursos hemos llevado y tenemos que hacer trabajo de investigación. Es muy exigente la universidad, pero hemos estado como 60, toda una macro-región, todos los que tienen quechua. Es interesante (Director IESP Gregoria Santos, Cusco).

De otro lado, la Dirección de Formación Inicial Docente (DIFOID) informó que seleccionó a ocho IESP catalogados como «de muy alta prioridad»⁵⁶ para brindarle asistencia técnica a cargo de sus especialistas y de los de la DIGEIBIRA.⁵⁷

Si bien son destacables estas medidas, no han sido considerados todos los docentes ni todos los IESP,⁵⁸ por lo que el Ministerio de Educación debe ampliar los programas de especialización y la asistencia técnica en EIB a todos los docentes de los 32 IESP que actualmente ofertan las carreras de EIB. Es necesario, por tanto, desarrollar un plan de formación docente articulado entre los gobiernos regionales y las diferentes direcciones del Ministerio de Educación que tienen a su cargo dicha responsabilidad.

Este plan debería formar parte de una política nacional docente que contemple, a su vez, la generación de condiciones para atraer a los mejores docentes formadores y garantizar su permanencia en las instituciones de formación. Es preocupante, por ejemplo, la baja remuneración de los docentes formadores de los IESP públicos, que asciende a 1,100 soles mensuales, aproximada-

55 Ello a pesar de que el Ministerio de Educación señaló (Oficio N° 0809-2015-Minedu/SG) que sí fue parte de este programa.

56 Estos IESP fueron seleccionados considerando la cantidad de estudiantes que atienden y el emplazamiento en zonas de atención preferencial: IESP ubicados en la zona del VRAEM, distritos del primer quintil de pobreza y zonas de alta conflictividad social.

57 Las misiones de asistencia técnica de una semana de duración comprenden talleres de formación continua de formadores, monitoreo de aulas y asistencia en la gestión educativa. Al primer semestre del 2015, cuatro IESP recibieron esta asistencia técnica: IESP Gamaniel Blanco (Pasco), IESP José Salvador Cavero Ovalle (Ayacucho), IESP Juli (Puno) y el IESP Huancavelica. Para el segundo semestre estaban considerados los siguientes institutos: IESP Túpac Amaru (Tinta), IESP Monseñor Elías Olazar (Yurimaguas), IESP César Vallejo (Bagua) e IESP Loreto – Formabiap (Loreto).

58 Nueve de los 32 IESP que ofrecen la carrera de EIB no han sido tomados en cuenta en el Programa de Especialización en EIB, y la asistencia técnica solo fue recibida por 8 IESP.

mente, por debajo, incluso, del monto que reciben los estudiantes de Beca 18 a quienes forman.

No puedes tener un personal especializado en EIB porque prefieren ir a otros lugares donde les van a pagar 4,000 o 5,000 soles. No es rentable. A veces tienes que recurrir a gente nueva. Los calificados ya están pensando en otras cosas. A las justas hemos encontrado una profesora de inicial pero que no tiene experiencia en superior, pero ¿qué haces? Un [docente] experimentado ya no quiere [ganar ese sueldo]. No hay una política de incentivos (...) incluso un alumno de beca 18 recibe más que su docente. (IESP José Salvador Cavero Ovalle, Ayacucho).

Ello, sumado al hecho de que aún está pendiente la aprobación de la Ley de Carrera Pública Magisterial de Educación Superior Pedagógica, no les permite hacer carrera profesional y contar con una mejor remuneración que permita generar incentivos para garantizar la permanencia de los docentes que han sido formados en EIB. Esta situación los pone en seria desventaja frente a los docentes de Educación Básica Regular, por ejemplo.

Finalmente, desde la perspectiva de una educación integral e intercultural, la plana de formadores de los IESP debe incluir a profesionales de otras carreras (antropólogos, lingüistas, sociólogos, entre otros), así como a sabios de los pueblos indígenas. Algunos IESP han iniciado esfuerzos con este propósito (entre los supervisados solo Loreto-Formabiap). Asimismo, la mayoría de institutos tiene limitaciones. La relación de los IESP con los sabios y, en general, con las organizaciones indígenas sigue siendo débil.

Queremos involucrar a los sabios de la comunidad para recoger los saberes que ellos tienen. Ahora, esto de los sabios se ha hablado mucho en talleres. Hay dos pueblos grandes que pueden enseñar pero el problema es que no tenemos presupuesto. (IESP Bilingüe Yarinacocha, Ucayali).

2.2.1.3. Currículo de formación docente inadecuado

El currículo con el que actualmente se forman los estudiantes de las carreras de EIB en los IESP se denomina «Diseño curricular experimental para la formación de docentes en las carreras de educación inicial intercultural bilingüe y Educación primaria intercultural bilingüe».⁵⁹ Este documento ha sido objeto de múltiples observaciones por especialistas de la DIGEIBIRA y por los docentes formadores.

⁵⁹ Hasta antes del 2012 nuestro país no contaba con un diseño curricular de carácter nacional para las carreras de EIB.

Las principales dificultades identificadas por la DIGEIBIRA son: i) un mismo currículo para las carreras de inicial y primaria; ii) inconsistencia en la organización curricular, con un marco teórico que propone el enfoque por competencias, mientras que los planes de estudios y subáreas enfatizan el desarrollo temático y sobrecarga de contenidos disciplinares; iii) algunos criterios de desempeño contienen procesos de mayor complejidad que las unidades de competencia, iv) las unidades de competencia no guardan correspondencia con la competencia global y en otros casos, tienen categoría de indicadores. Finalmente, v) se identificó que el excesivo número de subáreas genera atomización de contenidos.⁶⁰

En la supervisión a los IESP se recogieron algunos cuestionamientos relacionados con el exceso de subáreas y el carácter de experimental que el diseño curricular aún mantiene desde el 2012:

Lo que antes era uno solo, ahora son tres o cuatro (...) Hasta cuatro asignaturas, cinco asignaturas. Cada asignatura o sub-área tiene un bloque de clases. Antes era más globalizado, [los contenidos estaban más integrados] había una interdisciplinariedad. Ahora, digamos Ecosistema, tiene 5 sub-áreas y cada sub-área tiene solamente 2 horas. Entonces se hace difícil porque [tiene que hacer planificación] y materiales para cada una de ellas. (IESP Túpac Amaru, Tinta – Cusco).

En el tema del diseño curricular, la dificultad está en que el diseño es experimental y esperamos que en estos talleres que da el Ministerio se formalice, es decir que se pase de un experimental a un oficial, ya que llevamos dos años con el experimental. Podríamos decir que el currículo todavía no es oficial sino más bien es experimental. (IESP La Salle, Abancay – Apurímac).

Frente a esta problemática, en el 2014 la DIFOID conjuntamente con la DIGEIBIRA realizó ajustes parciales al perfil del egresado y a las áreas de este currículo experimental. Sin embargo, no pudieron resolver otros problemas de fondo. Por tal motivo y a partir de los resultados del monitoreo y la evaluación externa al proceso de implementación de dicho currículo.

Por ello, en el 2015 se decidió replantear el currículo de la formación inicial de docentes EIB. De esa forma se inició la construcción de una nueva propuesta curricular para las carreras de Educación Inicial Intercultural Bilingüe y Educación Primaria Intercultural Bilingüe.⁶¹

60 DIFOID – DIGEIBIRA. Ayuda memoria del proceso de construcción del Currículo de Formación Inicial Docente en Educación Intercultural Bilingüe 2015 – 2016.

61 La propuesta de currículo de formación docente para las carreras de Inicial EIB y Primaria EIB fueron presentadas ante la Mesa de Desarrollo Docente del Consejo Nacional de Educación, el 15 de abril del año en curso.

Debe destacarse el trabajo conjunto de los equipos de la DIFOID y la DIGEIBIRA para la elaboración de tan importantes documentos. Si bien esta labor no ha concluido,⁶² el Ministerio de Educación no debe dejar de priorizar este tema, más aún si se pretende que las actuaciones pedagógicas de los futuros maestros y maestras en las escuelas de EIB se den con pertinencia y con elevados estándares de calidad.

Este trabajo conjunto permitió arribar a consensos en aspectos claves como: los enfoques, las estrategias formativas, la organización del perfil del estudiante, la malla curricular, la gestión del currículo y garantizar las condiciones para su implementación efectiva. Asimismo, contempla el desarrollo de capacidades para la gestión de la EIB y la atención de aulas unidocente y multigrado.⁶³

El perfil, las capacidades y competencias de los egresados de las carreras de EIB deben responder ineludiblemente y de manera contextualizada a las necesidades y demandas de la población indígena, siempre en concordancia con el Marco del Buen Desempeño Docente (MDBDD).

Por tanto, es necesario que se aprueben los dos nuevos currículos de formación inicial docente para las carreras de Educación Inicial y Primaria EIB que permitirán un mejor desarrollo de la práctica pre-profesional⁶⁴ y de la investigación desde un enfoque integral y transversal al proceso formativo, entre otros aspectos.

2.2.1.4. Débil relación y poco apoyo de los gobiernos regionales con los procesos de formación docente

El artículo 6 del Reglamento de la Ley de reforma magisterial⁶⁵ fija roles específicos para los gobiernos regionales respecto a la formación docente. Así, estas instancias deben alinear los planes regionales de formación docente continua con los planes y políticas nacionales de formación docente. Asimismo,

62 Esta propuesta de nuevo currículo para la formación docente en EIB está en fase de consulta.

63 Ayuda memoria del proceso de construcción del Currículo de Formación Inicial Docente en Educación Intercultural Bilingüe 2015 – 2016.

64 A propósito de las prácticas preprofesionales, de acuerdo con lo manifestado por los responsables de los IESP supervisados, no se estarían llevando a cabo adecuadamente debido a una serie de factores, entre ellos, las limitaciones del actual currículo y que la asignación de recursos económicos para el desplazamiento y la contratación de personal docente para el cumplimiento de dicha labor no estarían contemplando los diferentes escenarios donde se desarrollan las mismas ni las distancias entre comunidades o centros poblados ubicados en zonas rurales. Por otro lado, no es suficiente normar el desarrollo de las prácticas preprofesionales: es indispensable garantizar las condiciones necesarias y la dotación de recursos para su correcta ejecución.

65 Reglamento de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2013-ED.

deben asegurar que las acciones de formación en servicio de su circunscripción respondan a las demandas y políticas priorizadas en el Proyecto Educativo Regional (PER) y vigilar que las instituciones de formación docente públicas y privadas cumplan con criterios o estándares de calidad y equidad en los servicios que prestan.

De igual modo deben promover que las instituciones de formación docente que prestan servicios en su circunscripción innoven y desarrollen nuevas modalidades de formación inicial y en servicio que preparen a los profesores para mejorar la enseñanza y los logros de aprendizaje de sus estudiantes, en concordancia con las necesidades y demandas del sistema educativo regional y de los estudiantes de Educación Básica y Técnico Productiva.

Pese a estas disposiciones normativas, de acuerdo con la información obtenida en la supervisión, solo las IESP «José Salvador Cavero Ovalle» (Ayacucho) y «Yarinacocha» (Ucayali) recibieron apoyo de sus respectivos gobiernos regionales. El primero para la construcción de su infraestructura y el segundo para la compra de utensilios, víveres y la construcción de dos piscigranjas. Ninguno de los gobiernos regionales supervisados ha destinado recursos para financiar programas de capacitación docente o de mejoramiento de las competencias de los formadores a pesar de lo dispuesto por el Reglamento de la Ley de reforma magisterial. Persiste, más bien, una débil articulación entre las instancias descentralizadas (DRE y UGEL), el Ministerio de Educación y las instituciones de formación docente.

2.2.1.5. Limitaciones en la atención de Beca 18-EIB

A partir de la creación del Programa Beca 18, el Estado viene otorgando becas a estudiantes indígenas para la carrera de Educación Intercultural Bilingüe. En el 2015 esta beca se ofreció a través de siete IESP⁶⁶ y cuatro universidades.⁶⁷ De acuerdo con PRONABEC⁶⁸ en el periodo 2012-2015 fueron adjudicadas 935 becas a jóvenes hablantes de 14 lenguas indígenas.⁶⁹

La decisión de implementar esta beca ha sido un acierto del Ministerio de Educación en la ardua tarea de fortalecer la EIB y disminuir el déficit de docentes de esta especialidad. Sin embargo, es necesario corregir la problemática que se viene presentando en torno a ella, a fin de lograr mejores resultados.

66 IESP César Vallejo (Amazonas), IESP Público Huancavelica (Huancavelica), ISE Público Juli (Puno), IESP Público José Salvador Cavero Ovalle (Ayacucho), ISE Túpac Amaru (Cusco), IESP Público Monseñor Elías Olázar (Loreto) e IESP Gamaniel Blanco Murillo (Pasco).

67 Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Universidad Peruana Cayetano Heredia, Universidad San Ignacio de Loyola y Universidad Científica del Perú.

68 Mediante el Oficio N° 121-2016-MINEDU/VMGI-PRONABEC.

69 Quechua, quechua amazónico del Tigre, aimara, ashaninka, shipibo-konibo, awajún, matses, mururi-muinani, bora, shawi, kukama-kukamiria, nomatsigenga, matsigenka y majuna.

El principal problema es que no se está cubriendo la totalidad de becas ofrecidas por el Estado. De acuerdo al informe N° 9-2015-MINEDU/DIGEIBIR/COTEBE-EIB, en el 2014 se ofrecieron 800 becas EIB, pero solo 427 estudiantes pudieron acceder a ellas. En el 2015 la situación fue semejante: solo alcanzaron este beneficio 423 estudiantes, a pesar de que se disponían de aproximadamente 980 becas. Por ello, es urgente un exhaustivo análisis del Ministerio de Educación sobre las causas de que no se cubran en su totalidad.

Al respecto, cuatro institutos pedagógicos⁷⁰ indicaron que hubo poca difusión de las convocatorias de Beca 18 EIB en las comunidades indígenas, especialmente en las más distantes de la capital de provincia. Ello debido a que los convenios entre PRONABEC y las instituciones pedagógicas no contemplan un presupuesto que les permita el desarrollo de acciones de difusión y promoción, situación que limita sobre todo a las instituciones de gestión pública.

Asimismo, se presentaron dificultades en el traslado de los postulantes desde su comunidad hasta la sede donde se aplica el examen de ingreso, debido a las grandes distancias y limitados medios de transporte. Sería conveniente que el Ministerio de Educación descentralice aún más los procesos de admisión, a fin de atender a una mayor cantidad de población indígena interesada en formarse como docente EIB:

Hay problemas: falta de presupuesto para el tema de convocatorias y de descentralización de los procesos de admisión. Deberíamos atender otras provincias, por eso al menos se necesitaría 2 o 3 procesos descentralizados. El año pasado se coberturaron 24 becas, 12 en inicial y 12 en primaria, de 60. Este año son 42 de 60. (IESP José Salvador Cavero Ovalle, Ayacucho).

De otro lado, en el proceso de inscripción hubo problemas con el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través de la Resolución Ministerial N° 227-2014-MIDIS,⁷¹ dispuso certificar la condición de pobreza extrema a todas las personas que formaran parte de pueblos indígenas amazónicos comprendidos en la Base de datos oficial de pueblos indígenas del Ministerio de Cultura, facilitando de ese modo su proceso de postulación. Ello se realizó a través de un listado de comunidades nativas, sin embargo, parte de ellas no estuvo considerada dentro de la resolución ministerial mencionada. Asimismo, se debe considerar que esta resolución solo comprende a los pueblos indígenas de la Amazonía y no a los pueblos indígenas andinos, cuya población debe ser incorporada bajo los

70 El IESP Loreto-Formabiap participó en Beca 18 en el 2014 y los IESP César Abraham Vallejo Mendoza (Amazonas), José Salvador Cavero Ovalle (Ayacucho) y Túpac Amaru (Cusco) implementaron Beca 18 en el 2015.

71 Esta norma, a su vez, se basa en la Resolución Ministerial N°321-2014-MC «Listado actualizado de relación de pueblos que se ubican en la Amazonía peruana».

alcances de la mencionada resolución, en los casos que corresponda, o diseñar otros medios que facilite el cumplimiento de este requisito.

La falta de coordinación adecuada entre los responsables regionales de PRONABEC y los IESP fue otro problema en la etapa de inscripción a la beca. Los directores de los institutos «Túpac Amaru» (Cusco) y «César Abraham Vallejo Mendoza» (Amazonas) señalaron haber remitido la documentación enviada por los postulantes; pero que esta no fue procesada oportunamente por las oficinas locales de PRONABEC, lo que generó una serie de inconvenientes para los IESP y los estudiantes.⁷² Este problema fue corroborado por la DIGEIBIRA en el análisis que realizó sobre la beca en mención.

Los especialistas o promotores de PRONABEC de enlace regional, en su mayoría no han cumplido a cabalidad su función de difusión de la beca, inscripción de los postulantes y coordinación con las autoridades de la localidad o región. En algunas regiones se presentaron interferencia en la coordinación con los directores, caso Cusco con el ISE Tinta.⁷³

Asimismo se requiere fortalecer estrategias que apoyen a los postulantes indígenas en el proceso de recabar la documentación solicitada por PRONABEC para la presentación de sus expedientes físicos y virtuales o medios tecnológicos adecuados para postular. De forma reiterada se ha recibido quejas por parte de la población originaria debido a la falta de información oportuna que les permita subsanar los errores que pudieran existir.

La Prueba Única, requisito establecido en el presente año, busca garantizar que el beneficio de las becas se brinde a los mejores postulantes a través de una evaluación estandarizada y aplicada únicamente en castellano. Sin embargo, ello no contempla las distintas condiciones de calidad del servicio educativo que el Estado brinda a los estudiantes indígenas y la desventaja que representa para la población cuya lengua materna es distinta al castellano. En diciembre de 2015, PRONABEC aprobó que este requisito represente un ponderado menor en el marco de la Beca EIB y no se considere entre los criterios de evaluación de la Beca Comunidades Nativas Amazónicas (CNA).⁷⁴ No obstante, esta disposición fue modificada en abril de 2016 y se le asignó una ponderación de 50% en la puntuación final en todas las modalidades de la Beca 18.⁷⁵

72 Este problema se corrobora con el análisis realizado por la DIGEIBIRA sobre Beca 18 y que aparece en Informe N° 009-2015-MINEDU/DIGEIBIR/COTEBE-EIB.

73 Informe N° 009-2015-MINEDU/DIGEIBIR/COTEBE-EIB.

74 Resolución Directoral Ejecutiva N° 659-2015-Minedu-VMGI-Pronabec, aprobada el 30 de diciembre de 2015.

75 Resolución Directoral Ejecutiva N° 240-2016-Minedu-VMGI-Pronabec, aprobada el 14 de abril de 2016.

Otro problema advertido ha sido la tardanza en el desembolso del dinero para el pago de matrículas de los becarios, situación que nos fue comunicada por las autoridades de los IESP «Túpac Amaru» y «Loreto-Formabiap». Precisamente la demora en el pago de las matrículas de los becarios en el 2014 fue una de las razones por las que esta última institución decidiera no postular al programa en el 2015.

También se recibieron quejas sobre la falta de asignación presupuestal para el ciclo de nivelación académica de los becarios de EIB. Esta nivelación es fundamental, pues como afirma la DIFOID⁷⁶, «los estudiantes de formación inicial docente que proceden de la educación básica que se imparte en las comunidades nativas tienen muchas carencias académicas y materiales».⁷⁷ Sin embargo, de acuerdo con los IESP, el Programa Beca 18 no destina un presupuesto específico para esta actividad, por lo que se ven obligados a asumirlo, lo que les ha generado un perjuicio económico.

Beca 18 también nos exige cursos de nivelación fuera de las horas normales pero nosotros no tenemos otro presupuesto para contratar a los docentes y no se les puede obligar. Son 240 horas que piden, casi 3 meses, un semestre académico (IESP Túpac Amaru, Cusco).

Otro problema es que varios estudiantes han presentado dificultades para la adaptación a la exigencia académica y cultural. Dado que los becarios son la razón de ser del programa es fundamental que se implemente un adecuado plan de acompañamiento y tutoría. En el 2015 se derogó la norma que aprobó la directiva del servicio de tutoría, denominada «Lineamientos del Modelo de Intervención para el soporte académico y socio-afectivo de los becarios».⁷⁸ Al respecto, PRONABEC señaló que las «instituciones educativas superiores de Lima con beneficiarios de la Beca Comunidades Nativas Amazónicas (CNA) han recibido información de las condiciones y características de los estudiantes indígenas, pero aún no consideran fundamental la implementación de actividades académicas y socioemocionales con enfoque intercultural que permitan mejorar el desempeño académico y el proceso de adaptación de estos becarios».

76 Informe 208-2015-MINEDU / VMGP-DIGEDD-DIFOID.

77 Evidentemente, este ciclo llamado de «nivelación», de tres o cuatro meses no garantiza que el ingresante desarrolle todas aquellas capacidades que no logró en primaria y en secundaria, pero facilita que los estudiantes puedan adaptarse mejor y familiarizarse con las nuevas exigencias académicas y culturales.

78 La directiva fue aprobada mediante la Resolución Directoral Ejecutiva N° 301-2014-MINEDU-VMGI-OBEC-PRONABEC, de 19 de agosto de 2014. Quedó derogada mediante Resolución Directoral Ejecutiva N° 49-2015-MINEDU-VMGI-PRONABEC, de 5 de febrero de 2015.

En el 2016 se aprobaron los lineamientos del modelo de tutoría para becas de pregrado y becas especiales delegadas en administración 2016-2021,⁷⁹ en las que se reconoce que la tutoría debe ser implementada considerando un enfoque intercultural específico para las becas EIB y CNA. La norma señala que «el costo del servicio de las IES públicas será definido y detallado en los Convenios Específicos que se suscriban entre PRONABEC y los IESP». No obstante, nuestra supervisión ha permitido conocer que estas instancias no cuentan con recursos adicionales para el desarrollo de nivelación y tutoría. Por ello, es necesario prever un presupuesto específico para la implementación de estas medidas, en coordinación con los gobiernos regionales.

Como se puede observar en el cuadro N° 12, un número significativo de beneficiarios de los años 2014 y 2015 ha abandonado o renunciado a sus estudios y, en otros casos, han perdido las becas por desaprobado (12% de EIB y 15% de Comunidades Nativas Amazónicas).

Cuadro N° 12
Motivo de pérdida de becas EIB y CNA,
correspondientes a los años 2014 y 2015

	Tipo de Beca			
	EIB	%	CNA	%
Becas otorgadas	850	100	1,579*	100
Abandono de beca	87	10	143	9
Pérdida por desaprobado	13	1.5	91	5.7
Renuncia a la beca	7	0.8	4	0.3
Nulidad	0		2	0.1
Total	107	12	240	15

* Dato correspondiente al periodo 2012-2015.

Fuente: Padrón de Becarios que han perdido la beca EIB o CNA – PRONABEC y DIGEIBIRA.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Las limitaciones para hacer carrera profesional es otro de los factores que tiene un impacto desfavorable en la formación inicial de docentes. Sobre el particular, cabe señalar que aún no ha sido aprobada la «Ley de institutos y escuelas de educación superior y la carrera pública de sus docentes»⁸⁰. Urge, en ese sentido, que dicha promulgación se dé en el más breve plazo, debido a que estas normas permitirán solucionar dicha problemática.

⁷⁹ Aprobados mediante resolución Directoral Ejecutiva N° 407-2016-MINEDU-VMGI-PRONABEC de 27 de junio de 2016.

⁸⁰ En noviembre del 2015, la Comisión de Educación del Congreso aprobó el anteproyecto de dicha ley.

Como se puede observar, son varios los temas pendientes en relación con la formación inicial de docentes de EIB, entre ellos, cubrir la demanda de docentes para la EIB. Sin embargo, el principal problema está centrado en la ausencia de calidad en la formación de los mismos, por lo que es necesario llevar a cabo una reestructuración de la formación docente para asegurar que los nuevos maestros y maestras desarrollen el perfil requerido. Es imprescindible y urgente tener formadores preparados y actualizados, como condición para contar con los docentes que necesita esta especialidad, en los institutos y en las facultades de educación.⁸¹

La actual crisis estructural de los institutos superiores pedagógicos debe ser objeto de prioridad dentro de la política educativa de nuestro país. Asimismo, los problemas de Beca 18 deben ser corregidos al más breve plazo, a fin de cubrir la totalidad de becas ofertadas y beneficiar a más estudiantes indígenas.

Por otro lado, la articulación entre los IESP, las universidades y los programas que promueven la presencia de más estudiantes, resulta clave ante una apuesta sistémica e integrada de la formación inicial.

2.2.2. Formación en servicio

Actualmente existe un déficit de 42,439 docentes bilingües con formación en EIB. Reducirlo exclusivamente a través de la formación inicial podría significar décadas en las que los derechos a la educación de un gran sector de estudiantes indígenas pueden verse vulnerados. Frente a ello, los diversos programas y estrategias de la formación en servicio debieran garantizar la disponibilidad de docentes con una mayor preparación para trabajar en escuelas de EIB.

Entre las finalidades de la formación en servicio está mejorar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes y la capacidad de los docentes para reflexionar constantemente sobre sus prácticas, a fin de hacerlas cada vez más pertinentes y efectivas –este último aspecto es fundamental en las escuelas de EIB–, así como fortalecer las competencias y desempeños profesionales establecidos en el «Marco de Buen Desempeño Docente», y en la «Propuesta Pedagógica de EIB» en el caso de los docentes de esta especialidad.

De conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Educación, el Estado debe garantizar el funcionamiento de un «Programa nacional de formación y capacitación permanente» que vincule la formación inicial del docente, su capacitación y su actualización en el servicio.

81 Consejo Nacional de Educación. Proyecto educativo Nacional. Balance y Recomendaciones 2014.

Por otro lado, según el artículo 13 del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, la política de formación docente en servicio debe gestionarse a través de un plan nacional y planes regionales descentralizados. En ese sentido, el «Plan nacional de formación docente en servicio» (PNFDS) debería establecer los lineamientos de política, las modalidades, las metas nacionales y los resultados esperados de las acciones de formación en servicio en el país. Es aprobado, monitoreado y evaluado por el Ministerio de Educación, en coordinación con los gobiernos regionales.

Por su parte, los planes regionales de formación docente en servicio tendrían que establecer las prioridades, metas y resultados esperados de la formación en servicio en cada región en concordancia con el PNFDS. Las necesidades formativas de los profesores de educación básica y técnico-productiva de la región, así como las demandas de aprendizaje de las diversas poblaciones que habitan el territorio deberían ser aprobadas, monitoreadas y evaluadas por los gobiernos regionales.

Pese a la importancia de dichos documentos, nuestro país no cuenta con el referido PNFDS y tampoco con lineamientos de política para este tipo de formación.⁸² Si bien, el Plan Nacional de EIB contiene metas al 2021 –dentro de ellas metas para la formación de docentes en EIB– este no reemplaza a los referidos planes de formación.

La Dirección General de Desarrollo Docente (DIGEDD) nos informó⁸³ que se encuentra elaborando los «Horizontes formativos de docentes EIB», herramienta que permitirá «otorgar sistematicidad, consistencia y coherencia al diseño e implementación de las políticas de formación docente y la concreción de la propuesta pedagógica de EIB, así como su sostenibilidad en el tiempo». No obstante, al cierre del presente informe dicho documento no fue aprobado.

A pesar de no contar con tan importantes documentos orientadores de la formación docente, el Ministerio de Educación ha desarrollado diversas acciones con el propósito de cumplir con el Plan Nacional de EIB, que establece como meta que al 2021 el 100% de los docentes que laboran en instituciones educativas de EIB debe contar con formación en servicio en esta especialidad.

Cabe señalar que, conforme lo establece el Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, la formación en servicio es flexible, diversificada y puede utilizar

82 Según las especialistas de la DIFODS en reunión del 10 de mayo del 2016, tanto el Plan Nacional de Formación Docente en Servicio como los lineamientos de dicha política se encuentran en proceso de elaboración.

83 Informe N° 093-2015-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA, del 13 de julio de 2015, remitido mediante el Oficio N° 1334-2015-MINEDU/VMGP-DIGEDD.

una amplia gama de posibilidades.⁸⁴ A continuación, analizaremos las acciones que en ese marco fueron realizadas por la DIGEDD, la DIGEIBIRA y las instancias de gestión descentralizadas.

2.2.2.1. Especialización en EIB

La DIGEIBIRA señaló que en EIB se realizaron cursos de especialización con el objetivo de profundizar el desarrollo de competencias en un campo específico de la pedagogía o alguna disciplina afín al título profesional inicial.

En el marco del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente 2012-2014, se implementó el «Programa de Especialización en Educación Intercultural Bilingüe dirigido a docentes de los niveles Inicial y Primaria de Educación Básica Regular».⁸⁵ Este programa tuvo una duración de 814 horas cronológicas, de las cuales 104 fueron trabajadas a distancia a través de una plataforma virtual de aprendizaje, distribuidas en cuatro ciclos de 17 semanas, debido a las grandes distancias que debían recorrer los docentes beneficiarios.

Para acceder a este programa los docentes debían contar con título profesional, ser nombrados, dominar un idioma originario a nivel intermedio y estar a cargo de un aula en una institución educativa de EIB. Adicionalmente, debían acreditar ser egresados del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente con una calificación mayor o igual a 12 entre el 2007 y el 2011, haber laborado al menos tres años en contextos de alto riesgo y/o rurales de extrema pobreza (zona Vraem) o contar con una publicación relacionada con la investigación o innovación educativa pertinente para su región.

El referido programa de especialización se ejecutó en el marco del convenio suscrito entre el Ministerio de Educación y diversas instituciones de formación superior, a través del cual se atendió a 1,686 docentes en 14 lenguas indígenas,⁸⁶ tal como se puede ver en el siguiente cuadro.

84 Artículo 15 del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2013-ED,

85 El desarrollo de este programa fue autorizado por la Resolución Directoral N° 0217-2012-ED.

86 El anterior programa de especialización (2010-2011), atendió a 324 docentes de las regiones Apurímac, Cusco, Puno y Huancavelica en los idiomas quechua (chanka y collao) y aimara, con una duración académica de solo 490 horas.

Cuadro N° 13
Programa de Especialización en Educación Intercultural Bilingüe
dirigido a docentes de Inicial y Primaria de EBR (2012-2014)

N	Región	Lengua Originaria	Instituciones educativas	N° Docentes Participantes
1	Amazonas	awajún	Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza	186
2	Ayacucho	quechua chanka	Convenio entre 3 IESP: Monterrico, José Cavero Ovalle (Huanta) y La Salle (Urubamba)	220
3	Cusco	quechua collao		201
4	Loreto	murui-muinani, kichwa, candoshi, ticuna, bora, kukama-kukamiria, achuar, awajún, shawi, shiwilu		205
5	Junín	quechua chanka	-	146
6	Puno	aimara, quechua	Universidad Nacional del Altiplano	459
7	Ucayali	ashaninka	Universidad Nacional Intercultural de la Amazonía	269
Total docentes				1,686

Fuente y elaboración: DIGEIBIRA⁸⁷

Según informó la DIGEIBIRA, las principales dificultades que afrontaron durante del programa de Especialización en EIB estuvieron relacionadas con la insuficiente cantidad de profesionales especializados en EIB y certificados como acompañantes pedagógicos, la acotada experiencia de las instituciones formadoras en la gestión administrativa y pedagógica de programas de atención de EIB y la débil articulación de las instancias formadoras con las instancias de gestión descentralizada.

El programa de especialización en EIB fue implementado solo en dos períodos (2010 al 2011 y 2012 al 2014) y actualmente se encuentra suspendido. No se tiene conocimiento de si este programa fue evaluado o fue objeto de sistematización, de modo que no es posible determinar el impacto que tuvo. Su suspensión preocupa, pues ella ha impedido que se beneficie a un mayor número de docentes.

Además de los programas de especialización, para reducir el alto déficit de docentes preparados en EIB es necesario desarrollar otras estrategias cuya

⁸⁷ Informe N° 093-2015-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA, del 13 de julio de 2015, remitido mediante el Oficio N° 1334-2015-MINEDU/VMGP-DIGEDD.

implementación sea articulada y continua. En ese sentido, es conveniente desarrollar cursos de actualización, de segunda especialidad y de postgrado dirigidos a docentes que laboran en las escuelas de EIB.⁸⁸

Por otro lado, se ha podido observar que la articulación sobre la formación docente entre el Ministerio de Educación, las DRE y las UGEL, y las instituciones formadoras sigue siendo débil. Al respecto, la Resolución Ministerial N° 204-2012-ED dispuso que en cada región se conforme una «Comisión Regional de Coordinación y Monitoreo de los Programas de Especialización y Actualización Docente»,⁸⁹ integrada por representantes de la DRE, las UGEL, el Consejo Participativo Regional (COPARE) y de la sociedad civil, a fin de garantizar el progresivo proceso de descentralización de la formación docente en servicio.

A pesar de esta disposición, en 12 de las 16 DRE supervisadas, dicha comisión no funcionó. Entre las razones señaladas se tiene la falta de personal y su breve permanencia en el cargo (Huánuco, Loreto y San Martín), la desactivación de la comisión por la parte del director (Apurímac), la falta de conocimiento sobre la referida comisión (Madre de Dios y Moquegua) y que el programa es desarrollado directamente por el Ministerio de Educación en convenio con la universidad (Ayacucho). Las DRE de Ancash, Cajamarca, Huancavelica y Lambayeque no proporcionaron información al respecto.

La débil articulación entre las instancias educativas también se vio evidenciada por el desconocimiento o falta de información sobre el desarrollo del referido programa. Pese a que la especialización se desarrolló en siete regiones, solo en las regiones de Amazonas, Ucayali y Junín se conocía de su desarrollo, en tanto que Ayacucho y Loreto señalaron que el programa no fue desarrollado en sus circunscripciones. Cusco y Puno no brindaron información al respecto.⁹⁰

Esta falta de información en las DRE y la débil coordinación no permite, según la DIGEIBIERA, el desarrollo de un acompañamiento conjunto que facilite la reorientación pertinente de los procesos educativos.

88 Según el Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, los cursos de actualización permiten acceder al manejo teórico-práctico de los últimos avances de la pedagogía y las disciplinas relacionadas con el currículo; los de segunda especialidad, lograr conocimientos y capacidades sobre un campo específico de la pedagogía o alguna disciplina relacionada, con el currículo en un área distinta a la del título profesional inicial del profesor y, finalmente, los de post grado, conducen a un grado académico que se obtiene a través de una investigación rigurosa que enriquece el conocimiento.

89 En representación de la DRE y las UGEL participan el Director de Gestión Pedagógica y especialistas de las modalidades y niveles educativos.

90 Una situación distinta ocurrió en el caso de la DRE Lima-Provincias, que informó que este programa se habría desarrollado en su circunscripción, pese a no haber sido focalizada por el Ministerio de Educación.

En ese sentido se requiere sobre todo, garantizar la sostenibilidad y continuidad de los programas de especialización en EIB, así como la implementación de acciones de monitoreo y evaluación de los mismos, a fin de fortalecerlos y mejorarlos. Es necesario que los gobiernos regionales desarrollen e implementen políticas educativas que incorporen programas de formación en servicio a fin de garantizar el derecho a la EIB de los pueblos originarios y asuman el desafío de definir estrategias que permitan llegar a las instituciones educativas rurales más dispersas y alejadas.

2.2.2.2. Profesionalización y titulación

Un número significativo de estudiantes indígenas son atendidos por docentes que no cuentan con un título profesional pedagógico. Si bien esas circunstancias podrían resultar excepcionales, lo cierto es que se viene afectando gravemente la calidad de la educación que reciben.

En atención a este problema, desde el 2015, la DIFOID, en coordinación con la DIGEIBIRA y la Dirección de Educación Inicial (DEI), desarrollan el programa «Formación Profesional en Educación Inicial EIB, dirigido a docentes sin título profesional pedagógico y promotores educativos comunitarios, de educación inicial, en ámbitos amazónicos bilingües»,⁹¹ que es ejecutado en el marco del Programa Presupuestal 0091, «Incremento en el Acceso de la Población de 3 a 16 años a los Servicios Educativos Públicos de la Educación Básica Regular», creado en el 2012.

Su objetivo es que los docentes contratados o promotores que prestan servicios en ámbitos andinos y amazónicos bilingües sin poseer título profesional pedagógico, alcancen el título de EIB a través de fases de educación presenciales y a distancia.

Es necesario precisar que estas acciones priorizan la formación en EIB de docentes de educación inicial de ámbitos bilingües amazónicos,⁹² debido a la baja accesibilidad de la población indígena a educación inicial. En el 2013, por ejemplo, el 44% de niños y niñas entre los 3 y 5 años de edad no asistió a una institución educativa.

91 Creado por la Resolución Ministerial N° 450-2013-ED, que aprueba la norma técnica denominada «Normas para el desarrollo de la formación profesional en educación inicial, educación primaria, educación inicial EIB y educación EIB, de docentes sin título profesional y promotores educativos comunitarios, en los ámbitos amazónicos rurales y bilingües». Posteriormente, esta resolución fue derogada por la Resolución Viceministerial 020-2015-Minedu.

92 Es importante resaltar su contribución a la mejora de las condiciones laborales de los docentes, debido a que contar con el título profesional incrementa sus probabilidades de ingresar a la carrera magisterial.

El desarrollo de estrategias dirigidas a ampliar la cobertura en el nivel inicial puso en evidencia el alto déficit de personal cualificado que, además, domine el idioma originario y comprenda los patrones culturales de crianza de los pueblos indígenas.

Ante ello el Ministerio de Educación ha dispuesto la implementación de tres cursos de profesionalización. El primero inició en marzo de 2015 y atiende a 200 docentes y promotores de las regiones Amazonas y Loreto hablantes de una de las cuatro lenguas originarias priorizadas (shawi, kichwa, awajún y wampis), tal como puede observarse en el cuadro N°14.⁹³ Según información proporcionada por la DIFOID, a la fecha el curso sigue en marcha y no se han registrado abandonos.

Cuadro N° 14
Programa de profesionalización y titulación de docentes y promotoras de educación inicial EIB

Región	Provincia	Unidad ejecutora (IESP)	Lengua originaria	Meta	Presupuesto
Loreto	Alto Amazonas	Monseñor Elías Olazar	Shawi	70	6'581,638
	Maynas	Loreto Formabiap	Kichwa	30	3'337,416
Amazonas	Bagua	Cesar Vallejo	Awajún	80	11'067,336
			Wampis	20	
Total			4 lenguas	200	20'986,390

Fuente y elaboración: DIGEIBIRA

En un segundo curso las vacantes se incrementarían para atender a 500 docentes en las mismas regiones y adicionalmente en la región Junín. En la tercera etapa otras 500 plazas estarían disponibles para las regiones de Loreto, Junín, Ucayali y Cusco.

A pesar de la importante contribución de este programa, el desarrollo de la segunda fase ha sido suspendido debido a que este se encuentra en una etapa de evaluación ya que el nuevo currículo de formación en EIB todavía no ha sido aprobado.

Por ello, en atención a la urgencia de reducir el déficit de docentes EIB es necesario que este proceso se agilice a fin de que permita identificar los aspectos a

⁹³ Información remitida mediante el Oficio N° 623-2015-MINEDU / VMGP-DIGEIBIRA, del 7 de agosto de 2015.

ser mejorados y fortalecer las estrategias dirigidas a garantizar una educación de calidad a los estudiantes indígenas.

Asimismo, es importante que el programa de profesionalización se amplíe a todas las regiones que cuenten con población indígena, en especial, aquellas en las que el déficit de docentes EIB es mayor.

Un segundo reto de la implementación de este programa es que la insuficiente cantidad de docentes bilingües formados en inicial ha llevado a que un porcentaje importante de los docentes formadores sean de la especialidad de primaria. Este aspecto es grave debido a que se corre el riesgo de no formar adecuadamente las capacidades necesarias para la atención de niños y niñas indígenas entre los 3 y 5 años de edad.

Un tercer reto es fortalecer la gestión de las instituciones formadoras, debido a que durante la supervisión efectuada a los IESP se pudo evidenciar dificultades en el acceso a la información estadística que permita calcular la demanda de próximos programas de profesionalización y titulación.

Este programa está diseñado para hacer otra promoción, nos han otorgado una meta de 100. El problema es que está dirigido para maestras intitulasdas y no hay información estadística para saber si tengo participantes para las siguientes promociones. He mandado oficios a la UGEL, pidiendo información sobre educación inicial, pero no nos manda, porque cuando hemos ido nos han mandado a la DRE, de ahí a la UGEL, de ahí a las personas encargadas y nadie nos da información. Después el Ministerio contrató a las consultoras, y ellas han pedido para que me den los expedientes en la UGEL. Eso fue un avance, pero de acuerdo con lo que nos han dado, [las docentes de inicial sin título] no llegaban ni a 27 y al final se han presentado 47 [pero ya] teníamos la meta en 30. (Directora del FORMABIAP, Loreto).

Otro problema identificado por los IESP es que durante la etapa presencial del programa, los docentes deben trasladarse hasta la sede del instituto durante días laborables, lo que genera la pérdida de clases. Asimismo, la tardía distribución del material educativo, el insuficiente número de docentes formadores en EIB y la falta de participación del IESP en el diseño del programa son también dificultades recurrentes.

De otro lado se ha tomado conocimiento de que como parte de las iniciativas emprendidas por dos universidades, se desarrollaron otros cursos de profesionalización dirigido a docentes de EIB. Sin embargo, preocupa que, a pesar de que aún no existe un currículo de formación de docentes EIB para el nivel secundaria, la Universidad Toribio Rodríguez de Mendoza (Amazonas) ha desarrollado esta especialidad. Por tanto, es necesario contar con una mayor

regulación y ordenamiento de las ofertas formativas brindadas por instituciones de educación superior, a fin de que se encuentren articuladas con la demanda y lineamientos formativos de EIB.

Cuadro N° 15
Programas de profesionalización ofrecidos
por universidades- Región Amazonas (2015)

Universidad	Especialidad	Semestre	Procedencia de los estudiantes	Total	Total General
Universidad Toribio Rodríguez de Mendoza	Primaria EIB	II-2014	Awajún / wampis	285	676
	Inicial EIB	II-2014	Awajún / wampis	243	
	Secundaria EIB- Ciencias Naturales	II-2014	Awajún / wampis	64	
	Secundaria EIB- Lengua y Literatura	II-2014	Awajún / wampis	45	
	Secundaria EIB- Matemática	II-2014	Awajún / wampis	39	
Universidad Particular de Chiclayo	Primaria EIB	I -2013	Awajún / wampis	103	168
	Inicial EIB	I -2013	Awajún / wampis	65	
TOTAL					844

Fuente y elaboración: Fondo de Naciones Unidas para la infancia (UNICEF)⁹⁴

Una segunda etapa, posterior a la profesionalización docente, es la titulación. Al respecto, la DIGEIBIRA ha referido que 27,662 docentes con estudios concluidos o en condición de egresados de IESP de la Amazonía laboran en instituciones educativas EIB.⁹⁵

Las dificultades que enfrentan para titularse también son de índole económico y, en otros casos, geográfico, razón por la que el Ministerio de Educación ha planteado implementar un plan de titulación que consistiría en el desarrollo de acciones que permitan a estos docentes contar con una asesoría para la elaboración de las tesis y el examen de suficiencia académica, así como brindarles apoyo en el trámite de titulación. Sin embargo, esta propuesta todavía no cuenta con presupuesto aprobado.

Es importante priorizar los cursos de profesionalización y titulación dirigidos especialmente a docentes en lenguas con alto déficit de docentes EIB y a docentes de lenguas en peligro de extinción.

⁹⁴ Informe de Consultoría N° OGRYAA-UTRM-2014. UNICEF.

⁹⁵ Informe N° 093-2016-MINEDU/VMGP/DIGEIBIRA.

2.2.2.3. Programas de acompañamiento pedagógico

El acompañamiento pedagógico es definido en los instrumentos legales como la estrategia de formación situada en la escuela y dirigida al profesor de aula para fortalecer sus competencias pedagógicas de manera individualizada y mejorar su desempeño en aula. Su propósito es promover el desarrollo profesional del profesor de aula mediante acciones de orientación y asesoría sostenidas en el tiempo, el cual se complementa con estrategias de formación e interacción colaborativa.⁹⁶ En el 2015 la respuesta para atender la mejora y desarrollo de las capacidades del personal docente que labora en escenarios bilingües se dio a través del Programa de Logros de Aprendizaje (PELA)⁹⁷ y el Soporte Pedagógico Intercultural (SPI).

El PELA ha sido el principal programa implementado para la formación de docentes en servicio durante el 2014 y el 2015 a nivel nacional. Tiene como objetivo fundamental la mejora en los logros de aprendizaje de los estudiantes de los ciclos II al VII de Educación Básica Regular. Con tal fin, busca mejorar el dominio disciplinario especializado y didáctica para la enseñanza de las áreas básicas, con modelos pedagógicos estructurados y que tengan altas expectativas sobre el potencial de aprendizaje de los estudiantes. Otro objetivo de este programa es la atención de las necesidades específicas de estudiantes en situaciones de mayor vulnerabilidad social o con condiciones educativas especiales para el logro de aprendizajes. Para el caso de la EIB, se pretende lograr instituciones educativas con capacidad para atender con calidad y pertinencia a estudiantes con lengua materna diferente al castellano, por lo que se considera necesario formar docentes que hablen su lengua originaria, manejen el enfoque de EIB y la pedagogía de enseñanza de castellano como segunda lengua.

El Soporte Pedagógico Intercultural es la estrategia de asesoría pedagógica, capacitación y actualización para los docentes de instituciones educativas rurales organizadas en redes, las cuales según la situación lingüística de sus estudiantes pueden ser bilingües o monolingües. Este servicio es brindado por un equipo de docentes especializados denominados Asesores de Soporte Pedagógico Intercultural (ASPI), cuya función es la de brindar asistencia en la implementación de la propuesta pedagógica y en aspectos específicos de las cuatro áreas curriculares focalizadas.⁹⁸ En el caso de las redes bilingües se

96 Numeral 5.1, Norma Técnica que establece disposiciones para el acompañamiento pedagógico en la educación básica aprobada por Resolución de Secretaría General N° 008-2016-MINEDU.

97 Programa Presupuestal «Logros de Aprendizaje de los estudiantes de educación básica regular-PELA (2014-2016)». Marzo 2014. Anexo N° 2.

98 Cada docente recibe como mínimo dos visitas al mes de dos ASPI diferentes. En un ciclo de dos meses los docentes deben haber recibido la visita de cada uno de los miembros del ASPI.

desarrolla también las competencias para el uso de la lengua originaria y el castellano como segunda lengua.⁹⁹ Cabe señalar que, a su vez, los equipos de ASPI son monitoreados por un coordinador regional a quien informan sobre los problemas encontrados y las alternativas acordadas con los docentes, a fin de mejorar su labor de soporte pedagógico.

Hasta finales del 2015 se conformaron 49 redes bilingües integradas por un total de 1,025 instituciones educativas de los tres niveles educativos. Estas instituciones recibieron el acompañamiento de 300 ASPI,¹⁰⁰ los cuales lograron, de este modo, atender a 2,401 docentes, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 16
Redes bilingües, de soporte pedagógico intercultural (SPI)

Modalidad	Redes	Instituciones educativas					Docentes y promotores					Aspis	Promedio de docentes por Aspi
		Pronoei	Inicial	Prim	Sec	Total	Pronoei	Inicial	Prim	Sec	Total		
Bilingües	49	70	368	567	20	1,025	77	530	1626	168	2,401	300	8
Monolingües Castellano	24	53	158	254	0	465	36	220	754	0	1,010	126	8.02
Total	73	123	526	821	20	1,490	113	750	2,380	168	3,411	426	8.01

Fuente y elaboración: DIGEIBIRA

Este programa constituye uno de los avances más importantes del Ministerio de Educación en la formación en servicio de docentes de EIB, debido fundamentalmente a tres aspectos. El primero es que el 76% de ASPI que atienden redes bilingües han acreditado el dominio intermedio o avanzado de la lengua originaria. Asimismo, la mayoría de ellos cuenta con formación y/o experiencia en EIB. En el caso del PELA, solo el 33% de los acompañantes demostraron tener dominio de una lengua originaria, condición que como veremos más adelante, conllevó a que el Soporte Pedagógico Intercultural presentara mejores resultados en la evaluación de lengua originaria.

Un segundo aspecto es que el programa también focalizó a escuelas de lenguas originarias distintas a las mayoritarias. Por ejemplo, en Cusco, el 96% de los estudiantes son quechuas. Sin embargo, el SPI incorporó a escuelas que

⁹⁹ Otras áreas atendidas son: matemática, personal social, ciencia y ambiente, y técnico productivo. Asimismo, se ha creado un ASPI enfocado para educación inicial.

¹⁰⁰ El número de integrantes del equipo encargado del soporte pedagógico se establece teniendo en cuenta el número de instituciones educativas y de docentes, el tipo de instituciones educativas, las condiciones de accesibilidad, la dispersión-concentración de las instituciones educativas, entre otros criterios. El *ratio* referencial varía desde 6 (4 en Inicial) hasta 10 (docentes).

atienden a estudiantes matsigenkas y yine quienes representan el 2.74% y el 0.19% del total de estudiantes en la referida región. Similar situación se dio con los estudiantes nomatsigenga (Junín), secoya (Loreto), cashinahua (Ucayali) y ashaninka (Pasco), tal como puede verse en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 17
Número de Asistentes de Soporte Pedagógico Intercultural bilingües,
según lengua y región¹⁰¹

N°	Región	Lengua	Porcentaje de estudiantes según lengua originaria ¹⁰²	N° de Aspís
1	Amazonas	Awajún	88.56%	11
		Wampis	11.44%	5
2	Ancash	Quechua ancashino	100%	18
3	Apurímac	Quechua Chanka	54.33%	7
		Quechua Collao	45.67%	16
4	Arequipa	Quechua Collao	100%	6
5	Ayacucho	Quechua Chanka	99.97%	27
		Quechua Collao	93.36%	15
6	Cusco	Matsigenka	2.71%	5
		Yine	0.19%	1
7	Huancavelica	Quechua Chanka	100%	17
8	Huánuco	Quechua Yaru	97.01%	10
9	Junín	Ashaninka	25.65%	6
		Nomatsigenga	3.38%	1
10	Lambayeque	Quechua Inka wasi	100%	7
11	Loreto	Kichwa	17.23%	5
		Achuar/wampis ¹⁰³	12%	2
		Secoya	0.76%	1
		Shawi	18.00%	5
		Shipibo-konibo	5.07%	6
12	Madre de Dios	Harakbut	26.56%	2
13	Pasco	Quechua Yaru	74.15%	1
		Ashaninka	15.81%	4
14	Puno	Quechua Collao	56.79%	17
		Aimara	39.40%	22
15	San Martín	Quechua Lamas	71.35%	1
16	Tacna	Aimara	100%	6
17	Ucayali	Ashaninka	41.16%	2
		Cashinahua	6.14%	2
Total				228

Fuente: DIGEIBIRA

Elaboración: Defensoría del Pueblo ¹⁰³

101 Información remitida mediante el Oficio N° 623-2015-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA, del 7 de agosto de 2015.

102 Porcentaje calculado por cada una de las regiones en base al total de estudiantes matriculados en instituciones educativas registradas como EIB. En algunas regiones la suma no alcanza el 100% porque existen otras lenguas para las que no se brinda el Soporte Pedagógico Intercultural.

103 Cifra calculada a partir de la suma del porcentaje que representa a los estudiantes achuar y wampis en la región Loreto.

En tercer lugar, los equipos de SPI de primaria están conformados por ASPI de cuatro áreas curriculares, distintas al de Comunicación, área que es evaluada por la UMC. Esto ha permitido que los docentes puedan trabajar y fortalecer sus capacidades en otras áreas necesarias para lograr los aprendizajes esperados, tales como Matemática, Personal Social, Comunicación en Lengua Originaria y Castellano como Segunda Lengua, a diferencia del PELA, que se centró principalmente en las áreas de Comunicación y Matemática.

En razón a estos aspectos, el SPI, implementado entre el 2014 y el 2015, mostró resultados positivos en el aprendizaje de los estudiantes, tal como muestran las evaluaciones llevadas a cabo tanto por la DEIB como por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Los resultados muestran avances en la evaluación de lengua originaria y castellano como segunda lengua. Tal como se puede observar en el Cuadro N° 18, en lengua originaria hubo un incremento porcentual de estudiantes que alcanzaron el nivel satisfactorio (26% entre las escuelas focalizadas por el SPI, 22% por el PELA y solo de 8% por escuelas que no recibieron ningún acompañamiento pedagógico en EIB). De la misma forma, los datos respecto a la reducción de estudiantes en el nivel de inicio muestran que se redujo en 36% entre las escuelas atendidas por redes bilingües, 25% entre las focalizadas por el Pela y solo 8% en las que no recibieron ninguna intervención.

Cuadro N° 18
Resultados comparativos en lengua originaria de distintas intervenciones
a partir de la ECE (2012 – 2014)

Nivel	Pela			SPI			Sin acompañamiento pedagógico		
	2012	2014	Diferencia	2012	2014	Diferencia	2012	2014	Diferencia
Inicio	63	38	-25	79	43	-36	59	52	-7
En proceso	29	32	3	16	26	10	33	32	-1
Satisfactorio	8	30	22	5	31	26	8	16	8

Fuente: ECE- UMC

Elaboración: DIGEIBIRA

Por otro lado, respecto de la evaluación de castellano como segunda lengua se observa que las Redes lograron reducir en un mayor porcentaje (-28%) el número de estudiantes en el nivel inicio, seguidamente del PELA (-17%), mientras que las escuelas sin acompañamiento pedagógico mostraron resultados muy bajos (4%) en tanto que el PELA logró un mayor porcentaje de estudiantes en el nivel satisfactorio.

Cuadro N° 19
Resultados comparativos en castellano como segunda lengua de distintas intervenciones, a partir de la ECE 2012 – 2014

Nivel	Pela			SPI			Sin acompañamiento pedagógico		
	2012	2014	Diferencia	2012	2014	Diferencia	2012	2014	Diferencia
Inicio	71.43	53.66	17.77	91.16	62.61	28.55	66.77	63.02	3.76
En proceso	20.47	24.71	4	6.8	29.57	22.76	22.04	22.31	0.28
Satisfactorio	8.1	21.63	13.53	2.04	7.83	5.79	11.19	14.67	3.48

Fuente: ECE- UMC

Elaboración: DIGEIBIRA

Debido a estos resultados en enero de 2016 el modelo del SPI ha sido incorporado dentro del acompañamiento pedagógico. La «Norma Técnica que establece disposiciones para el acompañamiento pedagógico en la educación básica»¹⁰⁴ (en adelante Norma Técnica) así lo ha considerado. Ello permitirá seguir fortaleciendo las competencias priorizadas en el perfil de docentes EIB y en el Marco del Buen Desempeño Docente. En este marco el SPI pasó a denominarse oficialmente «Acompañamiento Pedagógico EIB».

Esta norma técnica establece aspectos importantes tales como los enfoques del modelo pedagógico, las modalidades, el *ratio*,¹⁰⁵ la frecuencia de las visitas,¹⁰⁶ las actividades y recursos del acompañamiento pedagógico. Asimismo establece las funciones que corresponden al Ministerio de Educación, las DRE y UGEL, respectivamente a fin de mejorar su gestión.

En este marco el Acompañamiento pedagógico en EIB atenderá entre el 2016 y el 2018 se debería atender a 9,172 docentes, quienes se encontrarán laborando en 4,112 instituciones educativas registradas como EIB. De ellas, 23% son unidocente y 29% multigrado, las instituciones de inicial atendidas representan el 37%, PRONOEI el 7% y polidocente completa el 3%. Esta acción sería implementada con un presupuesto de aproximadamente 85 millones de soles, de los cuales 79 deben ser ejecutados por las regiones y 6 por la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe.¹⁰⁷

104 Resolución de Secretaría General N° 008-2016-MINEDU. Esta norma establece los criterios y procedimientos comunes del acompañamiento pedagógico de las diversas intervenciones y/o acciones de formación docente, entre las que se encuentra el acompañamiento pedagógico a la EIB.

105 Establecido en 8 y 16 docentes por acompañante pedagógico para la zona rural y urbana respectivamente.

106 Según el ámbito, modalidad y área curricular debe desarrollarse como mínimo una vez al mes.

107 Como parte de las políticas de egreso, la Norma técnica refiere que el acompañamiento pedagógico tiene una duración de tres años, plazo que al ser concluido se debe determinar el egreso, o de manera excepcional la permanencia de la institución educativa en base a tres factores: el grado de avance

Sin perjuicio de estos avances es necesario considerar algunas dificultades identificadas en la implementación de los programas de acompañamiento pedagógico (PELA y SPI) en los años supervisados, a fin de garantizar su adecuado desarrollo.

- **Focalización y evaluación del acompañamiento pedagógico en EIB**

Un primer problema está relacionado con la baja cobertura, las escuelas acompañadas representan el 21% de las instituciones educativas de EIB.¹⁰⁸ Si bien esta alcanza a las escuelas que deben ofrecer el servicio de EIB en L1, los excelentes resultados de este programa en comparación a las escuelas que no lo recibieron, evidencian la necesidad de ampliar su cobertura a las instituciones educativas que así lo requieran.

Un aspecto que preocupa sobre la focalización de escuelas polidocente completa, es el criterio de que hayan sido evaluadas por la ECE en lengua originaria. Este aspecto limita su cobertura (solo 389 de las 2,137 instituciones educativas registradas como EIB fueron evaluadas en el año 2015). Preocupa que este criterio afecte la continuidad de las escuelas polidocente focalizadas, debido a que ella depende de la declaración del director sobre el desarrollo de la EIB, condición susceptible a ser modificada por distintos factores. Asimismo se debe precisar la formulación de este criterio, pues permitiría interpretar que las instituciones educativas unidocente y multigrado también deberían ser evaluadas por la ECE, reduciendo así la focalización a menos de 2,000 escuelas¹⁰⁹, número que no superaría al 8% de las escuelas EIB.

Un tercer aspecto a considerar es que este programa está centrado principalmente en los niveles de inicial y primaria y se deja de lado la atención que requiere la secundaria. A pesar de la problemática indiscutible que presentan los estudiantes indígenas para culminar la secundaria y posteriormente sus estudios superiores, los modelos de acompañamiento pedagógico dirigidos a instituciones educativas de secundaria rural o de jornada escolar completa no incorporan un enfoque intercultural.

en los desempeños esperados de los profesores, el liderazgo pedagógico del Director de la IE y el funcionamiento de espacios de trabajo colaborativo a nivel de la institución y la red educativa.

108 Respecto a la cobertura del PELA cabe señalar que a pesar de la atención a distintas regiones (16 en el caso del PELA y 17 en el caso del SPI) en el 2015, de las 24,798 instituciones educativas EIB solo 5,254 se encontraba focalizada por el PELA y 1,031 por el SPI. Todas las DRE supervisadas y la mayoría de las UGEL (68 de 87) que respondieron al pedido de información señalaron que se desarrolla en sus respectivas regiones y localidades. Solo 18 UGEL contestaron negativamente.

109 1,866 fueron evaluadas en el 2015 y 1,838 en el 2016.

Actualmente se viene desarrollando un piloto en 30 de las 2,649 instituciones educativas de secundaria registradas como EIB. Sin embargo, se requiere aprobar este modelo de acompañamiento a fin de ampliar su cobertura y garantizar un presupuesto específico para su implementación. La política de EIB, pero sobre todo las necesidades de los adolescentes y jóvenes de los pueblos indígenas, exige que la educación intercultural bilingüe se implemente también en la secundaria. En distintas circunstancias y procesos se ha evidenciado las grandes carencias y limitaciones académicas que tienen los egresados de la secundaria. Solo un número reducido de ellos accede a la educación superior y no todos logran concluir exitosamente sus estudios. Un ejemplo es el caso de los becarios de Beca 18. No todos logran acceder a ella y los que ingresan presentan un rendimiento académico muy bajo que, en algunos casos, les lleva a abandonar sus estudios.

Asimismo, se requiere brindar acompañamiento pedagógico a las instituciones educativas de revitalización lingüística, a fin de que los docentes desarrollen competencias en la enseñanza de lenguas originarias y contribuyan así a su revitalización.

- **Formación de los acompañantes pedagógicos**

El programa de Acompañamiento Pedagógico en EIB requiere contar con maestros acompañantes calificados y especializados. Al respecto, las disposiciones normativas para la contratación de acompañantes pedagógico en EIB, aprobadas por Resolución de Secretaría General N° 026-2016-Minedu¹¹⁰, establecen el dominio de la lengua originaria para el nivel inicial y las áreas de Comunicación en Lengua Originaria y Personal Social del nivel primaria; mientras que esta condición es valorable, pero no indispensable para la contratación de acompañantes para el área de Matemática y Castellano como segunda lengua.¹¹¹

Según la normativa los acompañantes pedagógicos deben contar con un título pedagógico en educación, tener experiencia laboral como docente y como formador o acompañante pedagógico. Asimismo, deben conocer las políticas

110 Resolución de Secretaría General N° 026-2016-MINEDU que aprueba las «Normas para la contratación administrativa de servicios del personal, para las intervenciones pedagógicas en el marco de los programas presupuestales 0090, 091 y 106, para el 2016», aprobada el 22 de enero de 2016.

111 Para ello se solicita estar incorporado en el Registro Nacional de Docentes Bilingües de Lenguas Originarias del Perú y que el nivel mínimo de dominio oral de una lengua originaria sea intermedio para lenguas andinas y básico para lenguas amazónicas. Respecto al dominio escrito, solo se solicita un nivel básico para las primeras, mientras que las lenguas amazónicas no se solicita este requisito. Cabe señalar que en el caso de los pueblos indígenas minoritarios que no cuenten con docentes hablantes de lengua originaria, se podrá admitir a docentes castellanohablantes que conozcan la cultura.

educativas de EIB, la realidad sociocultural y lingüística de la zona donde se postula, así como la Propuesta Pedagógica EIB y el trabajo en redes educativas rurales.

No obstante tal disposición, el alto déficit de docentes especializados en EIB no permite que la formación en esta especialidad sea un requisito dentro de la formación académica de los acompañantes pedagógicos. Esta situación fue puesta en conocimiento de la Defensoría del Pueblo anteriormente por las DRE de Junín y Ucayali y 12 UGEL.

En el 2014 y el 2015, periodo anterior a la publicación de la Norma Técnica, la Dirección de Servicios Educativos de Ámbito Rural (DISER) fue la instancia responsable de que los formadores desarrollen las competencias necesarias para su labor. Para ello implementó un plan de fortalecimiento de capacidades específicas de su función, en el que se consideró el enfoque intercultural en instituciones educativas multiedad o multigrado y la planificación del uso de las lenguas.

En el 2014 el fortalecimiento de capacidades fue desarrollado por la Universidad Cayetano Heredia a través del «Programa de segunda especialidad en acompañamiento pedagógico para formadores de acompañantes pedagógicos y acompañantes pedagógicos en el marco del PELA». Asimismo, en el mismo año y en el 2015 las capacitaciones fueron desarrolladas por un equipo de especialistas del MINEDU. Asimismo en el presente año, se creó la Beca Docente EIB que permitió brindar una especialización a 97 ASPIS en Colombia, curso que tuvo una duración de cuatro meses.¹¹²

No obstante, en el presente año, la norma técnica de acompañamiento pedagógico no prevé continuar con estas acciones formativas. Por ello se requiere contar con programas continuos de formación a los docentes acompañantes a fin de fortalecer sus capacidades para brindar apoyo a otros docentes.

Por otro lado es preciso señalar que a diferencia de las escuelas monolingües, las escuelas unidocentes y multigrado de EIB no cuentan con un acompañamiento especializado. La estrategia de acompañamiento para ellas forma parte del acompañamiento pedagógico intercultural. Por lo que, es necesario priorizar el desarrollo de capacidades y competencias dirigidas a estas escuelas, si se considera, además, que representan a la mayoría de escuelas de EIB de primaria (80%). No obstante, esta condición no se contempla como parte de la experiencia o conocimientos requeridos por los acompañantes pedagógicos.

112 También participaron en el marco de esta beca 590 docentes y formadores de IESP.

En atención a ello, y a que el programa permitirá replicar prácticas pedagógicas entre los docentes, es necesario promover el fortalecimiento de las competencias de los acompañantes en la implementación de la EIB y la atención de escuelas multigrado. En ese sentido, es importante desarrollar estrategias a nivel regional para cada nivel educativo y las áreas correspondientes, a fin de garantizar la calidad formativa de los docentes acompañados y, por ende, de los estudiantes indígenas.

- **Gestión de los programas: instancias responsables y presupuesto**

La inclusión del SPI en el programa presupuestal «Logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular», de acuerdo con la norma técnica de acompañamiento pedagógico, ha generado la transferencia de responsabilidades a las instancias de gestión descentralizadas, tales como los procesos de contratación de los acompañantes pedagógicos¹¹³ y el seguimiento y monitoreo del programa.¹¹⁴

Si bien estos procesos se desarrollan bajo la asistencia del Ministerio de Educación es indispensable que se fortalezca la gestión de la EIB en las DRE y UGEL a fin de garantizar el adecuado funcionamiento del programa.

Al respecto, tal como se puede ver en el capítulo dedicado a la gestión de la EIB, el número de especialistas de EIB es insuficiente desde todo punto de vista. En la mayoría de casos se cuenta solo con un profesional para atender una gran cantidad de escuelas de EIB (varias de ellas ubicadas en territorios con una alta diversidad lingüística). Ello se ha visto reflejado en la gestión del PELA, por ejemplo. Si bien actividades como la conformación del equipo técnico responsable del programa fue cumplida por la mayoría de las DRE (14 de 16) y UGEL (53 de las 68) supervisadas, estas reportaron dificultades en el desarrollo de otras actividades, tales como el monitoreo del programa, proceso que fue llevado de forma constante solo por dos DRE (Lambayeque y Cajamarca).

Para el 2016, tal como se puede ver en el siguiente cuadro, el presupuesto del Acompañamiento Pedagógico se ha destinado a la organización de talleres, dotación de materiales fungibles, contratación de personal bajo el régimen laboral de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) y viáticos. Estos son aspectos fundamentales para llegar hasta las instituciones educativas; pese a lo cual no se ha contemplado un rubro para su gestión.

113 Resolución de Secretaría General N° 026-2016-Minedu, aprobada el 22 de enero de 2016.

114 Al respecto, deben recoger, registrar y analizar información sobre el cumplimiento del Plan Anual de Acompañamiento y el desempeño de los acompañantes Pedagógicos a partir de reportes mensuales y trimestrales emitidos por ellos.

Cuadro N° 20
Costo anual de la Intervención Acompañamiento Bilingüe

Pliego	Organización de talleres	Kit de materiales fungibles	Contratación de personal cas	Viáticos	Costo total
Loreto	4'016,700	218,707	8'867,186	4'362,700	17'465,293
Amazonas	1'583,460	188,642	7'815,525	2'473,180	12'060,807
Ayacucho	1'245,000	130,834	5'480,653	1'674,992	8'531,479
Apurímac	1'170,510	119,927	5'111,507	1'550,988	7'952,932
Ucayali	1'153,020	104,218	4'226,463	1'390,600	6'874,301
Junín	1'200,270	99,820	4'070,048	1'493,720	6'863,858
Ancash	651,450	110,373	4'498,856	1'094,908	6'355,587
Cusco	543,180	86,648	3'625,403	728,874	4'984,105
Puno	390,474	58,306	2'772,159	556,721	3'777,660
Huancavelica	347,670	42,396	2'314,227	438,510	3'142,803
Lambayeque	214,200	20,356	834,848	329,330	1'398,734
Huánuco	53,220	18,087	829,138	75,840	976,285
Madre de dios	79,500	5,277	226,818	86,900	398,495
Lima	54,060	5,604	248,262	63,380	371,306
Arequipa	56,280	4,851	165,508	68,160	294,799
San Martín	3,000	4,556	218,304	31,000	256,860
Pasco	31,080	2,369	156,167	36,100	225,716
Cajamarca	34,080	2,969	126,479	39,500	203,028
Moquegua	0	0	53,685	0	53,685
Total general	12'827,154	1'223,938	51'641,236	16'495,403	82'187,731

Fuente y Elaboración: DIGEIBIRA

En ese sentido, se requiere garantizar que las instancias de gestión descentralizada cuenten con los recursos necesarios para el cumplimiento oportuno de sus responsabilidades en relación con el acompañamiento pedagógico intercultural y se generen sistemas de rendición de cuenta en el marco de este presupuesto.

- **Desconocimiento del enfoque de EIB**

Un problema manifestado por los acompañantes pedagógicos del SPI es la resistencia de parte del personal docente a trabajar en la EIB, por tener un insuficiente conocimiento sobre lo que ello implica:

Tenemos una escuela llamada Yuricancha, cuando vamos a la escuela los docentes no quieren participar en nuestros microtalleres. Solo trabajamos ahí con dos de cinco docentes. Y lo propio en Pisacassa, está más allá de Yuricancha, ahí también hay algunos docentes que dicen que la propuesta [EIB] no funciona, que el quechua no es para difundirlo, solo para preservarlo. A pesar de que hay maestros que hablan quechua, insisten en forzar a los chicos a empezar el trabajo en castellano, difunden entre los padres de familia que el Ministerio está mandando que a sus hijos se les enseñe quechua y no el castellano (Asistente de SPI – Apurímac).

Un segundo aspecto negativo es que este personal en ocasiones puede difundir información errónea sobre la EIB y afectar así la exigibilidad de este derecho.

La supervisión realizada permitió observar que los padres y madres de familia que manifiestan una posición contraria a la EIB lo hacen basándose en la idea de que la enseñanza se realizará solo en lengua originaria. Sin embargo, una vez explicados los fundamentos y el objetivo de la EIB se mostraron de acuerdo con su implementación e incluso generaron reflexiones sobre la importancia de conservar su lengua y cultura. Ello demuestra la necesidad de una mayor conocimiento y difusión de la propuesta entre la población indígena.

- **Capacitaciones en EIB realizadas por las instancias de gestión descentralizada**

Tal como se señaló en el Informe Defensorial N° 163, la ejecución de actividades de capacitación en EIB a favor de los docentes es una responsabilidad compartida entre el Ministerio de Educación, las DRE y las UGEL.

De acuerdo con la información proporcionada por las instancias descentralizadas, siete¹¹⁵ de 16 DRE y 59 de 87 UGEL realizaron capacitaciones en EIB. Al realizar un comparativo entre el 2012 y el 2014 respecto a las DRE que implementaron capacitaciones en EIB, se observó que de las 13 que respondieron al pedido de información en ambos años, cinco¹¹⁶ realizaron capacitaciones en EIB en los dos periodos y siete¹¹⁷ lo realizaron el 2012, pero no continuaron con esta práctica en el 2014. Una de ellas (Junín) no cumplió con esta obligación en ninguno de los dos años supervisados.

115 Ayacucho, Cajamarca, Lima (provincias), Loreto, Madre de Dios, Moquegua y Ucayali.

116 Ayacucho, Cajamarca, Madre de Dios, Moquegua y Ucayali.

117 Amazonas, Ancash, Apurímac, Lambayeque, Huancavelica, Huánuco y San Martín.

La temática de las capacitaciones realizadas es diversa. Cinco DRE capacitaron sobre procesos de diversificación curricular¹¹⁸ uso de las “Rutas de Aprendizaje” con enfoque de EIB y programación curricular en EIB; dos, en temas relacionados con la gestión en EIB¹¹⁹ y solo una (Ucayali) en la implementación de estrategias para el uso del idioma indígena y el castellano, el uso de materiales en EIB y el manejo de tecnologías de la información y comunicación.¹²⁰

Asimismo, por primera vez la DRE Cajamarca desarrolló un taller de capacitación en EIB para el tratamiento del awajún y el quechua en las sesiones de aprendizaje, mientras que Loreto brindó capacitaciones sobre aspectos relacionados con la ciudadanía intercultural, tales como actitudes interculturales, equidad de género, conciencia ambiental y tratamiento de problemas de aprendizaje.¹²¹

Si bien la continuidad en el desarrollo de capacitaciones en EIB y los temas elegidos, relevantes para la EIB, muestran un avance en su implementación a nivel de las instancias de gestión descentralizadas, se requiere fortalecer estas acciones dado que en la ejecución de las mismas aún existen diversas dificultades.

Un primer problema identificado es la baja cobertura. En el 2014, entre las 9 DRE referidas se capacitó aproximadamente a 1,749 docentes de los 20,731 que laboran en instituciones educativas registradas como de EIB,¹²² de los que aproximadamente 13,397 son del nivel inicial y primaria.

Otro aspecto a tomar en cuenta es que las instancias de gestión descentralizada deben recoger las demandas en capacitación que el personal docente requiere. En ese sentido, ninguna de las DRE capacitó en estrategias para el trabajo en escuelas unidocente o multigrado, y aún son pocas las que capacitaron en el uso de material en EIB (solo la DRE de Ucayali lo hizo).

Un tercer aspecto es que a pesar del apoyo ofrecido por la DIGEIBIRA, solo en tres de siete regiones (Cajamarca, Moquegua y Ucayali) las capacitaciones

118 Ayacucho, Lima (provincias), Madre de Dios, Moquegua y Ucayali.

119 Lima (provincias) y Ucayali.

120 La violencia escolar fue otro tema abordado por la DRE Ucayali.

121 Las capacitaciones tuvieron diferente duración. Las DRE de Moquegua y Lima (Provincias) brindaron capacitaciones entre cuatro y ocho horas por tema, respectivamente; Huánuco, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali ofrecieron capacitaciones de entre 24 y 27 horas; Ayacucho y Ucayali, de 40 horas y Cajamarca, de 60 horas.

122 Registro Nacional de Instituciones Educativas EIB actualizado a julio de 2015.

fueron realizadas por los especialistas de EIB.¹²³ En ese sentido, es necesario que las instancias de gestión descentralizadas asuman su responsabilidad en la implementación de la EIB.

Un cuarto problema a ser considerado es que las capacitaciones, en algunos casos, han originado la interrupción del desarrollo normal de las clases, tal como se pudo constatar durante la supervisión efectuada en las regiones de Ayacucho y Cusco donde algunas instituciones educativas permanecieron cerradas hasta por una semana. Asimismo, se pudo conocer que 21 de las 24 capacitaciones realizadas por las DRE y UGEL en temas relacionados a la EIB se desarrollaron en horarios y períodos de desarrollo de la jornada escolar. Esta situación preocupa, sobre todo, a los docentes que laboran en instituciones educativas unidocentes:

Anteriormente tuvimos capacitaciones de la UGEL de Chumbivilcas más que todo (...) para hacer programaciones curriculares, siempre hay algo bueno que recoger: en el semestre [hicieron capacitaciones para enseñar en quechua]. Nosotros queremos más capacitaciones, pero deben ser en los inicios [de año]: enero, febrero, en las vacaciones más que todo, para no perjudicar las labores de los niños. (Docente de institución educativa unidocente. Cusco, Hanjoyo).

En este sentido, pese a los esfuerzos de los últimos años para atender la demanda de formación en servicio para la EIB, la cobertura de estos programas debe ser ampliada para atender a un mayor, sino a la totalidad, de docentes que requieren capacitación. La DIGEIBIRA ha señalado que «los procesos formativos interculturales bilingües, dirigidos a docentes de la educación básica regular implementados a nivel nacional, resultan insuficientes. La demanda supera la oferta brindada por el Ministerio de Educación, por lo que se requiere seguir implementando programas de actualización y/o especialización en EIB».¹²⁴

Es necesario, por tanto, que el Ministerio de Educación y las instancias de gestión descentralizada desarrollen acciones de formación en servicio tomando en cuenta los diversos modelos pedagógicos establecidos por la DIGEIBIRA en razón a que los docentes de EIB requieren una atención particular, en especial aquellos que laboran en contextos de revitalización lingüística.

123 En Madre de Dios fue realizada por otros especialistas y en las tres restantes no responden. Cabe señalar que las DRE Huánuco y San Martín respondieron que sí desarrollaron capacitaciones en EIB. Sin embargo, al consultar por el especialista que las realizó hicieron referencia a la DIGEIBIRA y al Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAP).

124 Informe N° 093-2015-MINEDU/VMGP/DIGEIBIRA, del 13 de julio de 2015, remitido mediante el Oficio N° 1334-2015-MINEDU/VMGP-DIGEDD.

2.3. POLÍTICAS DE ESTÍMULO

El ejercicio de la labor docente en condiciones poco favorables no es muy estimulante para los maestros y maestras llamados a garantizar procesos educativos de calidad, más aún para aquellos que deben demostrar dominio de dos o más lenguas, conocimiento de la cultura de sus estudiantes, manejo de estrategias para enseñar una segunda lengua (L2) o para trabajar en aulas multigrado.

Por ello, en un marco de políticas integrales de desarrollo docente se impone la necesidad de implementar una política docente que contemple estímulos basados en criterios técnicos, objetivos y de equidad. En ese sentido, es destacable la iniciativa del Ministerio de Educación de otorgar bonos económicos y becas al magisterio nacional.

Entre los incentivos económicos que ha implementado en el 2014 y el 2015 están el Bono de incentivo al Desempeño Escolar (BDE), asignaciones temporales por laborar en instituciones educativas con características particulares, e incentivos por ingresar a la Carrera Pública Magisterial.

En el 2014, a través del Decreto Supremo N° 287-2014-EF, se aprobó el monto, los criterios, los requisitos y las condiciones para el otorgamiento del BDE. En el 2015 esta norma fue modificada por el Decreto Supremo N° 203-2015-EF con el objetivo de mejorar y optimizar la implementación del BDE durante el 2015 y el 2016.

Este bono, llamado también por el Ministerio de Educación «Bono Escuela», es un reconocimiento bajo la forma de un incentivo económico para docentes nombrados y contratados, así como para el personal directivo de las instituciones educativas públicas que hayan obtenido los mejores resultados educativos en sus estudiantes durante el año académico. Comprende a tres grupos de instituciones educativas potencialmente elegibles: el Grupo A, conformado por las instituciones educativas no de EIB que fueron programadas y evaluadas por la UMC; el Grupo B, integrado por las escuelas de EIB, y el Grupo C, por las instituciones educativas donde no se programó y/o no se aplicó la ECE.

En el caso de la EIB, el grupo B comprende exactamente a las «instituciones educativas que implementan efectivamente Educación Intercultural Bilingüe (EIB) que fueron programadas por la UMC para aplicar la ECE en cuarto grado de primaria, en pruebas de comprensión lectora en castellano como segunda lengua, en los dos años previos al otorgamiento del BDE».¹²⁵

125 Artículo 3 del Decreto Supremo N° 203-2015-EF, de 25 de julio de 2015.

Para que estas escuelas sean elegibles deben, además, cumplir simultáneamente con los siguientes requisitos:

- Instituciones educativas donde la mayor parte de los estudiantes programados en cuarto grado de primaria han rendido las pruebas de la ECE en el año previo al otorgamiento del BDE según los registros provistos por UMC. El porcentaje mínimo que debe cumplir la escuela es: a) Cuando la institución educativa cuenta con una sola sección: 80%, b) cuando cuenta con dos o más secciones: 90%, c) cuando cuenta con tres o más secciones evaluadas: 95%.
- Instituciones educativas cuyos estudiantes matriculados fueron registrados en el SIAGIE en el último año previo al otorgamiento de BDE.

Para otorgar este bono se debe identificar a las instituciones educativas con mejor desempeño. Es decir, a aquellas que han mostrado mayores avances en el logro de aprendizajes, retención de estudiantes y registro oportuno de información para la gestión, en sus respectivos subgrupos o estratos. Los montos que se otorgan a las instituciones educativas de EIB varían en un rango que va desde S/ 1,000 soles hasta S/ 3,000 soles dependiendo de si se trata de director o de docente y del grado en el que enseñen.

Al respecto, si bien debe reconocerse todo esfuerzo que apunta a mejorar las condiciones de los docentes, la decisión de otorgar un bono de incentivo al desempeño escolar en las condiciones señaladas para las escuelas de EIB ha generado algunas preocupaciones.

En primer lugar sería importante conocer las razones por las cuales no se tomó como referencia el Registro Nacional de Instituciones Educativas de EIB para el otorgamiento de este bono en el caso de las escuelas de EIB. Hay que tener en cuenta que las instituciones potencialmente elegibles del grupo B solo llegan a 1,866 (seleccionadas y evaluadas por la UMC con base en la declaración de sus directores, quienes informaron estar implementando la EIB). Sin embargo, en nuestro país existen 24,798 escuelas de EIB identificadas en el Registro Nacional de Instituciones Educativas EIB del Ministerio de Educación.

Una segunda preocupación está referida a la lengua que se ha tomado en cuenta para el caso de los estudiantes de las escuelas de EIB. Como se sabe, la UMC en la ECE aplica evaluaciones de comprensión lectora a los estudiantes de estas escuelas, tanto en lengua originaria como en castellano como segunda lengua. Sin embargo, para efectos de la bonificación económica se ha decidido que solo se tome en cuenta los resultados de comprensión lectora en castellano como segunda lengua.

Esta medida no ha sido una buena señal para los docentes y directores que han venido haciendo grandes esfuerzos por implementar la EIB en sus instituciones educativas. De otro lado, hay que considerar que de acuerdo con los resultados de la ECE 2014 hay mayores avances en comprensión lectora en lengua originaria que en castellano como segunda lengua.

El Consejo Nacional de Educación, en un informe emitido en octubre del 2014, dio a conocer una serie de observaciones al bono de desempeño escolar que deberían llevar a una reflexión sobre la política docente en nuestro país.

La literatura especializada sostiene que para que estos incentivos funcionen deben existir algunas condiciones: probabilidad (subjética) de lograr la meta, relación directa entre el esfuerzo y el logro de la meta, y que el valor de la meta sea reconocido y aceptado por quienes buscan alcanzarla. Para el caso de las escuelas primarias peruanas, ¿cuántas de estas condiciones estarían dadas?, ¿Qué mensaje se lanza sobre el significado de calidad educativa con esta medida, en un momento en que otros países están abandonando la idea que la calidad educativa es sinónimo de buenas calificaciones en áreas curriculares específicas obtenidas en pruebas estandarizadas, después de haber experimentado con programas de incentivos económicos varios años?¹²⁶

Como se advierte es necesario tener en cuenta tanto las condiciones como los efectos de esta medida, más aún para el caso de las escuelas de EIB.

De otro lado, un segundo incentivo está constituido por una serie de asignaciones temporales. De acuerdo con el Decreto Supremo N° 014-2014-EF se otorgan asignaciones: a) por prestar servicio efectivo en una institución educativa pública unidocente o multigrado de educación básica y educación técnico productiva, b) por prestar servicio efectivo en una institución educativa pública comprendida en la EIB, de acuerdo con el criterio lingüístico, c) por prestar servicio efectivo en una institución educativa pública ubicada en zona rural y/o de frontera, y d) por prestar servicio efectivo en una institución educativa pública ubicada en el VRAEM.¹²⁷

Esta medida, sin duda alguna, es un valioso reconocimiento a la labor del docente que trabaja en contextos particularmente difíciles: escuelas unidocentes y multigrado, escuelas de EIB, escuelas de zonas rurales y de frontera, y escuelas ubicadas en el VRAEM.

126 Consejo Nacional de Educación. Informe presentado por una comisión ad hoc de consejeros designada por el comité directivo del CNE sobre el bono de incentivo al desempeño escolar, Lima, octubre del 2014.

127 Los montos de estas asignaciones económicas varían en un rango de entre 50 y 300 soles.

Para el caso de EIB, la norma dispone que se establezca el monto a recibir conforme al siguiente detalle:

- S/ 50.00 como asignación por prestar servicios en una institución educativa pública comprendida en la EIB, de acuerdo con el criterio lingüístico.
- S/ 100.00 como asignación por contar con acreditación del Ministerio de Educación en el dominio de la lengua originaria correspondiente a la institución educativa pública comprendida en la EIB.

Esto significa que un docente que trabaja en una escuela de EIB podría recibir hasta S/ 150.00 adicionales a su remuneración, pues la percepción de ambas asignaciones no son excluyentes, siempre que corresponda.¹²⁸

Finalmente, mediante la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015 se autorizó al Ministerio de Educación otorgar un bono a favor de los profesores que ingresen a la Carrera Pública Magisterial dentro del tercio superior en el orden final de méritos de los concursos públicos de nombramiento.

Este beneficio, que asciende a S/ 18,000, se otorga por única vez y es abonado en tres armadas de S/6,000 anuales por un periodo de tres años consecutivos. Su pago se efectúa en el mes de diciembre de cada año.

El otorgamiento de este bono ha sido destacado por algunos especialistas como una forma de atraer a la carrera pública magisterial, a los docentes mejor preparados que se ubiquen por encima del promedio en la evaluación para el ingreso a la carrera magisterial. Cabe precisar que este es un bono que comprende a los docentes de todas las especialidades, incluidos los que ingresan a una plaza de EIB.

Este tipo de beneficios deberían complementarse con la posibilidad de un incremento en el salario básico de aquellos que ya forman parte de la carrera magisterial a fin de hacer más atractiva la carrera docente. «Si un egresado destacado de Educación o instituto pedagógico ingresa al servicio público y observa que la remuneración mensual que recibe no cubre sus necesidades, es probable que considere abandonar el sector estatal y opte por trabajar en escuelas privada».¹²⁹

128 Según datos de la DIGEIBIRA, 9,251 docentes bilingües y 6,057 docentes no bilingües están recibiendo incentivos solo por trabajar en una institución de EIB. Con relación al dominio de la lengua, esta dirección señala que son 13,286 los docentes nombrados y 7,064 los contratados que dominan la lengua de los estudiantes.

129 Declaraciones de Hugo Díaz, presidente del Consejo Nacional de Educación. Disponible en: <http://www.educacionenred.pe/noticia/?portada=64242#ixzz3mtvw03cK> (Visitado el 29 de diciembre del 2015).

2.4. CONTRATACIÓN Y REASIGNACIÓN DOCENTE

2.4.1. Contratación docente

El proceso de contratación docente es realizado con la finalidad de seleccionar y contratar a los mejores docentes para que presten el servicio de enseñanza en determinadas instituciones educativas. Para tal efecto anualmente el Ministerio de Educación ha emitido directivas que contienen los lineamientos que deben guiar dicho proceso, así como las funciones y obligaciones de las diversas instancias encargadas de su conducción.

El proceso de contratación docente 2015, fue regulado mediante la Norma técnica «Normas que regulan la contratación de profesores en las instituciones educativas públicas de Educación Básica y Técnico Productiva en el 2015»¹³⁰. Los requisitos para proceder a la renovación del contrato y posterior adjudicación fueron que el docente estuviera en el cuadro de méritos establecido con la Prueba Única Regional aplicada para la contratación docente 2014 y contar con la evaluación favorable de desempeño, así como con la propuesta del director de la institución educativa de continuar en el cargo para el 2015.

Sin embargo, de quedar plazas desiertas luego de la adjudicación, el Comité de Contratación procedía a realizar la evaluación de expedientes de aquellos docentes que no estuvieran en el cuadro de méritos.

La principal diferencia en relación con el proceso del 2014 fue la renovación de contratos a los docentes que laboraron ese año en determinada institución educativa. Por tal motivo es importante evaluar la contratación del 2014 porque fue este proceso mediante el cual ingresaron muchos docentes de EIB que continuaron sus labores el 2015.

Para el 2014, la contratación docente fue normada y regulada por la norma técnica denominada «Normas y procedimientos para el concurso público de contratación de docentes en instituciones educativas y programas educativos públicos de educación básica y técnico-productiva para el periodo lectivo 2014».¹³¹ La referida norma, dispuso que el proceso de contratación docente se encontraba a cargo de los comités de contratación docente conformados en cada una de las DRE y UGEL. En el caso de las plazas docentes de EIB, el comité debía estar integrado por el especialista de EIB o director bilingüe, quien debía evaluar el dominio del idioma originario de parte de

130 Aprobada mediante la Resolución Ministerial N° 023-2015-ED, del 13 de enero de 2015.

131 Aprobada mediante la Resolución Jefatural N° 5211-2013-ED, del 31 de octubre de 2013.

los postulantes y emitir la constancia respectiva. Sin embargo, en caso de no contar con dicho profesional, de manera excepcional, en el caso del quechua y aimara, correspondía integrar a un profesor de carrera bilingüe o líder comunitario hablante de la lengua requerida. En el caso de las lenguas amazónicas el Comité debió incorporar a un representante de la organización indígena regional, quien acreditará el dominio de la lengua requerida por parte de los postulantes.

Durante la supervisión realizada se pudo observar que la mayoría de los comités de contratación docente de las UGEL estuvieron integradas por los especialistas de EIB (70). Asimismo, en aplicación de las excepciones previstas se observa también la participación de padres de familia y/o representantes indígenas (35) y, en menor medida, la incorporación de docentes bilingües (32).

Respecto al desarrollo del proceso de contratación docente, la citada norma establece que las DRE y las UGEL debían realizar la publicación de las plazas vacantes para contrato, señalando expresamente aquellas que pertenecen a instituciones educativas de EIB. En la supervisión realizada, 14 DRE y 78 UGEL informaron haber diferenciado las plazas EIB.

No obstante, para realizar este proceso de publicación de plazas diferenciadas, las DRE debían verificar previamente la existencia de estas plazas en los sistemas de información del Ministerio de Educación. Al respecto, de 14 DRE que sí verificaron las plazas de EIB, cinco usaron el Registro Nacional de Instituciones Educativas de EIB y el Sistema Nexus, cinco solo el Registro, tres solo el sistema Nexus y una (Junín) usó el «Sistema de información de gestión de logros en aprendizajes» (Sigma).

El Registro Nacional de Instituciones Educativas EIB, elaborado por la DIGEI-BIRA, contiene valiosa información sobre el tipo de escuela de EIB (bilingüe o de revitalización lingüística), la lengua indígena, las características educativas (polidocente completo, multigrado, unidocente), entre otros datos de gran importancia. A pesar de ello 4 DRE no hicieron uso de este, tal como puede observarse a continuación:

Cuadro N° 21
Fuentes para la verificación de plazas de EIB vacantes para contrato

DRE	¿Verifica si las plazas vacantes para contrato son de EIB?	¿Usa el Registro Nacional de instituciones educativas de EIB?	¿Utiliza el sistema NEXUS?	Otros
Amazonas	Sí	No	Sí	No
Apurímac	Sí	Sí	No	Sí
Ayacucho	Sí	Sí	Sí	No
Cajamarca	Sí	Sí	Sí	No
Huancavelica	Sí	No	Sí	No
Huánuco	Sí	Sí	Sí	Sí
Junín	Sí	No	No	Sí
Lambayeque	Sí	Sí	No	No
Lima (provincias)	Sí	Sí	No	No
Loreto	Sí	Sí	Sí	Sí
Madre de Dios	Sí	No	Sí	No
Piura	Sí	Sí	No	No
San Martín	Sí	Sí	No	Sí
Ucayali	Sí	Sí	Sí	Sí
	14	10	8	6

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo

En el cuadro anterior, se observa también que cinco de las 14 DRE usaron complementariamente otras fuentes de información como informes (Apurímac), reportes estadísticos de las UGEL (Huánuco), análisis de equipos pedagógicos (Loreto), información proporcionada por especialistas (San Martín) y el padrón estadístico regional de instituciones educativas (Ucayali).

En la etapa de evaluación del proceso de contratación docente se evalúa, entre otros requisitos, el dominio del idioma originario de la zona por parte de los docentes postulantes. Para tal efecto, los comités de contratación de las UGEL implementaron diversos mecanismos de evaluación, 69 realizaron una entrevista oral y 56 una prueba escrita, en 41 UGEL se aceptó la presentación de constancias, títulos o certificados de estudio.

La evaluación del idioma originario, como puede observarse en el siguiente cuadro, fue realizada por los especialistas de EIB en 69 UGEL. Sin embargo, al no contar con este profesional en algunas UGEL, este proceso fue realizado por un docente bilingüe en 29 UGEL y en diez de ellas, por los padres de familia y/o representantes indígenas.

Cuadro N° 22
Persona que realizó la evaluación del dominio de la lengua originaria

¿Evaluó el dominio de la lengua originaria?	Cantidad
Especialista EIB	69
Padres de familia/ Representantes Indígenas	29
Docente bilingüe	10

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo

Es importante señalar que de las 76 UGEL¹³² que brindaron información respecto a esta evaluación, 58 atienden una sola lengua indígena, y 18 lo hacen en más de una lengua. De estas últimas, la mayoría (13) evaluó el total de lenguas originarias¹³³ que hablan los estudiantes de su circunscripción, tres de ellas evaluaron parte de ellas y dos aplicaron la evaluación en una sola, tal como se puede observar:

Cuadro N° 23
UGEL y cantidad de lenguas evaluadas

Lenguas que atiende la UGEL	Lenguas evaluadas	Cantidad de UGEL que realizó la evaluación	Número de lenguas evaluadas
2 o más	Todas (13 UGEL)	1	11
		1	6
		1	4
		4	3
		6	2
	Algunas (3 UGEL)	1	5 de 6
		1	3 de 5
		1	4 de 7
	Una del total de lenguas que atiende (2 UGEL)	1	1 de 3
		1	1 de 4
1	Evaluó la única lengua	58	1

Fuente: Defensoría del Pueblo y Registro nacional de instituciones educativas de EIB – Ministerio de Educación.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

132 Al respecto, 78 UGEL señalaron haber diferenciado las plazas de EIB. Sin embargo, sobre las lenguas evaluadas, Tahuamanu no brindó información y, por otro lado, no se cuenta con información actualizada sobre las lenguas habladas en la circunscripción de la UGEL Arequipa Norte.

133 Algunas UGEL indicaron haber evaluado lenguas bajo las que no se registraron instituciones educativas de EIB: las UGEL Chanchamayo y el Collao señalaron evaluar el quechua, mientras que la UGEL Alto Amazonas- Yurimaguas refirió evaluar el kichwa.

En ese sentido, si bien la mayoría de lenguas atendidas por las UGEL fueron evaluadas en el proceso de contratación docente, existen algunas UGEL como la de Satipo que no obstante a tener una cantidad importante de instituciones educativas de EIB y de estudiantes que hablan estas lenguas, no se realizó dicha evaluación a los docentes postulantes a estas plazas.

Cuadro N° 24
Lenguas que no fueron evaluadas en el proceso de contratación

UGEL	Lenguas	Instituciones Educativas de EIB	Estudiantes
Atalaya	Amahuaca	1	17
	Sharanahua	1	82
Purús	Mastanahua	1	16
Tambopata	Amahuaca	1	10
	Matsigenka	2	29
	Yine	6	71
Ucayali –Contamana	Ashaninka	1	13
	Yine	3	74
Satipo ¹³⁴	Ashaninka, nomatsigenga	1	10
	Quechua chanka	8	137
	Quechua wanka	4	36
	Quechua wanka, quechua chanka	363	15,641
	Ashaninka, quechua wanka	1	9
	Ashaninka, quechua wanka, quechua chanka	27	3,875

Fuente: Registro nacional de instituciones educativas de EIB
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De otro lado, de acuerdo con lo dispuesto por la norma de contratación, las DRE tienen además una función como supervisoras de este proceso. En la supervisión, 15 indicaron cumplir con esta medida mediante la designación de un especialista para realizar seguimiento (12), a través de informes del Comité de Contratación (6) o reuniones (7).

¹³⁴ Las lenguas y variantes analizadas en la UGEL Satipo fueron: nomatsigenga, quechua chanka, quechua wanka y ashaninka. Esta última fue la única evaluada durante el proceso de contratación. Sin embargo, para en este cuadro se ha incluido las escuelas de EIB registradas bajo lenguas no evaluadas en cualquiera de sus combinaciones.

Si bien a comparación de las supervisiones anteriores, se observa un mayor cumplimiento de las DRE y las UGEL de las disposiciones para el desarrollo de los procesos de contratación, algunas UGEL (que no conforman adecuadamente los comités de contratación) no usan las herramientas de gestión para confirmar la existencia de plazas vacantes, no evalúan el dominio del idioma originario y no incorporan a los padres de familia o representantes de los pueblos indígenas. Esto ha producido que docentes castellano hablantes sean contratados para laborar en escuelas en las que los estudiantes hablan una lengua indígena.

La supervisión permitió constatar que dos DRE y siete UGEL no realizaron procesos de contratación docente diferenciados para instituciones educativas de EIB, a pesar de contar con instituciones educativas que atienden a estudiantes indígenas, propiamente de EIB y de educación intercultural de revitalización lingüística (EIRL). Cuatro de estas UGEL (Cajatambo, Candarave, Jauja y Chupaca) explicaron que la cantidad de escuelas de este tipo es mínima. Sin embargo, como se puede observar en el cuadro N° 25, su número y la cantidad de estudiantes que atienden son significativos. Cabe señalar que la implementación de la EIB no depende del porcentaje que representa la población indígena sino de la presencia de los sujetos de derecho.

Cuadro N° 25
DRE y UGEL que no realizaron procesos de contratación
diferenciados para la EIB

Instancia		Escuelas EIB			Número de estudiantes indígenas
		EIB	Revitalización lingüística	Total	
DRE	Ancash	2,100	307	2,407	103,920
	Moquegua	20	70	90	1,096
UGEL	Chupaca	-	207	207	13,863
	Huancayo	277	-	277	22,497
	Jauja	-	2	2	215
	Junín	20	-	20	340
	Cajatambo	24	-	24	934
	Candarave	-	22	22	232
	Tarata	-	16	16	80

Fuente: Escala y Registro nacional de instituciones educativas de EIB - Ministerio de Educación
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En ese sentido, es necesario lograr que las normas y directivas que regulan la contratación docente sean cumplidas efectivamente a fin de garantizar que este proceso cumpla su objetivo de seleccionar y designar a los docentes mejor calificados y preparados para desarrollar su labor pedagógica en las escuelas de EIB.

2.4.2. Reasignación docente

De acuerdo a la definición proporcionada por las «Normas de procedimiento para reasignaciones y permutas de profesores comprendidos en la Carrera Pública Magisterial de la Ley de Reforma Magisterial»,¹³⁵ es la acción administrativa de personal mediante la cual el profesor se desplaza de un cargo a otro igual que se encuentre vacante, presupuestado y que pertenezca a la misma área de desempeño. En el caso de profesores de Gestión Pedagógica y Gestión Institucional que prestan servicios en instituciones educativas, la reasignación se hará necesariamente en la misma modalidad, forma, nivel y/o ciclo educativo.¹³⁶

La citada norma establece que el Ministerio de Educación es el responsable de establecer los criterios para la evaluación de los postulantes, además de supervisar la conformación, instalación y el ejercicio de las funciones de los Comités de Reasignaciones que se constituyen en las DRE y UGEL, los cuales deben estar conformados por el director o jefe de gestión institucional, el jefe de personal, un especialista de educación y un representante de la organización sindical docente reconocida.

Por tal motivo se solicitó información a las UGEL sobre los procesos de reasignación docente para plazas de educación intercultural bilingüe desarrollados en el último proceso de reasignación docente (2013). Solo el 31% de las UGEL informó haber realizado este proceso y el 67% afirmó no haberlas realizado por no contar con plazas vacantes.

Una de los requisitos indispensables para la reasignación en instituciones educativas EIB es acreditar el dominio de la lengua materna de los educandos mediante constancia emitida por la UGEL y demostrar conocimiento de la cultura local. Sin embargo, la norma no establece que el Comité deba estar incorporado por el especialista de EIB o docente bilingüe que cumpla la labor de verificar el cumplimiento de estos requisitos.

No obstante, 20 de las 27 UGEL que desarrollaron este proceso informan haber realizado algún procedimiento para corroborar que el docente postulante domine la lengua de la escuela a la cual será reasignado. Entre los procedimientos efectuados se encuentran: entrevista oral, prueba escrita en lengua

135 Aprobada mediante la Resolución Ministerial 582-2013-ED, del 25 de noviembre de 2013.

136 Esta se encuentra alineada con el artículo 162 del Reglamento de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, Decreto Supremo N° 004-2013-ED, la cual señala como: requisitos específicos para la reasignación en instituciones educativas pertenecientes a la EIB y de acción conjunta. Para ser reasignado a una institución educativa perteneciente a la EIB el profesor debe acreditar, además, el dominio de la lengua materna de los educandos y demostrar el conocimiento de la cultura local.

indígena, la presentación de constancias, títulos o certificados de estudios o capacitación en EIB y de constancias, títulos o certificados de estudios o capacitación en la lengua indígena, así como pertenencia étnica del postulante y experiencia de enseñanza en lengua indígena.

Las siete UGEL que no efectuaron la evaluación del dominio del idioma indicaron que, al no haberse concluido el proceso de determinación de la modalidad de atención de la institución educativa, EIB o EIRL, no se pudo organizar las plazas a reasignarse, tal como se puede ver en el siguiente testimonio:

No se ha priorizado el proceso de reasignación teniendo en cuenta las plazas EIB, porque estaba en proceso de reevaluación de instituciones educativas para determinar la modalidad de la implementación EIB o EIRL. Esto no permitió organizar las plazas de EIB.¹³⁷

Asimismo, adujeron que no se realizó la evaluación debido vacíos en la norma que regula el proceso de reasignación:

No se realizó teniendo en cuenta si la institución educativa es EIB, toda vez que las normas no precisan esta atención.¹³⁸

Del mismo modo, señalaron que el proceso de reasignación no se realizó en la UGEL por la inexistencia de docentes titulados para la EIB.¹³⁹ Al respecto, cabe recordar que la Defensoría del Pueblo, anteriormente ha incidido en la necesidad de que el docente postulante a ser reasignado en una institución educativa de EIB debe acreditar la especialización en este modelo de servicio, además del dominio de la lengua originaria y el conocimiento de la cultura local.

A pesar de ello, en nuestra supervisión hemos podido verificar que el 2013, se reasignó a 248 docentes a plazas de instituciones educativas de EIB, de los cuales la mayoría (137), si bien dominan la lengua originaria, no poseen la formación en EIB, en tanto que la minoría (82), cumple con ambos requisitos, tal como se observa en el cuadro N° 26. También se puede observar la reasignación de 26 docentes que no cumplen ninguno de los dos requisitos.

137 UGEL Andahuaylas, Apurímac. Atiende a 605 instituciones educativas de EIB con un total de 30,069 estudiantes quechuas.

138 UGEL Huancavelica, región Huancavelica, atiende a 518 instituciones educativas de EIB, con un total de 22,411 estudiantes quechuas.

139 UGEL Rio Tambo, Junín, atiende a población asháninca, kakinte y quechua, con 102 instituciones educativas, 5 y 45 respectivamente, haciendo un total de 6,915 estudiantes.

Cuadro N° 26
Docentes reasignados en plazas de Instituciones Educativas EIB

	Con dominio de una lengua originaria	No habla una lengua originaria	Total
Con formación en EIB	82	3	85
Sin formación en EIB	137	26	163
Total	219	29	248

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo

Durante la supervisión también se consultó a las UGEL sobre las principales dificultades que afrontan para realizar el proceso de reasignación. Estas instancias identificaron las siguientes: la carencia de docentes postulantes con el perfil adecuado, el comité de reasignación no estuvo integrado por un especialista de EIB, se ignoró la condición bilingüe de la zona, el Registro de instituciones educativas de EIB no fue tomado en cuenta para definir las características de las plazas vacantes y, la escasa difusión del proceso de reasignación.

Como se puede observar, algunas de las dificultades se encuentran vinculadas con la propia normativa, debido a que falta mayor especificidad respecto de la conformación del comité de reasignación y la necesidad de integrar a un especialista de EIB cuando se trate de instituciones educativas de EIB. De igual modo, se aprecian algunas falencias y/o debilidades en la conducción del proceso, motivo por el cual se requiere desarrollar actividades de capacitación para estos comités.

Por otro lado, es absolutamente necesario el compromiso de los gobiernos regionales, primero para la pertinente conformación de los Comités de Reasignación y para el correcto uso de la información, toda vez que actualmente se cuenta con instrumentos de gestión que deberían hacer más efectiva la tarea de reasignar a docentes de EIB cumpliendo los requisitos solicitados.

CURRÍCULO Y MATERIALES EDUCATIVOS PARA LA EIB

3.1. CURRÍCULO

Un importante número de docentes tiene un panorama confuso en torno al tema curricular. Esto se debe a la existencia de documentos curriculares poco articulados entre sí tales como los currículos regionales, las Rutas de Aprendizajes, mapas de progreso, sesiones de aprendizaje, entre otras. Ante esta variedad de instrumentos, los docentes tienen serias dificultades para elaborar sus programaciones curriculares y cumplir, de ese modo, la concreción del currículo a nivel de la institución educativa y de aula. La situación es particularmente preocupante para los docentes de las escuelas de EIB ubicadas en zonas de difícil acceso geográfico y de comunicación restringida así como también para aquellas que no están focalizadas por alguna red educativa:

Bueno, hemos realizado ya [la diversificación curricular]. La trabajamos por grados. No sé cómo insertar [la EIB], ¿cómo?, ¿pero qué pongo de la EIB? No sé qué es lo que debo lograr en EIB y esas cosas no tenemos. Por eso es que, cuando no conoces un tema no lo haces. (Docente de la escuela primaria de Anchiuay - Ayacucho).

Un objetivo compartido de todos los componentes del sistema curricular es comunicar a los profesores de diferentes niveles educativos mensajes claros y coherentes, tanto en lo que respecta al sentido de los aprendizajes como a su enseñanza, su evaluación y a la preparación o planificación de las clases.¹⁴⁰

3.1.1. Aprobación del currículo nacional

El currículo nacional tiene dos funciones básicas: hacer explícitas las intenciones del sistema educativo y servir de guía para orientar la práctica pedagógica. De allí que resulte fundamental contar con un currículo actualizado y pertinente,

140 Ministerio de Educación. Marco del Sistema Curricular Nacional. Tercera versión para el diálogo. 2014.

que responda a la diversidad cultural. Todo docente necesita tener claridad sobre a qué, cuándo y cómo enseñar. En el caso de los docentes de las escuelas de EIB el desafío es mayor dadas las condiciones culturales y lingüísticas en que desarrolla su labor educadora.

En el 2011 la Defensoría del Pueblo recomendó al Ministerio de Educación revisar las competencias, capacidades y el grado de diversificabilidad de algunas áreas curriculares del DCN con el propósito de garantizar su pertinencia para la EIB. De igual forma, recomendó regular los lineamientos o criterios técnicos para la diversificación curricular de la EIB a fin de que sean aplicables en todas las instancias de la gestión educativa.

En el 2012 el Ministerio de Educación inició el proceso de elaboración de un documento curricular de alcance nacional al que, en principio, denominó «Marco Curricular Nacional» (MCN) y sobre cuya tercera versión el Consejo Nacional de Educación emitió una opinión institucional a fines del 2014.¹⁴¹ A la par de este proceso, elaboró y distribuyó Rutas de Aprendizaje para la mayoría de áreas curriculares. Es así que en el 2014, a través de la Resolución Ministerial N° 556-2014-ED, dispuso que los docentes utilicen como material de apoyo dichos instrumentos pedagógicos que distribuyó para algunas áreas del DCN. En tanto era elaborada la nueva propuesta curricular se tomó la decisión de modificar parcialmente el DCN a través de la Resolución Ministerial N° 199-2015-ED.¹⁴² De acuerdo con esta norma las modificaciones se hicieron tomando en cuenta diversos estudios, así como las recomendaciones del Consejo Nacional de Educación. Son dos los principales cambios introducidos por esta resolución: la modificación de competencias y capacidades de algunas áreas curriculares, y la incorporación de indicadores de desempeño para cada grado y/o ciclo.

Una primera reacción de muchos docentes fue preguntarse por qué se modificaron algunas áreas curriculares y otras no. Efectivamente, solo Matemática, Comunicación, Personal Social (Persona, Familia y RR.HH.), Historia, Geografía y Economía, Formación Ciudadana y Cívica y Ciencia y Ambiente (CTA) experimentaron cambios, en tanto que Arte, Educación Física, Educación

141 Consejo Nacional de Educación. Oficio N° 098-2014-MINEDU/DM-CNE, del 21 de noviembre del 2014.

142 La Resolución Ministerial N° 199-2015-ED de 25 de marzo de 2015 señala que la finalidad de la modificación ha sido «que las herramientas pedagógicas y curriculares señalen de manera clara y precisa las competencias de los estudiantes y la viabilidad de su aplicación en el plan de estudios para lo cual se hacía necesario racionalizar la longitud de los documentos, la comunicabilidad de las nociones y el rango de los procesos que deben implementar los docentes». Cabe recordar que el DCN inicialmente presentaba 2,158 capacidades para alcanzar 2,363 conocimientos; 2,114 actitudes y 151 competencias.

Religiosa y Educación para el Trabajo no sufrieron modificación alguna. La norma no da ninguna explicación al respecto.

Para algunos especialistas la Resolución Ministerial N° 199-2015-ED no modifica explícitamente el centro del currículo ni enmienda lo que tenía que enmendar:

Un listado de competencias, de capacidades y de indicadores de desempeño (y a eso se reduce la RM-199) es insuficiente. ¿Qué significan cada una de esas nociones? ¿Cómo se relacionan entre sí? ¿Qué de común tienen con los términos del DCN? ¿Las nociones de “actitud” o de “organizador de área” también son modificadas, o se eliminan? ¿Y en las áreas no modificadas cómo se entienden las nociones curriculares?

Estas interrogantes y muchas otras surgen del mismo problema de origen: la RM-199, aunque se presente como anexo del DCN, no forma con este último un conjunto unitario. Es decir, juntos no son un texto coherente.¹⁴³

En febrero de 2016, el Ministerio de Educación puso en consulta una parte (el perfil de egreso y los fundamentos) de un nuevo documento denominado «Currículo Nacional de la Educación Básica».¹⁴⁴ Este documento fue objeto de un serio cuestionamiento por parte del CNE debido a que no se ajustaba a la definición de currículo de acuerdo con el artículo 27 del Reglamento de la Ley General de Educación,¹⁴⁵ como una propuesta curricular incompleta, por ello, formuló un conjunto de comentarios y sugerencias.¹⁴⁶

En abril del 2016 fue publicada la versión final del Currículo Nacional de la Educación Básica. Un aspecto que ha despertado una enorme preocupación tiene que ver con el área de Educación Religiosa. Las competencias y capacidades que

143 Coral, Karen. DCN: Una adenda para la adenda (I) Disponible en:<http://www.tudocente.com/dcn-una-adenda-para-la-adenda-i/> (Consultada el 12 de diciembre del 2015).

144 El documento de perfil de egreso y fundamentación del Currículo Nacional de la educación básica se encuentra disponible en: <http://www.minedu.gob.pe/curriculo/agenda.php#tope> incluye el plan de estudios, orientaciones para la evaluación, orientaciones para la diversificación curricular en regiones, entre otras secciones.

145 Se señalaba que el documento final incluiría (además del perfil de egreso, los fundamentos, el plan de estudios, orientaciones para la evaluación, orientaciones para la diversificación curricular en regiones) los programas curriculares de inicial, primaria y secundaria.

146 Entre las observaciones hechas por el CNE se pueden señalar las siguientes: i) imprecisiones y confusiones conceptuales respecto de los rasgos de perfil, competencias, dimensiones, capacidades, etc; ii) formulación de las competencias y capacidades vinculadas con la Educación Religiosa no corresponden con las definiciones conceptuales ni con el tipo de formulación del resto de competencias; iii) algunos vacíos en los lineamientos para la diversificación curricular; iv) ausencia de indicaciones sobre el uso del currículo, y de especificaciones para la Educación Básica Alternativa (EBA) y la Educación Básica Especial (EBE).

pretende desarrollar distan mucho del rasgo característico del perfil de egreso de la Educación Básica y más todavía de lo que establece el Reglamento de la Ley General de Educación. Finalmente en junio del mismo año, se aprobó el nuevo Diseño Curricular Nacional, por medio de la Resolución Ministerial N° 281-2016-MINEDU. Este entrará en vigencia a partir del 1 de enero del 2017 en todas las instituciones y programas educativos públicos y privados del país.

Sin embargo, es necesario reconocer que este mismo nivel de avance no se ha dado en otros componentes culturales, tales como la religión y la espiritualidad. A continuación se transcribe el rasgo del perfil de egreso, las competencias y las capacidades que ha contemplado la nueva propuesta de currículo en el marco del análisis del área de religión:

Rasgo del perfil de egreso:

«El estudiante comprende y aprecia la dimensión espiritual y religiosa en la vida de las personas y de las sociedades».

Competencias y capacidades del área de Educación Religiosa:

Competencias	Capacidades
Construye su identidad como persona humana, amada por Dios, digna, libre y trascendente, comprendiendo la doctrina de su propia religión, abierto al diálogo con las que le son cercanas *	<ul style="list-style-type: none"> - Conoce a Dios y asume su identidad religiosa como persona digna, libre y trascendente. - Cultiva y valora las manifestaciones religiosas de su entorno argumentando su fe de manera comprensible y respetuosa.
Asume la experiencia el encuentro personal y comunitario con Dios en su proyecto de vida en coherencia con su creencia religiosa*	<ul style="list-style-type: none"> - Transforma su entorno desde el encuentro personal y comunitario con Dios y desde la fe que profesa. - Actúa coherentemente en razón de su fe según los principios de su conciencia moral en situaciones concretas de la vida.

Como se puede apreciar, las competencias y capacidades del área en mención responden exclusivamente a una visión católica, lo que queda corroborado con la aclaración que el propio documento hace al precisar que «El desarrollo de estas dos competencias se da en el área de Educación Religiosa, con aquellos estudiantes que eligen voluntariamente ser educados en el catolicismo».¹⁴⁷

¹⁴⁷ La primera versión del documento ofrecía una redacción más apropiada y respetuosa de los derechos los pueblos indígenas. Decía: «[El estudiante] muestra respeto y tolerancia por las creencias, cosmovisiones y expresiones religiosas diversas».

¿Qué sucede con los estudiantes que no eligen voluntariamente ser educados en el catolicismo? Todo indica que dejan de ser formados en materia religiosa. Esta situación colisiona con el Reglamento de la Ley General de Educación:

«Todo niño gozará del derecho a tener acceso a educación en materia de religión conforme con los derechos de sus padres o tutores».

«...En atención al principio educativo de interculturalidad y al ejercicio de libertad de religión, **la educación religiosa que se imparte en las instituciones educativas públicas reconoce las expresiones religiosas de los pueblos andinos, amazónicos, afroperuanos y otras**»¹⁴⁸ (las negrillas son nuestras).

El problema de no poder ofrecer una educación que reconozca y considere las creencias, cosmovisiones y expresiones religiosas de los pueblos andinos y amazónicos, no se resuelve ofreciendo a los estudiantes de la Educación Básica la posibilidad de exonerarse de dicha área.¹⁴⁹

En contraparte, es destacable la incorporación de la siguiente característica en el perfil de egreso: «El estudiante se comunica en su lengua materna, en castellano como segunda lengua y en inglés como lengua extranjera de manera asertiva y responsable para interactuar con otras personas en diversos contextos socioculturales y con diversos propósitos». Asimismo, la comunicación oral, la lectoescritura de diversos tipos de texto en la lengua materna y castellano como segunda lengua se establecen como parte de las competencias que se deben desarrollar en educación básica, tal como se muestra a continuación.

- | | |
|--------------------|---|
| Competencia N° 7: | Se comunica oralmente en su lengua materna. |
| Competencia N° 8: | Lee diversos tipos de textos escritos en lengua materna. |
| Competencia N° 9: | Escribe diversos tipos de texto en lengua materna. |
| Competencia N° 10: | Se comunica oralmente en castellano como segunda lengua. |
| Competencia N° 11: | Lee textos escritos en castellano como segunda lengua. |
| Competencia N° 12: | Escribe diversos tipos de texto en castellano como segunda. |

La referencia al desarrollo de las capacidades en lengua materna y el castellano como segunda lengua es una muestra del reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística del país. No se asume, en ese sentido, una educación dirigida solamente a estudiantes indígenas monolingües en castellano. Asimismo, releva el aspecto lingüístico dentro del proceso enseñanza-aprendizaje en las escuelas que atienden a estudiantes de pueblos indígenas. Por ello constituye un avance importante para el proceso de diversificación curricular en EIB.

148 Artículo 25 del Reglamento de la Ley General de Educación.

149 El documento (página 87) señala que «el área de Educación Religiosa no es obligatoria para los estudiantes que profesan una religión o creencias diferentes a la religión católica. De acuerdo a ley, ellos pueden exonerarse».

En este sentido, para el caso de las instituciones educativas EIB el nuevo currículo ha incorporado en primaria y en secundaria una nueva área curricular: «Castellano como segunda lengua». Esta medida, adecuadamente implementada, contribuirá a un mejor tratamiento de la identidad lingüística y a un mayor desarrollo de las competencias comunicativas de los estudiantes indígenas.¹⁵⁰ Esta modificación guarda, además, congruencia con la Propuesta Pedagógica de EIB.

Para implementar esta modificación la propuesta de nuevo currículo establece un plan de estudios específico para las escuelas de EIB. En el nivel primaria la organización y distribución del tiempo se realizará de acuerdo con el siguiente cuadro.

Cuadro N° 27
Organización y distribución del tiempo semanal de instituciones
De educación bilingüe en educación primaria

Áreas Curriculares	Grado de Estudios					
	1°	2°	3°	4°	5°	6°
Matemática	5	5	4	4	4	4
Comunicación en lengua originaria	5	5	4	4	4	4
Castellano como segunda lengua	3	3	4	4	4	4
Personal Social	3	3	4	4	4	4
Arte y Cultura	3	3	3	3	3	3
Ciencia y Tecnología	3	3	4	4	4	4
Educación Física	3	3	3	3	3	3
Educación Religiosa	1	1	1	1	1	1
Tutoría y Orientación Educativa	2	2	2	2	2	2
Horas de libre disponibilidad	2	2	1	1	1	1
Total de Horas	30	30	30	30	30	30

Fuente y elaboración: Currículo Nacional de la Educación Básica. Perfil de egreso y fundamentos. Ministerio de Educación, 2016

En el caso de las instituciones educativas bilingües de educación secundaria, en las que se enseña la lengua originaria como lengua materna y el castellano como segunda lengua, se debe considerar a ambas áreas como parte de la distribución del tiempo semanal. Para el desarrollo de la lengua originaria se necesita garantizar un mínimo de dos horas semanales.¹⁵¹

¹⁵⁰ Como se podrá ver en el capítulo 5, existe en nuestro país una diversidad de escenarios lingüísticos. En este contexto, la lengua materna como L1 y el castellano como L2 es solo uno de ellos. La creación de esta área curricular es, sin duda, un avance, pero probablemente más adelante sea necesario flexibilizar su denominación para comprender otras situaciones como, por ejemplo, el castellano como L1 y la lengua originaria como L2.

¹⁵¹ Ministerio de Educación. Currículo Nacional de la Educación Básica. Perfil de egreso y fundamentos. 2016.

Otro aspecto destacable tiene que ver con el tratamiento de los enfoques transversales,¹⁵² tales como el de derechos, el de atención a la diversidad y el intercultural, entre otros.

Finalmente, en la sección «Orientaciones para la diversificación curricular» el documento establece que a nivel regional se debe incluir nuevas competencias pertinentes a las características específicas, necesidades y demandas de los estudiantes en cada región, en función de sus entornos socioculturales, lingüísticos, económico-productivos y geográficos. Asimismo, evidenciar el respeto a la diversidad y a la persona con discapacidad, talento y superdotación, considerando lineamientos generales sobre la inclusión, la interculturalidad y el bilingüismo.¹⁵³

Para este efecto, una de las pautas para la construcción de los currículos regionales es la incorporación del diagnóstico de las poblaciones educativas que requiere de una Educación Bilingüe Intercultural, en base a los lineamientos nacionales.

En líneas generales, el nuevo currículo nacional introduce algunas modificaciones en favor de la educación de los pueblos indígenas, pero subsisten algunas observaciones que se hicieran en su momento al DCN como, por ejemplo, el tratamiento del área de Educación Religiosa. Este documento tendría que ser sometido todavía a nuevos procedimientos de consulta y validación antes de su implementación en las instituciones educativas.

Si se pretende asegurar la implementación efectiva de un currículo intercultural el Ministerio de Educación tendría que evaluar la necesidad de trabajar otros componentes complementarios como, por ejemplo, un diseño curricular para las escuelas multigrado y unidocente considerando que éstas se desarrollan en contextos sociales, culturales y lingüísticos muy singulares y que representan un

152 Según el enfoque Inclusivo o de atención a la diversidad, los estudiantes con mayores desventajas de inicio deben recibir del Estado una atención mayor, para que puedan estar en condiciones de aprovechar, sin menoscabo alguno las oportunidades que el sistema educativo les ofrece. En ese sentido, la atención a la diversidad significa erradicar la exclusión, discriminación y desigualdad de oportunidades. Asimismo, de acuerdo con el enfoque intercultural, en una sociedad intercultural debe prevenirse y sancionarse las prácticas discriminatorias y excluyentes como el racismo o la inequidad de género, para posibilitar el encuentro y el diálogo, afirmar identidades personales o colectivas y enriquecerlas mutuamente.

153 A modo de síntesis, el documento señala que «el Currículo Regional se construye a partir del Currículo Nacional tomando como premisas los elementos que lo sustentan pedagógicamente (enfoque por competencias, perfil de egreso, competencias, estándares de aprendizaje nacionales), contextualizando o incorporando aquellos que se consideren pertinentes con las características de sus estudiantes, en relación a sus contextos socioculturales, lingüísticos, económicos, productivos y geográficos propios a cada región».

elevado porcentaje del total de escuelas primarias a nivel nacional. Asimismo, un plan para el tratamiento de lenguas en los ámbitos bilingües en el que se establezca la forma en que se abordará la lengua materna y la segunda lengua, las áreas, los grados y la ponderación de las mismas.¹⁵⁴

Finalmente, considerando que la implementación de un currículo exige un trabajo muy cuidadoso no solo en sus elementos técnicos sino en su construcción y evaluación, sería conveniente la creación de una oficina o unidad nacional de desarrollo curricular dentro del Ministerio de Educación.

Las regiones, por su parte, deberían contar igualmente con unidades regionales de desarrollo curricular cuya principal tarea sea la articulación con el nivel nacional y los niveles locales así como el desarrollo de los DCR y las políticas curriculares regionales.¹⁵⁵

Como se ha podido ver, por varios años nuestro país careció de un desarrollo curricular verdaderamente sistémico, lo que no coadyuva a la concreción del currículo a nivel de escuela y de aula y, en consecuencia, a la mejora de la práctica pedagógica de los docentes, especialmente de aquellos que laboran en escuelas de EIB que no reciben visitas de asesoría y monitoreo de especialistas del Ministerio de Educación, de las DRE y de las UGEL. Ello, a su vez, termina por afectar las oportunidades de aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes de pueblos indígenas.

Es fundamental que los diversos instrumentos que orientan el desarrollo del currículo y los aprendizajes (mapas de progreso, rutas de aprendizaje, modelos de soporte pedagógico, cuadernos de trabajo, currículos regionales, etc.) se desarrollen bajo un enfoque intercultural en atención a la diversidad cultural y lingüística del país y se articulen entre sí y alineen en torno al documento curricular nacional. Desde esta perspectiva los documentos curriculares deben permitir el tratamiento de los diversos escenarios lingüísticos de mayor diversidad que la lengua materna como L1 o el castellano como L2. Asimismo, desde el dialogo de saberes, debe permitir el trabajo desde diversas matrices culturales.

154 Consejo Nacional de Educación. Proyecto educativo nacional. Balance y recomendaciones. 2014.

155 León Zamora, Eduardo. Nuevo sistema curricular: implementación y condiciones. Disponible en <http://www.tudocente.com/nuevo-sistema-curricular-implementacion-y-condiciones/> (Consultada el 2 de marzo del 2016).

3.1.2. Documentos curriculares regionales

La Ley General de Educación establece que el Ministerio de Educación es responsable de diseñar los currículos básicos y que corresponde a las instancias regionales y locales diversificar el currículo básico nacional.¹⁵⁶

El inciso b) del artículo 47 de la ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que éstos tienen por función diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo Regional (PER) en concordancia con la política educativa nacional. Asimismo, según el inciso c) del mismo artículo, deben diversificar los currículos nacionales incorporando contenidos significativos de su realidad, lo que generalmente se concreta a través del Diseño Curricular Regional (DCR) o un documento equivalente.¹⁵⁷

Sin embargo, más allá del imperativo legal, los PER y los DCR deben ser formulados por las regiones a fin de procurar una educación pertinente y ajustada a las realidades regionales y locales. Ello permite a las regiones asumir responsabilidades en la conducción del sistema educativo.

El PER y el DCR deben estar articulados necesariamente con el Proyecto educativo nacional (PEN) y el documento curricular nacional a fin de no perder de vista los objetivos, políticas y metas educativas del país.

Según el Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los Proyectos Educativos Regionales (SSII-PER), al 2015 todas las regiones cuentan con su respectivo PER. En la mayoría de ellas estos instrumentos tienen vigencia hasta el 2021. Sin embargo, algunos PER expiraron, como es el caso de Ica (en el 2008), Tacna (2013) y Puno (2015) sin que hayan sido actualizados.

Teniendo en cuenta que el PER define las políticas que orientan la gestión educativa regional en el largo plazo, no contar con dicho documento actualizado conlleva a que las políticas regionales que en su momento fueron priorizadas, así como las metas e indicadores, no respondan ya a la nueva realidad educativa de la región. Supone también que los instrumentos de planificación regional de mediano y corto plazo como el Plan de desarrollo regional concertado, los diseños curriculares regionales y otros se hallen igualmente descontextualizados, lo que perjudica el desarrollo educativo de la región.

Para el caso de la EIB sería conveniente, especialmente en aquellas regiones con alta diversidad cultural y lingüística, realizar una evaluación de las políticas

¹⁵⁶ Artículo 33 de la ley 28044, Ley General de Educación.

¹⁵⁷ Otras denominaciones del documento por el que se diversifica el currículo nacional son: Proyecto Curricular Regional, Propuesta Curricular Regional o Lineamientos Curriculares Regionales.

priorizadas en los PER a fin de determinar si éstas reconocen y desarrollan el tratamiento de la diversidad.

Por otro lado, cinco PER fueron aprobados por ordenanza regional y tres por resolución directoral. Los restantes 17 no señalan o anexan el documento oficial con que fueron aprobados. Cabe recordar que, para ser aprobados, los PER requieren la opinión favorable del Ministerio de Educación. La importancia de la aprobación oficial radica en la posibilidad de sostenibilidad de la política más allá de un período de gobierno.

De otra parte, así como existe el mandato de diseñar y ejecutar los PER, los gobiernos regionales tienen la obligación de evaluarlos a fin de monitorear los avances e identificar la problemática que pudieran estar afectando su implementación.

Cabe señalar que los gobiernos regionales de Amazonas,¹⁵⁸ Cusco, Huancavelica, Lima provincias, Madre de Dios y Puno reportaron haber evaluado sus PER. Por el contrario, los de Ayacucho y Cajamarca señalaron no haberlo hecho. Preocupa que no todos cumplan con esta responsabilidad. Si bien es destacable que algunos gobiernos regionales lo hayan hecho, importa mucho conocer los criterios, procesos y resultados de dichas evaluaciones.

Con relación a los DCR, 15 de 20 direcciones regionales de educación que proporcionaron dicha información señalaron no contar con un documento que oriente la diversificación curricular a nivel regional.¹⁵⁹ En el caso de las UGEL, el panorama es similar: 63 de las 87 que respondieron el pedido de información, indicaron no contar con dicho documento a nivel local. Estos datos revelarían que, en general, no se está atendiendo la diversidad desde las instancias regionales o, por lo menos, no desde políticas formalmente establecidas. Es sabido, por ejemplo, que el Programa Estratégico Logros de Aprendizaje (PELA) en varias regiones lo hace bajo un enfoque que recupera la diversidad cultural y lingüística en lo curricular. Sin embargo, al no existir lineamientos de carácter regional, cabe la posibilidad de que este tipo de programas implementen la EIB desde una mirada nacional y no desde políticas educativas pensadas para la región.

158 El Gobierno Regional de Amazonas precisó que evalúa su PER de manera permanente a través de instancias participativas y vigilantes de la sociedad civil a nivel regional, local e institucional (El Consejo Participativo Regional de Educación - COPARE; el Consejo Participativo Local de Educación - COPALE; el Consejo Educativo Institucional - CONEL; y el Consejo Participativo de Vigilancia de la educación de la Sociedad Civil, instancias con las que guarda estrecha relación por lo que a partir de sus acciones se avalan informes de desempeño docente, informes de gestión directiva, de coordinación multisectorial, entre otros).

159 Si bien solo 16 DRE respondieron la ficha de supervisión y 4 DRE (Cusco, Pasco, Puno y Tacna) remitieron información mediante oficio.

A diferencia de años anteriores (en que la no priorización en el Plan Operativo Institucional (POI) y de recursos económicos eran las principales razones por las que las DRE y las UGEL no elaboraban los documentos orientadores de la diversificación curricular) en la última supervisión siete¹⁶⁰ DRE y 19 UGEL señalaron no haber cumplido con dicha obligación debido a que el DCN era objeto de revisión y modificación. Sin embargo la reciente aprobación del DCN genera un contexto distinto y favorable para el cumplimiento de esta obligación.

En cuanto al proceso de diversificación curricular en las escuelas, siete DRE indicaron que en sus circunscripciones esta se realiza sobre la base de los documentos nacionales: el DCN es utilizado por Loreto y Piura; las rutas de aprendizaje, por Ancash, Ayacucho y Loreto, y la propuesta pedagógica, por Moquegua, Tacna y Ucayali. Al respecto, si bien el Ministerio de Educación elabora y distribuye estos materiales curriculares, ello no exime a los gobiernos regionales de su responsabilidad de diseñar currículos regionales y lineamientos para la diversificación curricular.

Es necesario establecer instrumentos que faciliten la construcción y diversificación curricular en EIB, estableciéndose los márgenes de autonomía de las regiones, el manejo de sus proyectos curriculares regionales y su articulación con el currículo nacional.

Ahora bien, según el Ministerio de Educación, las regiones Ucayali, Amazonas y la provincia de la Convención (Cusco) fueron las únicas que elaboraron documentos de diversificación curricular para la EIB bajo la coordinación de especialistas de la DIGEIBIRA y UNICEF. Dichos documentos fueron aprobados por la autoridad regional para ser aplicadas por las UGEL. De acuerdo con nuestra supervisión, las regiones de Madre de Dios y Puno cuentan también con algún tipo de documento que orienta la diversificación curricular regional.

No obstante elaborar orientaciones para la diversificación curricular pierde sentido si estas no son aplicadas por las escuelas por la falta de capacitación a los docentes. De las 87 UGEL que nos proporcionaron información solo 22 elaboraron orientaciones. De estas últimas, cuatro no cumplieron con distribuirlas a las escuelas¹⁶¹ y cuatro las hicieron llegar solo a algunas instituciones educativas.¹⁶²

Un aspecto preocupante identificado a través de las entrevistas a docentes y directores de las escuelas supervisadas es que las capacitaciones organizadas y ejecutadas por especialistas de las UGEL y/o DRE no abordan el proceso de

160 Apurímac, Cusco, Huánuco, Lambayeque, Lima provincias, Moquegua y Pasco.

161 Bolognesi (Ancash), Calca (Cusco), Churcampa (Huancavelica) y Tarma (Junín).

162 La Mar (Ayacucho), Cajamarca (Cajamarca), Melgar (Puno) y San Martín (Lamas).

diversificación curricular propiamente en EIB aun cuando los destinatarios de dichas capacitaciones son docentes de escuelas de EIB. De igual modo, muy pocas suelen incorporar el uso de la lengua indígena y metodologías apropiadas para la EIB.

Algunos docentes señalaron que diversificar el currículo les resulta difícil debido a que la capacitación recibida sobre el tema es insuficiente.

(...) porque un poco dificultoso también es cuando no conocemos bien cómo diversificar... por eso nosotros pedimos siempre que haya capacitación, más para poder dominar nosotros también y poder facilitar. Poca capacitación ha habido y por eso no se puede, no es suficiente con eso. (Docente de la comunidad de Shushug – Amazonas)

Otros docentes enfatizaron la ausencia de documentos que orienten la diversificación curricular:

No [conozco la propuesta pedagógica de EIB]. ¿Qué es eso? Tal vez están bien guardaditos, como nadie le da importancia. No hay acá en Ayacucho [documentos diversificados locales]. Hay uno, que está en borrador, que está en proceso, pero igual. Solamente nos basamos al PEI de año 2007. En base a ello hacemos nuestra diversificación. (Docente de la comunidad de Anchiuay– Ayacucho).

Una realidad distinta es el caso de los docentes que laboran en escuelas de EIB focalizadas por el programa de Asistentes de Soporte Pedagógico Intercultural (ASPI) o por el Programa Estratégico Logros de Aprendizaje (PELA). Estos programas brindan una mayor orientación sobre cómo diversificar el currículo nacional tomando en cuenta las particularidades regionales y locales:

Sí [tengo dificultades para hacer la diversificación] pero, gracias a los de ASPI nos están orientando en el tema de diversificación, en hacer nuestro proyecto, en hacer nuestra unidad. La UGEL, solamente ese día que nos ha dado capacitación como hacer nuestra unidad, como utilizar las rutas nada más. (Docente de la comunidad de Pisaccasa – Apurímac).

Por otra parte, solicitamos a las UGEL que informaran de qué manera garantizan la pertinencia y relevancia en el currículo para los estudiantes indígenas. Las respuestas han sido, sin embargo, bastante generales. Una de las respuestas más frecuentes fue que lo hacían a través de orientaciones y/o capacitaciones para la diversificación curricular:

Mediante la capacitación docente desde la UGEL-Urubamba se fortalece el proceso de diversificación curricular para las escuelas inmersas en la cultura andina con el uso idiomático del quechua y castellano. Para ello, a los docentes se les

proporciona las pautas para la diversificación y adecuación curricular haciendo uso de los Fascículos de las Rutas de Aprendizaje y el DCN para Instituciones Educativas EIB. Asimismo, desde el Ministerio de Educación a las escuelas de EIB se distribuyó material didáctico consistente en libros de texto, cartillas con características EIB. (UGEL Urubamba-Cusco).

Otras UGEL señalaron que garantizaban la pertinencia y relevancia del currículo para los estudiantes indígenas también a través de orientaciones y/o capacitaciones a los docentes y directores pero procurando un acercamiento a la comunidad:

Orientando al personal directivo y docentes para elaborar la diversificación curricular, con información real y objetiva proporcionada y recopilada con la misma comunidad, para garantizar no solo pertinencia, sino tener respaldo, participación y vigilancia social en el accionar pedagógico del docente y en la construcción de los aprendizajes de sus hijas e hijos. (UGEL La Mar-Ayacucho).

Finalmente, otro grupo afirmó que cumplían dicha responsabilidad a través de la implementación de la propuesta curricular de EIB. Sin embargo, de acuerdo con las observaciones en aula y las entrevistas a docentes y directores de las escuelas supervisadas, muchos profesores evidenciaron no conocer el contenido de la propuesta pedagógica de EIB o, en todo caso, conocerla solo de manera referencial:

Utilizando el documento enviado por el Ministerio de Educación, la Propuesta Pedagógica de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), titulado: Hacia una Educación Intercultural Bilingüe de Calidad e interculturalidad desde el aula. Sugerencias para trabajar a partir de la diversidad. (UGEL Picota-San Martín).

Como hemos señalado, no todas las regiones han elaborado sus lineamientos de política curricular regional y, en varias de ellas, existen dificultades para garantizar la implementación de un currículo pertinente y relevante para sus pueblos indígenas.

Una de las consecuencias de no contar con documentos que orienten la diversificación y la construcción curricular en las instancias descentralizadas es que el proceso de concreción curricular se interrumpe. Ante dicho vacío, la institución educativa o el docente simplemente optan por diversificar directamente el DCN u obviar dicho proceso.

A través de los PER y de los DCR las regiones tienen la oportunidad de elaborar de manera participativa currículos que aseguren la pertinencia de los aprendizajes según el contexto sociocultural, geográfico, económico-productivo y lingüístico de la región, las necesidades educativas de los estudiantes y las demandas del sistema educativo regional.

En este sentido, es indispensable que el Ministerio de Educación cuente con un Sistema de Desarrollo Curricular que conjugue y articule todos los procesos y todas las herramientas curriculares actualmente existentes. Ello facilitará que todas las regiones logren una política curricular pertinente para su región, y concordante con el currículo nacional.

3.2. MATERIALES PARA LA EIB

La importancia del uso de los materiales y recursos educativos en la labor pedagógica es ampliamente difundida y reconocida pues a través de estos elementos el docente puede facilitar, reforzar, ampliar y complementar los conocimientos que imparte a sus estudiantes.

De acuerdo con la Propuesta Pedagógica de EIB elaborada por la DIGEIBIRA, una institución educativa de EIB que brinde educación de calidad a los estudiantes indígenas debe contar con materiales educativos en la lengua originaria y en castellano con la finalidad de contribuir al aprendizaje de las diversas áreas que se enseñan, así como de su lengua originaria (sea como primera o segunda lengua) y del castellano.

Para ello estos materiales deben ser pertinentes culturalmente y tener un enfoque de interculturalidad que permita visibilizar y atender las características culturales de los niños y niñas de cada nivel o grado. Asimismo, ser innovadores pedagógicamente y estar exentos de enfoques discriminatorios por razones de género, etnia, religión, idioma o cultura, entre otros.

En ese sentido, para cumplir el objetivo de que todos los niños y niñas cuenten con materiales pertinentes a su cultura, el Estado debe garantizar la implementación de tres procesos que a continuación analizaremos: la elaboración de materiales, la distribución oportuna y suficiente, así como su uso adecuado. Estas tres responsabilidades recaen en las instancias educativas de nivel nacional, regional y local.

3.2.1. Elaboración de material educativo para la EIB

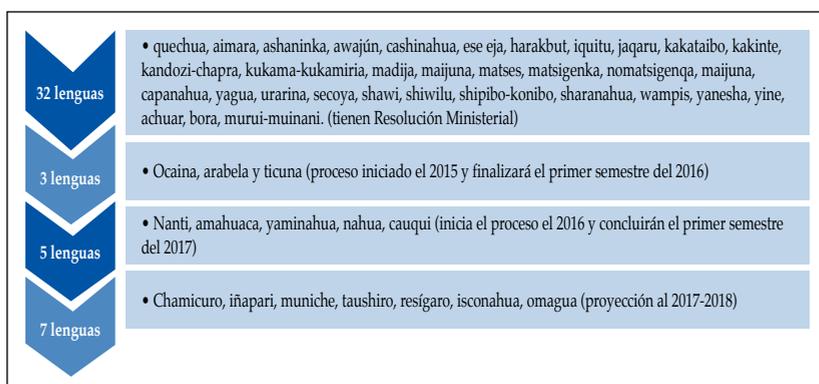
La Ley General de Educación establece la obligación estatal de invertir por alumno en la provisión de los materiales educativos necesarios para su educación. Ello debido a que considera que este es uno de los factores necesarios que se interrelacionan para el logro de los aprendizajes esperados y la consecuente calidad educativa.

Por tal motivo, el Ministerio de Educación es el responsable directo de la elaboración y distribución de materiales educativos. En el caso de la EIB, dicha responsabilidad es asumida por la DIGEIBIRA, que debe elaborar, producir

y validar dichos materiales en las lenguas originarias de los estudiantes indígenas. No obstante, para lograr este objetivo, es necesario que previamente se realice el proceso de normalización de los alfabetos de las lenguas originarias, que serán utilizados en estos materiales.

Hasta diciembre de 2015 el Gobierno culminó el proceso de normalización de los alfabetos de 32 lenguas originarias (de las 47 que existen). Estas fueron reconocidas como oficiales y de uso obligatorio, mediante diversas resoluciones ministeriales han sido reconocidos como oficiales.¹⁶³ Las 15 lenguas restantes, deberían ser normalizadas durante los próximos meses y años, tal como se puede apreciar:

Gráfico N°2
Lenguas normalizadas, en proceso y en proyección



Fuente y elaboración: DIGEIBIRA

El gráfico anterior permite constatar los avances del Ministerio de Educación en el proceso de normalización de las lenguas originarias. Sin embargo, también demuestra que las lenguas en peligro y serio peligro de extinción son las que están pendientes de normalización. Por ejemplo, ocho de ellas (ocaina, arabela, ticuna, nanti, amahuaca, yaminahua, nahua y cauqui) registraron 59 escuelas en las que están matriculados 2,733 estudiantes.¹⁶⁴ La falta de normalización de estas lenguas no permite la elaboración de materiales, ni la implementación del proceso pedagógico en EIB.

En ese sentido, es necesario continuar con el proceso de normalización de sus alfabetos con la finalidad de realizar procesos de revitalización lingüística, así

¹⁶³ Información proporcionada mediante Oficio N° 623-2015-MINEDU-VMGP-DIGEIBIRA del 11 de agosto de 2015.

¹⁶⁴ De ellas, 35 escuelas se registraron en lengua ticuna.

como la elaboración de materiales educativos que contribuyan al aprendizaje de los estudiantes hablantes de estas lenguas.

La DIGEIBIRA también ha informado que su plan de elaboración contempla la dotación de material educativo en lenguas originarias y castellano. En el 2011, se inició con la elaboración de materiales en siete lenguas priorizadas y posteriormente esta producción se ha ido incrementando hasta llegar en el 2015 a 19 de las 32 lenguas normalizadas.¹⁶⁵ Además, han producido materiales para el aprendizaje del castellano como segunda lengua, tanto para las instituciones de EIB así como para las de educación intercultural de revitalización lingüística (EIRL).

Según el referido plan al 2021 se debería producir material educativo para los estudiantes de 45 lenguas y variantes dialectales originarias, tanto en primera como en segunda lengua, tal como se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 28
Proyección de elaboración de materiales EIB en Lengua Originaria
(2016 – 2021)¹⁶⁶

2016	2017	2018	2019	2020	2021
20	24	29	35	41	45
Quechua amazónico, matsigenka, yine, harakbut, kandoshi-shapra, matses y jaqaru (Cuadernos 1° y 2°) L2: Aimara, quechua San Martín	Achuar, Urarina y Kakataibo. (1° y 2°) L2: Quechua sur, quechua central, ashaninka, kukama-kukamiria, majuna	Tikuna, secoya, kakinte, cashinahua y, iquito (1° y 2°)	Ese-eja, sharanahua, madija, majuna, yagua y kakinte Segunda Lengua	Amawaka, urarina, arabela, yora, shiwilu y yaminahua Segunda Lengua	nanti, ocaina, capanahua, cauqui Segunda Lengua

Fuente: DIGEIBIRA

En un estudio realizado por la DIGEIBIRA¹⁶⁷ se señala que en el 2014, el gasto en producción de materiales ascendió a S/ 26'106,259 (siete veces mayor que del 2012)¹⁶⁸ y se logró una cobertura de 17,155 instituciones educativas de EIB.

165 Se elaboraron 38 títulos de cuadernos de trabajo en 19 lenguas para inicial y 222 para primaria, además de 5 títulos para el aprendizaje del castellano como segunda lengua en todas las escuelas EIB.

166 Cabe señalar que las cifras correspondiente al 2016, se estiman en base a una proyección al 2016.

167 Estudio sobre factores asociados al uso de materiales educativos en EIB. Informe Preliminar. Equipo de planificación, monitoreo y generación de evidencia - DIGEIBIRA. Enero, 2016.

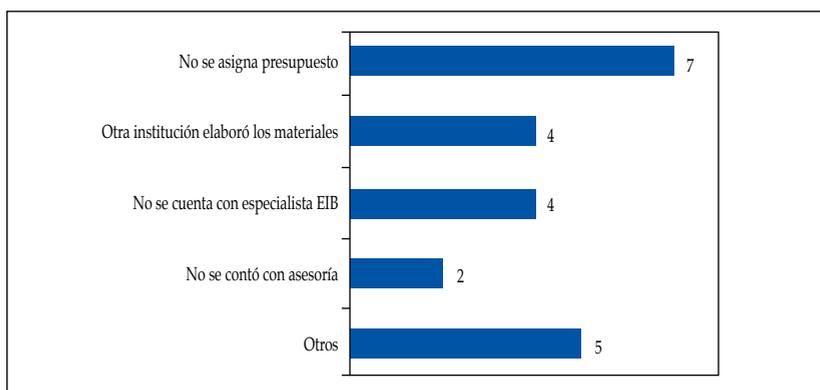
168 La información de gasto proviene del informe «Información sobre inversión en Educación Intercultural Bilingüe» (DIGEIBIRA, julio 2015). Los datos de gasto en materiales mostrados en el citado documento provienen de los registros de la DIGEIBIRA sobre su presupuesto ejecutado.

En ese año fueron producidos cuadernos de trabajo en 12 de las 27 lenguas (además de otros títulos y materiales). El reparto de estos materiales en 19 lenguas se inició el 2015.

Si bien el Ministerio de Educación es responsable de la elaboración de materiales educativos para la EIB, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley de Bases de la Descentralización, también encargan determinadas competencias en el tema a los gobiernos regionales, a través de sus respectivas DRE y UGEL.

Al respecto, hemos sido informados que 9 DRE (Amazonas, San Martín, Piura, Moquegua, Madre de Dios, Huancavelica, Loreto, Junín y Lambayeque) y 70 UGEL no han elaborado dicho material. Entre las principales razones de este incumplimiento figuran la falta de presupuesto asignado a esta función, y que otra institución elaboró los materiales educativos. Sobre este último motivo Loreto, Madre de Dios y Moquegua señalan que lo realizó la DIGEIBIRA, mientras que Amazonas refirió que UNICEF. Esta DRE, además señaló no participar en el equipo de elaboración de materiales por no contar con un especialista en EIB. La falta de este personal también fue aducida por las DRE de Junín, Lambayeque y Piura.

Gráfico N° 3
Razones por las que las DRE no elaboraron material educativo para la EIB



Fuente: Supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por su parte, las DRE de Huancavelica y Junín señalaron que al no contar con asesoría por parte de la DIGEIBIRA no pudieron elaborar material educativo. Otras razones informadas fueron el constante cambio de directores, jefes de línea y especialistas (Huancavelica), la falta de priorización en el Plan Operativo Anual (Lambayeque), el poco interés desde el Gobierno Regional para temas de EIB (Madre de Dios), la falta de normalización de las lenguas originarias

que se hablan en la región (Moquegua) y el no haberse conformado el equipo para elaborar materiales (San Martín).

Es importante recordar que para la elaboración y producción de materiales las DRE y las UGEL deben conformar sus equipos regionales y locales de elaboración, producción y distribución, los mismos que recibirán la asistencia técnica por parte del Ministerio de Educación. En el caso del material para la EIB, esta asistencia será realizada por la DIGEIBIRA.

En la supervisión se nos informó que solo cinco DRE y 20 UGEL conformaron sus respectivos equipos de elaboración de material educativo para la EIB. A pesar de ello, solo en 11 de estas UGEL realizó la labor de elaboración de materiales. Una situación distinta se produjo en las DRE de Cajamarca y Lima provincias, así como en las UGEL de Abancay, Acobamba, Carabaya, El Collao, Paucartambo y Tarata, las cuales, pese a no haber conformado sus equipos de elaboración de materiales, elaboraron dicho producto.

De acuerdo a la información proporcionada por las siete DRE y las 17 UGEL que elaboraron materiales, la mayoría de ellas fue asesorada por la DIGEIBIRA, con excepción de la DRE Apurímac y tres UGEL: Sihuas (Ancash), Aymaraes (Apurímac) y Chucuito (Puno).

La supervisión también permitió conocer que las DRE de Madre de Dios y Huancavelica, y las UGEL de Calca (Cusco), Cajatambo (Lima), Alto Amazonas – Yurimaguas y Maynas (Loreto), y Purús (Ucayali), no elaboraron los materiales educativos para la EIB, a pesar de haber recibido la asesoría de la DIGEIBIRA y tener sus equipos conformados.

Se ha identificado que la escasez o falta de presupuesto con el que cuentan las DRE y UGEL para la elaboración de material educativo sigue siendo una de las principales dificultades para el cumplimiento de dicha labor. Así lo señalan siete DRE y 13 UGEL, tal como se puede apreciar en el cuadro que se presenta a continuación.

Cuadro N° 29
Principales dificultades en la elaboración de material educativo para la EIB

Dificultades	DRE	UGEL
No se cuenta con el presupuesto necesario	7	13
Las lenguas originarias de la región no han sido normalizadas	2	2
No ha sido priorizado en el Plan Operativo Anual	2	3
La Dre no cuenta con especialistas de EIB	0	2
No se recibió asesoría técnica del Ministerio de Educación	0	5
Otros	1	5

Entre otras dificultades se encuentran la falta de normalización de las lenguas originarias. Así lo señalaron las DRE de Cajamarca y Ucayali, así como las UGEL de Sihuas (Ancash) y San Martín (San Martín). En el caso de la Región Ucayali se encuentran pendientes de ser normalizadas las lenguas amahuaca, isconahua, yaminahua y yora.

Sin embargo, en el caso de Cajamarca, llama la atención que señale que no se han normalizado los alfabetos de las lenguas originarias (awajún y quechua) en dicha región pese a que según se informa en el Documento Nacional de Lenguas Originarias, éstas se encuentran normalizadas desde años anteriores.¹⁶⁹

3.2.2. Distribución de materiales educativos para la EIB

De conformidad con las normas y procedimientos para la gestión del proceso de distribución de materiales y recursos educativos para las instituciones y programas educativos públicos y centros de recursos educativos¹⁷⁰, los gobiernos regionales (a través de las DRE, gerencias regionales de Educación (GRE) y UGEL) son responsables de garantizar que los materiales lleguen oportunamente a las instituciones educativas públicas y que se utilicen adecuadamente en los procesos pedagógicos.

Según el procedimiento establecido por las citadas normas, el Ministerio de Educación debe distribuir los materiales y recursos educativos hasta las UGEL del país. Estas, a su vez, deben enviarlos a todas las instituciones educativas y programas educativos. Para tal efecto, los gobiernos regionales (a través de las DRE, GRE o UGEL) deben planificar y programar el presupuesto necesario para la distribución, con cargo a los programas presupuestales dispuestos para tal fin por el Ministerio de Educación.

No obstante esas disposiciones y contar con el presupuesto necesario para cumplir con la distribución de los materiales educativos, durante la supervisión efectuada se verificó la falta de capacidad de algunas UGEL para cumplir con los plazos de distribución establecidos.

En la UGEL Río Tambo se observó que en sus ambientes se hallaban gran cantidad de materiales educativos, incluyendo los de EIB, que no habían sido distribuidos a pesar de estar por finalizar el año escolar.

169 Documento Nacional de Lenguas Originarias del Perú, Ministerio de Educación, 2013, Lima- Perú. Pág. 90 y 92.

170 Aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 0543-2013-ED del 30 de octubre de 2013.

Asimismo, en la mayoría de instituciones educativas EIB supervisadas se nos informó que los materiales educativos fueron entregados varios meses después del inicio de clases.

Sí [hemos recibido material educativo del Ministerio de Educación] pero en junio todavía. Muy tarde hemos recibido. Un señor del Ministerio llegó y estábamos en segunda especialidad, cuarto, quinto ciclo. Nos dijo: ustedes ya están terminando EBI, deben decirle a especialista de la UGEL que venga urgente, que reparta, los materiales ya están hechos. Nos ha dicho: Si es que no reparten materiales, ustedes pueden denunciar. (Docente de la comunidad Urakusa, Amazonas).

Por otra parte, en algunas instituciones educativas como la de Pisaccasa (Apu-rímac), visitada a inicios de septiembre de 2014, se encontró que los libros no habían sido distribuidos a los estudiantes y permanecían en las cajas en las que fueron enviadas por el Ministerio de Educación. Los docentes informaron que esto se debía a que el material había llegado unos días atrás y faltaba inventariarlos.

Otro problema observado en nuestras visitas fue la insuficiente cantidad de material educativo para el total de estudiantes indígenas, tal como se puede apreciar en la siguiente conversación con los niños y niñas de la institución educativa de EIB de la comunidad asháninka Otari (Cusco):

Comisionada: He visto que les faltan libros

Todos: Sí

Comisionada: ¿qué libros les falta?

Todos: ¡ashaninka!

Niña: y también en quinto grado solo hay dos libros. Mira: somos cinco [estudiantes] y dos nomás hay libros y compartimos.

La situación descrita obliga a los niños y niñas a compartir sus libros de texto durante las clases, causando razonable incomodidad e, incluso, distracción entre los estudiantes, además de la imposibilidad de que este material sea llevado a sus domicilios para ser utilizado en actividades de reforzamiento o afianzamiento de lo aprendido en el aula.

Estos hechos fueron corroborados por la DIGEIBIRA, en su estudio sobre factores asociados al uso de materiales educativos. En él informan que los cuadernos de trabajo para la EIB llegaron a dos tercios de las escuelas y que la mitad de los textos distribuidos llegó después de marzo. Asimismo, señalan que cerca de la mitad de docentes reportó haber recibido cantidades insuficientes. El estudio también concluyó que existe un problema en el tramo UGEL a la escuela, pues los materiales llegaron a las UGEL en febrero. Los especialistas de la UGEL reportan problemas de presupuesto y de demora

en la distribución de materiales de otras direcciones del Ministerio de Educación.

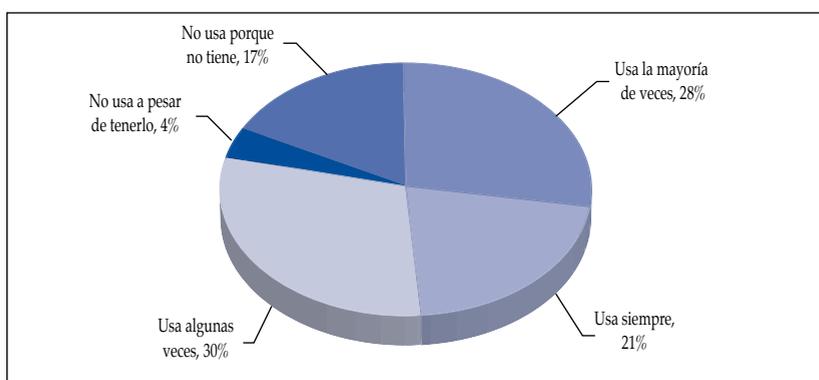
Por nuestra parte, nuestra supervisión demuestra que los procesos de planificación y programación de la distribución de material educativo no fueron realizados adecuadamente por las DRE y UGEL, que tienen bajo su responsabilidad la conducción de esta fase del proceso.

3.2.3. Uso de materiales educativos para la EIB en la escuela

Como hemos descrito, hay avances importantes en la elaboración, producción y distribución de materiales educativos para la EIB. Sin embargo, falta lograr su uso adecuado en las aulas por parte de los docentes y de los niños, niñas y adolescentes indígenas.

Según los resultados que proporciona la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) respecto del uso pedagógico de materiales educativos de EIB por parte de los docentes que laboran en las 1,866 instituciones educativas de EIB evaluadas,¹⁷¹ el 30% señaló usarlo algunas veces; el 28% la mayoría de veces; y solo un 21%, siempre. El 17% indicó no contar con estos materiales y el 4%, que no los usan, a pesar de contar con ellos, tal como puede observarse:

Gráfico N° 4
Uso del material educativo EIB



Fuente: ECE 2014

Elaboración: Unidad de Medición de la Calidad del MINEDU

¹⁷¹ Cabe recordar que se trata de instituciones educativas en las que se implementaría la EIB, según declaración del personal directivo.

Del mismo modo, según el estudio de la DIGEIBIRA sobre la práctica pedagógica y uso de materiales, la revisión de los cuadernos de trabajo por los docentes es, en general, superficial y su uso, bajo (29 de 95 sesiones, 17 de 45 escuelas). Atendiendo a la profundidad y/o a la finalidad, el estudio describe cuatro tipos de revisión: profundas o superficiales y colectivas o individuales. La escasa revisión encuentra su correlato en la práctica pedagógica. En esta hay un uso incipiente y limitado del material, ceñido principalmente al refuerzo de lo aprendido mediante ejercicios en clase o en tareas domiciliarias. La planificación, por otra parte, muchas veces no se traduce en la práctica observada. Aunque la revisión de los cuadernos y la planificación no son determinantes de la práctica concreta del docente, sí influyen de forma importante, pues son premisas formales para el uso de los materiales en la práctica.

Durante nuestras visitas a las instituciones educativas EIB también se pudo constatar que la mayoría de los docentes no usan los materiales educativos o lo hacen con poca frecuencia. En 13 sesiones de aprendizaje observadas, en las que se utilizó libros, se verificó que solo en ocho los materiales fueron para la EIB (seis de ellos elaborados por la DIGEIBIRA), mientras que en otras cinco sesiones, los libros utilizados no contaban con dicho enfoque.

Entre las principales razones para la poca frecuencia en el uso de estos materiales o la falta de uso a pesar de contar con ellos, los docentes entrevistados señalaron no haber recibido capacitaciones en su uso pedagógico e implementación:

El viernes [han llegado materiales de EIB] es la segunda vez que recibo. Como le digo, la primera entrega fue el año pasado, pero nunca nos han capacitado. Ni siquiera los mismos responsables. (Director I.E. Paterine, Ayacucho).

Según información proporcionada por la DIGEIBIRA,¹⁷² durante los dos últimos años se ha realizado diversas capacitaciones sobre el uso y manejo de los materiales educativos en diferentes talleres descentralizados. Sin embargo, estas capacitaciones fueron dirigidas principalmente a especialistas de educación inicial y primaria EIB de las DRE y UGEL, así como a los ASPIS pero no a los docentes que prestan servicios en las instituciones educativas de EIB.

Esta situación se repite también a nivel regional, pues aun cuando esta responsabilidad es compartida por las DRE, según la normativa,¹⁷³ la mayoría de estas instancias no ha cumplido con realizar labores de capacitación a favor de los docentes.

172 Oficio N° 623-2015-MINEDU-VMGP-DIGEIBIRA del 11 de agosto de 2015.

173 Resolución Ministerial N° 0543-2013-ED. Numeral 7.8.7. «Promover acciones orientadas a capacitar a los docentes y promotores en el uso pedagógico de los materiales y recursos educativos».

En la investigación de la DIGEIBIRA se señala que los especialistas y acompañantes capacitados señalaron que el proceso de inducción no fue satisfactorio y solicitaron que se dedique un tiempo específico al uso de los cuadernos de trabajo. Varios docentes mostraron poco conocimiento de los contenidos de estos materiales y de los usos diversos que se les podría dar.

Es necesario que las DRE y las UGEL y la DIGEIBIRA continúen con la elaboración y distribución de materiales educativos para la EIB, a fin de evitar que se repitan situaciones como las descritas. Sin embargo, estos materiales deben ser complementarios entre sí, con la finalidad de evitar la duplicidad de esfuerzos. Asimismo se debe brindar las capacitaciones necesarias para su uso adecuado en el aula.

GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA PARA LA EIB

La gestión descentralizada se define como aquella gestión articulada entre el gobierno nacional, regional o local, en la que cada nivel cumple funciones complementarias en un espacio territorial. Tiene como finalidad la separación de competencias y funciones y el ejercicio equilibrado del poder por los tres niveles de gobierno. La descentralización, tal como lo reconoce la Ley N° 27783, es un proceso progresivo, permanente e irreversible que garantiza la participación y fiscalización de la ciudadanía en los asuntos públicos de cada región y localidad.

El Estado ha planteado que la descentralización conlleva un cambio de orientación, de una gestión sectorial a una gestión descentralizada con enfoque territorial. Este nuevo enfoque busca incorporar en la planificación y gestión pública la complejidad de los elementos presentes en el territorio¹⁷⁴ y exige que los sectores nacionales fortalezcan su rol rector y dejen progresivamente el de prestadores y ejecutores de servicios, que debe recaer sobre los gobiernos regionales y locales.

En el sector educativo la gestión descentralizada es articulada, complementaria y coordinada por los tres niveles de gobierno para proveer servicios educativos de calidad que respondan a la diversidad cultural y lingüística, a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes y adopte la organización y gestión del servicio a las particularidades locales.¹⁷⁵

En ese marco, el Ministerio de Educación inició la transferencia de determinadas competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales con la fina-

174 Dentro de este enfoque, la noción de “territorio” no es la del espacio territorial y físico exclusivamente sino que es concebido también como un espacio político, institucional, sociocultural, histórico y económico que confluyen y se interrelacionan entre sí de manera sistemática. Implica, por tanto, una gestión que debe desarrollarse no solo en un determinado espacio geográfico sino que comprende otros aspectos, entre ellos, las diversas realidades y necesidades particulares de los estudiantes.

175 Ministerio de Educación. La gestión descentralizada de la educación, 2013.

lidad de que asuman la gestión y la prestación de los servicios educativos en sus circunscripciones. El objetivo fue revertir la visión centralista de la gestión educativa y reordenar las funciones en los tres niveles de gobierno.

En cumplimiento de la Ley de Bases de Descentralización (artículos 35, 36, 39y 43), la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (artículos 22 y 23), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (artículos 9, 10, 29-A y 47) y la Ley Orgánica de Municipalidades (artículos 73, 82 y 144), el Ministerio de Educación debía formular y aprobar su Ley Orgánica de Funciones (LOF), a fin de establecer las competencias y funciones exclusivas, compartidas y delegadas que debían desarrollar las instancias de gestión. Sin embargo, hasta la fecha, el Sector no cuenta con su LOF aun cuando en el 2012 se aprobó un proyecto que fue presentado al Congreso de la República.

Ante esta ausencia, la gestión ministerial estableció «Pactos de compromisos» entre el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales, y se creó algunas instancias de articulación y coordinación intergubernamental del Sector Educación, entre ellas la Comisión Intergubernamental (CI), el Directorio de Gerentes y Directores Regionales de Educación y la Comisión de Gestión Intergubernamental de Educación (CGIE). Asimismo, fueron emitidas nuevas normas orientadas a regular la gestión educativa descentralizada, entre ellas los Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y gobiernos locales;¹⁷⁶ la Matriz de gestión descentralizada¹⁷⁷ y los Lineamientos para la gestión educativa descentralizada.¹⁷⁸

En el marco de la gestión educativa de la EIB, la aprobación de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe¹⁷⁹ constituye, sin duda, uno de los logros más importantes de la actual gestión del Ministerio de Educación pues se erige como el marco principal para la implementación de la EIB en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, esta política requiere de una propuesta de gestión descentralizada específica para la EIB que articule los enfoques territorial e intercultural a fin de permitir caracterizar la diversidad cultural en el ámbito de intervención de las DRE y UGEL.

Otro aspecto destacable es la elaboración del Plan Nacional de EIB, que contiene las metas e indicadores que permitirán monitorear y evaluar la implementación de esta política al 2021 en el marco de los cuatro ejes de la política:

176 Aprobado por la Resolución Ministerial N°264-2014-MINEDU.

177 Aprobada por la Resolución Ministerial N° 195-2015-MINEDU.

178 Aprobada por la Resolución de Secretaría General N° 938-2015-MINEDU.

179 Aprobada por el Decreto Supremo N° 06-2016-MINEDU.

el acceso, la permanencia y la culminación oportuna de estudiantes de pueblos originarios; el currículo pertinente y propuesta pedagógica; la formación inicial y en servicio de docentes y la gestión descentralizada. Su aprobación se encuentra pendiente.

Una adecuada gestión descentralizada de la EIB, tal como lo propone el Plan nacional de EIB, requiere diseñar distintos modelos de gestión educativa con enfoque territorial que permitan tener un sistema de información eficiente sobre la EIB, promover la coordinación intergubernamental de la EIB, incrementar el personal asignado en las DRE y UGEL. Asimismo, desarrollar capacidades a fin de alcanzar una gestión adecuada de la EIB, brindar el presupuesto necesario para atender la diversidad, así como fortalecer y promover la participación de los pueblos originarios en la gestión educativa.

4.1. Información para la gestión de la EIB

La gestión de la EIB requiere contar con un sistema de información eficiente y articulado a los sistemas de información a nivel nacional que permita la adecuada toma de decisiones en la implementación de la política de EIB en los tres niveles de gobierno. Para ello se requiere consensuar, articular y recabar información de forma continua sobre la demanda EIB, los desafíos de su fortalecimiento y las acciones de los tres niveles de gobierno, entre otros.

En referencia a la información sobre la demanda de la EIB, existen importantes avances como la creación del Registro Nacional de Instituciones Educativas de EIB y la aprobación de la directiva que orienta los procedimientos para la identificación, reconocimiento y registro de dichas instituciones. Ello ha permitido que nuestro país cuente con información a nivel nacional sobre el número de escuelas que deberían implementar la EIB. Sin embargo, este no constituye el registro base a nivel del Ministerio de Educación para la toma de decisiones en todo lo concerniente a la gestión e implementación de la Política de EIB.

En ese sentido, la UMC elaboró un registro a fin de seleccionar a las instituciones educativas donde se aplicará la prueba en lengua originaria y castellano como segunda lengua¹⁸⁰, ello con el objetivo de evaluar a las escuelas que efectivamente implementan la EIB. Por otro lado, el Ministerio de Educación

180 El Marco de Trabajo de la ECE señala que los criterios utilizados por la UMC para identificar y evaluar a las IIEE EIB son los siguientes: i) atención mayoritaria a estudiantes que tienen una lengua materna originaria distinta al castellano; ii) declaración del director de la IE de que en dicha IE se implementa la EIB; iii) declaración del director en los cuestionarios de la Evaluación Censal de Estudiantes de que en dicha IE los niños aprenden a leer y escribir en lengua originaria.

publicó un tercer padrón a fin de habilitar la asignación económica otorgada a los docentes que laboran en escuelas de EIB.¹⁸¹ Los tres instrumentos se elaboraron en base a distintos criterios para definir a las escuelas EIB y, por ende, el número de ellas tampoco coincide.¹⁸²

La falta de unificación de criterios en base a lo establecido por la DIGEIBIRA genera una desarticulación sobre las decisiones que toma el Ministerio de Educación en materia de EIB, sobre todo porque acciones como la focalización para el acompañamiento pedagógico y la adjudicación de bonos están asociadas a la base de la UMC, a pesar de que ella no contempla los criterios definidos por la DIGEIBIRA sobre las escuelas que deberían ofrecer la EIB ni sobre las que cumplen con esta obligación.¹⁸³

Además de consensuar el Registro, es necesario que este incluya información sobre los escenarios lingüísticos que predominan en las escuelas e identifique aquellas que implementan la EIB de forma efectiva. Ello permitirá implementar la EIB de forma más específica a las necesidades de los estudiantes indígenas y mejorar el otorgamiento de incentivos a los docentes EIB.¹⁸⁴ Al respecto

181 «Padrón de Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica Regular del Nivel Inicial Escolarizado y Primaria comprendidas en Educación Intercultural Bilingüe de acuerdo al criterio lingüístico», aprobado por la Resolución Ministerial N° 069-2016-MED.

182 La base de datos de la DIGEIBIRA considera a 24,798 escuelas que deberían ofrecer el servicio de EIB, la de la UMC a 1,866 escuelas, y la del padrón aprobado por la Resolución Ministerial N° 069-2016-MED, 15,014 escuelas de EIB. Las dos últimas bases comprenderían a las instituciones educativas EIB que están aplicando efectivamente el modelo pedagógico de EIB pues según la UMC las escuelas de EIB evaluadas en la ECE son aquellas cuyos docentes enseñan a sus estudiantes a leer y escribir en lengua originaria, y en castellano como segunda lengua, según lo declarado por el director de la Institución Educativa; en tanto que la Resolución Ministerial N° 069-2016-MED señala literalmente que se trata de un padrón de escuelas que «aplican el modelo pedagógico de Educación Intercultural Bilingüe-EIB».

183 Cuando no existía una «definición consensuada de las instituciones educativas que trabajan en el marco de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB)» la UMC construyó una definición operacional en base a la declaración del director sobre la enseñanza de lectoescritura en lengua originaria y en castellano como segunda lengua, con el propósito de identificarlas y proceder a su evaluación en la ECE. Sin embargo, desde el 2012 el Ministerio de Educación cuenta oficialmente con una definición y caracterización de la escuela de EIB, la misma que debería ser usada en todos los instrumentos de gestión. Ello es preocupante debido a que esta respuesta dependerá de la disponibilidad de docentes bilingües en la escuela, a percepción personal de lo que ello implica en la práctica, entre otros aspectos.

184 El «Bono de Incentivo al Desempeño Escolar», aprobado por Decreto Supremo N° 287-2014-EF y modificado por el Decreto Supremo N° 203-2015-EF, otorga bonificaciones a las «instituciones educativas que implementan efectivamente Educación Intercultural Bilingüe (EIB)», proceso que se realizó considerando a las instituciones educativas que fueron programadas por la UMC para aplicar la ECE en cuarto grado de primaria y tuvieron los mejores rendimientos en pruebas de comprensión lectora en castellano como segunda lengua, en los dos años previos al otorgamiento del BDE. Al respecto, es necesario incentivar el desarrollo de aprendizajes también en la lengua originaria a fin de cumplir con los objetivos de la EIB. Asimismo, la «Norma Técnica que establece disposiciones para el acompañamiento pedagógico en la educación básica» señala que uno de los criterios de focalización es que las instituciones hayan sido evaluadas por la ECE en lengua originaria.

es necesario señalar que actualmente el Ministerio de Educación ha conformado una comisión que evalúa que, en base a los criterios establecidos por la DIGEIBIRA, el INEI valide el Registro nacional de instituciones educativas de EIB, aspecto que contribuiría de forma importante en este proceso.

Es necesario asimismo que el sistema de información permita recabar los avances y desafíos de las instancias de gestión en materia de EIB. A fin de desarrollar estrategias que permitan dotarlas de los recursos humanos y financieros que permitan fortalecer la gestión descentralizada de la EIB.

En el marco de los desafíos, se debe caracterizar la demanda ya identificada y la demanda potencial de EIB en base al género, discapacidad, la situación de su lengua originaria, entre otros. Ello permitirá que se priorice la atención de aquellos sectores más vulnerables de la población originaria y cuya atención presenta mayores desafíos.

Asimismo, es necesario garantizar el acceso y difusión de la información sobre EIB. Ello es particularmente importante entre las instancias de gestión debido a que también permitirá fortalecer su compromiso. La supervisión permitió identificar seis casos en los que los directores acusaron desconocimiento respecto a la identificación de su centro educativo como de EIB. Una de las implicancias de ello es que no asuman la decisión de implementar la EIB en sus circunscripciones o en las mismas instituciones educativas.

No, no. Me parece que... habrá salido ya resolución, no sé. No sé tampoco. Eso es lo que falta, ¿no? Que llegue la resolución [de reconocimiento de escuela de EIB]. Es decir, que hay resolución, pero no nos hace llegar, ¿no? Por esa razón quizá yo desconozco, ¿no? Entonces supuestamente, necesitamos saber para poder ya con los profesores trabajar como EBI, ¿no?... No, todavía no [trabajamos como EIB]. Como dije, que todavía no recibimos resolución, no llega, ¿no? Resolutivamente no hay todavía». (Director de la escuela de EIB de la comunidad de Anchiuay – Ayacucho).

4.2. Coordinación intergubernamental de la EIB

Uno de los principales desafíos de la gestión educativa es la búsqueda de una mayor articulación entre los diferentes niveles de gobierno. A fin de abordarlo, en los últimos años, se han ido creando mecanismos de coordinación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y los gobiernos locales tales como la Comisión Intergubernamental, el Directorio de Gerentes y Directores Regionales de Educación y la Comisión de Gestión Intergubernamental de Educación. Estos espacios representan una importante estrategia para la toma de decisiones políticas y técnicas conjuntas

sobre educación y para gestionar su implementación de manera coordinada entre los niveles de gobierno.

En esta misma línea, en el 2014 la Unidad de Coordinación Regional del Ministerio de Educación señaló la necesidad de establecer lineamientos que permitan desarrollar y fortalecer mecanismos de relación intergubernamental orientados a brindar un servicio educativo de calidad. Así, a través de la Resolución Ministerial N° 264-2014-MINEDU fueron aprobados los «Lineamientos para la relación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y gobiernos locales».

El objetivo de estos lineamientos es proponer mecanismos e instrumentos que permitan desarrollar y sostener una relación intergubernamental entre dos o más niveles de gobierno, con el fin de alcanzar los objetivos y metas establecidas en el proyecto educativo nacional, los proyectos educativos regionales, locales o políticas priorizadas que se expresan en la Agenda Común, los pactos de compromisos firmados entre el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales u otro establecido entre niveles.

En el 2014 también se aprobó la «Matriz de gestión descentralizada», (Resolución Ministerial N° 195-2015-MINEDU) que busca contribuir a delimitar con precisión las responsabilidades de cada nivel de gobierno y a determinar el ordenamiento institucional que define el Modelo de Gestión descentralizada con enfoque territorial.

En una primera etapa, el Ministerio de Educación ha priorizado tres procesos críticos para que sean desarrollados en la matriz de gestión descentralizada a corto plazo: gestión del desarrollo docente,¹⁸⁵ gestión de materiales y recursos educativos¹⁸⁶ y gestión del mantenimiento de la infraestructura educativa.¹⁸⁷ En este proceso los gobiernos regionales deben desarrollar sus

185 La gestión del desarrollo docente se orienta a lograr que el sistema educativo en el nivel de educación básica y superior (no universitaria) cuente con estos recursos humanos en las áreas de gestión pedagógica, gestión institucional, formación docente, investigación e innovación, tal como lo establece la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial. Su objetivo es lograr que niñas, niños y adolescentes ejerzan su derecho a una educación de calidad y con equidad en todo el país.

186 La gestión de materiales y recursos educativos tiene como objetivo que los estudiantes y docentes cuenten con materiales educativos de calidad en cantidad suficiente y en el momento en que los necesitan. Además, que dispongan de recursos pedagógicos que faciliten el logro de aprendizajes, lo que incluye una adecuada orientación para su uso dirigida al personal docente.

187 La gestión del mantenimiento de la infraestructura educativa tiene como objetivo que la infraestructura educativa (locales escolares, aulas, baños, patios, salas para docentes, entre otros) se encuentre en condiciones adecuadas.

propios modelos de gestión territorial en el marco de sus competencias, de acuerdo con la normativa vigente.¹⁸⁸

Sin embargo, es necesario complementar este esfuerzo con orientaciones que permitan la delimitación de estas y otras funciones en el marco de la EIB. Ello en consideración a que los procesos son más complejos y exigen mayores recursos en la medida en que el Estado ha iniciado su implementación hace relativamente poco tiempo.

A pesar de estos avances, aún se aprecia una débil coordinación al interior de los gobiernos regionales respecto de sus instancias de gestión educativa de nivel regional y local (DRE y UGEL). Hemos observado, por ejemplo, superposición o duplicidad de funciones entre las instancias de gestión. Tanto las DRE como las UGEL cumplen de igual forma funciones de monitoreo a las instituciones educativas de EIB y la capacitación de docentes. Consideramos pertinente que las DRE, como parte de los gobiernos regionales, articule y oriente estos procesos, en vez de desarrollarlos tal como le correspondería a las UGEL. Asimismo, advertimos diferencias entre el cumplimiento de labores esenciales en instancias del mismo nivel de gestión, como la elaboración y actualización de los registros nacionales de instituciones educativas y docentes de EIB. Ello evidencia la necesidad de desarrollar capacidades y comprometer a las DRE y las UGEL en la implementación de la EIB.

Cuadro N° 30
Funciones realizadas por especialistas de EIB en las DRE y UGEL

Funciones	DRE	UGEL
Número de instancias ¹⁸⁹	15	85
Monitorear y acompañar a los docentes en la implementación de la EIB en instituciones educativas	8	83
Capacitar a docentes o coordinación de actividades afines	7	46
Elaborar y actualización del Registro Nacional de instituciones educativas EIB y del Registro de docentes de EIB	-	27
Elaborar planes de gestión	3	17

188 Para tal efecto, más allá de las particularidades propias de cada región, hay elementos comunes entre los que se encuentran la coordinación y articulación de las acciones de los tres niveles de gobierno en cumplimiento de sus roles, competencias y funciones enmarcados en estrategias de cooperación y colaboración; la estructura organizativa y sistema de gestión pertinente, ágiles y eficientes; los docentes y gestores con capacidades fortalecidas y comprometidos con el cambio educativo para la mejora de los aprendizajes; la gestión del servicio con transparencia y con mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, la participación ciudadana en los procesos de planificación y gestión del servicio educativo.

189 La pregunta fue respondida por 15 DRE y 85 UGEL. La DRE de Amazonas y dos UGEL no cuenta con especialistas ni encargados en EIB.

Funciones	DRE	UGEL
Número de instancias	15	85
Investigar y proponer metodologías y estrategias pedagógicas en EIB	5	11
Elaborar, validar, monitorear el uso y distribución de materiales de EIB	5	10
Programación Curricular	-	9
Monitorear programas educativos PELA y/o redes rurales	-	8
Participar en el proceso de contratación y/o nombramiento	-	7
Cumplir con funciones como especialista de otras áreas y/o otros niveles educativos	2	16
Proponer, revisar y/o adecuar las normas legales o técnicas sobre EIB	4	5
Promover la participación de la comunidad en la gestión de las escuelas	-	4
Coordinar con DIGEIBIRA y asesorar a las UGEL	7	-

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo

La aprobación de las funciones de los especialistas de EIB en las UGEL¹⁹⁰ entre las que se encuentra monitorear y acompañar las actividades de las instituciones educativas de educación básica y otras tareas orientadas a fortalecer la gestión de la EIB en las UGEL constituye un aporte para atender dicha problemática. Sin embargo, todavía no se cumple con la recomendación de aprobar una norma técnica que defina las funciones específicas de los especialistas de las DRE. La falta de esta norma ha generado que las DRE establezcan las funciones en sus respectivos Manuales de Organización y Funciones (MOF), lo cual dificulta mantener un orden y homogeneidad en la labor que deben desarrollar estos profesionales.¹⁹¹

Un sistema integral de gestión debe articular también a las instituciones educativas y facilitar este proceso, sobre todo de aquellas que se ubican en ámbitos rurales alejados. En la actualidad, la relación con las escuelas no se encuentra orientada por un modelo que reduzca el esfuerzo y altos costos económicos y educativos que ello significa. Ello debido a que las tareas administrativas requieren el traslado del director hasta la sede de la UGEL, ubicada por lo general en la capital de las provincias. Para las escuelas unidocentes

190 Ello conforme a la modificación de clasificador de cargos del Ministerio de Educación, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 337-2016-MINEDU.

191 Cabe señalar que mediante la Resolución Viceministerial N° 034-2015-MINEDU, se establecieron las funciones del especialista de EIB en el marco de la Contratación Administrativa de Servicio, las siguientes: a) la realización de acciones de monitoreo y acompañamiento pedagógico a instituciones educativas, b) la participación en la planificación, evaluación y sistematización de las actividades propuestas por la UGEL, DRE y el MINEDU, c) brindar acompañamiento a docentes según los lineamientos establecidos para EIB, y d) realizar otras funciones de su competencia que le encargue el jefe de Área de Gestión Pedagógica.

-que representan el 33% de las escuelas primarias de EIB- esto significa la suspensión de clases.

Otra muestra de la falta o poca coordinación se identificó en relación con la programación de actividades de capacitación dirigidas a los docentes. En varios casos los docentes fueron convocados para participar en estas actividades en horarios de labor pedagógica, pese a la prohibición normativa de efectuar estas actividades en días y horarios de labor educativa. Este hecho pudo ser constatado, por ejemplo, durante la supervisión a las instituciones educativas de EIB de Anchiuay y Paterine (UGEL La Mar, Ayacucho) cuyo personal docente y directivo se encontraba en capacitación durante dos días laborables (21 y 22 de mayo de 2014), por lo que, las clases se encontraban suspendidas.

De la misma forma, es muy difícil el traslado desde las UGEL a las instituciones educativas de EIB. En un importante número de UGEL refirieron no lograr los objetivos propuestos por las visitas de monitoreo y asesoría debido a que el personal es insuficiente (14 DRE y 64 UGEL), la lejanía de las comunidades (12 DRE y 49 UGEL), la falta de medios de transporte (14 DRE y 38 UGEL) y el escaso presupuesto para ello (6 DRE y 63 UGEL).

Asimismo, se requiere superar las dificultades de las UGEL para articularse con el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales. Se pudo constatar, por ejemplo, que en un considerable número de UGEL no se cuenta con medios informáticos adecuados para el ingreso de la información documental y estadística a los sistemas informáticos diseñados por el Ministerio de Educación.

Es importante establecer modelos de gestión que permitan acercar a las instancias de gestión en todos los niveles y consideren las particularidades, oportunidades y debilidades de cada una de estas en sus territorios. Para ello se debe desarrollar un modelo de atención a las escuelas de EIB a través de redes de gestión. De la misma forma es necesario que este modelo contemple una articulación intersectorial que asegure que otros condicionantes como la salud, alimentación o una vida libre de violencia se garanticen a fin de alcanzar un desarrollo integral de los y las estudiantes indígenas.

En ese sentido, convendría que tanto el Ministerio de Educación como las instancias educativas descentralizadas y los propios gobiernos regionales revisen los distintos espacios, mecanismos e instrumentos del Estado para optimizar las relaciones intergubernamentales e intersectoriales entre los distintos niveles de gobierno y determinen cuáles y de qué manera coadyuvarían a una mejor implementación de la EIB a favor la educación de los pueblos indígenas.

4.3. Personal idóneo para la gestión de la EIB

Una condición para la adecuada gestión de la EIB por parte de las DRE y las UGEL es contar con suficiente personal que cumpla con un perfil idóneo para desarrollar las funciones que corresponden a la EIB. Asimismo, es necesario que la estructura y organización de funciones de las DRE y UGEL estén basadas en la atención de la diversidad. Ello permitirá considerar la EIB de forma transversal en todos procesos y funciones que se desarrollen.

Los modelos de gestión deben estar en función a la cantidad de escuelas, las lenguas originarias, al grado de ruralidad, entre otros factores. Al analizar, por ejemplo, el porcentaje que representan las escuelas de EIB respecto del total de escuelas, identificamos que este porcentaje es variable. De las 150 UGEL que cuentan con escuelas de EIB, en 22 superan el 90%. 30 UGEL cuentan con menos del 10% del total de escuelas. En el primer caso, el personal directivo y los especialistas de pedagogía deben contar con las competencias para implementar y transversalizar la EIB en sus procesos. En el segundo caso, esta tarea podría ser realizada solo por un equipo especializado en EIB.

Cuadro N° 31
UGEL según el porcentaje que representan las instituciones educativas
EIB en su circunscripción
Instituciones educativas de EIB según UGEL

Porcentaje que representa a las escuelas de EIB ¹⁹²	Número de UGEL
90% a 100%	22
80% a 89%	18
70% a 79%	16
60% a 69%	12
50% a 59%	7
40% a 49%	5
30% a 39%	5
20% a 29%	15
10% a 19%	20
0% a 10%	30
Total general	150

Fuente: Registro Nacional de instituciones educativas de EIB y ESCALE – Ministerio de Educación
Elaboración: Defensoría del Pueblo

¹⁹² Este porcentaje considera todos los niveles y modalidades educativas, incluyendo las instituciones educativas públicas y privadas. De excluir las instituciones educativas privadas, el porcentaje sería aún mayor; sin embargo, en la medida en que las UGEL también cumplen funciones respecto a ellas, han sido incluidas.

Se requiere que los gobiernos regionales y locales diseñen distintos modelos de gestión de la EIB que permitan garantizar y fortalecer su desarrollo. La definición de los perfiles y funciones de directivos de las DRE y UGEL, y especialistas de educación resulta vital en este proceso.

Debe reconocerse los recientes avances del Ministerio de Educación para contratar personal idóneo para la gestión de la EIB. Desde diciembre de 2015 se aprobaron perfiles de especialistas en EIB en el marco de la contratación administrativa de servicios¹⁹³ y bajo la Ley de Reforma Magisterial.¹⁹⁴ En el primer caso, se establece como requisitos: a) contar con título profesional en EIB y experiencia en escuelas de esta característica y b) contar con cursos y/o especialización en temas relacionados con los cargos a desempeñar y/o en EIB. No obstante, el dominio de idiomas originarios no forma parte del perfil, a pesar de que sería indispensable para la realización de acciones de monitoreo y acompañamiento pedagógico que se le atribuye a los especialistas. En el segundo caso, se establecieron como requisitos contar con título o segunda especialidad en EIB y cursos en temas con enfoques acordes a la EIB,¹⁹⁵ encontrarse entre la tercera y octava escala magisterial y en el Registro nacional de docentes Bilingües de lenguas Originarias del Perú. Con ello se dio cumplimiento a nuestra recomendación de definir el perfil del especialista en EIB en las UGEL. Queda pendiente que las DRE cumplan esta tarea.

Asimismo, en el caso de las funciones de los directores de las UGEL, se define como función considerar el enfoque territorial en el diagnóstico educativo de la gestión del servicio educativo. En el caso del director de gestión pedagógica se establece como función supervisar, orientar y garantizar la política educativa en función de la realidad socioeconómica y cultural.¹⁹⁶ No obstante, no se valora el conocimiento de las lenguas o culturas indígenas y/o la problemática por la que atraviesan.

A partir de estos avances se debería mejorar el hecho que aún existe un importante número de estos profesionales que no tienen dicha formación, especialmente en las DRE, tal como puede verse en el siguiente cuadro:

193 Mediante Resolución Viceministerial N° 034-2015-MINEDU que aprueba la «Norma que orienta la contratación de especialistas en seguimiento de gestión pedagógica, administrativa e institucional, bajo el régimen de contratación administrativa de servicios, en las UGEL».

194 Mediante Resolución Ministerial N° 337-2016-MINEDU que aprueba la modificación del clasificador de cargos del Ministerio de Educación.

195 Inclusivo, interculturales, bilingües, ambientales y comunitarios.

196 Ello constituye un avance respecto a la Resolución de Secretaría General N° 279-2016-ED, aprobada el 23 de junio de 2016, en el «conocimiento del territorio, las lenguas, la cultura o idiosincrasia de la zona» solo constituía un requisito a valorar en la entrevista.

Cuadro N° 32
¿El especialista responsable de EIB cuenta con formación en esta especialidad?

	DRE	UGEL
Sí	6	55
No	10	47
No responde	1	4
Total	17	106

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo

Esta falta de preparación de los especialistas hace necesario desarrollar programas de capacitación en EIB que les permita adquirir y fortalecer sus conocimientos y capacidades. Ello es indispensable para culminar el proceso de transferencia de funciones desde el Ministerio de Educación hacia las instancias de gestión descentralizadas. Tal como lo señala el Plan Nacional de EIB es necesario diseñar e implementar un plan de desarrollo de las personas para la gestión intercultural, a fin de garantizar el desarrollo de programas de formación y actualización permanentes dirigido a todos los especialistas, en atención a transversalizar el enfoque EIB.

Según lo informado por las DRE supervisadas, la DIGEIBIRA brindó capacitación en EIB a los especialistas de 11 regiones (Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huánuco, Lambayeque, Lima provincias, Madre de Dios, Moquegua, Piura y San Martín) y 64 UGEL. En Huancavelica, Junín y Loreto señalaron que sus especialistas no recibieron dicha capacitación.

La DIGEIBIRA señaló haber brindado capacitación a DRE y UGEL en forma conjunta con otras direcciones del Ministerio de Educación (DIGEBR, DIGEIBIR, DESP y DIGEDIE). En ese marco, en el 2013 se organizaron talleres regionales de fortalecimiento de capacidades y orientaciones para la gestión del currículo en cuatro áreas fundamentales (comunicación, matemática, ciudadanía y ciencia) dirigido a los especialistas de las DRE y UGEL. Asimismo, se desarrollaron talleres en los que se capacitó en la Propuesta pedagógica EIB y las rutas de aprendizaje EIB. En el 2014 se desarrollaron talleres, en coordinación con los gobiernos regionales, en los que enfatizó la implementación de los ocho compromisos de gestión establecidos en la Norma técnica. Asimismo, fueron desarrolladas siete rondas de monitoreo y asesoramiento a las regiones, las cuales estuvieron orientadas a fortalecer la cadena formativa de los especialistas de las DRE y UGEL, además de la implementación de los compromisos de gestión escolar. En el 2015, la DIGEIBIRA, en convenio con la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), desarrolló el curso virtual «Pertinencia intercultural en la gestión de la educación pública», dirigido a 199 funcionarios de las UGEL seleccionados por el Ministerio de Educación pertenecientes a 23 regiones del país.

En cuanto al dominio de la lengua originaria la supervisión efectuada ha permitido conocer que los procesos de selección de los especialistas de EIB han mejorado debido a que la mayoría de ellos, tanto en las DRE (14) como en las UGEL (93) hablan la o una de las lenguas indígenas del lugar donde laboran.

A pesar de estos avances queda el vacío de definir el número de especialistas que se requerirían en EIB. En la mayoría de las DRE y las UGEL un solo especialista debe atender contextos multilingües o donde existe un alto número de escuelas, tal como puede observarse:¹⁹⁷

Cuadro N° 33
Cantidad de especialistas EIB en las DRE y UGEL

¿Con cuántos especialistas de EIB cuenta la DRE/UGEL?	DRE	UGEL	
		Especialistas de EIB	Encargado
1 especialista	13	62	14
2 especialistas	2	5	1
3 especialistas	-	1	-
7 especialistas	-	1	-
8 especialistas	-	1	-
Ningún especialista	1	2	-

Este mínimo número de especialistas de EIB designados por las DRE y las UGEL constituye una de las principales dificultades para el cumplimiento de funciones que se les atribuye en el marco de la gestión de la EIB, y de aquellas propias iniciativas que consideren pertinentes cumplir en función de las necesidades sus circunscripciones.

Solo las DRE de Loreto y San Martín cuentan con dos especialistas en EIB. No obstante ello, la cantidad de instituciones educativas que deben atender son disimiles. Así, mientras que en San Martín se debe implementar la EIB en 185 escuelas cuyos estudiantes hablan al menos una de las tres lenguas que existe en dicha región, en el caso de la DRE de Loreto el número de instituciones educativas de EIB es casi seis veces mayor (1,439) y la cantidad de lenguas que se hablan también es superior (23). Por ello, tener dos especialistas para la gestión de la EIB en una región tan diversa y compleja geográficamente resulta insuficiente. También se puede apreciar que en regiones como Huancavelica y Ancash, pese a contar con una sola lengua originaria la cantidad de instituciones educativas de EIB es bastante alto: 1,790 y 2,410, respectivamente.

¹⁹⁷ La Resolución Viceministerial N° 034-2015-Minedu, aprobó el cuadro de distribución de especialistas en seguimiento de gestión pedagógica, administrativa e institucional sin especificar la cantidad de ellos que se requerirían para la atención de la EIB.

Cuadro N° 34
Cantidad de especialistas EIB en las DRE según número de instituciones educativas EIB y lenguas originarias

DRE	Lenguas originarias en la Región	Lenguas originarias	Cantidad de I.E.E. EIB	Cantidad de especialistas EIB
Piura	1 lengua	Quechua inka wasi kañaris	1	1
Lambayeque		Quechua inka wasi kañaris	257	1
Huancavelica		Quechua Chanka	1790	1
Ancash		Quechua ancash	2410	1
Moquegua	2 lenguas	Aimara y quechua collao	90	1
Amazonas		Awajún y wampis	743	0
Apurímac		Quechua chanka y quechua collao	2207	1
Ayacucho		Quechua chanka y matsigenka	3142	1
Lima (provincias)	3 lenguas	Cauqui, jaqaru, quechua ancash	44	1
Cajamarca		Awajún, quechua cajamarca, quechua inka wasi kañaris	294	1
San Martín		Awajún, kichwa, shawi	185	2
Huánuco	5 lenguas	Ashaninka, yanesha, kakataibo, quechua huánuco, shipibo-konibo	1170	1
Junín	7 lenguas	Ashaninka, nomatsigenga, quechua chanka, quechua wanka, kakinte, yanesha, yaru	1684	1
Madre de Dios	8 lenguas	Amahuaca, ese eja, harakbut, kichwa, matsigenka, quechua collao, shipibo-konibo, yine	64	1
Ucayali	11 lenguas	Amahuaca, ashaninka, awajún, cashinahua, kakataibo, madija, mastanahua, sharanahua, shipibo-konibo, yaminahua, yine	554	1
Loreto	23 lenguas	Achuar, arabela, ashaninka, awajún, bora, murui-muinani, capanahua, iquito, kandozi-chapra, kichwa, kukamiria-kukamiria, maijuna, matses, ocaína, secoya, shawi, shipibo-konibo, shiwilu, tikuna, urarina, wampis, yagua, yine	1439	2

Fuente: Registro Nacional de instituciones educativas de EIB y Defensoría del Pueblo
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

Se puede observar también que la DRE de Amazonas no cuenta con un especialista designado para la EIB, a pesar de que en dicha región se encuentran registradas aproximadamente 1,000 instituciones educativas que atienden estudiantes indígenas que por lo menos hablan una de las tres lenguas existentes. Esta situación resulta preocupante, debido a que se estaría desatendiendo a las instituciones educativas de EIB de estas zonas.

En las UGEL el escenario descrito es muy similar, debido a que la cantidad de especialistas de EIB que tienen asignados resulta insuficiente para el desarrollo de las visitas de asesoría y monitoreo a las instituciones educativas que atienden a estudiantes indígenas. En 60 de las 65 UGEL en las que habla una sola lengua originaria, se cuenta con un solo especialista de EIB, el mismo que debería trasladarse a cada una de las instituciones educativas para cumplir su labor. Por ejemplo, en las UGEL de Andahuaylas y Huancavelica sus especialistas deben visitar, cada uno, aproximadamente 500 escuelas de EIB durante el año.

Esta situación se complejiza más cuando en la circunscripción territorial de una UGEL se habla más de una lengua, tal como ocurre en 37 (25%) de estas instancias a nivel local que cuentan con instituciones educativas de EIB. Sin embargo, solo 5 UGEL cuentan con más de un especialista de EIB. Entre estas UGEL, las de San Martín tiene dos especialistas para las dos lenguas originarias (kichwa y shawi) habladas en su circunscripción y la UGEL de San Lorenzo, ocho para la atención de más de 300 escuelas en las que sus alumnos hablan al menos una de las 11 lenguas originarias existentes. Si bien, no se cuenta con especialistas para todas las lenguas, es importante el esfuerzo que se viene realizando para garantizar la atención de los estudiantes indígenas.

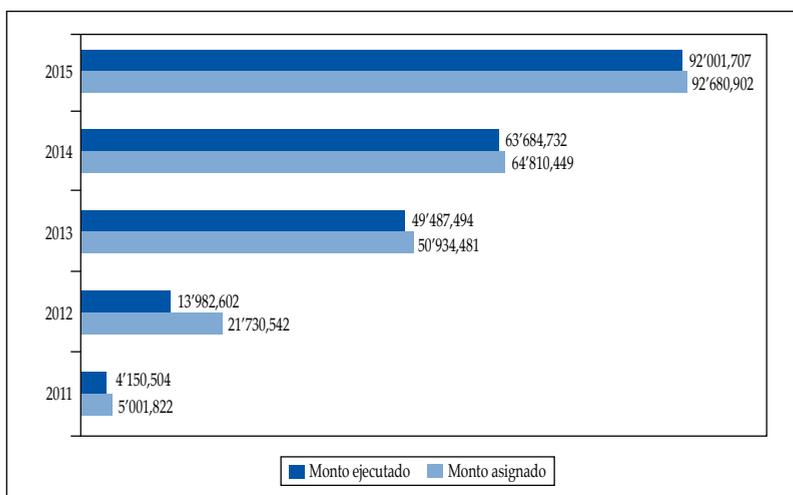
Como se ha explicado en los párrafos precedentes, el número limitado de profesionales calificados y capacitados para asumir las diversas funciones que deben desarrollar las instancias regionales y locales es un serio problema que no permite desarrollar una adecuada gestión de la política educativa de EIB. En general, tanto en las DRE como en las UGEL, el número de especialistas de EIB es insuficiente no solo por el número de instituciones educativas que deben atender sino por los contextos lingüísticos diversos en los que se ubican. Por tal motivo se requiere rediseñar los sistemas de asignación o creación de plazas para estos profesionales, a fin de que estas instancias de gestión educativa regionales y locales puedan asumir las funciones y competencias que les corresponde desarrollar conforme lo establecen las normas e instrumentos que promueven la descentralización del sistema educativo nacional.

4.4. Presupuesto para la gestión de la EIB

Uno de los aspectos que se observó durante la supervisión fue la insuficiente asignación presupuestal por parte de los gobiernos regionales para la ejecución de actividades orientadas a garantizar el derecho a la educación de los estudiantes indígenas. En la actualidad, la mayor parte de gobiernos regionales, debido a la falta de un presupuesto para iniciativas propias -basada en su realidad y contexto regional- se ha convertido en ejecutor de los planes emanados del ente rector. En consecuencia, los mayores esfuerzos presupuestales para la implementación de la EIB siguen estando centrados fundamentalmente en el Ministerio de Educación.

En ese sentido, el presupuesto del Ministerio de Educación para la gestión de la EIB, se ha ido incrementando progresivamente a partir del 2012. Se ha pasado de cinco millones asignados el 2011 a 92 millones en el 2015, tal como puede verse en el siguiente gráfico. También puede observarse que la ejecución presupuestal se ha incrementado. En los años 2011 y 2012 la ejecución del gasto alcanzó el 82% y 64%, respectivamente, mientras que en el 2013, 2014 y 2015 los porcentajes de ejecución presupuestal superan el 97% del gasto asignado.

Gráfico N° 5
Presupuesto asignado y ejecutado - Gestión de la EIB
DIGEIBIRA: 2011 - 2015

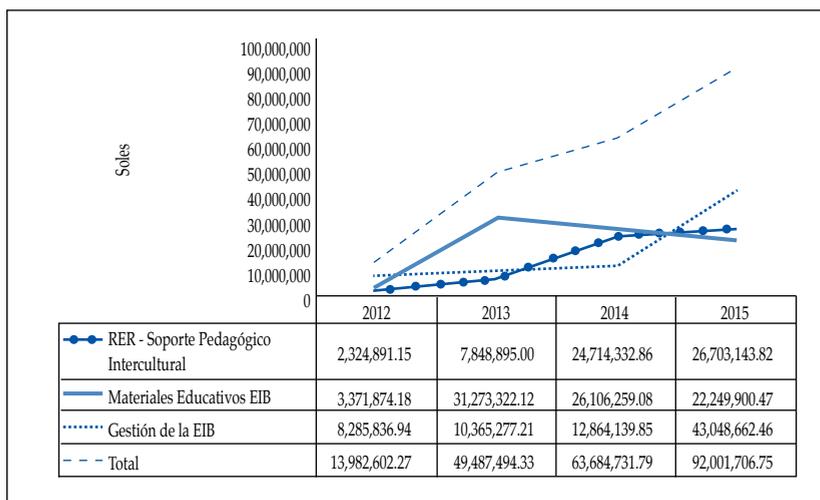


Fuente: Ministerio de Educación
Elaboración Defensoría del Pueblo

El presupuesto asignado a la DIGEIBIRA desde el 2012 hasta el 2015 ha sido destinado a tres rubros de gastos: gestión de la EIB, producción y distribución de materiales educativos y atención de las Redes Educativas Rurales (RER)

mediante el Soporte Pedagógico Intercultural. En el siguiente gráfico se puede apreciar la manera en que el presupuesto otorgado a la DIGEIBIRA ha ido incrementándose desde el 2012. Asimismo, se observa la distribución de estos presupuestos y la ejecución anual en los tres rubros mencionados:

Gráfico N° 6
Presupuesto Ejecutado según rubro en EIB
2012 - 2015



Fuente: DIGEIBIRA

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En el caso de las instancias de gestión educativa descentralizada (Gobierno Regional, DRE y UGEL), la realidad es totalmente distinta, debido a que la gran mayoría de ellas informaron no contar con un presupuesto para gestionar dicha política. Si bien en el presente año, para el acompañamiento EIB (modelo ASPI) se ha transferido a las regiones más de 82 millones, estas no cuentan con un presupuesto específico para emprender sus propias iniciativas en el marco de la EIB. Tal como se muestra a continuación, solo 13 UGEL refirieron contar con un presupuesto para la EIB. En consecuencia, los mayores esfuerzos para su implementación han estado y aún están centrados fundamentalmente en el Ministerio de Educación.

Cuadro N° 35
Instancias de gestión descentralizada según presupuesto para la EIB

Instancia	Cuentan con presupuesto para la EIB	No cuenta con presupuesto para la EIB	No responde	Total
Gobierno regional	-	6	5	11
DRE	-	3	10	13
UGEL	13	22	58	93

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo

Los gobiernos regionales de Ayacucho, Huancavelica, Loreto, Pasco y Puno no respondieron la pregunta respectiva, en tanto que las seis restantes indicaron¹⁹⁸ que no cuentan con un proyecto de inversión pública asignado para la implementación de la EIB. De ellas, tres refirieron haber realizado otras acciones a favor de los estudiantes indígenas tales como la dotación de antenas parabólicas y paneles solares, a fin de habilitar el servicio de internet y energía eléctrica (Amazonas),¹⁹⁹ ampliación de cobertura de atención a estudiantes (Cusco) y ampliación de atención del Pela (San Martín).²⁰⁰

No se ha tenido presupuesto para la EIB de manera específica para la Región, más que algunos proyectos que abordan solo un aspecto de esta propuesta como por ejemplo ampliación de cobertura de atención a estudiantes. (Gobierno Regional de Cusco).

Dos gobiernos regionales informaron haber recibido el apoyo de otras instancias para el desarrollo de algunos proyectos educativos: Lima provincias elaboró su proyecto curricular regional, en tanto que Cajamarca desarrolló un proyecto para la implementación de la EIB.

No ha habido proyectos de inversión pública en las comunidades quechuahablantes ni awajunhablantes, excepto la inversión hecha por el Fondo Binacional del Proyecto Binacional Perú – Ecuador: «Educación Intercultural en Contextos de Diversidad Cultural y Lingüística de las Provincias de Frontera de San Ignacio en Perú y de Zamora - Chinchipe en Ecuador (Gobierno Regional de Cajamarca).

198 Incluye a Madre de Dios.

199 El Gobierno Regional de Amazonas refirió que estas acciones se realizan en zonas rurales de Condorcanqui e Imaza, lugares en los que habita población indígena.

200 Refieren beneficiar población estudiantil indígena awajún y quechua de los distritos de San Pablo Lamas, Chazuta y Papalaya.

En el caso de las DRE, la situación se presenta de manera similar, la gran mayoría de ellas (10 de 13) no brindaron información sobre el presupuesto asignado para la gestión de la educación básica regular, tampoco para la EIB. Las regiones Ancash, Apurímac y Loreto informaron, de manera expresa, no contar con dicho presupuesto para la gestión de la EIB.

Por su parte, en cuanto a la información recaba de las UGEL, solo cuatro de 93 brindaron los datos presupuestales que se les asignó para la gestión tanto de la educación básica regular como para la EIB. Los presupuestos destinados en el 2014 para la gestión de la EIB, en relación con el asignado para la EBR son mínimos, tanto así que en tres casos no representa ni el 1%.

Cuadro N° 36
Asignación presupuestal para EBR y EIB
Comparativo año 2014

DRE	UGEL	Presupuesto EBR S/	Presupuesto EIB S/	Presupuesto EIB (%)
Ancash	Aija	7,909,074	139,800	1.80%
Cusco	Paucartambo	16,577,757	129,634	0.80%
Pasco	Daniel Alcides Carrión	27,572,783	10,700	0.00%
San Martín	Moyobamba	290,690	2,350	0.80%

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo

De otro lado, algunas UGEL supervisadas señalaron no contar con un presupuesto específico para la implementación de la EIB:

No contamos con ningún presupuesto asignado para la gestión e implementación de la política de EIB en nuestra provincia (Ayacucho, UGEL Vilcashuamán).

No se asigna ningún presupuesto específico para EIB, se toma como EBR (Cusco, UGEL Quispicanchis).

No se ha considerado ningún monto en implementar esta política (Ucayali, UGEL Padre Abad).

Al respecto, 20 de 77 UGEL refirieron que ello es una de las principales dificultades para el desarrollo de actividades que contribuyan a la implementación de la EIB, tales como la formación docente, elaboración y distribución de materiales educativos, la identificación de escuelas EIB, la diversificación curricular, entre otras.

Es necesario señalar que en tanto los gobiernos regionales y locales no cuenten con presupuestos institucionales que les permitan fortalecer las capacidades

de su personal, contar con suficiente recurso humano calificado y capacitado, así como para la elaboración, aprobación e implementación de acciones destinadas a realizar una gestión educativa descentralizada, entre otras actividades, estas instancias se encuentran limitadas e imposibilitadas de ejecutar una adecuada gestión de las políticas educativas.

Se requiere, por tanto, que los gobiernos regionales que aún no lo hacen empiecen a trabajar de manera coordinada con sus gerencias o direcciones regionales de educación y las UGEL con la finalidad de definir los recursos económicos que se requieren para garantizar el derecho de los estudiantes a recibir una educación de calidad. De forma paralela, generar un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de la EIB en todas las instancias de gestión, incluyendo a las instituciones educativas.²⁰¹

4.5. Espacios institucionalizados para la participación social

La gestión descentralizada tiene como parte de sus objetivos sociales la participación de la ciudadanía en todas sus formas de organización y control social. Asimismo, en la Ley de Bases de la Descentralización, se hace explícita la necesidad de contar con la participación de los pueblos originarios, en el marco del reconocimiento de la interculturalidad, y la superación de toda clase de exclusión y discriminación.

En atención a ello, el Ministerio de Educación, en especial la DIGEIBIRA, ha impulsado diversos espacios para garantizar la participación efectiva de los pueblos originarios en la gestión de la EIB. El «Plan nacional de EIB», que contiene las metas al 2021, fue sometido al proceso de consulta previa con la participación de organizaciones indígenas representativas nacionales tales como la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP); la Confederación Campesina del Perú (CCP); la Confederación Nacional Agraria (CNA) y la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA).

Este proceso de consulta previa ha servido para incorporar muchas de las propuestas de las organizaciones indígenas. Ello respondería, además del trabajo y compromiso desplegados por el Ministerio de Educación y las organizaciones indígenas durante el proceso, a un trabajo previo y continuo de diálogo en el Consejo Nacional de Educación Intercultural y Bilingüe (CONEIB).

201 Propuesta del Plan Nacional de EIB.

El CONEIB, creado mediante Resolución Ministerial N° 246-2012-ED, ha contado durante sus cuatro años de funcionamiento con una participación activa que ha permitido aportar en el diseño y formulación de la Propuesta pedagógica de educación intercultural bilingüe, la Política sectorial de educación intercultural y educación intercultural bilingüe EIB, el Plan de atención para estudiantes afroperuanos y la propuesta pedagógica etnoeducativa afroperuana, entre otros.

El Tinkuy constituye otro importante espacio de participación. Se basa en un encuentro anual de estudiantes de sexto grado de primaria pertenecientes a diferentes pueblos indígenas y de comunidades afroperuanas que se reúnen en Lima para intercambiar experiencias, conocimientos y cosmovisiones. Ello permite a los propios estudiantes expresar diversos temas relacionados con su educación y se promueve la valoración de la diversidad cultural y lingüística.

Estos esfuerzos han permitido enriquecer las políticas con los aportes de los representantes de los pueblos originarios y fortalecer su legitimidad ante la ciudadanía. Por ello es necesario continuar con el fortalecimiento de estos espacios y de la institucionalidad indígena, aspectos para lo que es necesario destinar fondos del Estado a fin de garantizar su participación efectiva. Sin embargo, esta participación no se ha visto con el mismo énfasis a nivel regional y local. La gestión descentralizada de la EIB requiere del fortalecimiento los Consejos participativos regionales (COPARE) y los Consejos participativos locales (COPALE) a fin de promover la participación y vigilancia de la sociedad civil en la gestión educativa.

Capítulo 5

ESCUELAS INTERCULTURALES BILINGÜES

5.1. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA ESCUELA DE EIB

En el 2011 recomendamos al Ministerio de Educación que definiera el servicio educativo de EIB y describiera los componentes de una institución educativa intercultural bilingüe. Esta recomendación fue acogida por la DIGEIBIRA y en la Propuesta pedagógica de educación intercultural bilingüe.

Según esta propuesta, una escuela intercultural bilingüe es aquella que brinda un servicio educativo de calidad a niños, niñas y adolescentes de inicial, primaria y secundaria que pertenecen a un pueblo indígena, y que hablan una lengua originaria como primera o como segunda lengua. En esta escuela, los estudiantes deberían lograr óptimos niveles de aprendizaje al desarrollar un currículo intercultural que considera tanto los conocimientos de las culturas locales como los de otras culturas, cuenta con materiales educativos pertinentes en la lengua originaria y en castellano y tiene docentes formados en EIB que manejan la lengua de los estudiantes y el castellano. Asimismo, desarrollan los procesos pedagógicos en estas dos lenguas desde un enfoque intercultural.²⁰²

La Propuesta pedagógica de EIB señala que la escuela de EIB presenta las siguientes características:

202 Ministerio de Educación. Hacia una Educación Intercultural Bilingüe de Calidad. Propuesta Pedagógica. 2013.

Currículo	Desarrolla un currículo y una propuesta pedagógica intercultural y bilingüe.
Materiales	Cuenta con materiales pertinentes en lengua originaria y en castellano, los cuales son utilizados adecuadamente.
Docentes	Cuenta con docentes interculturales y bilingües, con capacidades innovadoras para promover aprendizajes.
Gestión	Desarrolla una gestión autónoma, participativa y articulada a una red educativa.
Interculturalidad	Promueve la convivencia intercultural y favorable al aprendizaje.
Relación con la comunidad	Promueve una estrecha relación escuela – familia – comunidad.

Fuente: Propuesta Pedagógica EIB- Ministerio de Educación
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Si bien estas son las características ideales de una escuela de EIB, la Propuesta pedagógica establece que son tres las características mínimas e indispensables que hacen que una escuela pueda ser considerada de EIB:

- a) Que cuente con docentes que conocen y valoran la cultura de sus estudiantes y manejan en forma oral y escrita la lengua originaria de los mismos, así como el castellano. Asimismo, que hayan sido formados y apliquen los enfoques y estrategias de educación intercultural bilingüe.
- b) Que cuente con un currículo y propuesta pedagógica que considera los conocimientos, técnicas, historia y valores de la cultura de los estudiantes, así como los conocimientos de otras culturas y de las ciencias.
- c) Que cuente con materiales educativos para las diferentes áreas tanto en la lengua originaria de los estudiantes como en castellano (sean estas como primera o como segunda lengua).

De acuerdo con el Registro Nacional de instituciones educativas de EIB, al 2015 en el Perú existen 24,798 escuelas que atienden a estudiantes indígenas y que, por tanto, deberían implementar la EIB, incluidas las 5,060 Escuelas de Revitalización Lingüística (EIRL).²⁰³

Sin embargo, nuestra supervisión y los diagnósticos del Ministerio de Educación²⁰⁴ nos permiten señalar que todavía son muchos los desafíos en la imple-

203 Las Escuelas de Revitalización Lingüística han sido definidas por el Ministerio de Educación como las escuelas en las que los estudiantes tienen como lengua materna el castellano dado que en su comunidad se ha perdido o se está perdiendo el uso de la lengua originaria; en este caso, la lengua originaria se enseña con la estrategia de segunda lengua. Cabe señalar que a partir del 2016 el Registro nacional de instituciones educativas de EIB se encuentra en proceso de validación y actualización.

204 Uno de los diagnósticos más importantes sobre la situación de la EIB realizada por el Ministerio de Educación se puede ver en el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe.

mentación de la política de EIB para que la escuela de EIB ideal se convierta en una escuela real.

5.2. APROXIMACIONES A LA ACTUACIÓN PEDAGÓGICA DE LOS DOCENTES EN LAS ESCUELAS DE EIB

El diagnóstico del Plan nacional de EIB es claro en señalar que los pueblos indígenas han padecido una desatención histórica del sistema educativo, desconociéndose, en la mayoría de los casos, su derecho a la identidad cultural y lingüística e implementando servicios educativos uniformes a los de ámbitos urbanos y castellano-hablantes. Asimismo, reconoce que la constante en el sistema educativo peruano, hasta hace algunos años, ha sido la falta de pertinencia cultural de los contenidos curriculares y una enseñanza que privilegiaba el castellano como lengua hegemónica en los procesos de aprendizaje de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que tenían una lengua originaria como lengua materna.

Esta situación ha podido ser corroborada, en alguna medida, en las observaciones de aula y en las entrevistas a docentes llevadas a cabo en la supervisión a 23 escuelas de EIB del nivel primaria, en diversos ámbitos geográficos del país.²⁰⁵ En ellas se observó el desempeño pedagógico de 36 docentes en 42 sesiones de aprendizaje de diferentes áreas curriculares.²⁰⁶ De las 23 escuelas supervisadas solo dos recibieron acompañamiento pedagógico a través de los ASPI en el 2014 y el 2015: la escuela N° 50631 de Mara (Cotabamba, Apurímac) y la escuela de la Comunidad Shipiba (Rímac, Lima). Asimismo, solo ocho fueron focalizadas por el PELA.²⁰⁷

5.2.1. El uso de las lenguas en los diferentes escenarios lingüísticos

Existe una variedad de escenarios lingüísticos configurados por la situación de manejo de las lenguas de los estudiantes. La respuesta pedagógica a estos escenarios también es diversa y se configura de acuerdo a la preparación del docente para la implementación de la propuesta de EIB. Una de estas situa-

205 Estas escuelas atienden a estudiantes de los pueblos awajún (Amazonas y Loreto), quechua (Apurímac, Ayacucho y Cusco), matsigenka (Cusco), ashaninka (Ucayali, Junín y Cusco), shipibo-konibo (Lima), shawi (Loreto) y yine (Ucayali). A ellas asisten aproximadamente 2 050 estudiantes de primero a sexto grado de primaria. Se priorizó la observación del cuarto de grado de primaria y del curso de comunicación, sin embargo se pudo también observar algunas sesiones de Arte, Educación Física, Matemática, Personal Social y Ciencia y ambiente.

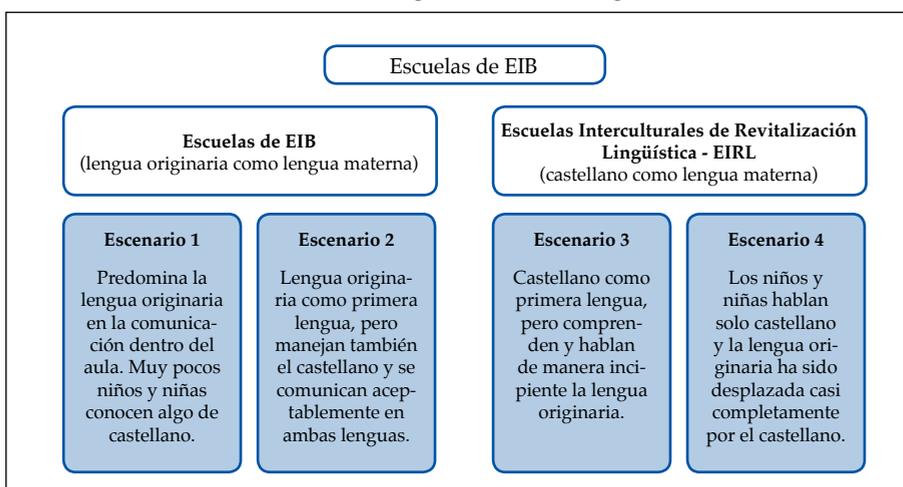
206 En algunas instituciones educativas EIB fue posible observar más de una sesión de aprendizaje realizada por el mismo docente.

207 Escuelas de Urakusa, Congota, Sacsahuilca, Pichiquia, Laurel, Palmiche, Sinchi Roca y Aerija.

ciones, que requiere mayor atención, es aquella en la que los estudiantes bilingües de una escuela de EIB tienen un docente monolingüe castellano sin formación en EIB. Otra situación es la existencia de aulas multiculturales y plurilingües en las que conviven estudiantes de diferente pertenencia étnica y en las que es posible encontrar el uso de más de dos lenguas. En ellas hay un grupo de docentes que se esfuerza por implementar la propuesta de EIB desde un tratamiento pertinente de la lengua; sin embargo, persiste el uso asistemático de las lenguas en los casos en que el uso de la lengua originaria es «funcional» para una mayor comprensión del contenido de aprendizaje. Existen escenarios de revitalización de la lengua originaria en los que se utilizan ambas lenguas en simultáneo en el proceso de construcción de aprendizajes.

El Ministerio de Educación ha definido en la Propuesta pedagógica de EIB cuatro escenarios lingüísticos, tal como se puede ver en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 7
Escuelas de EIB según escenarios lingüísticos



Fuente: Propuesta Pedagógica EIB – Ministerio de Educación
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como se puede observar, los grados de predominancia de la lengua originaria y del castellano son diferentes dependiendo de cada uno de los escenarios definidos. La implementación de la EIB debería hacerse tomando en cuenta estos escenarios.

Es importante, en ese sentido, que el Ministerio de Educación haya comenzado a trabajar formas específicas de atención dentro del modelo de servicio de la EIB: 1) la EIB de fortalecimiento cultural y lingüístico para estudiantes indígenas que tienen como lengua materna o de uso predominante la lengua

originaria; 2) la EIB de revitalización cultural y lingüística para estudiantes que, siendo de pueblos originarios, tienen como lengua materna o de uso predominante el castellano y que demandan revitalizar su lengua originaria; y 3) la EIB para atender a estudiantes indígenas en ámbitos urbanos.²⁰⁸ Cabe señalar, que es urgente la oficialización de estos modelos, a fin de que su implementación se considere en todos los procesos educativos.

Los avances del Ministerio de Educación en materia de EIB han permitido desarrollar mejores condiciones para su implementación. Sin embargo, la supervisión ha permitido identificar algunos problemas relacionados con el tratamiento de las lenguas en el proceso de enseñanza- aprendizaje dentro de las instituciones educativas en escuelas que no cuentan con acompañamiento pedagógico específico en EIB. A continuación se describen los principales.

A. Conocimiento poco riguroso de la realidad lingüística de los estudiantes y de la comunidad

No obstante la importancia de la identificación de los escenarios lingüísticos y de la situación lingüística de la comunidad, la mayoría de docentes entrevistados manifestaron no haber hecho los diagnósticos psicolingüísticos y sociolingüísticos.

Del mismo modo, al consultar a 22 directores en qué se basaban para organizar el uso de la lengua originaria y el castellano, solo cinco informaron haber realizado el diagnóstico psicolingüístico, conforme a la Propuesta pedagógica de EIB. La mayoría señaló que se basaban en un conocimiento anterior de los estudiantes (12), que ello dependía del reconocimiento oficial de la escuela de EIB a través de una resolución (3) o que dependía del dominio del idioma por parte de los docentes (2).

Esta problemática ha sido corroborada por la UMC al informar que el 41% de docentes de EIB que participaron en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2014 no cumplieron con llenar la ficha de diagnóstico psicolingüístico del estudiante, en tanto que el 49.8% tampoco aplicó la ficha sociolingüística de la comunidad.²⁰⁹

Estos elevados porcentajes de incumplimiento influyen negativamente en la correcta implementación de la EIB debido a que el docente planifica el desa-

208 Lineamientos de la propuesta pedagógica de educación intercultural bilingüe en secundaria en contextos amazónicos y andinos. DIGEIBIRA, agosto 2015. Documento de trabajo.

209 Ministerio de Educación. Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2014 (ECE 2014).

rollo y uso de las dos lenguas en el proceso educativo²¹⁰ después de conocer la realidad lingüística de los estudiantes y de la comunidad a través de los diagnósticos respectivos. Consecuentemente, si el docente no conoce la realidad lingüística de sus estudiantes y de la comunidad, difícilmente podrá desarrollar una labor pedagógica pertinente y efectiva.

Ante esta situación es necesario determinar si esto obedece a la complejidad del procedimiento o de los instrumentos, al desconocimiento de los mismos, a la falta de preparación y/o capacitación de los docentes o a otras razones.

Urge, por tanto, tomar medidas que permitan el reconocimiento de la realidad lingüística de la zona y de los estudiantes, dado que constituye el factor clave para la planificación del uso de las lenguas y el reconocimiento de sus identidades en el proceso de enseñanza-aprendizaje, tal como lo señala la propuesta pedagógica de la EIB:

La situación lingüística que encuentre el o la docente en la comunidad donde labora será el punto de partida para planificar el uso de lenguas en el aula y seleccionar las estrategias más adecuadas para el trabajo con sus estudiantes y con la población en general.²¹¹

B. Dificultades para la enseñanza en lengua originaria

• Docentes monolingües en contextos bilingües

De los 35 docentes observados²¹² 11 de ellos señalaron ser monolingües en castellano y no contar con formación en EIB, en tanto que los otros 24 manifestaron ser bilingües. Sin embargo, solo ocho de estos últimos contaban con formación en EIB y el resto (16) tenían dominio únicamente de la lengua originaria.

Durante la supervisión se pudo constatar que los docentes que no dominan el idioma originario realizan las clases exclusivamente en castellano con el consiguiente perjuicio que ello supone para los estudiantes al no conseguir

210 Esta planificación debe tomar en cuenta dos tipos de uso que se da a las dos lenguas en el aula: Las lenguas como área curricular (desarrollo de habilidades comunicativas: escuchar, hablar, leer y escribir) y las lenguas como instrumento para la construcción de aprendizaje (ambas lenguas son utilizadas en el desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje para construir conocimientos).

211 Ministerio de Educación. Hacia una Educación Intercultural Bilingüe de Calidad. Propuesta Pedagógica. 2013.

212 De los 36 docentes observados, uno de ellos no brindó información sobre su formación en EIB, condición que se analiza a lo largo del presente apartado, razón por la que no se considera.

que estos logren los aprendizajes esperados, tal como se puede observar en el siguiente testimonio:

Mayormente repitencia tengo en lo que son awajún (...) No logran pues conocer el castellano. No leen, no conocen los números hasta tercero recién, hasta cuarto (...) Los niños mestizos no tienen ese problema. (Director, Loreto, Laurel, Awajún, polidocente multigrado).

Si bien en instituciones educativas donde los estudiantes tienen cierto dominio del castellano existe mayor facilidad para que el docente castellanohablante logre los aprendizajes en dicha lengua, se desaprovecha la oportunidad de desarrollar aprendizajes en la lengua originaria, situación que de acuerdo con diversos estudios mejora su rendimiento académico.

Así, por ejemplo, en la supervisión se observó la sesión de clase de cuarto y quinto grado en la institución educativa de Otari (Cusco) en la que la profesora se comunicó fluidamente con sus estudiantes en castellano, pero no pudo entender ni absolver las preguntas que le formularon en la lengua originaria, optando por ignorar dichas intervenciones.

En la comunidad de Laurel (Barranca, Loreto), el director de la escuela manifestó que no obstante estar identificada como de EIB y conocer de la importancia de implementarla como tal, no ha podido hacerlo debido a su falta de dominio del idioma de los estudiantes, a pesar de encontrarse trabajando por más de 18 años en la institución.

Cabe recordar que el uso de la lengua materna en el desarrollo del proceso pedagógico –más allá de su conveniencia en términos de efectividad pedagógica– es un derecho. No respetarlo constituye una forma de violencia cultural. De acuerdo con el artículo 4 de la Ley N° 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú, toda persona tiene el derecho a recibir educación en su lengua materna y en su propia cultura bajo un enfoque de interculturalidad.

Esta realidad de docentes monolingües que enseñan en escuelas de EIB es grave debido al perjuicio que ocasiona a los estudiantes indígenas. Por definición estas escuelas deben contar con maestros y maestras que dominen la lengua originaria y el castellano y las empleen en la labor educativa. En este sentido, el Ministerio de Educación debe diseñar un plan que permita a corto plazo revertir esta situación. Es necesario identificar a estos docentes a efectos de saber cuántos son y dónde están. Es igualmente importante que los gobiernos regionales diseñen planes o estrategias específicas que garanticen que los docentes puedan aprender las lenguas originarias de la zona y tengan mayores conocimientos sobre la cultura local.

- *Uso privilegiado del castellano en desmedro de la lengua originaria*

El uso de una lengua u otra depende del tratamiento de las lenguas que se haya definido en la escuela y en el aula. Al margen de ello, damos cuenta de algunos aspectos observados en los docentes de las escuelas supervisadas con relación al uso del idioma y la formación en EIB.²¹³

En la mayoría de las sesiones de aprendizaje desarrolladas por docentes con formación en EIB se usó principal o únicamente la lengua originaria (7 de 10). Mientras que en el caso de los docentes sin formación EIB esta situación ocurrió en un grupo menor (7 de 20). Solo en cinco sesiones observadas el uso de ambas lenguas se dio en la misma frecuencia, situación que no se observó entre los docentes con formación en EIB. El siguiente cuadro permite ver que el castellano es usado mayoritariamente por los docentes sin formación EIB.

Cuadro N° 37
Uso de las lenguas por los docentes bilingües
y su formación en EIB

Uso de las lenguas	Docentes sin formación en EIB		Docentes con formación en EIB	
	Castellano	Lengua indígena	Castellano	Lengua indígena
Solo se usó una lengua	7	2	3	4
Se usó principalmente una lengua	4	2		3
Se usó ambas indistintamente	5		-	
N° de sesiones observadas	20		10	

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo

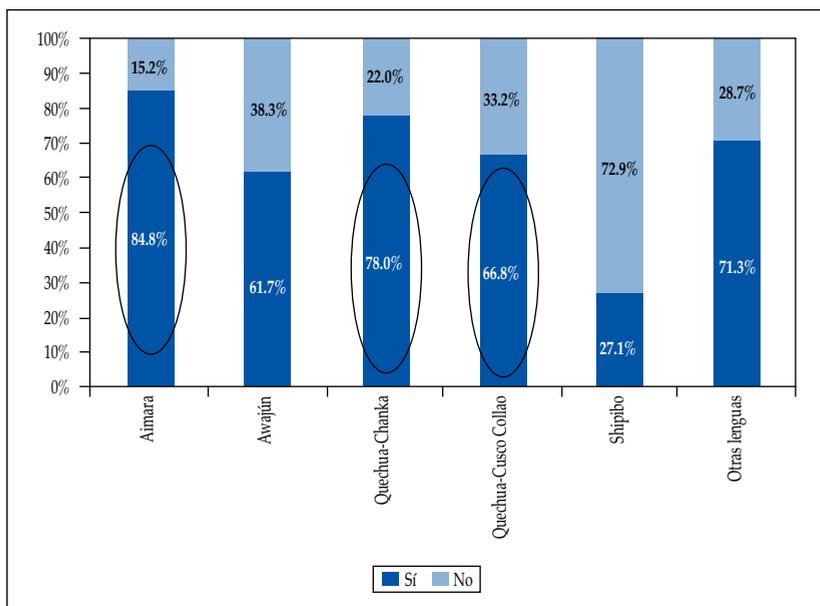
Según la UMC, el 68% de los docentes de las escuelas de EIB que participaron en la ECE 2014 declararon que la mayor parte de su enseñanza en EIB la realizan en castellano por las siguientes razones: la mayoría de sus estudiantes habla castellano (30%) –aunque no se refiere el nivel de dominio que ellos tengan de este idioma-, los padres quieren que sus hijos aprendan en castellano (26%), el castellano les va a servir más para la vida (24%), el poco dominio del docente tiene de la lengua originaria (10%), no tienen libros de texto en lengua originaria (7%), el docente no sabe enseñar en lengua originaria (3%).

Asimismo, esta oficina ha señalado que los docentes de lenguas andinas desarrollan mayormente la EIB en castellano. En el caso de los docentes aimaras

²¹³ Se observaron 20 sesiones de aprendizaje realizadas por 16 docentes que dominan solo el idioma originario y diez desarrolladas por ocho docentes que, además, cuentan con formación en EIB. En el caso de tres docentes sin formación en EIB y otros tres con formación en EIB se observaron dos sesiones de aprendizaje.

llega casi al 85% y en el de los quechuas sobrepasa el 66%. Entre los amazónicos, los docentes shipibos usan con menor frecuencia el castellano (27,1%), tal como se puede observar en el gráfico:

Gráfico N° 8
¿La mayor parte de su enseñanza en EIB la hace en castellano?



Fuente y elaboración: UMC-Ministerio de Educación. ECE 2014

- *Uso asistemático de la lengua originaria*

Durante la supervisión a las instituciones educativas de EIB se pudo observar que los estudiantes bilingües utilizaban la lengua indígena para relacionarse entre ellos y al castellano para comunicarse con su profesor. El uso de ambas lenguas en estas situaciones no respondía, evidentemente, a una intención planificada sino más bien a las dificultades de comprensión del castellano por los estudiantes, al poco conocimiento de la lengua indígena por parte del docente y a la falta de preparación de este en el manejo de lenguas en un enfoque de EIB.

Al respecto, una investigación sobre el uso del quechua y del castellano en la comunidad, la familia, la escuela y el aula en poblaciones quechuas, concluye que hay un patrón bastante extendido entre las escuelas rurales en contextos bilingües: se enseña en castellano y se traduce la clase al quechua, para asegurar la comprensión del contenido de parte de los niños quechuahablantes.

Este estudio señala que el uso del quechua y del castellano en el aula es asistemático, no corresponde a una planificación previa sino que queda librado al dominio de las lenguas que tenga el docente y a su iniciativa.²¹⁴ Sin duda, este es un problema que tiene que ver con la formación inicial de los docentes de EIB, pero también con la formación en servicio.

En ese sentido, para implementar adecuadamente la política de EIB no es suficiente contar con docentes que dominen las lenguas originarias de sus estudiantes sino que se requiere que éstos cuenten con formación en EIB pues es a través de esta que se les capacita en el conocimiento y dominio de estrategias pedagógicas para el manejo de las lenguas en el aula.

- *Poco dominio de estrategias pedagógicas para la enseñanza de la lengua originaria*

La mayoría de docentes entrevistados durante la supervisión manifestaron su preocupación y necesidad de contar con estrategias pedagógicas para trabajar en contextos de diversidad lingüística. Ello en razón de que el solo dominio de la lengua originaria no es suficiente para una implementación adecuada de la EIB en el aula.

No estamos capacitados. Por más que un profesor domine el quechua, de repente en expresión oral, pero en escrita no. Pero tampoco ningún profesor está capacitado en cómo enseñar netamente quechua. No lo hacemos nadie. (Docente I.E. Anchiuay, Ayacucho).

Es importante que los docentes, además de dominar la lengua originaria de sus estudiantes, conozcan y empleen una variedad de estrategias pedagógicas para el uso y desarrollo de las lenguas en el aula, en la escuela y en la comunidad.

C. No se cuenta con modelos de atención para contextos plurilingües

La diversidad cultural y lingüística de nuestro país se refleja también dentro de las aulas. Durante la supervisión se pudo identificar tres situaciones particulares con relación a la pertenencia étnica y características lingüísticas de los estudiantes.²¹⁵

214 Zuñiga, Madeleine. El uso del quechua y castellano en el sur andino: Hallazgos de un estudio sociolingüístico. 2009.

215 Cabe señalar que no se consideró de forma preliminar la inclusión de este tipo de instituciones educativas en la supervisión. De hecho, los registros sobre escuelas de EIB no hacen referencia a estas escuelas de forma explícita. La supervisión no se basa en un estudio estadístico representativo, es más bien un estudio exploratorio que ha permitido un acercamiento a lo que está ocurriendo en las instituciones educativas de EIB.

En primer lugar están las escuelas en las que estudiantes pertenecientes a dos pueblos indígenas conviven en un mismo salón. Es el caso de las escuelas de Paterine (Ayacucho), Pichiquía (Junín) y Aerija (Ucayali), donde los directores informaron contar con estudiantes de dos pueblos indígenas.

La mayoría de niños acá son quechuahablantes, inclusive aquí hay nativos. Hay matsigenkas acá, sí en segundo grado. También tenemos en quinto y en sexto. (Director, institución educativa de EIB Paterine, Ayacucho).

En el aula la mayoría son ashaninkas, pero según una encuesta padronal que solamente en forma verbal me dijo el Apafa, hay niños que son matsigenkas, en primer grado, que son tres y en segundo que son dos. Entonces ellos han venido de visita de otra comunidad y se han instalado aquí. A la vez tenemos uno de tercer grado que también domina el quechua, los padres han venido por motivo de trabajo. (Profesor, institución educativa de EIB Pichiquía, Junín).

No [todos los alumnos hablan ashaninka] hay de la sierra y de Atalaya. Acá hay dos, tres niños que no son ashaninkas. (Profesora, institución educativa de EIB Aerija, Ucayali).

En estas escuelas el imperativo es que los docentes trabajen el enfoque en EIB sistemáticamente. Para esta labor es necesario que cuenten con las herramientas pedagógicas más adecuadas para dicho propósito. Sin embargo, esto no siempre es así:

El problema con los niños matsigenkas es que se avergüenzan, que no quieren, te desatienden prácticamente. Era como antes el quechua. Usted recordará que antes si alguien hablaba quechua despectivamente lo trataban. Y esas personas antes se sentían menos que los demás porque eran quechuahablantes. Y ahora pasa igual con estos niños. Cuando les hablas de eso, un poco que se abstienen. Con eso pueden demostrar que no quieren. Pero, sin embargo, hablamos de todas maneras con algunos niños, les digo «esto es por tu bien», les hago ver que ahorita puede haber docentes en esto. Sí, se les habla y algunos dicen que sí están bien, pero en la práctica, hay niños que no quieren porque se sienten un poquito diferentes. (Director, institución educativa de EIB Paterine, Ayacucho).

Una segunda situación está dada por las escuelas que atienden a estudiantes que hablan más de una lengua originaria. Según el Registro nacional de instituciones educativas de EIB, 576 instituciones de las regiones de Cusco, Huánuco, Junín, Loreto, Puno y San Martín se encuentran registradas con más de una lengua originaria.

Cuadro N° 38
Escuelas registradas con más de una lengua originaria

Región	Lengua originaria	N° de instituciones educativas de EIB
Cusco	Ashaninka, quechua collao	1
	Matsigenka, quechua collao	1
Huánuco	Ashaninka, yanesha	3
Junín	Ashaninka, nomatsigenga	1
	Ashaninka, quechua wanka	1
	Ashaninka, quechua wanka, quechua chanka	27
	Quechua wanka, quechua chanka	363
Loreto	Bora, murui-muinani	3
	Yagua, tikuna	1
Puno	Aimara, quechua collao	174
San Martín	Shawi, kichwa	1
Total		576

Fuente: Registro nacional de instituciones educativas de EIB

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Entre estas instituciones educativas está la de Manitikiari (Cusco), que atiende a estudiantes que hablan hasta tres lenguas, las cuales son empleadas según el contexto: castellano para comunicarse con los docentes; quechua, dentro de la comunidad y matsigenka, en el ámbito familiar. No obstante esta realidad y pese a que los docentes dominan el quechua, las clases se desarrollan en castellano, tal como observamos y confirmó el director.

En esta escuela se pudo observar que durante el desarrollo de la sesión de aprendizaje algunos estudiantes no podían comprender al docente cuando les hablaba en castellano (usado oralmente y por escrito). Un momento crucial se dio cuando el profesor intentó explicar a una niña, en este idioma, cómo resolver un ejercicio en la pizarra y ella no pudo comprenderlo. Fue necesario que otro estudiante tradujera a la lengua indígena las indicaciones que daba para que la niña pudiese resolver el ejercicio.

A pesar de desarrollar su labor pedagógica en contextos de diversidad lingüística, preocupa que el enfoque EIB no siempre sea conocido y manejado por algunos docentes y directores de escuelas de EIB:

Comisionada de la DP: ¿Usted ya había escuchado antes sobre la EIB?

Director: Sí, el término [EIB] en sí muchas veces lo escuchamos, pero es algo superficial, o sea, más profundizado casi no tengo mucho conocimiento ¿no?

Escuchamos siempre la frase de educación bilingüe intercultural pero más allá muy poco tengo referencias. (Director de la institución educativa de EIB. Maniti-kiari, Cusco).

Un tercer contexto identificado fue el de las escuelas que atienden a estudiantes indígenas y no indígenas (tanto en el área urbana como rural). Un ejemplo de ello es la institución educativa de Puerto Ocopa (Junín) en la que el 80% de estudiantes son asháninkas y el 20%, no indígenas. También, la institución educativa de Laurel (Loreto) en la que los estudiantes indígenas constituyen el 30% de la población estudiantil.

El desafío en estas aulas multiculturales y plurilingües es muy grande. Responder a escenarios donde los estudiantes no son propiamente bilingües sino trilingües o monolingües de distinta lengua y que comparten un mismo salón de clases exige conocer no solo las lenguas que manejan los estudiantes sino también el nivel de dominio y de uso de cada una de ellas. «Es necesario repensar seriamente lo que hemos venido haciendo hasta hoy, desde las metodologías clásicas de segundas lenguas, para abordar crítica y creativamente la educación lingüística de los niños y jóvenes indígenas también desde una mirada integral y holística, desde una visión de lenguaje para la vida y no solo para la educación y la escuela». ²¹⁶

Por ello consideramos importante que la DIGEIBIRA haya diseñado un modelo para la atención de contextos plurilingües en zonas urbanas que es urgente oficializar, a fin de que su implementación se considere en todos los procesos educativos. Sin embargo, nuestra supervisión ha permitido identificar que estos contextos también existen en áreas rurales. Por eso resulta necesario que los modelos para la atención de contextos plurilingües comprendan tanto las zonas urbanas como las rurales.

5.2.2. Incorporación de saberes propios de la cultura

La EIB debe promover 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. La EIB incorpora la historia de los pueblos, sus conocimientos y tecnologías, sistemas de valores y aspiraciones sociales y económicas.²¹⁷ En ese sentido, con la finalidad de tener una aproximación sobre la incorpo-

²¹⁶ López, Luis Enrique. Revitalización de lenguas indígenas: nuevos desafíos para las políticas y estrategias de EIB. FUNPROEIB Andes. Bolivia, y PACE, Guatemala.

²¹⁷ Artículo 20, inciso a) de Ley General de Educación, Ley 28044.

ración de los saberes propios de la cultura local en las sesiones de aprendizaje por parte de los docentes, se formularon algunas preguntas al respecto en las entrevistas aplicadas a directores, docentes, madres y padres de familia.

De los 22 directores entrevistados, doce (55%) señalaron que sí incorporan estos saberes, ya sea en la práctica con los estudiantes, en el desarrollo de las áreas curriculares, en actividades propias de la comunidad, invitando a los padres y madres de familia para que estos enseñaran sus saberes y costumbres o en la producción de textos escritos.

Hacemos diagnóstico de estudios. Todo, todo. Equipo de trabajo con los maestros, los niños, los padres de familia, (...) hacemos diagnóstico del calendario comunal. Eso también base fundamental en las época de verano, época de lluvia, qué actividades hacemos acá, dentro de la comunidad y en eso nos apoyan los padres de familia y qué mes, todo. A base de eso, nosotros incorporamos. (...) Como se hace de todo tipo de variedades pero siempre nosotros consultamos con los padres de familia porque como son más viejitos, saben. Ahí lo que incorporamos en Personal Social, Ciencia y Ambiente, Matemática y Comunicación. Ahí mismo producimos textos. Sí. (Director de la escuela de Shushug, Amazonas (Awajún).

En el caso de los docentes, 11 de los 14 que respondieron la pregunta (79%) afirmaron que incluían los saberes locales en sus sesiones de clase, ya sea integrándolos en las áreas curriculares, en la práctica con los estudiantes, en la creación de textos, «utilizando los libros para que practiquen su lengua materna» o «participando en actividades propia de la comunidad»:

Yo le digo [a los niños y niñas] que me investiguen acerca de las costumbres, por ejemplo, cómo es el wacat'inkay. «Pregunten a vuestros parientes, a vuestros padres cómo es». Y ellos traen explicación, a veces traen un cuento. Por ejemplo, la vez pasada me trajeron, yo les dije, cuento o adivinanza y trabalenguas, me traen en quechua. Le dicen a vuestros papás ellos saben (...) Hay trabalenguas antiguos y eso me traen, algunos alumnos sí me trajeron escrito en papelito, algunos no me trajeron, y también hay veces hay papás [que vienen] a preguntar por sus notas del niño así entonces aprovecho eso y los invito al papá que entre y que explique, por ejemplo, cómo hace el huasichakuy algo de su zona, ellos explican. Sí, eso aprovecho cuando sus papás, sus mamás vienen a preguntar por sus hijos como están. (Docente de la escuela de la comunidad de Pisaccasa, Apurímac (Quechua).

En la escuela de Pichiquía (Junín), mientras la directora afirmó no incluir los saberes de la comunidad en las clases, el profesor de aula destacó la importancia de hacerlo en las actividades de aprendizaje. Sobre el caso, comentó que en una oportunidad había invitado a una madre para que enseñase a los estudiantes a hacer collares y en otra oportunidad a un padre para que enseñara a los estudiantes la técnica de hacer flechas y a usar las mismas.

En la escuela de Paterine (Ayacucho), el docente y el director coincidieron en la importancia de mantener y enseñar las costumbres locales y de preservar el quechua. Los padres de familia afirmaron que el docente y el director eran conocedores de sus costumbres y que ambos, a menudo, eran invitados a participar en las actividades de la escuela.

En el caso de las madres y padres, se preguntó por la relevancia de la enseñanza de los saberes en la escuela.²¹⁸ Todos coincidieron en la importancia de que a los niños y niñas se les enseñe a valorar su identidad cultural. Consideraron que tanto la valoración de la identidad como la revitalización de la lengua son aspectos que deberían abordarse en clase.

De modo general, existen algunos avances todavía iniciales en el cambio de las prácticas docentes en EIB respecto al uso de la lengua y a la incorporación de los conocimientos locales en el currículo a través de instrumentos como el calendario comunal, la participación de los sabios de las comunidades para compartir saberes locales en la escuela, etc. Sin embargo, este uso y esta incorporación aún no se hace de manera sistemática, es decir, no siempre se da de manera planificada. Es necesario fortalecer las capacidades de los docentes para evitar que reduzcan la incorporación de la cultura al folclor o a elementos de la naturaleza, sino que puedan comprender todas las dimensiones de ella, a fin de fortalecer el autoestima y la identidad de los estudiantes en el marco de la valoración de su propia y otras culturas.

5.2.3. La enseñanza-aprendizaje en las escuelas multigrado

Se ha definido como escuela multigrado a aquella que atiende simultáneamente, en un mismo salón de clases, a estudiantes de dos o más grados, debido a que no se logra cubrir la cantidad mínima de alumnos para atender de manera individual cada grado.²¹⁹ En nuestro país, las escuelas multigrado EIB y no EIB suman alrededor de 23,000, lo que representa el 73% del total de escuelas primarias públicas. La zona rural tiene una mayor prevalencia: 9 de cada 10 escuelas son multigrado.

218 La pregunta formulada a los directores y docentes se hizo en los siguientes términos: ¿De qué manera se incluyen los saberes de la comunidad en la enseñanza?, en tanto que la pregunta a los padres de familia fue ¿Creen que sería importante que en las clases les enseñen a los estudiantes sobre las costumbres, los conocimientos y las actividades que se desarrollan en la comunidad?

219 De conformidad con las Normas para el proceso de racionalización de plazas de personal docente, directivo y jerárquico en las instituciones educativas públicas de Educación Básica y Técnico Productiva, aprobada por la Resolución de Secretaría General 1825-2014-MINEDU, se requiere al menos 25 estudiantes para el funcionamiento de un aula en zona rural.

Las aulas multigrado se caracterizan por la diversidad de estudiantes que congregan. En ellas se puede encontrar a niños y niñas que cursan ciclos y grados diferentes, con diversos niveles de desarrollo de sus capacidades, habilidades y manejo de información. Los estudiantes suelen presentar edades diferentes –y en varios casos también extraedad– así como experiencias distintas de vida familiar.²²⁰

En las aulas multigrado de las escuelas de EIB se puede encontrar también diferencias entre los estudiantes en el manejo y comprensión de la lengua materna y del castellano, tal como explica un docente entrevistado:²²¹

Para mí mismo es un poco problemática la situación porque tengo que trabajar con dos grados y, más aún, dentro de esos dos grados tengo que trabajar con niños que tienen buen grado intelectual y con niños que todavía necesitan más apoyo (Docente y director de la Escuela EIB de Layo – Cusco).

Diversas investigaciones que abordan las condiciones sociales y educativas de las escuelas multigrado coinciden en señalar que estas se caracterizan, además, por presentar situaciones de aislamiento, altos niveles de pobreza, infraestructura inadecuada, escasez de materiales pedagógicos, condiciones adversas para los docentes, difícil acceso, bajos logros de aprendizaje. Estas peculiaridades se observan también en las escuelas de EIB multigrado, incluso con mayor incidencia.

Dentro de las escuelas multigrado pueden distinguirse básicamente dos tipos: las escuelas unidocentes, en las cuales un docente conduce los procesos de enseñanza con niños y niñas de los seis grados y que, adicionalmente, ejerce la dirección de la institución educativa (el 38% de las escuelas primarias rurales lo son) y la escuela polidocente multigrado que cuenta con dos o más docentes, pero que no son suficientes para atender a cada grado de manera individual (este tipo de escuela constituye el 62% de la primaria rural).

En siete regiones (San Martín, Huánuco, Amazonas, Madre de Dios, Loreto, Ucayali, Pasco) la cantidad de instituciones educativas unidocentes supera el 40%, mientras que en otras ocho regiones (Apurímac, Ayacucho, Amazonas, La Libertad, Cusco, Huancavelica, Puno, Cajamarca) las instituciones educativas polidocentes multigrado superan el mismo porcentaje.²²²

220 Ministerio de Educación. Propuesta metodológica para el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje en el aula rural multigrado. Documento de trabajo. 2002.

221 Op. Cit.

222 Consejo Nacional de Educación. Proyecto educativo nacional. Balance y recomendaciones. 2014.

Existe una amplia variedad de situaciones respecto del número de docentes y organización de los grados. Sin embargo, los escenarios más frecuentes en las escuelas de EIB son dos: la escuela con un docente a cargo de todos los grados (34% del total de escuelas multigrado) y la escuela atendida por dos docentes (21%). Solo el 16% de las escuelas tienen tres docentes; el 6%, cuatro docentes; y 4%, cinco. El 19% es polidocente completa.²²³

Asimismo, según el Registro nacional de instituciones educativas de EIB, del total de 11,279 instituciones educativas de EIB del nivel primaria, el 81% (9,412) son multigrado²²⁴ (5,329 polidocente multigrado y 3,813 unidocentes), es decir, aproximadamente 8 de cada 10 escuelas primaria que deberían prestar el servicio de EIB son multigrado, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 39
Instituciones educativas de primaria multigrado y cantidad de estudiantes según el Registro nacional de Instituciones Educativas de EIB

Característica	Instituciones Educativas de EIB	Porcentaje	Estudiantes
Unidocente	3,813	33.81%	52,627
Polidocente multigrado	5,329	47.25%	213,979
Polidocente completo	2,137	18.95%	347,752
Total	11,279	100%	614,358

Fuente: Registro nacional de instituciones educativas de EIB – DIGEIBIRA
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como se puede ver, el número total de escuelas de EIB multigrado dentro del Registro es elevado. No obstante esta cifra y el gran porcentaje de escuelas multigrado en general no se conocen medidas efectivas por las cuales podamos afirmar que han sido realmente objeto de atención priorizada dentro de la política educativa nacional.

La conducción de los procesos pedagógicos en las escuelas de EIB demanda un gran esfuerzo a los docentes que laboran en ellas. Esta tarea, sin embargo, se hace bastante compleja tratándose de escuelas de EIB multigrado y mucho más en el caso de las unidocentes.

En el documento denominado «Sistematización de estrategias en escuelas multigrado», el Ministerio de Educación hizo una interesante afirmación sobre la verdadera problemática de las escuelas multigrado:

²²³ Ministerio de Educación. Registro Nacional de Escuelas EIB. Actualizado a junio del 2015.

²²⁴ Las 9,142 escuelas de EIB multigrado (unidocente y polidocente) atienden a 561,731 estudiantes indígenas, según el Registro nacional de escuelas de EIB.

La condición multigrado no es un problema, el problema se encuentra en las condiciones en las que desarrolla actualmente los procesos educativos. Una escuela multigrado atendida por maestros sin preparación específica para ello, sin materiales adecuados, sin criterios de pertinencia pedagógica de atención simultánea a grupos distintos, sin propuesta para atender la diversidad cultural y lingüística, no funciona. Es comprensible que en el estado actual sean consideradas como una escuela de segundo orden y para los excluidos.²²⁵

Un aspecto observado en la supervisión y que viene afectando seriamente el proceso enseñanza-aprendizaje en las escuelas multigrado es que la mayoría de docentes no está brindando a sus estudiantes una atención diferenciada que les permita a estos avanzar en sus aprendizajes de acuerdo con sus propias características y necesidades educativas y desde el nivel en que se encuentran.

Dado el alto grado de heterogeneidad, complejidad y diversidad en las aulas multigrado, el desarrollo de los procesos pedagógicos requiere un tratamiento especial, pues no solo debe abordar problemas relativos al tratamiento de dos, tres o más grados, de dos o más lenguas y culturas, de niveles, ritmos y formas variadas de aprendizaje de los niños y niñas, sino también problemas de equidad en cuanto a edad, género y etnia.²²⁶

Por tal motivo, el Ministerio de Educación ha identificado en la estrategia multigrado los siguientes ejes de trabajo: a) la simultaneidad de actividades de aprendizaje, es decir, el reconocimiento de que los alumnos deben estar trabajando al mismo tiempo en actividades iguales o diferentes, b) la participación diferenciada, entendida como el reconocimiento de que la participación de los alumnos es heterogénea según sus características, c) la combinación y alternancia de los modos de trabajo del docente, que contempla la necesidad de que el maestro varíe de manera continua y sistemática la atención directa e indirecta que da a los alumnos, d) la combinación y alternancia de los modos de trabajo del alumno, mediante el cual atiende la necesidad de que los alumnos varíen de manera continua y sistemática sus formas de trabajo grupal o interaprendizaje y de trabajo individual o autoaprendizaje.²²⁷

Sin embargo, la supervisión ha puesto en evidencia que la mayoría de docentes de las escuelas de EIB multigrado supervisadas carece de estrategias para la enseñanza y aprendizaje en aulas multigrado. Las limitaciones mostradas por ellos en el manejo de los ejes antes descritos son sumamente alarmantes.

225 Ministerio de Educación. Sistematización de estrategias en escuelas multigrado. Lima, 2012.

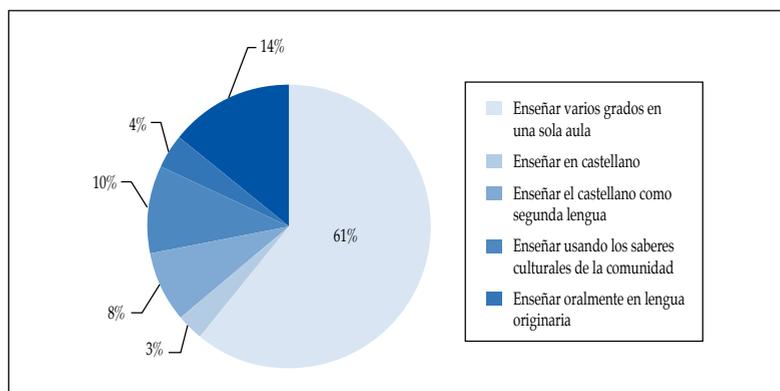
226 CARE. Perú. Sistematización del proyecto Nueva educación bilingüe y multicultural en los Andes. EDUBIMA. Puno, 2005.

227 Ministerio de Educación. Propuesta metodológica para el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje en el aula rural multigrado. Documento de trabajo 18. Lima, 2002.

Se observó, por ejemplo, que el trabajo diferenciado de actividades dentro del aula es mínimo, que la mayoría de docentes no alterna su modo de trabajo y que la atención a los estudiantes es preponderantemente directa y dirigida a toda la clase. En pocos casos se observó una planificación sistemática de alternancia de trabajos grupales e individuales y, más bien, lo común fueron las actividades espontáneas o improvisadas y expositivas.

Al respecto, según información recogida y sistematizada por la UMC en la ECE 2014, la práctica de enseñanza que les resulta más difícil a los docentes de las escuelas de EIB es trabajar, precisamente, en aulas multigrado:

Gráfico N° 9
¿Qué práctica de enseñanza es más difícil de realizar en su clase?



Fuente y elaboración: UMC-MINEDU. ECE 2014

Es necesario que tanto el enfoque en EIB como las estrategias para la atención a escuelas multigrado sean priorizados dentro de los currículos de formación inicial de docentes EIB y no EIB así como en los programas de formación en servicio que se focalicen en zonas rurales o con población indígena. Y en los casos en que esto último haya ocurrido deben identificarse las razones por las cuales los docentes no las implementan en aula. Los acompañantes pedagógicos del PELA y los ASPI tienen especiales oportunidades para ello dada su presencia regular en las instituciones educativas.

La enseñanza en ámbitos rurales y en aulas multigrado, como el propio Ministerio de Educación ha señalado, implica una mirada distinta a la labor educativa. Exige repensar la práctica docente y ver su pertinencia a la luz de las características socioculturales de los niños y niñas con los que se trabaja y de sus necesidades como personas y como miembros de un grupo social particular. Reta, asimismo, a revisar las competencias que se quiere desarrollar, los contenidos a trabajar, las estrategias a usar y los criterios y procedimientos

con los que se evaluará, para identificar si son o no pertinentes a una determinada realidad.²²⁸

5.2.4 Dificultades en el acceso a las instituciones educativas

Otra situación observada en las instituciones educativas de EIB es la cobertura y disponibilidad de instituciones educativas para los estudiantes indígenas. A pesar de que el acceso en primaria ha mejorado de forma importante, no todas las instituciones brindan el servicio educativo hasta sexto grado. Así, tres de las cinco escuelas unidocentes EIB visitadas (Congota, Sacsahuillca y Hanjoyo) brindan atención educativa solo hasta cuarto grado, como se puede apreciar en el cuadro.²²⁹

Cuadro N° 40
Escuelas multigrado supervisadas por la Defensoría del Pueblo
en el 2014 y 2015

Región	N	Escuela EIB	Centro poblado	Tipo de escuela	Grados que comparten aula	N° de grados atendidos por sección	N° de estudiantes por sección
Apurímac	1	50665	Congota	Unidocente	1°, 2°, 3° y 4°	4	NPI*
	2	501196	Sacsahuillca	Unidocente	1°, 2°, 3° y 4°	4	7
Ayacucho	3	38690	Paterine	Multigrado	1°, 2° y 3°	3	15
					4°, 5° y 6°	3	15
Cusco	4	56306	Hanjoyo	Unidocente	1°, 2°, 3° y 4°	4	8
					1° y 2°	2	NPI*
	5	56252	Layo	Multigrado	3° y 4°	2	NPI*
					5° y 6°	2	23
					1°, 2° y 3°	3	14
	6	38568	Otari	Multigrado	4° y 5°	2	10
					1°, 2° y 3°	3	24
7		Manitikiari	Multigrado	4°, 5° y 6°	3	29	

228 Ministerio de Educación. Sistematización de estrategias en escuelas multigrado. Documento de consulta N° 5. DIGEIBIR-DIGESUTP. Lima, 2012.

229 De las 23 escuelas de EIB supervisadas, 12 son multigrado: seis multigrado polidocente y seis multigrado unidocente.

Región	N	Escuela EIB	Centro poblado	Tipo de escuela	Grados que comparten aula	N° de grados atendidos por sección	N° de estudiantes por sección
Junín	8	64488	Pichiquia	Multigrado	1°, 2° y 3°	3	31
					4°, 5° y 6°	3	21
Loreto	9	62099	Laurel / Empresa	Multigrado	1 a 3	3	23
					4°, 5° y 6°	3	25
	10	62280	Sinchi Roca	Unidocente	1°, 2°, 3°, 5° y 6°	5	15
Ucayali	11	64134-B	Aerija	Multigrado	1°	1	20
					2°	1	16
					3°	1	23
					4°	1	25
					5° y 6°	2	39
	12	65018-B	Ramón Castilla	Unidocente	1° y 2°	2	16
				3°, 4°, 5° y 6°	4	14	
*NPI= No proporcionó esta información							

Fuente: Defensoría del Pueblo y Registro Nacional de Escuelas EIB – DIGEIBIRA

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En casos como los observados, los padres de familia se ven obligados a buscar otra escuela en alguna localidad cercana para que sus hijos e hijas puedan concluir sus estudios primarios. No obstante, muchos abandonan los estudios al concluir el cuarto grado debido a que la escuela con primaria completa más próxima se ubica, por lo general, a muchos kilómetros de distancia.

Una situación similar ocurre cuando los estudiantes pasan al nivel secundario, pues deben trasladarse a otras comunidades con instituciones educativas de ese nivel. Sin embargo, tal como lo evidencia el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF),²³⁰ las dificultades para culminar los estudios son mayores para las niñas y adolescentes, debido a los múltiples peligros y riesgos que deben afrontar en su traslado a estas instituciones educativas, por lo que la mayoría de ellas deserta.²³¹

230 UNICEF y Embajada de Canadá. Documental audiovisual «La escuela del silencio». 2014. <https://www.youtube.com/watch?v=wBG3UvTMCs>

231 La Defensoría del Pueblo se encuentra elaborando un informe sobre la situación de las adolescentes y mujeres indígenas. Sus resultados preliminares confirman estas afirmaciones.

Durante la supervisión a las escuelas multigrado, y a las escuelas de EIB en general, se ha podido observar las duras condiciones no solo pedagógicas sino de infraestructura en que funcionan. Las fuertes lluvias y/o las heladas así como la falta de albergues que permitan la estadía de los estudiantes indígenas también constituyen factores que influyen en la culminación de sus estudios.

Ante esta situación, urge que el Estado diseñe e implemente diversas formas de servicio educativo que permita atender la totalidad de la demanda de los pueblos indígenas. En febrero de 2016 el Ministerio de Educación aprobó los lineamientos que regulan las formas de atención diversificada en el nivel de secundaria de la educación básica regular en el ámbito rural.²³² Una de ellas es la que se lleva a cabo en los Centros rurales de atención en alternancia (CERFA). La formación en estos centros se realiza en dos periodos, el primero por un lapso de dos semanas continuas en su medio socioeconómico familiar y luego por el mismo lapso en el CERFA. Si bien el CERFA ha permitido ampliar los modelos servicios educativos en el ámbito rural, aún es insuficiente, solo cuenta con 69 a nivel nacional.

5.3. RELACIÓN ENTRE LA ESCUELA DE EIB Y LAS MADRES Y PADRES DE FAMILIA

De acuerdo con la Propuesta pedagógica, la escuela de EIB debe caracterizarse por mantener una estrecha relación con la familia y la comunidad. Una relación centrada en la búsqueda de soluciones a los problemas de la institución y orientada a que los estudiantes desarrollen las competencias que se esperan en la escuela intercultural bilingüe; una relación que promueva que padres y madres de familia, sabios y líderes comunales participen en los procesos de aprendizaje enseñando lo que saben y ejerciendo el rol de vigilancia del servicio educativo; una relación que busque alcanzar un consenso acerca de qué, cómo y para qué aprender.²³³

A pesar de ello, la visión que la mayoría de padres y madres de familia tiene sobre su relación con la escuela es bastante restringida. La circunscriben básicamente a mantener una comunicación cordial con el director y los docentes, a estar informados sobre el rendimiento de sus hijos e hijas, a participar en las faenas organizadas por la institución educativa, a conocer el manejo económico y algunos temas administrativos:

232 Resolución de Secretaría General N° 040-2016-MINEDU.

233 Ministerio de Educación. Hacia una Educación Intercultural Bilingüe de Calidad. Propuesta Pedagógica. 2013.

Por supuesto que sí [participamos de las decisiones de la escuela]. Nosotros trabajamos ahí mutuamente. Coordinamos, acordamos cualquier motivo, cualquier actividad, coordinamos y trabajamos ambos, ellos tanto y yo en mi gobierno y igual estamos, cualquier motivo, necesidad, también va y me buscan, consultan y yo también de igual manera, cualquier problema, apoyo, ayuda, consultamos ambos. También [nos informan sobre el presupuesto] cuando hay mejoramiento, ampliación. De repente faltan aulas o faltan profesores, también siempre comunicamos ambos y hacemos reunión, hacemos oficios, documentos, solicitando más ampliar aulas o profesores también. (Dirigente comunal awajún, Urakusa, Amazonas).

Es evidente la existencia de una debilidad por parte de los padres y madres de familia, quienes no se constituyen en verdaderos demandantes del derecho a la educación y pocas veces exigen y vigilan que este sea de calidad. Ello puede explicarse por la larga historia de marginación que han vivido y porque consideran, equivocadamente, que es muy poco lo que pueden aportar a la escuela y, en general, al proceso educativo.²³⁴

En este sentido, la implementación de la EIB debe también contemplar acciones que fortalezcan en las madres y padres de familia de los pueblos indígenas la toma de conciencia de que son sujetos de derecho y de la exigibilidad de los mismos. Es importante, como señala la Propuesta pedagógica de EIB, promover «que padres y madres de familia, sabios y líderes comunales participen en los procesos de aprendizaje enseñando lo que saben y ejerciendo el rol de vigilancia del servicio educativo».

A continuación se presentan los resultados sobre las percepciones de madres, padres de familia, directores y docentes que fueron entrevistados respecto a la relación entre la escuela y los padres y madres de familia.

De ocho comunidades donde se recogió información de los padres de familia, seis consideraron que la relación con la escuela era «buena» (Pisaccasa, Sinchi Roca, Palmiche, Paterine, Pichiquía y Ramón Castilla) y dos que no lo era (Samaniato y Anchiway).

Por otro lado, en Pisaccasa (Apurímac) señalaron que era buena porque la directora hacía todo lo que estaba a su alcance para mejorar la educación de sus hijos e hijas; en Ramón Castilla (Ucayali) porque el único docente que allí trabaja desarrolla una buena labor educativa. En Pichiquía, porque los dos únicos docentes (hispanohablantes que no conocen la lengua ashaninka) estaban enseñando en castellano. Por otro lado, consideraron poco relevante

²³⁴ Según la mayoría de docentes y directores entrevistados, la principal dificultad para que madres y padres participen en las sesiones de aprendizaje es su poca disponibilidad de tiempo debido a que deben dedicarse al trabajo desde las 8.00 a.m. hasta las 5.00 p.m. aproximadamente.

su participación en las actividades pedagógicas, debido a que no se sentían competentes para ello. Las restantes tres comunidades señalaron que la buena relación con la escuela (léase con el director y los docentes) se debía a que la comunicación con el director y los docentes era constante.

Los padres de familia de las comunidades de Samaniato (Junín) y Anchiuay (Ayacucho) manifestaron, en cambio, que la relación con la escuela no era buena debido a que se perdían clases. En Samaniato, la directora de la escuela unidocente se ausentaba con mucha frecuencia, en unos casos por motivos personales y en otros por tener que resolver asuntos administrativos:

No estamos contentos [con la directora]. Ya nos hemos quejado en la UGEL pero no nos hacen caso. El año pasado hemos presentado memorial y como ella dijo, «Nadie me va a sacar de acá, yo soy nombrada», y de eso se aprovecha. (Padre de familia de la comunidad de Samaniato, Junín).

En Anchiuay los padres expresaron su preocupación porque los estudiantes del tercer grado de primaria estaban perdiendo horas de clase debido a que la maestra titular (en ese momento con ampliación de licencia por maternidad) estaba siendo reemplazada por el director de la escuela, quien al tener que atender asuntos propios de la gestión, en ocasiones dejaba a los estudiantes sin atención pedagógica.

Respecto a la opinión de los directores sobre la relación escuela-comunidad, 20 de ellos respondieron al respecto. En el caso de las escuelas de Mara, Congota (Apurímac) y Palmiche (Loreto) la calificaron como «muy buena». Los directores de las escuelas de Shushug, Tutumberos, Urakusa (Amazonas), Alhuajchullo, Layo, Manitikiari (Cusco), Pichiquia, Puerto Ocopa (Junín) y Sinchi Roca (Loreto) señalaron que la relación era «buena»; y los de Pisaccasa (Apurímac), Hanjoyo (Cusco), Laurel (Loreto), Aeriya y Ramón Castilla (Ucayali), que era «regular».

Los directores de Paterine (Ayacucho) y Otari (Cusco) expresaron que la relación con la comunidad no era la más adecuada. En el primer caso debido al fuerte desinterés de los padres de familia por los asuntos de la escuela y al incumplimiento de los compromisos asumidos. En el segundo caso porque los jefes de la comunidad buscarían imponer sus ideas a los docentes, situación que habría generado algunos roces con ellos. El director de la escuela de Sacsahuillca (Apurímac) fue explícito en señalar que no recibía apoyo de los padres de familia.

En el caso de los docentes, de los diez que respondieron, los dos de la escuela de Samaniato y el de Pisaccasa calificaron la relación de la escuela con los padres de familia como muy buena; los de la escuela de Shushug y los de Paterine y Palmiche, buena relación con la comunidad. En cambio los profe-

sores de las escuelas de Puerto Ocopa (Junín) y Allhuacchuyo (Cusco) manifestaron que recibían poco o ningún apoyo de los padres de familia.

Los padres también (son) un poco irresponsables, no vienen casi a preguntar ni siquiera a los docentes, a veces los niños cuando se faltan pregunto: ¿Porque les ha hecho faltar? Una niña por ejemplo se ha faltado dos días, entonces yo he preguntado: ¿Por qué has faltado? Entonces a veces los papás se dedican al trabajo, al pasteo de los ganados, de la comunidad, de la educación casi no. (Profesor, Allhuacchuyo, Cusco).

En ese sentido, es importante que las instituciones educativas de EIB promuevan la participación de los padres y madres de familia, así como de la comunidad en la gestión escolar con la finalidad de que sus necesidades, expectativas y opiniones sobre la formación de sus hijos e hijas, sean tomadas en cuenta. Para tal efecto, es necesario desarrollar mejores mecanismos para promover su participación en el aula y en la gestión de la escuela y en los distintos procesos que se impulsan desde la DIGEIBIRA.

Es imperativo establecer un nuevo pacto entre la escuela, la familia y la comunidad, centrado en la búsqueda de soluciones a los problemas de la escuela y orientado a que los estudiantes aprendan, es decir, que desarrollen las competencias que se esperan en la escuela intercultural bilingüe.²³⁵

5.4. EL ROL DEL DIRECTOR EN LA GESTIÓN DE LAS ESCUELAS DE EIB

En las instituciones educativas la gestión e implementación de las políticas educativas se encuentran liderada por el director, motivo por el cual su estilo de liderazgo y su formación como docente constituyen aspectos claves dentro del funcionamiento de la escuela e incide sobre el rendimiento académico de los estudiantes. El director, como principal responsable de la gestión escolar, cumple un papel central al articular, conducir y facilitar una serie de procesos al interior de la escuela. La calidad de las escuelas depende de la calidad del equipo directivo, en tanto sus miembros ejerzan un liderazgo eficaz que influya en las motivaciones, capacidades y condiciones de trabajo de los docentes quienes, a su vez, moldearán la práctica pedagógica en las aulas y por consiguiente los aprendizajes de los estudiantes.²³⁶

235 Ministerio de Educación. *Hacia una Educación Intercultural Bilingüe de Calidad. Propuesta Pedagógica*. 2013.

236 Freire, Silvana y Miranda, Alejandra. *El rol del director en la escuela: el liderazgo pedagógico y su incidencia sobre el rendimiento académico*. Lima, noviembre del 2014.

Estudios realizados por UNICEF y el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) evidencian el papel de la gestión institucional y pedagógica en el logro de escuelas de calidad con resultados destacables, pese a las condiciones de pobreza en las que se encuentran.²³⁷

En el caso de las escuelas de EIB, el papel del director resulta altamente relevante en la implementación de la política EIB. Si el director está convencido de que esta política va a garantizar calidad educativa a los estudiantes que atiende la escuela, sin duda desplegará todos sus esfuerzos para promover la EIB dentro y fuera del aula. Pero si, por el contrario, considera que la educación monocultural y castellanizante es la mejor opción para sus estudiantes -o no tiene conocimiento sobre la EIB-, todas sus acciones se encaminarán hacia esa orientación con las consecuencias que dicha decisión supone para ellos y para la comunidad en general.

En este sentido, hay algunas consideraciones a tomar en cuenta: si el director tiene dominio de la lengua originaria de sus estudiantes, si tiene formación en EIB (inicial, en servicio o ambas), si además de la parte administrativa tiene a su cargo uno o más grados, si es nombrado o contratado, entre otras.

Una situación ideal en las escuelas de EIB sería un director que ejerza liderazgo, tanto administrativo como pedagógico; que conozca y hable la lengua originaria de sus estudiantes; que tenga formación inicial en EIB; que no tenga ningún grado o sección a su cargo, que esté nombrado en el cargo y que se halle inscrito en el Registro de Docentes EIB. Naturalmente, tendría que tener las seis competencias correspondientes a los dos dominios (1.- Gestión de las condiciones para la mejora de los aprendizajes²³⁸ y 2.- Orientación de los procesos pedagógicos para la mejora de los aprendizajes²³⁹), establecidos en el Marco del buen desempeño directivo.²⁴⁰

Un estudio cualitativo realizado en nuestro país revela que los propios directores reconocen que invierten la mayor parte de su tiempo en funciones administrativas y burocráticas, lo que los lleva a restringir su quehacer pedagógico

237 Op. Cit.

238 Abarca las competencias del directivo para construir e implementar la reforma de la escuela, gestionando las condiciones para la mejora de aprendizajes a través de la planificación, la promoción de la convivencia democrática e intercultural y la participación de las familias y comunidad, y evaluando sistemáticamente la gestión de la institución educativa

239 Comprende las competencias del directivo enfocadas en el desarrollo de la profesionalidad docente y el proceso de acompañamiento sistemático al docente para la mejora de los aprendizajes desde un enfoque de respeto a la diversidad e inclusión.

240 Este documento fue aprobado por la Resolución de Secretaría General N° 301-2014-MINEDU.

a un limitado acompañamiento de las actividades que el docente realiza en el aula, actividades que son determinadas de manera independiente.²⁴¹

Respecto al dominio de la lengua originaria, la supervisión arrojó los siguientes resultados: del total de directores entrevistados, 14 hablan la lengua indígena de sus estudiantes. 13 de ellos la aprendieron en el seno familiar y uno la adquirió en la niñez al migrar a la comunidad.²⁴² Cuatro directores no hablan ninguna lengua indígena. En cuanto a la formación en EIB, cinco directores manifestaron tener formación inicial en dicha especialidad y cinco la recibieron en servicio, diez expresaron no tener ningún tipo de formación en EIB. En el siguiente cuadro se pueden apreciar los resultados cruzando las variables de dominio de la lengua originaria y formación en EIB.

Cuadro N° 41
Dominio de la lengua originaria y formación en EIB de los
directores de las escuelas de EIB supervisadas

Formación en EIB y dominio de la lengua indígena	N°
Con formación Inicial y dominio de la lengua originaria.	5
Con formación en servicio y dominio de la lengua originaria	3
Con formación en servicio, pero sin dominio de la lengua originaria.	2
Sin formación en EIB, pero con dominio de la lengua originaria.	6
Sin formación en EIB y sin dominio de la lengua originaria.	4
Total	20

La reciente aprobación de la norma que regula los cursos públicos de acceso a cargos de director y subdirector,²⁴³ refieren que para el caso de los cargos directivos en las instituciones educativas registradas como EIB, el postulante debe acreditar el dominio de la lengua originaria, la cual debe acreditarse con su pertenencia al Registro Nacional de docentes bilingües. Ello plantea un importante avance respecto a la definición del perfil en EIB; sin embargo, no se refiere una valoración a postulantes que cuenten con formación en EIB. Es necesario señalar que si bien lo ideal sería que esta condición constituya parte de los requisitos, ello no es viable aun por el déficit de docentes formados en EIB.

241 Freire, Silvana y Miranda, Alejandra. El rol del director en la escuela: el liderazgo pedagógico y su incidencia sobre el rendimiento académico. Lima, noviembre del 2014.

242 En las escuelas de Paterine (en la que existe una minoría matsigenka) y de Manitikiari (en la que estudian niños y niñas trilingües), sus respectivos directores solo habla el quechua. En Otari (donde se atiende a estudiantes asháninkas) la directora es también quechuahablante; en Pisacassa (Apurímac) la directora señaló que solo comprende pero no habla la lengua indígena.

243 Aprobada por Resolución de Secretaría General N° 279-2016-Minedu del 23 de junio de 2016.

Con relación a las funciones administrativas y pedagógicas, de los 20 directores entrevistados, 17 tenían a su cargo uno o más grados. Naturalmente en las escuelas multigrado (11 de las 21 supervisadas) el director es la vez docente de aula. En el caso de las escuelas unidocentes, el director no solo enseña un grado sino todos los que ofrece la institución educativa.

Cuadro N° 42
Número de directores según cantidad de grados que atienden

N° de secciones que atienden el director	N° de directores	Rango de estudiantes atendidos
Ninguno	3	0
Un grado	7	Entre 11 y 28
Dos grados	2	Entre 10 y 21
Tres grados	3	Entre 10 y 25
Cuatro grados	3	Entre 8 y 23
Cinco grados	1	15
Seis grados	1	30
Total general	20	

Respecto de la condición laboral, 11 directores están nombrados; tres se hallan como contratados y uno en calidad de destacado. De 16 directores²⁴⁴ solo cinco señalaron haber rendido la evaluación para incorporarse al Registro de Docentes EIB.

Como parte de la entrevista a los directores se les pidió que formularan sugerencias para mejorar las condiciones de vida de los docentes de las escuelas de EIB. Estas sugerencias se han podido agrupar en los siguientes temas: formación y capacitación (5), infraestructura (5) y remuneraciones (7).

En función a la competencia yo creo que es un buen inicio lo económico, pero sí le voy a decir un paréntesis, sin ánimo de justificar, puede haber docentes que son poco eficientes, entonces qué hacemos con un profesor que gana 1,100 soles en calidad de contratado y viene de otros lugares, eso ya no funciona, para nada, hay fuga de profesores en la provincia de Cotabambas, me parece irrisorio lo que en estas circunstancias percibimos, sí eso, debe tomar cartas en el asunto el gobierno, el Estado peruano. (Director de la Escuela de Mara, Apurímac)

²⁴⁴ No se toma en cuenta a los cuatro directores que no tienen dominio de la lengua de sus estudiantes ni formación en EIB.

Se requiere que la DIGEIBIRA, en coordinación con los gobiernos regionales, establezca mecanismos de apoyo para los directores de instituciones educativas multigrado registradas como EIB. Una medida importante sería el fortalecimiento de las redes educativas, a las que se debería dotar de recursos para desarrollar capacidades de gestión de la EIB en los directores de estas instituciones educativas.

5.5. EVALUACIÓN DE LOS ESTUDIANTES DE LAS ESCUELAS EIB EN EL MARCO DE LA ECE²⁴⁵

La Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC) del Ministerio de Educación realiza anualmente la evaluación (ECE) con el objetivo de obtener información sobre el rendimiento de los estudiantes.²⁴⁶ En el caso de las instituciones educativas EIB, la ECE se aplica solo en comprensión lectora en castellano como segunda lengua y en lengua originaria (en este último caso cada dos años) en cuarto grado de primaria.²⁴⁷ Actualmente son cinco las lenguas originarias evaluadas por la ECE: quechua Cusco, quechua chanka, aimara, shipibo-konibo y awajún. Se ha previsto para la ECE-2016 incorporar la lengua ashaninka.

Se asume, en base a la declaración del director, que los 20,218 escolares de las 1,866 escuelas de EIB evaluadas en la ECE 2014 estudian en escuelas donde se aplica el modelo de educación intercultural bilingüe y, por tal motivo, deberían estar aprendiendo a leer y escribir en lengua materna.²⁴⁸ Lo mismo en el caso de los 20,207 estudiantes de las 1,838 escuelas de EIB evaluados en la ECE 2015.

Los resultados de las últimas evaluaciones censales muestran que hay una significativa mejoría en la comprensión lectora de todas las lenguas originarias evaluadas (en lengua originaria y en castellano como segunda lengua). No obstante, hay que reconocer que en general los estudiantes indígenas siguen presentando los resultados más bajos del sistema educativo: en lengua origi-

245 En este apartado nos referiremos a la evaluación del sistema y no a la evaluación de aula.

246 Cabe señalar que esta evaluación contempla solo un aspecto del perfil del estudiante de una escuela de EIB. Según este perfil, la evaluación de la comprensión lectora se enmarcaría dentro del siguiente aprendizaje esperado: Personas que comprenden, hablan, leen y escriben en su lengua originaria y en castellano, y usan estas dos lenguas en diferentes situaciones comunicativas, dentro y fuera de sus contextos comunales.

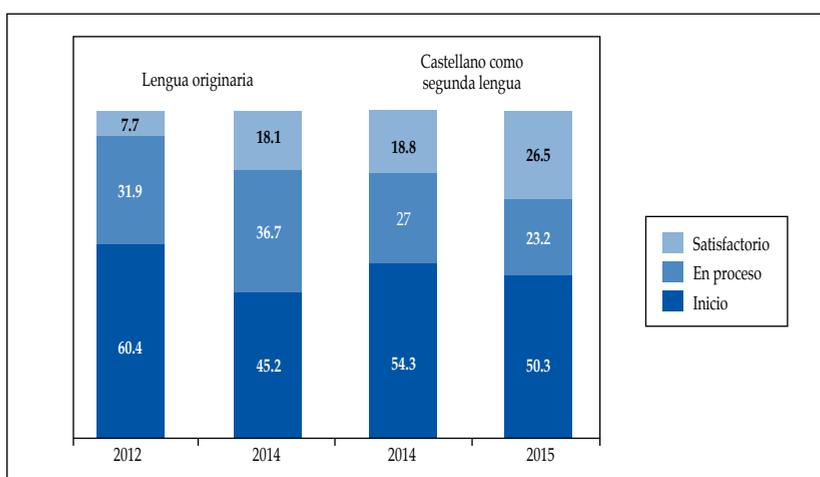
247 Los estudiantes de las escuelas que no son de EIB son evaluados, además de comprensión lectora, en matemáticas.

248 En la ECE 2015 no se señala el número de estudiantes ni de instituciones de EIB evaluados: solo se indican porcentajes: 91.6% en el caso de los primeros y 98.5% en el caso de las instituciones educativas.

naria solo alrededor del 18% puede comprender satisfactoriamente lo que lee (ECE 2014), mientras que en castellano como segunda lengua, únicamente el 26.5% puede hacerlo de esa manera (ECE 2015).²⁴⁹

En el gráfico se puede apreciar que el porcentaje de estudiantes ubicados en el nivel satisfactorio se incrementó en 10.4% en lengua originaria y en 7.7% en castellano, como segunda lengua.

Gráfico N° 10
Comprensión lectora en lengua originaria y en castellano
como segunda lengua - Resultados ECE 2012 – 2015



Fuente: ECE-UMC
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

Al analizar estos resultados de forma desagregada, se puede observar que en el caso de las lenguas andinas (quechua y aimara) el porcentaje de estudiantes que han logrado el nivel «satisfactorio» prácticamente se ha duplicado, mientras que en lenguas amazónicas el porcentaje se ha triplicado en el caso del awajún y cuádruplicado en el caso de los shipibos.

Estos datos son relevantes porque estarían corroborando que los estudiantes indígenas aprenden mejor en su lengua materna y que una mejor implementación de la política de EIB generaría resultados positivos en los logros de aprendizaje.

²⁴⁹ En el caso de los estudiantes no indígenas, según la ECE 2015, el 49.8% lee satisfactoriamente en su lengua materna.

Los resultados de la ECE también muestran que los porcentajes del nivel «en proceso» se han incrementado (excepto en el caso del quechua Cusco Collao) entre cuatro y diez puntos. Sin embargo, el mayor desafío para el Ministerio de Educación es disminuir los elevados porcentajes de estudiantes cuyo logro de aprendizaje se ubica «en inicio». Este grupo oscila entre el 39%, en el caso del aimara y quechua Collao, y el 56% en el caso del awajún y el 71% en el de los shipibos.

Cuadro N° 43
Comprensión lectora en lengua originaria, según grupo lingüístico
Comparativo 2012 – 2014²⁵⁰

Resultados Cuarto Grado EIB										
Nivel de logro	Andinos						Amazónicos			
	Aimara		Quechua-Chanca ²⁵¹		Quechua-Cusco Collao		Awajún		Shipibokonibo	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
Satisfactorio	4.0	9.8	-	14.1	11.0	21.9	5.1	18.0	3.6	14.2
En proceso	40.3	51.1	-	56.5	44.1	38.7	21.1	26.0	10.7	14.7
En inicio	55.7	39.1	-	29.4	44.8	39.4	73.8	56.0	85.7	71.1

Fuente: UMC - MINEDU

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En el caso de la evaluación de comprensión lectora en castellano como segunda lengua, el porcentaje de estudiantes indígenas de la zona andina que lograron el nivel satisfactorio en el 2015 con relación al 2014 se ha incrementado entre 13% y 14%, tal como puede verse en el próximo cuadro. Mientras que en awajún el incremento prácticamente se ha duplicado y en shipibokonibo, se ha mantenido alrededor del 7%.²⁵²

Preocupa que el 68.5% de estudiantes awajún y el 80% de shipibos (más de siete de cada 10 estudiantes) aún se encuentran en el nivel «en inicio» en comprensión lectora, tanto en castellano como en su segunda lengua.

250 Los resultados se comparan con el 2012 porque la evaluación en lenguas originarias se realiza cada dos años.

251 La evaluación de la lengua Quechua-Chanka se realizó por primera vez en la ECE 2014, por lo que no se puede realizar comparaciones con los años anteriores.

252 Cabe recordar que en el 2013 los estudiantes shipibos que comprendían satisfactoriamente el castellano como segunda lengua apenas llegaba al 1.9%.

Cuadro N° 44
Comprensión lectora en castellano como segunda lengua,
según grupo lingüístico (2014 – 2015)

Nivel de logro	Lenguas andinas						Lenguas amazónicas			
	Aimara		Quechua Chanca		Quechua Cusco Collao		Awajún		Shipibo-konibo	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Satisfactorio	32.5	45.5	36.0	50.2	24.6	34.4	7.7	16	7.4	7.1
En proceso	38.5	28.4	35.2	29.1	34.7	28.7	13.1	15.6	17.9	13
En inicio	28.9	26.1	28.7	20.7	40.8	36.9	79.2	68.5	74.7	80

Fuente: UMC - MINEDU

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Los avances en el desarrollo de la capacidad de comprensión lectora en estudiantes indígenas son lentos, aunque progresivos. En relación con los resultados del 2012 y el 2014, los estudiantes de cuarto grado de primaria de EIB muestran una significativa mejoría en todas las lenguas originarias evaluadas y en castellano como segunda lengua (excepto en el caso de los shipibos).

Por otro lado, de acuerdo con el análisis de la ECE-EIB, realizado por la DIGEIBIRA, en el 2015, existen diferencias significativas en la evolución de logros en comprensión lectora en lenguas originarias a favor de las escuelas que recibieron alguna forma de acompañamiento (ASPIS especialmente, y PELA) respecto de aquellas que no lo recibieron.²⁵³ Es necesario, por tanto, seguir apostando por una educación bilingüe y por el fortalecimiento de los programas de acompañamiento pedagógico dirigidos a los docentes de las escuelas que atienden a población indígena.

A pesar de los cuestionamientos que podría hacerse a la ECE, la implementación de estas evaluaciones estandarizadas en nuestro país ha permitido identificar a los sectores de la población que están más marginados del acceso a una educación de calidad –los pueblos indígenas–. Asimismo, ha generado una importante base de conocimientos sobre los factores que influyen en el rendimiento académico.²⁵⁴

En este sentido, es necesario garantizar una adecuada selección de las escuelas donde se aplica la ECE. Como se puede observar en el cuadro N° 45, solo 254 (7%) de las 3,714 instituciones educativas evaluadas por la ECE en el período 2007-2015 participaron en todas ellas. En el otro extremo, un 30% participó una sola vez.

²⁵³ DIGEIBIRA. Meta análisis sobre logros de aprendizaje. Septiembre del 2015.

²⁵⁴ CNE. Evaluaciones estandarizadas del rendimiento escolar. Boletín del Consejo Nacional de Educación. N° 36. Setiembre del 2013.

Esta es la razón por la cual la UMC señala que no puede compararse los resultados a nivel de las poblaciones evaluadas a lo largo del tiempo. «Desde los últimos 3 años se ha venido estabilizando y cada vez son más las escuelas consecutivamente evaluadas año tras año; sin embargo todavía se registran cambios, razón por la cual la interpretación de los cambios debe ser cautelosa. Además, se debe tener en cuenta que en la ECE solo se evalúa [a] las Instituciones Educativas de 5 o más estudiantes. En este sentido, una institución educativa puede cumplir con este criterio en un año dado pero no al siguiente».²⁵⁵

En el cuadro N° 45 también se puede observar que el 19% de las escuelas evaluadas en EIB han sido evaluadas al menos una vez como escuelas monolingües.

Cuadro N° 45
Número de escuelas según participación en la ECE EIB
periodo 2007 - 2015

N° de veces que una escuela de EIB participó en la ECE	Evaluadas en 4° grado primaria - bilingües		Evaluadas en 2° grado primaria - monolingües	
	N° de escuelas	Porcentaje	N° de escuelas	Porcentaje
0	-	-	735	20%
1	1,100	30%	691	19%
2	564	15%	607	16%
3	278	7%	411	11%
4	225	6%	245	7%
5	232	6%	210	6%
6	343	9%	264	7%
7	389	10%	301	8%
8	329	9%	250	7%
9	254	7%	-	-
Total general	3,714	100%	3,714	100%

Fuente: UMC

Elaboración: Defensoría del Pueblo

La variación de la muestra obedece a varias razones: inexistencia hasta el 2011 de una definición consensuada de escuela de EIB, el criterio usado por la UMC de considerar la declaración del director, la alta rotación de directores y docentes bilingües, cambio de opinión del director respecto a si su escuela es EIB, variación del número de estudiantes (mayor o menor a cinco),²⁵⁶ entre otros.

255 Precisión alcanzada por Liliana Mirada Molina, Jefa de la UMC del Ministerio de Educación.

256 No obstante ello, según el Registro nacional de instituciones educativas de EIB solo 1,655 de las escuelas primarias cuentan con 10 estudiantes; 625 escuelas con 5 ó menos estudiantes. Asimismo, en el 2013, la UMC identificó que esta variación se da, sobre todo, entre instituciones educativas andinas.

Si bien la variabilidad de la muestra ha disminuido en los últimos tres años, constituye un imperativo, como se señaló líneas arriba, que la UMC tenga que unificar criterios con la DIGEIBIRA respecto a las instituciones educativas que efectivamente están implementando la propuesta de EIB, a fin de seleccionar de las mismas la respectiva muestra.²⁵⁷ Asimismo, es importante evaluar la posibilidad de incorporar un criterio territorial, es decir, si la lengua mayoritaria de un centro poblado es una lengua originaria todas las escuelas de esa zona deberían recibir el servicio de EIB. Esto, como señaló la Jefa de la UMC, podría asegurar que no exista una irregular distribución de escuelas de EIB y que no son de EIB dentro de una misma zona.

Reiterando que la calidad de la educación no se determina únicamente a través de evaluaciones estandarizadas,²⁵⁸ el Ministerio de Educación debe considerar realizar evaluaciones integrales²⁵⁹ que tomen en cuenta el perfil del estudiante indígena de la escuela de EIB establecido en la Propuesta pedagógica respectiva.²⁶⁰

Asimismo, debería contemplar la aplicación de evaluaciones a estudiantes que debiendo recibir por derecho una educación intercultural bilingüe, no la reciben (que es el grueso de educandos de las escuelas del Registro Nacional de EIB) por distintas razones.

Finalmente, la aplicación de pruebas en lengua originaria y castellano como segunda lengua debe sustentarse en los distintos escenarios lingüísticos que predominen en las instituciones educativas y no como consecuencia de una consulta al director sobre si se implementa o no la EIB.

257 Es preocupante que escuelas que fueron evaluadas en la ECE no estén incorporadas dentro del Registro Nacional de instituciones educativas de EIB.

258 Un aspecto destacable de las ECE en nuestro país, como lo ha señalado el CNE, es que ha permitido visibilizar a la población indígena como uno de los sectores más marginados en cuanto al acceso a una educación de calidad.

259 Si bien es innegable la complejidad de incrementar nuevas áreas curriculares dentro de la ECE en EIB, es necesario crear y/o fortalecer las condiciones para que ello pueda darse en un mediano plazo.

260 Según el perfil del estudiante EIB, la evaluación de la comprensión lectora se enmarcaría dentro del siguiente aprendizaje esperado: *Personas que comprenden, hablan, leen y escriben en su lengua originaria y en castellano, y usan estas dos lenguas en diferentes situaciones comunicativas, dentro y fuera de sus contextos comunales.*

Capítulo 6

POLÍTICA DE LENGUAS Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

El uso de la lengua materna en el proceso de aprendizaje de los niños y niñas indígenas es fundamental. Diversos estudios demuestran que los niños y niñas logran adquirir nuevos conocimientos de manera más sencilla cuando este proceso se realiza en su lengua materna.²⁶¹

A pesar de ello el uso de la lengua indígena se encuentra restringido al espacio familiar, comunal y, desde que se viene implementando la EIB, al ámbito escolar. Sin embargo, si un ciudadano indígena acude a instituciones estatales, estas –salvo algunos casos- brindan atención solo en castellano.

Esta situación contribuye a que los idiomas originarios pierdan utilidad y valor para sus hablantes, lo que afecta sus derechos culturales y lingüísticos, además de sus procesos de interacción y comunicación social. En ese sentido, urge que el Estado a través de sus diferentes instancias de gobierno desarrolle acciones de difusión, conservación, recuperación, valoración y promoción del uso de las lenguas originarias con la finalidad de contribuir a garantizar los derechos lingüísticos de la población indígena y la prestación de un adecuado servicio de EIB.

6.1. LAS LENGUAS ORIGINARIAS EN EL PERÚ

La lengua materna es aquella que una persona aprende desde el primer momento de su vida y es adquirida de forma natural a través de la interacción con el entorno inmediato sin la necesidad de que se desarrolle una intervención pedagógica. Por tal motivo, no solo es utilizada para una comunicación más ágil y fluida sino que su uso es importante en los procesos de aprendizaje, debido a que facilita la adquisición de nuevos conocimientos.

261 Aikman, Sheila. 1999. Intercultural education and literacy. An ethnographic study of indigenous knowledge and learning in the Peruvian Amazon. Filadelfia: John Benjamins.

Sea una lengua originaria o no, ocupa un lugar central en el desarrollo de las identidades de las personas. En el caso de la población indígena es considerada, además, como parte de su identidad étnica y cultural, y por tanto, constituye un elemento esencial para la transmisión intergeneracional de conocimientos, así como para el fortalecimiento, recuperación, valoración y continuidad de sus costumbres a través del tiempo.

Las lenguas originarias en la vida de los pueblos indígenas son consideradas como «el inventario de la cultura, por eso cuando muere alguna es una verdadera tragedia. En ese momento dejan de oírse sonidos que nunca más volverán a resonar, dejan de oírse canciones, plegarias y vivencias. Cuando muere una lengua la humanidad se empobrece».²⁶²

El Perú posee una gran diversidad étnica, lingüística y cultural. De acuerdo con el INEI hay más de cuatro millones de personas (16% de la población) que pertenece a uno de los 55 pueblos indígenas que hablan, por lo menos, 47 lenguas originarias.

Tal como explica el Ministerio de Educación, antiguamente existieron más de 84 lenguas originarias, lo que significa que 37 de éstas en la actualidad se encuentran extintas.²⁶³ Las causas de su extinción están asociadas, principalmente, al desuso, debido a múltiples factores, tales como la inexistencia de políticas adecuadas que garanticen los derechos lingüísticos de la población indígena, la desvalorización de las lenguas originarias frente al castellano, la discriminación lingüística, la falsa creencia de que no permiten la adecuada adquisición de conocimientos en la escuela, entre otros.

Esta creencia, aunada a la formación que recibió la mayoría de docentes bajo el enfoque de que la escuela debía educar en una sola lengua y cultura, generó que no sean conscientes del valor de la diversidad. Ello dio lugar a que durante varias décadas el uso de las lenguas originarias en las instituciones educativas fuera proscrito por los propios docentes. Los estudiantes debían hablar únicamente el castellano con la finalidad de aprender rápidamente, entablar comunicación interpersonal con ellos y, a su vez, lograr los aprendizajes esperados, aunque para ello sacrificase su identidad cultural.

Sin embargo, estas prácticas vienen siendo cuestionadas y se encuentran en proceso de transformación gracias a la valoración de la diversidad en otros

262 León-Portilla, Miguel. Discurso en el encuentro «Telar de Voces: Literatura en Lenguas Mexicanas», realizado el 21 de febrero de 2013, en el Museo Nacional de Arte de México, como parte de los actos conmemoratorios por el Día Internacional de la Lengua Materna. Disponible en: <http://www.academia.org.mx/noticias/Ver?noticia=ngx16> (Visitada el 2 de marzo del 2015).

263 Ministerio de Educación. Documento Nacional de Lenguas Originarias del Perú, 2013, Lima, Perú.

ámbitos de la vida nacional y a múltiples estudios e investigaciones en los cuales se ha demostrado la importancia del uso de las lenguas originarias en los procesos de aprendizaje y en la dimensión afectiva e identitaria de los niños, niñas y adolescentes que las hablan.²⁶⁴

Uno de los elementos de vital importancia en el ámbito educativo que desarrollan las políticas lingüísticas de los Estados es la de promover la enseñanza y aprendizaje de una o varias lenguas, con la finalidad de garantizar el fomento, la preservación y el uso de las mismas.

El sentido de una política lingüística debe ser que los niños, niñas o adultos, sean capaces de hablar, entender y desarrollar sus capacidades cognitivas y personales en su lengua materna y que, además, respeten y valoren la existencia de otras lenguas, así como a sus hablantes. En el caso del aprendizaje de una lengua distinta a la suya, la política lingüística debe garantizar las condiciones necesarias para que la persona acceda a este derecho de la forma más adecuada posible, sin afectar sus conocimientos previos sino, por el contrario, valorándolos y enriqueciéndolos.

Para tal fin es necesario considerar que el aprendizaje de una lengua y el desarrollo de las competencias lingüísticas necesarias, lleva varios años y es útil no solo para comunicarse e interactuar con el entorno sino también para la adquisición de diversos conocimientos.²⁶⁵ Este proceso se inicia desde temprana edad y continúa durante varios años a través de diversos procesos y elementos que generan el conocimiento y la interacción necesarios que los ayuden a desarrollar sus capacidades lingüísticas antes del ingreso a la etapa escolar.

El estudio «Lengua materna y la educación en un mundo en desarrollo» realizado por la UNESCO, basado en datos de 160 grupos lingüísticos de 23 países en vías de desarrollo, demostró que la presencia o el uso de la lengua materna en los procesos de enseñanza reduce en gran proporción la inasistencia o abandono de la escuela por parte de los estudiantes pertenecientes a estos grupos. Asimismo, se logró evidenciar que la oferta de una enseñanza en la lengua de los alumnos incrementa en aproximadamente un 10% la inscripción y continuidad escolar.²⁶⁶

264 August, D., & Shanahan, T. (Eds.). (2006). *Developing literacy in second-language learners: Report of the National Literacy Panel on Language-Minority Children and Youth*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.

265 El aprendizaje en una lengua distinta a la materna en los programas del IB. Organización del Bachillerato Internacional. Reino Unido. 2008, pág. 5. Disponible en: <http://sesion210412.wikispaces.com/file/view/El+Aprendizaje+de+una+Segunda+Lengua.pdf> (Visitada el 2 de marzo del 2015).

266 Documento de investigación preparado para la elaboración del Reporte de Seguimiento Global 2009 al compromiso Educación para Todos (EPT). 2009/ED/EFA/MRT/PI/21, Home lan-

No obstante estos resultados, el uso de las lenguas originarias y de sus hablantes han ido disminuyendo cada vez más. Un motivo que ha contribuido a su extinción es la discriminación lingüística. La discriminación puede ser definida como un fenómeno social que alude al trato diferenciado hacia determinadas personas o grupos sociales a partir de ideas en torno a diferencias étnicas, raciales, entre otras. Este trato supone el menoscabo de sus derechos y sus posibilidades de desarrollo y se basa en prejuicios y una subvaloración de la condición y capacidades de las personas que son consideradas diferentes.²⁶⁷ La discriminación lingüística, en el fondo, esconde también una discriminación hacia los hablantes y sus características.²⁶⁸

En nuestro país los actos de discriminación lingüística han sido dirigidos principalmente contra la población indígena por el uso de una lengua distinta al castellano. Uno de los casos más emblemáticos fue el de la excongresista Hilaria Supa, quien en más de una oportunidad fue discriminada por usar su lengua originaria, el quechua.²⁶⁹ También la excongresista cusqueña María Sumire fue obligada a juramentar al cargo hasta tres veces por hacerlo en su idioma materno, el quechua, en lugar del español.²⁷⁰

Otra muestra de desvaloración hacia la lengua originaria la dio el Gerente de Cultura de la Municipalidad del Cusco, quien en el 2013 en el marco del Tercer Encuentro Nacional de Cultura, señaló: «Nos guste o no, hay que decir que el quechua es un enorme peligro, un cáncer, para el pensamiento abstracto. Te bloquea el pensamiento abstracto».²⁷¹

Cabe señalar que en muchos casos la pronunciación del castellano por parte de los hablantes de una lengua originaria es causa de discriminación contra ellos. No se comprende que las interferencias lingüísticas constituyen procesos comunes en el aprendizaje de cualquier lengua distinta a la materna.

Ello ha originado que algunos padres y madres de familia indígenas hayan optado por usar y enseñar a sus descendientes exclusivamente el castellano.

guage and education in the developing world. Puede verse en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001787/178702e.pdf>

267 Valdivia, Néstor. 2012. «La discriminación en el Perú y el caso de los servicios de salud: resultados de un estudio cualitativo en el Valle del Mantaro» en Sanborn Cynthia (editora): La discriminación en el Perú. Lima, Universidad del Pacífico.

268 Zavala, Virginia y Gavina Córdova. 2010. Decir y Callar. Lenguaje, equidad y poder en la universidad peruana. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

269 Información disponible en: <http://rpp.pe/politica/actualidad/congresista-hilaria-sup-a-anuncia-demanda-contra-medio-que-la-humillo-noticia-177427> (visitada el 2 de marzo del 2015)

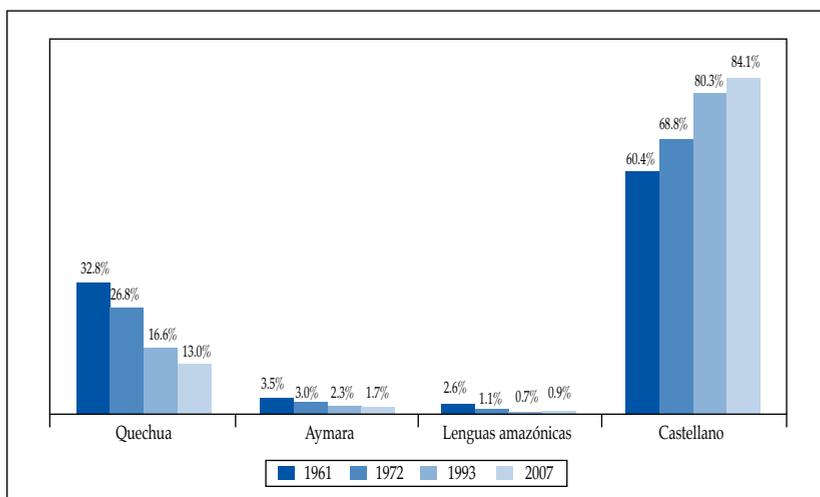
270 Video disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=zIeg31TkGzM> (visitada el 2 de marzo del 2015).

271 Información disponible en: <http://rpp.pe/cultura/literatura/cusco-gerente-cultural-califica-a-quechua-como-un-cancer-noticia-621215> (Visitada el 2 de marzo del 2015).

Como consecuencia de ello la población hablante de una lengua originaria en nuestro país ha disminuido significativamente entre 1961 y el 2007. La población quechua hablante ha pasado de 32.8% a 13% en ese mismo periodo, mientras que los hablantes de las lenguas amazónicas han disminuido de 2.6% a 0.9%, tal como se puede observar en el gráfico N° 11.

También se puede observar que con el castellano ha ocurrido un proceso totalmente contrario debido a que conforme han ido transcurriendo los años, la población castellano hablante se ha incrementado de 60.4% en 1961 a 84.1% en el 2007.

Gráfico N° 11
Población según idioma o lengua



Fuente: INEI. Censos 1961, 1972, 1993 y 2007.

La situación de las lenguas originarias es crítica debido al serio riesgo de desaparición en el que se encuentran 21 de las 47 lenguas que actualmente se hablan en el Perú.²⁷² Sin embargo, como señala la UNESCO «este proceso no es ni inevitable ni irreversible: políticas lingüísticas bien planificadas e implementadas pueden reforzar los esfuerzos actuales de las comunidades de hablantes de mantener o revitalizar sus lenguas maternas y transmitir las a las generaciones más jóvenes».²⁷³

272 De acuerdo con el «Documento Nacional de Lenguas Originarias», las lenguas que se encuentran en peligro de extinción son: bora, murui-muinani, yagua y yanesha; y, en serio peligro: amahuaca, arabela, capanahua, chamicuro, iñapari, iquito, isconahua, kukama-kukamiria, maijuna, muniche, ocaina, omagua, resígaro, shiwilu, taushiro, cauqui y jaqaru.

273 UNESCO. «Lenguas en peligro» disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/endangered-languages/> Visitado el 30 de setiembre de 2015.

El Ministerio de Educación ha registrado 516 instituciones educativas que deberían ofrecer el servicio de EIB en 13 lenguas indígenas que se encuentran en peligro o serio peligro de extinción.²⁷⁴ Ello permitiría que 16,399 estudiantes reciban educación en su lengua originaria sea como primera o segunda lengua y se contribuya así de forma importante en el proceso de revitalización de las lenguas.

Cuadro N° 46
Cantidad de estudiantes por lenguas en peligro de extinción

Estado	Lengua indígena	Número de estudiantes cuya lengua materna es una lengua indígena	Número de estudiantes cuya segunda lengua es una lengua indígena	Total de estudiantes hablantes de la lengua indígena
En peligro	Bora	205		205
	Murui-Muinani	714	72	786
	Yagua	1,064	631	1,695
	Yanesha	1,937	54	1,991
	Bora, Murui-Muinani		175	175
Seriamente en peligro	Amahuaca	40		40
	Arabela	218		218
	Capanahua		76	76
	Jaqaru	149		149
	Kukama-Kukamiria	6,714	3,193	9,907
	Maijuna	61		61
	Ocaina	20		20
	Cauqui		22	22
Shiwilu		1,054	1054	
Total		11,122	5,277	16,399

Fuente: Registro Nacional de Instituciones Educativas de EIB 2015

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por estas consideraciones, si bien la educación intercultural bilingüe resulta el modelo adecuado de enseñanza para los estudiantes indígenas, se requiere, además que el Estado formule las políticas lingüísticas que permitan difundir y hacer conocer no solo a la población indígena sino a toda la población nacional, la gran diversidad lingüística de en nuestro país. Ello con la finalidad de promover su valoración, fomento, respeto y uso público, y contribuir a evitar

²⁷⁴ De ellas 130 deben ofrecer el servicio de revitalización lingüística a estudiantes que ya no tienen su lengua originaria como lengua materna, y 386 a estudiantes cuya lengua materna sí es una lengua originaria.

que se repitan situaciones de burla, menosprecio o discriminación hacia los hablantes de estas lenguas.

6.2. MARCO JURÍDICO DE PROTECCIÓN DEL DERECHO AL USO DE LAS LENGUAS ORIGINARIAS

El uso de las lenguas originarias ha sido reconocido como un derecho de los pueblos indígenas en el ordenamiento jurídico internacional y nacional. En el ámbito internacional, el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, establece en su artículo 29 que «deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas». Otra norma relevante es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 27 establece que «en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma». También reconoce que todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia, por lo que toda persona acusada de un delito tendrá el derecho a ser informada en un idioma que comprenda y de forma detallada.²⁷⁵

Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que los Estados Partes deberán alentar a los medios de comunicación a tener en cuenta las necesidades lingüísticas de los niños pertenecientes a grupos minoritarios o indígenas, con la finalidad de velar porque tengan acceso a información y material procedentes de fuentes nacionales e internacionales que contribuyan a promover su bienestar, tarea en la que estos medios desempeñan una importante función.²⁷⁶ Del mismo modo, su artículo 30, en concordancia con

275 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Art. 14: 1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. (...)

3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella.

276 Convención sobre los Derechos del Niño. Artículo 17: Los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán por que el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Con tal objeto, los Estados Partes:

(...) d) Alentarán a los medios de comunicación a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena.

el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instituye que «en los Estados en que existan minorías étnicas, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma».

La Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, también reconoce en su artículo 2.1 que «tendrán derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo».²⁷⁷

Igualmente, la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos,²⁷⁸ que cuenta con el respaldo de la UNESCO, tiene como principal objetivo la promoción de los derechos lingüísticos de la población indígena mundial y, en especial, de los hablantes de las lenguas en proceso de extinción.

A nivel interno, la Constitución Política, además de reconocer y establecer que el uso de la lengua originaria es un derecho, garantiza que sus hablantes ejercer de este derecho ante cualquier autoridad mediante un intérprete.²⁷⁹ Su artículo 48° dispone que en las zonas en las que predominen lenguas originarias, estas también tienen el carácter de oficial, por lo que cualquier ciudadano indígena puede solicitar se le brinde atención en su lengua.

Con similar propósito, la Ley N° 29735, que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú –en adelante Ley de Lenguas– y su reglamento²⁸⁰ reconocen los derechos y garantías individuales y colectivas de los pueblos indígenas en materia lingüística. Entre ellos, el derecho a que toda persona sea reconocida como miembro de una comunidad lingüística.²⁸¹ Estas normas garantizan el dere-

277 Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992.

278 Declaración Universal de Derechos Lingüísticos, fue aprobada en Barcelona durante la Conferencia Mundial de Derechos Lingüísticos, celebrada del 6 al 9 de junio de 1996 por iniciativa del Comité de Traducciones y Derechos Lingüísticos del International PEN Club y el CIEMEN (Escarre International Center for Ethnic Minorities and the Nations), y que contó con el apoyo moral y técnico de la UNESCO, la participación de 66 organizaciones no gubernamentales (ONG), 41 centros PEN y 41 expertos internacionales en jurisprudencia lingüística. El texto completo de la Declaración se encuentra disponible en: <http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/linguisticos.htm> (visitada el 2 de marzo del 2015).

279 Constitución Política del Perú. Art. 19: « (...) Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete».

280 Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2016-MC.

281 Ley N° 29735, artículo 4 literal b).

cho a usar la lengua originaria en los ámbitos público y privado, a recibir atención en ella en los organismos o instancias estatales, a gozar o disponer de los medios de traducción directa o inversa que garantice el ejercicio de sus derechos, a recibir educación en ella y en su propia cultura bajo un enfoque de interculturalidad y, también, a recuperarla cuando ya no la tengan como lengua materna, entre otros.

El artículo 2 de la referida Ley declara de interés nacional su uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión. Para tal efecto, el artículo 14 establece para las diferentes instancias del Estado determinadas obligaciones, entre ellas, las de identificar e investigar las causas que generan la erosión progresiva y extinción del patrimonio oral, y la de prever las medidas que eviten su desaparición definitiva. Por ello, las lenguas originarias deben recibir atención prioritaria en los planes, programas y acciones que se desplieguen para tal fin.

El Código de los Niños y Adolescentes garantiza también que la educación básica comprenda el respeto a los padres, a la propia identidad cultural, al idioma, a los valores nacionales y los valores de los pueblos y culturas distintas de las propias.²⁸²

Del mismo modo, la Ley para la Educación Bilingüe Intercultural dispone que es deber del Ministerio de Educación garantizar en las instituciones educativas la incorporación de personal docente hablante de la lengua indígena de la zona para un proceso efectivo de aprendizaje y preservación de la misma y de las culturas. Asimismo, reconoce que es un derecho de las poblaciones indígenas establecer sus medios de expresión y comunicación social y dar a conocer sus manifestaciones culturales, idiomas, necesidades y aspiraciones.²⁸³

Como se puede observar, existe una amplia legislación internacional y nacional que, además de establecer obligaciones para los Estados que tienen población indígena hablante de una lengua originaria, disponen un conjunto de garantías individuales y colectivas para el ejercicio efectivo de los derechos lingüísticos de esta población.

Estas consideraciones son trascendentales cuando se trata de garantizar los derechos lingüísticos de la población indígena, sobre todo, si tenemos en cuenta las altas tasas de migración interna de países como el Perú, en el cual un 44% de personas hablantes de una lengua originaria vive en zonas urbanas.²⁸⁴

282 Ley N° 27337, Ley que aprueba el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes. Artículo 15, literal d).

283 Ley N° 27818: Artículos 4 y 6.

284 INEI. Censo de Población y Vivienda 2007.

Del mismo modo, esta legislación garantiza el derecho a la igualdad de las personas, prohíbe e, inclusive, sanciona la comisión de actos discriminatorios por diversos motivos prohibidos, entre ellos, el idioma o la lengua. No obstante, estos actos persisten en agravio, principalmente, de las poblaciones más vulnerables, por lo que es necesario que los Estados garanticen el cumplimiento de estas disposiciones.

6.3. LA PROTECCIÓN DEL DERECHO AL USO DE LAS LENGUAS ORIGINARIAS

La promulgación de la Ley de Lenguas ha permitido que algunas instancias del Estado desarrollen acciones a favor de la promoción, uso y conservación de las lenguas originarias. Entre estas acciones destacan: la elaboración del mapa lingüístico y del Documento Nacional de Lenguas Originarias del Perú, el reconocimiento de la oficialidad de los 32 alfabetos normalizados²⁸⁵ y la publicación del mapa sonoro y estadístico de lenguas indígenas u originarias.²⁸⁶

Se ha creado, asimismo, el Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas u Originarias del Ministerio de Cultura,²⁸⁷ cuya finalidad es la prestación de servicios de interpretación y/o traducción en lenguas indígenas u originarias, con el fin de garantizar los derechos lingüísticos en los ámbitos público y privado. Si bien el registro tuvo como primer objetivo promover el diálogo intercultural y facilitar los procesos de consulta previa, estas personas también han apoyado en actividades, tales como la producción de libros en lenguas originarias, vídeos²⁸⁸ y la interpretación en procesos judiciales a favor de los procesados indígenas, tales como el iniciado por los sucesos ocurridos en el denominado «Baguazo» del 5 de junio de 2009.

285 Oficializados mediante Resoluciones Ministeriales N° 1218-85-ED, 303-2015, 521-2015, 487-2015, 512-2015, 536-2015, 009-2016 y 095-2016-MINEDU.

286 Puede verse en: <http://www.mapasonoro.cultura.pe/>.

287 Creado mediante Decreto Supremo N° 002-2015- MC del 21 de agosto de 2015. Este registro a su vez está integrado por el Registro Nacional de Intérpretes de Lenguas Indígenas u Originarias, creado por el D.S. N° 005-2013-MC y por el Registro Nacional de Intérpretes de Lenguas Indígenas u Originarias para procesos de Consulta Previa, creado mediante Resolución Viceministerial N° 001-2012-VMI-MC.

288 Libros producidos para servicios públicos: «Manual para el uso del quechua en las Comisarías», «Manual para el empleo del quechua chanka en la administración de justicia», «Qayna, kunan, paqarin: una introducción práctica al quechua Chanka», «Palabras clave para la atención en salud – Ashaninka», «Palabras clave para la atención en salud – Shipibo-konibo», «Palabras clave para la atención en salud – Yine», «Palabras clave para la atención en salud – Quechua Cusco-collao», «Palabras clave para la atención en salud – Quechua Ayacucho-chanka» y los vídeos: promocional Sunarp, y mi futuro en mis primeros centímetros (Quechua). Pueden ser revisados en el siguiente link: <http://www.cultura.gov.pe/es/interculturalidad/recursos-producidos-por-interpretes>.

Un segundo avance es la reciente aprobación del Reglamento de la Ley de Lenguas,²⁸⁹ el cual define de modo preciso las competencias y responsabilidades de las instancias estatales. El Reglamento tiene como propósito que las personas puedan usar con libertad su lengua materna en forma oral y escrita en los espacios públicos y privados y en la atención de los servicios de salud, educación, justicia, entre otros. Para tal fin, prevé que las instituciones públicas cuenten con traductores capacitados, que los documentos oficiales sean traducidos en aquellos lugares donde exista predominio de un idioma originario, asimismo incentiva la contratación de funcionarios y servidores que dominen idiomas originarios.²⁹⁰

Cabe señalar que esta tarea se encontraba pendiente desde el 2011. Por tal motivo, en agosto de 2014, la Defensoría del Pueblo recomendó a la Presidencia del Consejo de Ministros su elaboración y aprobación.²⁹¹ Asimismo, se recordó que la reglamentación de la Ley de Lenguas, al producir efectos en la situación jurídica y en el ejercicio de los derechos colectivos de la población indígena, debía ser sometida a un proceso de consulta previa, de conformidad con las obligaciones derivadas del Convenio N° 169 de la OIT y de la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa.²⁹²

En atención a ello, la Presidencia del Consejo de Ministros identificó en el marco de las competencias y funciones del Ministerio de Cultura, su responsabilidad en la elaboración y la orientación del proceso de reglamentación, sin perjuicio de las acciones de colaboración y coordinación que entablaría con otras entidades como el Ministerio de Educación, debido a la responsabilidad que se le delega en la elaboración, oficialización y actualización del Mapa etnolingüístico.

Posteriormente, en diciembre de 2015, el Ministerio de Cultura presentó una propuesta de reglamento de la Ley de Lenguas Originarias, que fue sometido al proceso de consulta previa con participación de las organizaciones indígenas nacionales: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP) y la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP); la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP); la Confederación Campesina del Perú (CCP); la Confederación Nacional Agraria (CNA) y la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA).

289 Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2016-MC.

290 Aedo Rueda, Nelly. «Hacia el respeto de los derechos lingüísticos en el Perú». Disponible en <http://www.defensoria.gob.pe/blog/hacia-el-respeto-de-los-derechos-linguisticos-en-el-peru/>.

291 Oficio N° 0351-2014/DP, del 6 de agosto de 2014.

292 Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa. Artículo 2.- «(...). También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos».

Este proceso, supervisado por la Defensoría del Pueblo, permitió arribar a importantes acuerdos como la reafirmación de sus derechos lingüísticos: contar con una educación en su propia lengua, no ser discriminados por su uso, que las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos cuenten con señalética en su lengua, entre otros derechos.

Asimismo, se acordó la creación del programa «Voces Vivas» cuya finalidad es revitalizar las lenguas en serio peligro de extinción, así como la implementación de servicios públicos con personal que hable y escriba en la lengua originaria de la zona, según su predominancia. Para tal fin se implementará la formación permanente de intérpretes y/o traductores de lenguas indígenas u originarias a cargo del Ministerio de Cultura.

Otro importante acuerdo fue la creación de un grupo de trabajo permanente conformado por el Ministerio de Cultura, a través de la Dirección de Lenguas Indígenas, y las organizaciones nacionales para dar seguimiento al cumplimiento e implementación del Reglamento y las políticas lingüísticas a nivel nacional, regional y local.

Estos constituyen importantes avances en el marco de los derechos lingüísticos de los pueblos originarios. Sin embargo, quedan pendientes la aprobación del Mapa etnolingüístico y la Política Nacional de Lenguas, Tradición Oral e Interculturalidad.

6.4. LA POLÍTICA NACIONAL DE LENGUAS, TRADICIÓN ORAL E INTERCULTURALIDAD

La Ley de Lenguas dispone en el artículo 5 la formulación del Mapa etnolingüístico del Perú, el cual define como «la herramienta de planificación que permite una adecuada toma de decisiones en materia de recuperación, preservación y promoción del uso de las lenguas originarias del Perú». Este instrumento permitiría determinar el carácter predominante de una o más lenguas originarias en el distrito, como unidad mínima, la provincia o la región, a fin de orientar las acciones de los tres niveles de gobierno dirigidas a garantizar los derechos lingüísticos de los pueblos originarios. Sin embargo, a pesar de los avances de coordinación entre el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación y el INEI, su aprobación todavía se encuentra pendiente.

Asimismo, la Ley de Lenguas dispone que el Poder Ejecutivo, con plena participación de las organizaciones indígenas diseñe, formule y apruebe la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad. Para tal fin, la Ley establece ocho lineamientos en los que debe sustentarse la referida política nacional (artículo 12).

El primero está referido a que las tradiciones y expresiones orales son vehículos del patrimonio cultural inmaterial. Este lineamiento busca revalorar las costumbres, conocimientos propios, técnicos o científicos, así como las expresiones culturales, entre otras muchas formas de patrimonio inmaterial debido a que en muchas de las poblaciones indígenas, estas se han ido extinguiendo. Las tradiciones y expresiones orales sirven para transmitir conocimientos, valores culturales y sociales, y una memoria colectiva. Son fundamentales para mantener vivas las culturas.²⁹³

El segundo lineamiento es la consideración de que la lengua es el fundamento de la tradición oral y de la identidad cultural, en razón de que para los pueblos indígenas –y en general para la mayoría de culturas– la lengua no solo constituye un medio de comunicación sino que representa una parte importante en su vida y cultura, así como en la preservación de sus conocimientos, costumbres y otros elementos que forman parte de su identidad étnica y cultural.

El tercero señala que las lenguas originarias constituyen el patrimonio cultural inmaterial de los pueblos originarios. Dicho lineamiento tiene como finalidad garantizar la conservación, preservación y recuperación de estas lenguas, especialmente de las que se encuentran en peligro de extinción, pues como se explica en «Las lenguas del Perú»:

...[son] idiomas que se originaron en un grupo nativo y que son consideradas como Patrimonio Cultural de la Nación por el país. Por su valor cultural y su importancia en el conocimiento y las tradiciones que han seguido desarrollándolas, su preservación y educación es importante para reconocer la multiculturalidad que caracteriza a la nación peruana y para fortalecer la identidad nacional en el país.²⁹⁴

El cuarto lineamiento está referido a la igualdad de derechos que poseen todos los hablantes de las lenguas originarias. Ninguna lengua es superior o tiene más valor que otra. Por tanto, los hablantes de estas lenguas se encuentran en la posibilidad de exigir que se le reconozcan y garanticen sus derechos lingüísticos en su región.

El quinto lineamiento alude a la responsabilidad estatal de garantizar la multifuncionalidad de las lenguas originarias y su calidad de patrimonio cultural inmaterial. Además, integra su salvaguarda en los programas de planificación educativa, cultural y de investigación. De este modo, se espera que el Estado reconozca y garantice diversas funciones de las lenguas, ligadas a la comunicación y también en relación a la preservación y difusión de la cultura indígena.

293 Tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial. Página web UNESCO.

294 Andrade Ciudad, Luis y Pérez Silva, Juan. Las lenguas del Perú. Lima. PUCP, 2009.

El sexto lineamiento se encuentra relacionado con la participación de la población indígena y de la sociedad en su conjunto en el proceso de elaboración de políticas lingüísticas, con la finalidad de promover el desarrollo de la EIB. Si bien a través de este lineamiento se busca garantizar la participación de estos pueblos, conforme lo establecen diversas normas, entre ellas el Convenio N° 169 de la OIT, no solo debe circunscribirse al desarrollo de la EIB sino que debe abarcar diversos espacios públicos y privados en los que se promueva, valore, difunda y se use las lenguas originarias, así como se garantice el desarrollo de los derechos lingüísticos de la población indígena.

El séptimo lineamiento está basado en la obligación del Estado de asegurar, a través de los programas educativos de primaria, secundaria y superior el derecho de todas las personas a hablar una o más lenguas originarias, así como aprender el castellano. Es importante destacar que este lineamiento no toma en cuenta al nivel inicial. Es en este en el que los niños y niñas indígenas –en la mayoría de casos– tienen contacto por primera vez con el castellano a través de sus docentes. Por tal motivo, es fundamental que el Estado garantice también los derechos lingüísticos de estos estudiantes desde los primeros años de vida.

De igual modo, si bien durante los últimos años las instituciones educativas EIB se han constituido en los espacios públicos donde se hace mayor uso de las lenguas originarias, también existen otros ámbitos en los que la población indígena requiere que se desarrolle una ardua labor de promoción y valoración de estas lenguas, con la finalidad de que las personas no afronten barreras que afecten sus derechos.

Por último, el octavo lineamiento hace referencia a la obligación estatal de promover y difundir, a través de sus medios de comunicación, programas en lenguas originarias, así como campañas orientadas a rescatar las tradiciones, expresiones orales y el patrimonio oral del país.

Es fundamental, por ello, aprobar el Mapa etnolingüístico y contar a la brevedad posible con una política nacional de lenguas que permita asegurar un eficaz proceso de fortalecimiento lingüístico, principalmente de aquellas lenguas que se encuentran en peligro de extinción. Para tal fin, es necesario que se promueva y garantice, desde el Estado, el uso social de estas lenguas en diversos espacios públicos que trasciendan las aulas educativas y los núcleos familiares. Ello promoverá un contexto de revalorización y reivindicación de las lenguas originarias que permitirá fortalecer a las identidades originarias y propiciará el desarrollo de la EIB.

Al respecto, cabe señalar que a pesar de haber transcurrido más de cuatro años desde la promulgación de la Ley de Lenguas, la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad aún no ha sido aprobada.

Los gobiernos regionales deben cumplir un rol central en el proceso de garantizar los derechos lingüísticos de los pueblos originarios. Ello es reconocido en el artículo 13 de la Ley de Lenguas, el cual dispone que «los gobiernos regionales, mediante ordenanza y dentro del marco de la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad, aprueban sus propias políticas regionales de lenguas originarias, tradición oral e interculturalidad. Su diseño, formulación e implementación se realiza con el mismo procedimiento establecido para la política nacional».

Según lo informado por la Dirección de Lenguas Indígenas del Ministerio de Cultura²⁹⁵. Ello ha tenido como consecuencia que en la mayoría de Gobiernos Regionales no se hayan iniciado los procesos de elaboración, diseño y posterior aprobación de sus propias políticas de lenguas.

Sin embargo, seis gobiernos regionales (Amazonas,²⁹⁶ Ancash,²⁹⁷ Apurímac,²⁹⁸ Ayacucho,²⁹⁹ Cajamarca³⁰⁰ y San Martín³⁰¹) han tomado la iniciativa de aprobar mediante ordenanzas regionales sus respectivas políticas regionales basados en la importancia de instrumentos para la promoción, conservación, recuperación y uso público de las lenguas originarias que se hablan en sus regiones, así como para garantizar los derechos lingüísticos de su población indígena.

Una revisión de estos documentos permite observar que, pese a haber sido aprobadas con anterioridad a la Ley de Lenguas (salvo la de Ayacucho) entre los principales fundamentos que han adoptado los gobiernos regionales para su emisión se encuentran: la necesidad de reconocer y proteger la diversidad lingüística, el interés por implementar la educación intercultural bilingüe en las instituciones educativas que atienden a la población estudiantil indígena, y finalmente, el cumplimiento de las obligaciones establecidas por las diversas leyes que regulaban, en su momento, el uso de las lenguas originarias.

Las políticas regionales expresadas en ordenanzas son diversas en sus propuestas. En Amazonas, Ancash y San Martín coinciden en el objetivo de lograr una adecuada implementación del uso de sus lenguas originarias por tal motivo y la consideración de que su población es bilingüe, se ha dispuesto la obligatoriedad de la EIB para todas las modalidades y niveles educativos, a excepción de la región San Martín, en la cual solo se aplica para la Educación Básica Regular.

295 Oficio N° 132-2015-DLI-DGPI-VM/MC del 4 de agosto de 2015.

296 Ordenanza Regional N° 264, aprobada el 26 de agosto de 2010.

297 Ordenanza Regional N° 005-2005-REGIÓN ANCASH/CR, aprobada el 12 de mayo de 2005.

298 Ordenanza Regional N° 029-2007-CR-APURIMAC, aprobada el 27 de diciembre de 2007.

299 Ordenanza Regional N° 031-2011-GRA/CR, aprobada el 30 de noviembre de 2011.

300 Ordenanza Regional N° 012-2003-GRACAJ-CR, aprobada el 17 de diciembre de 2003.

301 Ordenanza Regional N° 037-2008-GRSM/CR, publicado el 5 de diciembre de 2008.

Por su parte, Amazonas ha dispuesto, además, que la EIB sea obligatoria para las instituciones educativas privadas, las cuales al igual que las públicas deberán ofrecer a sus alumnos cursos en las lenguas awajún, wampis y quechua, las de mayor predominancia en dicha región. De igual forma, ha ordenado que todas las instancias públicas de la región usen las lenguas originarias. Similar ordenamiento ha sido establecido en Apurímac, donde además, es obligatorio emplear el quechua en todos los medios de publicidad regional y en todos los acuerdos de Consejo y las ordenanzas regionales en sus partes resolutorias, deben ser emitidos en las variantes del quechua, según corresponda a sus provincias.

En Ayacucho, la política regional de lenguas establece un plan de capacitación para que los funcionarios y servidores aprendan el quechua. Para ello la Gerencia Regional de Desarrollo Social y la Dirección Regional de Educación deberán generar los mecanismos necesarios para la capacitación progresiva, obteniendo como resultado un perfil bilingüe e intercultural de todo el personal. En la misma línea, el gobierno de San Martín también dispone la creación de un plan de capacitación para su personal.

Un aspecto que resulta de vital importancia, pero que no ha sido abordado por las referidas políticas regionales es el de la revitalización lingüística. Este es el proceso mediante el cual se procura la realización de diversas acciones que permitan que las lenguas originarias que estén en peligro de extinción sean usadas nuevamente por la población indígena hablante de esta, a fin de evitar su desaparición.

Si bien se han producido avances e iniciativas importantes por parte del Estado en la promoción y difusión de las lenguas originarias, es necesario que estas acciones respondan a un planeamiento estratégico de corto, mediano y largo plazo que permita garantizar los derechos lingüísticos de la población indígena. En ese sentido, se requiere la pronta elaboración y aprobación de una política nacional y, a su vez, de políticas regionales y locales que contribuyan a lograr este objetivo.

CONCLUSIONES

La educación es un derecho reconocido por diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos: la Declaración Universal sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros. En concordancia con dichos instrumentos, el ordenamiento constitucional peruano reconoce a la educación como un derecho fundamental.

Su pleno ejercicio exige que la educación sea de calidad a fin de promover el desarrollo de las múltiples potencialidades de cada persona a través de aprendizajes socialmente relevantes y experiencias educativas pertinentes a las necesidades y características de los estudiantes y de los contextos en los que se desenvuelven.

En el caso de los estudiantes de pueblos indígenas es obligación del Estado garantizarles una Educación Intercultural Bilingüe (EIB) de calidad para que logren desenvolverse adecuadamente en su medio social, así como en otros escenarios socioculturales y lingüísticos. Su implementación debe ser oportuna, sostenida y obligatoria en los tres niveles educativos de la Educación Básica Regular y en las otras modalidades del sistema educativo nacional.

El derecho a la Educación Intercultural Bilingüe se encuentra reconocido en el ordenamiento jurídico nacional por la Constitución Política del Perú, la Ley General de Educación (Ley N° 28044) y la Ley para la Educación Bilingüe Intercultural (Ley N° 27818); y en el ámbito internacional, fundamentalmente en el Convenio 169 de la OIT.

La Defensoría del Pueblo, conforme a su mandato constitucional de defensa de los derechos fundamentales y de supervisión de la administración estatal viene supervisando la implementación de la Política de EIB desde el 2008, habiendo publicado el Informe Defensorial N° 152 «Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú» en el 2011 y el Informe Defensorial N° 163 «Avances y desafíos de la Política de Educación Intercultural Bilingüe» en el 2013.

El presente informe da cuenta de la supervisión realizada entre mayo del 2014 y enero del 2016, a las instancias de gestión de la EIB a nivel nacional, regional y local, a institutos de educación superior pedagógica (IESP) que ofrecen las carreras de EIB y al proceso de consulta previa del Plan nacional de EIB.

Asimismo, con la finalidad de conocer la labor pedagógica de los docentes de las escuelas EIB se supervisó a 23 escuelas primarias que atienden a estudiantes de los pueblos awajún (Amazonas y Loreto), quechua (Apurímac, Ayacucho y Cusco), matsigenka (Cusco), asháninka (Ucayali, Junín y Cusco), shipibo (Lima), shawi (Loreto) y yine (Ucayali) en donde se realizaron entrevistas a la comunidad escolar y se observaron 42 sesiones de aprendizaje de diferentes áreas curriculares.

Esta supervisión ha permitido observar que las políticas educativas orientadas a garantizar el acceso a un servicio educativo a los pueblos indígenas durante muchas décadas no tuvieron un apoyo decidido, habiéndose desarrollado de manera precaria y esporádica. Sin embargo, en los últimos años se pueden identificar importantes avances en la educación intercultural bilingüe.

Avances en EIB

1. Hasta el 2011, el Ministerio de Educación no había identificado con exactitud ni la demanda ni las características del servicio de EIB, no tenía una definición consensuada de escuela intercultural bilingüe ni de los componentes de calidad que esta debía ofrecer. Tampoco había caracterizado al docente de EIB, no contaba con orientaciones para la formulación de propuestas pedagógicas desde un enfoque intercultural bilingüe, y la producción y distribución de materiales educativos parecía hacerse sin planificación alguna.

Por otro lado, en los documentos de gestión había poca claridad respecto de los grupos poblacionales que debían recibir atención en EIB. El Plan Nacional de EIB (Resolución Directoral N° 176-2005-MINEDU) no había sido evaluado ni actualizado desde su publicación. Asimismo, a nivel nacional no existían espacios consolidados que garantizaran la participación de los pueblos indígenas en la definición e implementación de la política de EIB.

La oferta de formación docente en EIB había ingresado a una etapa crítica. En el 2010, solo cinco IESP y cuatro universidades ofrecían en todo el país las carreras de EIB y no se disponía de un diseño curricular para la formación de docentes de inicial EIB ni de primaria EIB. Los resultados de la ECE en comprensión lectora evidenciaban que los estudiantes de las escuelas de EIB tenían los rendimientos más deficientes de nuestro sistema educativo.

En el último quinquenio, sin embargo, el Ministerio de Educación ha buscado revertir esta situación a través de la priorización de la Educación Intercultural Bilingüe. En este sentido, medidas como la aprobación de la Política sectorial de educación intercultural y educación intercultural bilingüe (Decreto Supremo N° 006-2016) y la construcción del Plan Nacional de EIB mediante un proceso de consulta previa son avances fundamentales para garantizar la pertinencia del servicio educativo en un país pluricultural y multilingüe como el Perú.

Asimismo, la creación del Registro Nacional de instituciones educativas de EIB y el Registro de docentes EIB, la constitución de la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (CONEIB) y de la Mesa Técnica de EIB, la elaboración de la propuesta pedagógica de EIB, la implementación de un modelo de acompañamiento pedagógico específico, la formulación de una nueva propuesta curricular para la formación inicial de docentes en EIB, la definición de los escenarios lingüísticos y el modelo de servicio que les corresponde, los estímulos económicos para los docentes de escuelas de EIB y el incremento del presupuesto para la EIB, entre otros, constituyen avances concretos en la implementación de esta política.

2. Es indispensable asegurar la continuidad de estos importantes esfuerzos. Se requiere seguir impulsando la implementación de la Política de EIB y el desarrollo de condiciones favorables para que las escuelas de EIB ofrezcan un servicio de calidad que permita alcanzar el perfil del estudiante establecido en la propuesta pedagógica de EIB.

En este sentido, el Plan Nacional de EIB es un instrumento estratégico y fundamental en la implementación de la Política no sólo por la participación activa que las organizaciones indígenas han tenido en su construcción y el logro de importantes acuerdos sino porque compromete al Estado y a los pueblos indígenas en una ruta a seguir en los próximos cinco años.

Todos estos importantes avances dan cuenta de que se viene transitando de un impulso coyuntural a la Educación Intercultural Bilingüe de una administración gubernamental hacia una efectiva Política de Estado a favor de los estudiantes indígenas. No obstante, todavía hay una serie de desafíos que resultan urgentes abordar a fin de alcanzar una educación indígena de calidad.

Formación docente

3. En relación con la formación docente se han logrado avances importantes en cuanto al incremento del número de ingresantes a las carreras de EIB, de instituciones superiores que ofrecen dichas carreras, desarrollo de acciones de formación en servicio y acompañamiento pedagógico. Sin embargo,

debido a que durante muchos años el Estado no tuvo una política adecuada para educar y formar estudiantes indígenas, aún hay un importante déficit de docentes formados para la EIB. En efecto, preocupa que de 45,186 docentes que laboran en educación básica regular que enseñan a estudiantes indígenas el 94% (42,439) no cuente con formación académica en educación intercultural bilingüe y 40% (17,905) no tenga dominio del idioma originario.

4. El mayor reto que enfrenta el Ministerio de Educación es contar con docentes EIB bien formados. Es destacable que a nivel nacional se haya incrementado significativamente el número de instituciones que forman docentes en EIB (en el 2010 solo cinco IESP ofrecían las carreras de EIB mientras que en el 2015 son 32. En el caso de las universidades, de cuatro en el 2010 se incrementó a 9 en el 2015). A pesar de ello, los institutos pedagógicos y las universidades no están brindando las herramientas pedagógicas y didácticas necesarias para que los futuros docentes puedan desempeñarse adecuada y pertinentemente en ámbitos indígenas. De acuerdo con información recogida por la Unidad de Medición de la Calidad del Ministerio de Educación, el 57% de maestros cuyos estudiantes fueron evaluados en la Evaluación Censal Escolar (ECE) 2014 no pueden leer ni escribir en lengua indígena, el 19% no puede hablar fluidamente en castellano y al 61% la práctica que le resulta más difícil de realizar en su clase es enseñar en aulas multigrado.
5. Todavía no hay una oferta de carreras de formación de docentes en EIB en todas las regiones que cuentan con población indígena ni para todas las lenguas originarias. Por ejemplo Huánuco y Junín no disponen de un centro de educación superior que brinde estas carreras, pese a que aproximadamente tres de cada diez escuelas que existen en dichas regiones son escuelas de EIB. Asimismo, es indispensable diseñar e implementar una estrategia sostenida de formación de formadores que permita atender la demanda y garantizar calidad en la preparación de los mismos.
6. La drástica reducción de estudiantes en las carreras de EIB en el período 2007-2010 debido a la exigencia de la nota 14 para el ingreso generó la disminución de docentes formadores en los institutos que ofrecían dichas carreras. Al no contar con metas de atención, varias de sus plazas fueron reasignadas a otras instituciones, pero una vez que el número de ingresantes volvió a incrementarse, la plana de docentes formadores resulta insuficiente para cubrir la nueva demanda.
7. Si bien es importante que haya cada vez más docentes de EIB, tanto o más importante es que su formación responda a las características y necesidades de los diversos pueblos indígenas de nuestro país. Es fundamental, en consecuencia, la priorización de la formación inicial de docentes EIB para

los tres niveles educativos con elevados estándares de calidad, articulada a una formación en servicio integral y descentralizada. De esa manera, la educación que se ofrezca a los estudiantes indígenas será cada vez más pertinente y mejor contextualizada.

8. Tampoco existe una oferta de formación inicial para la carrera de secundaria en EIB por parte de los IESP. A nivel nacional solo dos universidades ofrecen esta carrera. Sin embargo, es necesario evaluar la calidad formativa en las mismas pues, en la actualidad, no cuentan con un diseño curricular para esta especialidad.
9. La falta de aprobación de una Ley de Carrera Pública Magisterial de Educación Superior Pedagógica no permite a los docentes de los IESP optar por una carrera profesional meritocrática ni a los IESP generar los incentivos para garantizar la permanencia de los mejores docentes formadores. Asimismo, el Diseño Curricular Experimental con el que actualmente se vienen formando los estudiantes de las carreras de EIB en los IESP ha sido objeto de diversas observaciones por parte de especialistas del Ministerio de Educación y de docentes formadores. Entre los principales cuestionamientos se pueden señalar la inconsistencia en la organización curricular, algunos criterios de desempeño contienen procesos de mayor complejidad que las unidades de competencia, a su vez estas no guardan correspondencia con la competencia global. Se cuestiona igualmente el excesivo número de sub áreas y que un mismo currículo garantice el desarrollo de competencias requeridas para Inicial EIB y Primaria EIB

En atención a ello, el Ministerio de Educación ha venido trabajando para superar estos problemas y arribar a consensos en aspectos claves como: los enfoques, las estrategias formativas, la organización del perfil del estudiante, la malla curricular, la gestión del currículo, el desarrollo de capacidades para la gestión de la EIB y la atención de aulas unidocente y multigrado. Por ello, se requiere su pronta aprobación a fin de contar con un marco pertinente y adecuado para la formación de maestros y maestras en las carreras de EIB.

Becas para mejorar la formación docente

10. La decisión de implementar el Programa Beca 18 EIB ha sido un acierto del Ministerio de Educación. De acuerdo con PRONABEC, en el período 2012-2015 se adjudicaron un total de 935 becas a jóvenes hablantes de 14 lenguas indígenas. Asimismo, en el marco de las Becas promovidas por la DIGEIBIRA y el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo, se otorgaron becas de especialización en EIB a 590 docentes formadores de IESP y 97 acompañantes pedagógicos en México y Colombia.

El Programa Beca 18 EIB contribuye a incrementar el número de aspirantes a docentes de EIB por lo que debiera ser fortalecido como un mecanismo para atraer a estudiantes destacados.

En ese sentido resulta fundamental resolver las dificultades que se han identificado en la implementación de este programa, tales como la falta de cobertura de la totalidad de becas ofertadas (en el 2014 se ofertaron 800 becas EIB pero solo 427 estudiantes pudieron acceder a ellas; en el 2015 solo se adjudicaron 423 becas), problemas con el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) al momento de inscribirse para postular a la beca, ponderación de la prueba única, falta de coordinación adecuada entre los responsables regionales de PRONABEC, los IESP y las universidades, demora en el desembolso del dinero para el pago de matrículas de los becarios, falta de asignación presupuestal para el ciclo de nivelación académica y tutoría de los becarios EIB, y casos de abandono de la beca.

Estímulos

11. El ejercicio de la labor docente en condiciones poco favorables suele no ser muy estimulante para los maestros y maestras, más aún para aquellos que deben demostrar tener dominio de dos o más lenguas, conocimiento de la cultura de sus estudiantes y manejo de estrategias para enseñar una segunda lengua y para trabajar en aulas multigrado. En este sentido es importante que el Ministerio de Educación haya decidido otorgar estímulos económicos (bonos) a los docentes que laboran en escuelas de EIB. Sin embargo, es conveniente que en el marco de una política de estímulos estos se amplíen a becas de estudio y especialización, mayor puntaje para contratos y ascensos de nivel en la carrera pública magisterial, y también al mejoramiento de las condiciones de vivienda, alimentación y traslado a las escuelas en las que laboran. Asimismo, sería pertinente establecer estímulos para aquellos docentes que implementan efectivamente la propuesta pedagógica de EIB en el aula.

Acompañamiento pedagógico

12. La implementación del acompañamiento pedagógico en EIB es, sin duda, otro de los avances más importantes del Ministerio de Educación. Esta estrategia de asesoría pedagógica, capacitación y actualización a los profesores, promotores de programas no escolarizados y directores de educación inicial y primaria de instituciones educativas de EIB organizadas en Redes Educativas Rurales tiene el objetivo de fortalecer las competencias priorizadas en el Marco de Buen Desempeño Docente y el perfil del docente de EIB para la mejora de su práctica pedagógica.

De acuerdo con reportes de la DIGEIBIRA, esta estrategia ha coadyuvado a la mejora en el logro de aprendizajes y a una mejor implementación de la EIB. Por ello, sería altamente recomendable ampliarla a un mayor número de escuelas. Actualmente, solamente el 21% de las instituciones educativas (4,112) reciben acompañamiento pedagógico. Los efectos positivos del programa en el aprendizaje de los estudiantes evidencia la necesidad de aumentar su cobertura.

Currículo

13. El Ministerio de Educación desde el 2012 ha estado abocado a la tarea de construir un nuevo currículo para la Educación Básica Regular. Entre tanto, los docentes han tenido que lidiar en la incertidumbre de un panorama en el que el Diseño Curricular Nacional (DCN) estaba vigente parcialmente, una propuesta de marco curricular publicada y consultada hasta en tres oportunidades pero que finalmente no fue aprobada, la publicación de un nuevo documento denominado «Currículo Nacional de la Educación Básica», la existencia de documentos curriculares poco articulados entre sí (Rutas de Aprendizajes, mapas de progreso, sesiones de aprendizaje) y con los Diseños Curriculares Regionales.

Todo ello ha contribuido a que los maestros y maestras tengan serias dificultades para elaborar sus programaciones curriculares y concretar el currículo a nivel de institución educativa y de aula. El problema es particularmente preocupante para los docentes de las escuelas de EIB ubicadas en zonas de difícil acceso geográfico y de comunicación restringida, así como para aquellas que no están focalizadas por red educativa alguna. Sin embargo, la reciente aprobación de un nuevo Diseño Curricular Nacional (Resolución Ministerial N° 281-2016-MINEDU) contribuiría a revertir esta situación.

14. Un aspecto que debe destacarse en el nuevo Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica es el tratamiento específico para la EIB, como se constata en las áreas curriculares y planes de estudios que incorporan las áreas de Comunicación en lengua originaria y castellano como segunda lengua en las escuelas EIB y les asigna una carga horaria específica. Asimismo, en relación con el proceso de diversificación curricular, incorpora en las orientaciones a nivel regional el diagnóstico de las poblaciones educativas que requieren de una EIB. Sin embargo, el área de «Educación religiosa» solo toma en cuenta la perspectiva católica y no incorpora las interpretaciones espirituales y religiosas de los pueblos andinos y amazónicos. De esta manera si un estudiante no quiere recibir la formación católica se exonera del curso, pero perdería dos horas de clases a la semana, debido a que no hay una alternativa.

15. Respecto a los procesos de diversificación regional y local, 15 de 20 direcciones regionales de educación señalaron no contar con un documento que oriente la diversificación curricular a nivel regional. En el caso de las UGEL, el panorama es similar: 63 de las 87 que respondieron el pedido de información, indicaron no contar con dicho documento a nivel local. Siete DRE y 19 UGEL señalaron no haber cumplido con dicha obligación debido a que el actual DCN era objeto de revisión y modificación. Sin embargo, otras instancias de descentralización con apoyo de la DIGEIBIRA y UNICEF elaboraron currículos para la EIB (DRE de Ucayali y Amazonas, UGEL La Convención, región Cusco).

Materiales

16. Los avances del Ministerio de Educación en el proceso de normalización de las lenguas originarias han permitido que 32 lenguas originarias cuenten con un alfabeto oficializado. De las lenguas pendientes de normalización 14 son amazónicas y la mayoría se encuentra en peligro de extinción. En siete de estas lenguas (ocaina, arabela, ticuna, nanti, amahuaca, yaminahua y cauqui) se han registrado 59 instituciones educativas que deberían ofrecer la EIB a 2,733 estudiantes matriculados.
17. Se han elaborado cuadernos de trabajo de EIB para inicial y primaria en 19 de las 32 lenguas normalizadas. Asimismo, se han producido cinco títulos para el aprendizaje del castellano como segunda lengua. Sin embargo, nueve DRE (Amazonas, San Martín, Piura, Moquegua, Madre de Dios, Huancavelica, Loreto, Junín y Lambayeque) y 70 UGEL no han elaborado materiales educativos debido a que no cuentan con el presupuesto para esta función o porque, como indican, otras instituciones, como la DIGEIBIRA, ya los elaboraron.
18. La distribución oportuna y suficiente de los materiales en EIB y su adecuado uso son desafíos pendientes. Ello se evidencia en los resultados de la Evaluación Censal que muestran que 17% de los docentes no usan los materiales y el 30% los usan algunas veces. Nuestra supervisión también permitió observar el bajo uso de los materiales educativos en aula.

Escuelas de EIB

19. La elaboración de la Propuesta pedagógica de EIB es un importante avance pues constituye un marco orientador para los que desarrollan la EIB y requieren contar con elementos conceptuales y operativos básicos y comunes para trabajar en una escuela que desarrolla la Educación Intercultural Bilingüe. Sin embargo, los resultados de la supervisión muestran que existe un grupo importante de docentes y directores que solo la conocen

de manera referencial y que la mayoría de las escuelas supervisadas -que no cuentan con acompañamiento pedagógico- aún no la están implementando. Ello se evidencia, por ejemplo, en la ausencia de diagnósticos sobre la realidad lingüística (el 41% de docentes de EIB que participaron en la ECE 2014 no cumplieron con llenar la ficha de diagnóstico psicolingüístico del estudiante, en tanto que el 49.8% tampoco aplicó la ficha sociolingüística de la comunidad); en la falta de planificación del uso de las lenguas en el aula de acuerdo con los diversos escenarios lingüísticos, en el escaso aprovechamiento de otros espacios de aprendizaje distintos al aula, y en el desconocimiento e inaplicación de los enfoques en que se sustenta dicha propuesta.

20. En las escuelas que no cuentan con acompañamiento pedagógico se observó que el uso del castellano y de la lengua originaria durante el desarrollo de las sesiones de aprendizaje no obedece a una planificación basada en la implementación de la propuesta pedagógica de EIB y el desarrollo de procesos que permitan garantizar los logros del perfil del estudiante. También se observó que se requiere desarrollar diversas competencias en los docentes a fin de que la incorporación del componente cultural en el proceso educativo no se reduzca a elementos de la naturaleza o prácticas folklóricas, sino que permitan su valoración en todas sus dimensiones.
21. Existe una variedad de escenarios lingüísticos configurados por la situación de dominio de las lenguas de los estudiantes. La respuesta pedagógica a estos escenarios es diversa y se configura de acuerdo a la preparación del docente para la implementación de la propuesta EIB. Una de estas situaciones que requiere atención es aquella donde hay estudiantes de diferente pertenencia étnica y de más de dos lenguas originarias en la misma aula.
22. Según el Registro Nacional de instituciones educativas de EIB, de las 11,279 instituciones educativas de EIB del nivel primario, el 81% (9,412) son multigrado, es decir, ocho de cada 10 escuelas primarias de EIB tienen esa característica. No obstante ello y el elevado número de escuelas multigrado en general, el Estado sólo ha implementado una propuesta de atención para multigrado monolingüe en escenario rural, la misma que resulta insuficiente en cobertura y en estrategias de atención diferenciada.

La conducción de los procesos pedagógicos en las escuelas EIB demanda un gran esfuerzo a los docentes que laboran en ellas. Esta labor, se hace mucho más compleja tratándose de escuelas EIB multigrado, pues no solo deben abordar problemas relativos al tratamiento de dos, tres o más grados, con niños que hablan de dos a más lenguas y que tienen diversas culturas, de niveles, ritmos y formas variadas de aprendizaje de los niños y niñas, sino también con problemas de equidad en cuanto a edad, género y etnia.

Un aspecto observado en la supervisión y que viene afectando seriamente el proceso de enseñanza-aprendizaje en las escuelas multigrado es que la mayoría de docentes no brinda a sus estudiantes una atención diferenciada que les permita avanzar en sus aprendizajes de acuerdo con sus propias características y desde el nivel en que se encuentran. La mayoría de docentes de estas escuelas carece de estrategias para la enseñanza y aprendizaje en estas aulas. En pocos casos se observó una planificación sistemática de trabajo diferenciado, alternancia de trabajos grupales e individuales. Lo común son las actividades espontáneas y de carácter expositivo.

En este sentido, es necesario que los procesos de acompañamiento pedagógico y de supervisión cuenten con criterios claros que permitan medir la calidad educativa y perfil del docente -en cuanto al manejo de la lengua y conocimiento de la cultura de sus estudiantes, implementación de la propuesta pedagógica de EIB, manejo de instrumentos y estrategias de enseñanza-aprendizaje, utilización de los cuadernos de trabajo- a fin de individualizar la situación de cada una de las escuelas y plantear estrategias pertinentes orientadas a mejorar el desarrollo de la EIB en el aula.

23. Los avances observados en EIB se han centrado principalmente en primaria. Se requiere un trabajo muy intenso para que en los próximos años se pueda desarrollar una adecuada EIB en inicial y secundaria a fin de garantizar el desarrollo en competencias en lengua originaria y castellano durante todo el ciclo escolar. La falta de la implementación de la EIB en secundaria viene afectando a los estudiantes indígenas en el acceso, permanencia y culminación de sus estudios superiores. Esta es una de las tareas más urgentes pues permitiría garantizar la continuidad educativa de miles de estudiantes indígenas. Para ello, se requiere diseñar un currículo que permita formar a futuros docentes de secundaria, desarrollar un modelo de acompañamiento pedagógico que permita la adecuada atención de los estudiantes indígenas en secundaria, entre otros.
24. Las escuelas de EIB deberían caracterizarse por mantener una estrecha relación con la familia y la comunidad. Una relación centrada en la búsqueda de soluciones a los problemas de la institución y orientada a que los estudiantes desarrollen las competencias que se esperan en la escuela intercultural bilingüe; una relación que promueva que padres y madres de familia, sabios y líderes comunales participen en los procesos de aprendizaje enseñando lo que saben y ejerciendo el rol de vigilancia del servicio educativo.

Sin embargo, de acuerdo con la supervisión, la visión que la mayoría de padres y madres de familia tiene sobre su relación con la escuela es bastante restringida. La circunscriben básicamente a mantener una comunicación cordial con el director y los docentes, a participar en las faenas de trabajo, a

conocer algunos asuntos económicos y administrativos y, en el mejor de los casos, a estar informados sobre el rendimiento de sus hijos. No se constituyen en verdaderos demandantes del derecho a la educación y pocas veces exigen y vigilan que esta sea de calidad. Asimismo, pocas veces comparan sus saberes en aula y no tienen participación activa en las actividades académicas que organiza la escuela. En este sentido constituye un reto que la escuela de EIB responda a los planes de vida de las comunidades. Ello significa que las propuestas educativas deben surgir desde su propia realidad, intereses y necesidades, replanteando el propio rol de la escuela.

Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes

25. La Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) tiene por finalidad obtener información sobre el rendimiento de los estudiantes. En el caso de las instituciones educativas de EIB, esta evaluación se aplica únicamente en comprensión lectora en lengua originaria, y en castellano como segunda lengua, a estudiantes de cuarto grado de primaria de las escuelas que implementan la EIB. Sin embargo, aún no se han diseñado pruebas adecuadas que permitan medir los avances en los escenarios socio lingüísticos definidos por la DIGEIBIRA de los estudiantes de EIB y se sigue usando la declaración del director sobre la implementación de la EIB como criterio para seleccionar dichas escuelas.

Los resultados de las últimas evaluaciones censales muestran que los estudiantes indígenas siguen presentando los resultados más bajos de todo el sistema educativo. No obstante, hay una progresiva mejoría en comprensión lectora en lengua originaria. En el caso de las lenguas andinas (quechua y aimara) el porcentaje de estudiantes que han logrado el nivel “satisfactorio” se ha duplicado, mientras que en lenguas amazónicas el porcentaje en el caso del awajún se ha triplicado y en el caso de los shipibos, cuádruplicado.

En general, el 18% de los estudiantes indígenas evaluados comprende de manera satisfactoria lo que lee en su lengua originaria y el 26.5% lo hace de la misma forma en castellano como segunda lengua. Respecto a la prueba inmediata anterior estas cifras se han incrementado en 11% para el primer caso y en 7.7% para el segundo. Sin embargo, la brecha con los estudiantes no indígenas –el 49.8% comprenden satisfactoriamente lo que leen– es bastante alta.

Gestión descentralizada de la EIB

26. La mayor dificultad en la gestión de la EIB estriba en la ausencia de una propuesta de gestión descentralizada específica que articule los enfoques territorial e intercultural que permita caracterizar la diversidad cultural en el ámbito de intervención de las DRE y UGEL. Una adecuada gestión descentralizada requiere mejorar las condiciones de las instancias

de gestión educativa descentralizada para la atención de la diversidad, incrementando el personal asignado para la EIB, definiendo el perfil del especialista de EIB, brindando el presupuesto necesario para atender la diversidad, así como designando especialistas según lenguas, niveles y modalidades educativas.

En la actualidad, en la mayoría de las DRE y UGEL la responsabilidad de implementar la EIB recae en un solo funcionario. Esta situación se da a pesar de que, por ejemplo, en 22 UGEL nueve de cada 10 de sus escuelas son EIB, o 16 UGEL supervisadas en cuya circunscripción los estudiantes hablan más de una lengua originaria. En este sentido, la Política nacional de EIB debe articularse con las políticas regionales que plantean distintas prioridades de acuerdo con su contexto. Los gobiernos regionales deben ser los principales soportes para la gestión descentralizada de la EIB con el apoyo y asistencia técnica del Ministerio de Educación.

Solo las DRE de Loreto y San Martín cuentan con dos especialistas en EIB. No obstante ello, la cantidad de instituciones educativas que deben atender son disímiles. Así, mientras que en San Martín se debe implementar la EIB en 185 escuelas cuyos estudiantes hablan al menos una de las tres lenguas que existe en dicha región, en el caso de la DRE de Loreto el número de instituciones educativas de EIB es casi seis veces mayor (1,439) y la cantidad de lenguas que se hablan también es superior (23). Por ello, tener dos especialistas para la gestión de la EIB en una región tan diversa y compleja geográficamente resulta insuficiente. También se puede apreciar que en regiones como Huancavelica y Ancash, pese a contar con una sola lengua originaria la cantidad de instituciones educativas de EIB es bastante alto: 1,790 y 2,410, respectivamente.

27. Los gobiernos regionales de Amazonas, Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca y San Martín han tomado la iniciativa de elaborar y aprobar políticas regionales de lenguas originarias con la finalidad de contribuir a una adecuada implementación de la política de EIB en sus regiones. Sin embargo, los demás gobiernos regionales no han asumido un rol protagónico en la gestión de la EIB. Lo mismo viene sucediendo en el tratamiento y uso de las lenguas originarias, así como en los procesos de profesionalización, capacitación y actualización del personal docente de EIB de la región, a pesar de que conforme lo establece el artículo 47 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, son obligaciones de dichas entidades.

Es necesario que los gobiernos regionales trabajen de manera coordinada con sus gerencias o direcciones regionales de Educación y con las UGEL, a fin de definir y gestionar los recursos económicos que permitan garantizar el derecho de los estudiantes de los pueblos indígenas a recibir una educación de calidad.

28. De acuerdo con la información proporcionada por las instancias descentralizadas, siete de 16 DRE y 59 de 87 UGEL realizaron capacitaciones en EIB. Sin embargo, los docentes indican que la mayoría de las capacitaciones no recoge las demandas en capacitación que el personal docente requiere tales como estrategias para la enseñanza en aulas multigrado o manejo de materiales EIB, no son desarrolladas por los especialistas de EIB (solo en 3 de las 7 DRE lo hicieron) e incluso, en algunos casos, han originado la interrupción del desarrollo normal de las clases.
29. En cumplimiento a las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Educación dispuso la creación del «Registro Nacional de instituciones educativas de EIB», que ha permitido contar con información sobre el número de escuelas que deben atender a estudiantes indígenas e implementar la EIB (24,798 instituciones educativas entre las que se encuentran las escuelas de revitalización lingüística). Asimismo, la DIGEIBIRA ha definido los criterios que para identificar a las escuelas que han implementado la EIB de forma efectiva.

Existen otras dos bases de datos, una elaborada por la Unidad de Medición de la Calidad para la selección de escuelas EIB, en la que se aplica la Evaluación Censal de Estudiantes (con 1,866 escuelas) y un «Padrón de instituciones educativas Públicas de Educación Básica Regular del Nivel Inicial Escolarizado, Primaria y Secundaria que aplican el modelo pedagógico de EIB» aprobado por la Resolución Ministerial N° 069-2016-MINEDU y utilizado como único instrumento habilitante para la percepción de la asignación económica otorgada a los docentes que laboran en escuelas EIB (con 15,014 escuelas).

Las dos últimas bases comprenden a las instituciones educativas de EIB que están implementando el modelo pedagógico de EIB, pues según la UMC las escuelas EIB evaluadas en la ECE son aquellas cuyos docentes enseñan a sus estudiantes a leer y escribir en lengua originaria y en castellano como segunda lengua según lo declarado por el director de la institución educativa. En tanto la Resolución Ministerial N° 069-2016-MED señala literalmente que se trata de un padrón de escuelas que «aplican el modelo pedagógico de Educación Intercultural Bilingüe-EIB».

Ante ello, es urgente que el Registro nacional de instituciones educativas de EIB sea reconocido y utilizado como el registro base a nivel del Ministerio de Educación para la toma de decisiones en lo concerniente a la gestión e implementación de la política de EIB. Para tal efecto, es necesario la unificación de criterios entre las diferentes direcciones y unidades del Ministerio de Educación a fin de determinar cuáles instituciones del Registro están implementando efectivamente la EIB y cuáles aún no. Ello tiene incidencia, por ejemplo, en la selección de escuelas que deben recibir acompañamiento

pedagógico en EIB, y en el otorgamiento de incentivos a los docentes de EIB. Asimismo, es necesario garantizar la actualización permanente de este registro con la participación de las DRE y UGEL.

30. El presupuesto destinado a la EIB ha aumentado significativamente de 5 millones en el 2011 a 92 millones en el 2015. Es un importante avance. Sin embargo, todavía resulta insuficiente para ampliar la cobertura y garantizar la calidad de los programas formativos de EIB y en acompañamiento pedagógico, transversalizar la EIB en los tres niveles de educación básica y para que los gobiernos regionales ejecuten actividades orientadas a garantizar el derecho a la educación de los estudiantes indígenas. En la actualidad, la mayor parte de Gobiernos Regionales, debido a la falta de un presupuesto para iniciativas propias -basada en su realidad y contexto regional- se han convertido en meros ejecutores de los planes emanados del ente rector. En consecuencia, los mayores esfuerzos presupuestales para la implementación de la EIB siguen estando centrados fundamentalmente en el Ministerio de Educación.
31. El Ministerio de Educación ha impulsado diversos espacios y acciones para garantizar la participación efectiva de los pueblos originarios en la gestión de la EIB. Una de los más importantes ha sido el proceso de Consulta previa del «Plan nacional de EIB». Este proceso de alcance nacional se inició en octubre del 2015 y ha sido desarrollado de manera participativa y descentralizada en Puno, Iquitos y Lima con participación de más de 90 delegados en cada uno, pertenecientes a las bases de las siete organizaciones nacionales representativas de los pueblos indígenas. Fue calificado, por lo representantes indígenas, como exitoso pues se logró un documento conjunto -con 61 acuerdos y ningún desacuerdo- que compromete al Estado a garantizar la implementación del derecho a la Educación Intercultural Bilingüe.
32. Otro importante espacio de participación ha sido la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (CONEIB), creada a través de la Resolución Ministerial N° 246-2012-ED, en la que la participación constante de las organizaciones indígenas representativas ha permitido recibir aportes para una mejor implementación de la política de EIB.
33. La participación de los pueblos indígenas en el diseño, formulación y ejecución de los diversos planes y proyectos que realizan los gobiernos regionales aun no es mayoritaria, pese a que el Estado y sus diversas instancias se encuentran obligados a promover y garantizar su plena participación en las decisiones que los involucren. Por ello es fundamental el fortalecimiento del componente de participación social en la implementación de la política EIB, no solo desde el rol protagónico de los pueblos indígenas sino también desde la movilización social por la EIB que ponga el tema en la agenda educativa y social a nivel local, regional y nacional.

Políticas intergubernamentales e intersectoriales

34. La Política de EIB, por sí sola, no es suficiente para que los estudiantes indígenas reciban una educación de calidad. Es necesario la implementación de políticas intergubernamentales e intersectoriales que atiendan integralmente a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de los pueblos indígenas. En efecto, aún el 60.4% de las comunidades nativas se encuentra en situación de pobreza. El 51% de ellas no cuenta con un puesto de salud, el 71.9% de niños menores de tres años tiene anemia, mientras que el 55.3% de niños menores de cinco años sufre de desnutrición crónica. De igual modo, el 10% de indígenas amazónicos no cuenta con DNI, lo cual impide que puedan acceder a la prestación de servicios y a programas sociales. En ese sentido, el Estado tiene la obligación de realizar serios esfuerzos a fin de revertir estos indicadores que permitan garantizar condiciones adecuadas para que los estudiantes indígenas puedan continuar con sus estudios.
35. La perspectiva de la educación intercultural contribuye a la reformulación de las relaciones entre los pueblos indígenas, el Estado y la sociedad nacional, lo cual se enmarca en el esfuerzo por construir una sociedad unida en la diversidad, con una visión pluralista, democrática e incluyente. La política educativa del país debe establecer que la educación en y para la diversidad es para todos los habitantes del territorio y no sólo para los pueblos indígenas. Se requiere así que la implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe oriente con efectividad el tratamiento pedagógico de la diversidad en todo el sistema educativo.
36. La reciente aprobación del Reglamento de la Ley de Lenguas (Decreto Supremo N° 004-2016-MC) luego de una importante participación de los pueblos indígenas en el marco de un proceso de consulta previa resulta fundamental pues instituye disposiciones concretas para la promoción del uso de las lenguas en el ámbito público y privado y el ejercicio de los derechos lingüísticos de sus hablantes. Establece también la oficialidad de las lenguas originarias en los lugares donde predominen, lo que demanda que el Estado –a través de sus diferentes dependencias– implemente servicios públicos que atiendan a los ciudadanos en su propia lengua. Así, el Estado garantizará el acceso a la salud, la justicia y educación, en la lengua de más de 4 millones de peruanos y peruanas indígenas.

RECOMENDACIONES

Al Congreso de la República

1. Incrementar el presupuesto destinado a las instancias de la gestión descentralizada encargadas de implementar la Educación Intercultural Bilingüe a fin de mejorar el acceso y la calidad de servicios educativos brindados a los pueblos indígenas en todos los niveles educativos.

Al Ministerio de Educación

2. Garantizar a los pueblos indígenas una educación de calidad a través de la implementación de la política de EIB de manera oportuna, sostenida y obligatoria en todas las direcciones y unidades del Ministerio de Educación, así como en los tres niveles educativos de la Educación Básica Regular y en todas las modalidades del sistema educativo nacional. Esta política debe ser gestionada por los distintos niveles de gobierno en el marco de sus roles, competencias y funciones plenamente definidas.
3. Aprobar e implementar el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y el Modelo de servicio EIB señalando responsabilidades específicas de las direcciones y unidades involucradas del Ministerio de Educación, así como los compromisos y responsabilidades de los gobiernos regionales y locales, generando condiciones para su implementación.
4. Diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación del cumplimiento de la Política nacional de EIB y una estrategia de gestión intrasectorial e intersectorial que contribuya al desarrollo de condiciones favorables para que las escuelas interculturales bilingües desarrollen el perfil del estudiante establecido en la propuesta pedagógica de EIB.
5. Diseñar e implementar un modelo de atención en secundaria EIB flexible, pertinente y oportuno que responda a las necesidades específicas de las y los adolescentes indígenas, dando continuidad al ejercicio de su derecho a una educación pertinente y de calidad. Esta medida requiere de la ampliación del presupuesto asignado para este nivel educativo.

6. Incorporar la filosofía y prácticas culturales, espirituales y religiosas de los pueblos andinos y amazónicos en los diversos procesos pedagógicos del sistema educativo.
7. Diseñar e implementar un Plan Nacional de Formación Docente acorde con la realidad diversa y pluricultural de nuestro país, tal como lo propone el Proyecto Educativo Nacional. Este plan debe garantizar la necesaria articulación entre la Formación Inicial y la Formación en Servicio. Asimismo, debe asegurar la implementación de programas de formación docente de EIB inicial y en servicio a través de diversos modelos formativos, que permitan atender la demanda de EIB en inicial, primaria y secundaria, y cerrar brechas entre la demanda y oferta de docentes bilingües.
8. Reestructurar la Formación Inicial a fin de garantizar la formación de docentes de EIB en función de la demanda según pueblo, lengua y región, así como mejorar la calidad de las instituciones que brindan formación en las carreras de EIB.
9. Promover y supervisar que las instituciones formadoras brinden a los estudiantes de las carreras de EIB una sólida preparación en el tratamiento del enfoque intercultural y desarrollo de competencias orales y escritas en lengua originaria y en castellano, en el desarrollo y empleo de estrategias para el trabajo en aulas multigrado y escuelas unidocentes, en formas y métodos que promuevan la construcción de conocimientos y el diálogo de saberes entre las distintas culturas.
10. Continuar el proceso de fortalecimiento en gestión pedagógica e institucional de los IESP que ofertan carreras de EIB y disponer la creación de carreras de EIB en aquellas regiones que no cuentan con formación de docentes de EIB y en aquellas lenguas originarias para las que todavía no existe oferta de formación inicial.
11. Ampliar y fortalecer el programa Beca 18 - EIB y diseñar estrategias de apoyo a los estudiantes indígenas en el proceso de postulación en consideración a las brechas económicas, geográficas y en la falta de servicios que les afectan. Asimismo evaluar la ponderación de la Prueba Única para estudiantes indígenas que contemple las brechas en el acceso y calidad educativa que el Estado les brinda. Garantizar las condiciones necesarias para la permanencia y culminación de la educación superior por parte de becarios indígenas a través de la implementación de servicios de tutoría intercultural y nivelación académica.
12. Aprobar los nuevos diseños curriculares de formación docente para las carreras de Educación Inicial de EIB y Educación Primaria de EIB y elaborar uno para Educación Secundaria de EIB. Estos diseños curriculares deben garantizar el tratamiento y pertinencia de la diversidad cultural y lingüís-

tica del país y deben estar alineados con el Marco de Buen Desempeño Docente, la Propuesta Pedagógica de EIB y el Currículo de la Educación Básica.

13. Diseñar y aprobar un plan nacional de formación docente en servicio articulado a los planes y programas de Formación inicial. En dichos planes debe evidenciarse la priorización de la atención a docentes de EIB en el marco de la implementación de la Política de EIB.
14. Mejorar la articulación entre el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales, a efectos de conducir adecuadamente la implementación de la política de EIB, especialmente en los aspectos relacionados con la Formación Inicial y la Formación en Servicio de docentes de EIB.
15. Priorizar la atención diversificada de formación en servicio para docentes de EIB a través de la oferta de programas de profesionalización para los que no han terminado la carrera de EIB; programas de titulación para los que habiendo terminado la carrera de EIB no han obtenido aún el título profesional; programas de segunda especialidad en EIB para aquellos que teniendo título, requieren la especialidad de EIB; y programas de actualización para aquellos que ya tienen título en la especialidad de EIB pero deben actualizarse en la propuesta pedagógica y su implementación en las diversas formas de atención del Modelo de Servicio de EIB.
16. Garantizar la ampliación y calidad de los programas de formación en servicio para la atención de docentes pertenecientes a pueblos indígenas con un número de hablantes minoritarios.
17. Asegurar que los procesos de acompañamiento pedagógico y de monitoreo de la implementación de la propuesta pedagógica EIB cuenten con criterios e indicadores que permitan medir condiciones y calidad educativa -perfil del docente en cuanto al manejo de la lengua y conocimiento de la cultura de sus estudiantes, implementación de la propuesta pedagógica EIB, manejo de instrumentos y estrategias de enseñanza, aprendizaje, uso y manejo de materiales educativos- a fin de conocer el avance, plantear estrategias pertinentes y contribuir a la mejora continua de la implementación de la EIB en el aula.
18. Diseñar e implementar un programa de fortalecimiento de capacidades y formación de especialistas para la gestión territorial de la EIB por niveles y modalidades.
19. Continuar con el proceso de normalización de alfabetos y la producción de materiales en lenguas originarias y castellano como segunda lengua para todos los niveles educativos.
20. Incrementar el presupuesto asignado para la distribución de materiales educativos así como la coordinación para la logística respectiva con la uni-

dad de abastecimiento y adquisiciones para realizar un proceso ágil que permita que los materiales educativos lleguen oportunamente al aula y en condiciones adecuadas.

21. Generar un programa para el desarrollo de capacidades en el uso y manejo de recursos educativos, entre ellos los diversos materiales educativos producidos por el Ministerio de Educación a fin de optimizar el empleo de los mismos en su labor pedagógica cotidiana y hacerlos cada vez más pertinentes. Asimismo implementar estrategias que permitan a los docentes desarrollar competencias de lectoescritura en las lenguas originarias que ya cuentan con alfabetos normalizados.
22. Incorporar en los diversos instrumentos que orientan el proceso curricular y los aprendizajes el enfoque intercultural y garantizar su articulación en el marco de un documento curricular nacional. Estos deben permitir el tratamiento de los diversos escenarios lingüísticos. Asimismo, desde el dialogo de saberes, debe permitir el trabajo desde diversas matrices culturales y características de las escuelas.
23. Adecuar las competencias y capacidades del área curricular de educación religiosa establecidas en el Currículo Nacional de la Educación Básica a fin de que sea compatible con los alcances de la Ley N° 29635, Ley de Libertad Religiosa y el Reglamento de Ley de Educación General, el cual propone el reconocimiento de las expresiones religiosas de los pueblos andinos, amazónicos, afroperuanos y otras.
24. Implementar una política de estímulos a favor de los docentes de las escuelas EIB que incluya, además de bonos económicos, becas de estudio para ellos y para sus hijos, pasantías, bonificaciones en el puntaje para los procesos de contratación, ascensos de nivel y reasignaciones, así como mejores condiciones para el desarrollo de su labor pedagógica y su proyecto de vida. Asimismo, incorporar estímulos para docentes que implementan efectivamente la propuesta pedagógica de EIB en el aula.
25. Reconocer y utilizar el Registro nacional de instituciones educativas de EIB como el registro base a nivel del Estado para todas las decisiones que conciernan a la gestión e implementación de la Política de EIB. Asegurar que la Unidad de Medición de la Calidad use el Registro Nacional EIB para la selección de instituciones educativas que deban ser evaluadas en la ECE y las que deban recibir acompañamiento pedagógico así como para el otorgamiento de incentivos a los docentes de las escuelas EIB.
26. Implementar una estrategia de posicionamiento, reconocimiento y valorización de una Educación intercultural para todos y de la EIB, al interior de las diferentes direcciones del Ministerio de Educación, así como en las instancias descentralizadas, de modo que dichas políticas de Estado y sectoriales se implementen de manera integral.

27. Evaluar la pertinencia y eficacia del actual modelo de gestión educativa regional y local, así como la necesidad de reestructurarlos bajo un enfoque territorial y con criterios de coordinación intersectorial, a fin de garantizar atención a la diversidad, implementación efectiva de la Política de EIB y un mejor monitoreo y asesoría a los docentes de las escuelas EIB, especialmente de aquellas que se ubican en zonas de difícil acceso.
28. Continuar fortaleciendo los espacios de participación instalados por el Ministerio de Educación a fin de contribuir a mejorar la implementación de la política a través de la participación, vigilancia y concertación de los pueblos indígenas en la exigibilidad de una EIB pertinente y de calidad.
29. Promover que las reformas de políticas públicas educativas sean realizadas con la participación de los pueblos indígenas, incluyendo la opinión y perspectiva de los niños, niñas y adolescentes indígenas.
30. Brindar asistencia a las organizaciones indígenas que integran los espacios institucionalizados de participación y vigilancia en educación para que fortalezcan sus capacidades, conocimientos y habilidades a fin de analizar, representar y exigir de manera informada el derecho a una educación de calidad.
31. Diseñar e implementar un sistema de gestión del conocimiento que permita la identificación de evidencias, el reconocimiento y difusión de buenas prácticas pedagógicas y de gestión, que retroalimenten las políticas de Educación Intercultural y EIB a escala nacional y regional en contextos diversos. Este debe permitir contar permanentemente y de forma actualizada con información confiable sobre la oferta y demanda nacional y regional de docentes EIB, con información detallada por pueblo, nivel educativo, grado de dominio de las lenguas, formación en EIB, condición laboral, que permita programar metas a nivel nacional y en cada región para las medidas de política de desarrollo magisterial de los docentes en EIB.
32. Determinar la población indígena que requiere estudiar en las modalidades de educación básica alternativa, educación básica especial, educación superior y alfabetización como parte del sistema de información sobre la gestión de la política educativa de la EIB.
33. Asegurar la articulación de los diversos sistemas de información sobre EIB con los otros sistemas que el Ministerio de Educación cuenta o desarrolle con el fin de favorecer una mejor atención y gestión de la EIB a nivel local, regional y nacional.
34. Potenciar el modelo de redes educativas rurales para la atención de todas las escuelas de EIB, incrementando el número de dichas redes a fin de que se constituyan en núcleos de intercambio de experiencias pedagógicas y de gestión, de apoyo mutuo y de desarrollo educativo. Asimismo, desarrollar mecanismos y dotarlas de recursos a fin de que ellas puedan ser una

instancia de apoyo y articule la gestión escolar con las otras instancias de gestión.

35. Diseñar un programa integral especial para la atención al ámbito rural que focalice a las escuelas de EIB más distantes y dispersas a fin de garantizar la atención sectorial como mecanismo para destinar recursos y atender con calidad a las escuelas más aisladas. Ello implica incrementar el presupuesto y distribuirlo con criterios de equidad.
36. Diseñar y aplicar evaluaciones a los estudiantes de pueblos indígenas de acuerdo a sus contextos lingüísticos y que tengan en cuenta no solo una o dos áreas curriculares sino el mayor número de características del perfil del estudiante de EIB establecido en la Propuesta pedagógica. Asimismo, ampliar las evaluaciones a estudiantes de las escuelas EIB que aún no están implementando el enfoque EIB, a fin de obtener información sobre su realidad y necesidades educativas.
37. Transversalizar el enfoque de género en las medidas de política educativa nacional, regional y local que promueva plenamente el derecho a una educación de calidad libre de discriminación de género y de violencia, para todas las niñas, niños y adolescentes, y en particular para las pertenecientes a pueblos indígenas. Esto implica recoger información de la situación específica de las niñas, niños y adolescentes a nivel nacional, regional, local y por pueblo indígena, de modo que se establezcan e implementen políticas, metas, indicadores de género que permitan superar las brechas de equidad y las formas de discriminación que afectan mayormente a las niñas y adolescentes indígenas.
38. Asegurar que las políticas educativas con enfoque de género enfatizan la garantía de la conclusión oportuna de la primaria y secundaria, el cese de la violencia de género en las escuelas, su inclusión en los procesos de formación docente, en el currículo, los materiales y recursos pedagógicos, en la evaluación y la cultura escolar así como en la gestión educativa.

A los gobiernos regionales

39. Evaluar la pertinencia y eficacia del actual modelo de gestión educativa regional y local así como la necesidad de reestructurarlos bajo un enfoque territorial y con criterios de coordinación intersectorial a fin de garantizar la atención a la diversidad, implementación efectiva de la Política de EIB y un mejor monitoreo y asesoría a los docentes de las escuelas EIB, especialmente de aquellas que se ubican en zonas de difícil acceso.
40. Diagnosticar y establecer metas regionales y locales respecto a la implementación de la EIB que permitan orientar, diseñar, implementar y evaluar las acciones dirigidas a reducir las brechas educativas que afectan a la población originaria en todos los niveles y modalidades educativas.

41. Garantizar la participación de los representantes de pueblos indígenas de la región en los Consejos Participativos Regionales (COPARE), en los Consejos Participativos Locales de Educación (COPALE) y en otros mecanismos que garanticen la participación y vigilancia de los pueblos originarios sobre la implementación de la EIB en ámbitos regionales y locales.
42. Apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las redes de instituciones educativas de Educación Intercultural Bilingüe, a fin de mejorar las capacidades didácticas, pedagógicas, lingüísticas e interculturales de los docentes que laboran en escuelas EIB.
43. Elaborar y/o actualizar los diseños curriculares regionales que tomen en cuenta el enfoque intercultural y bilingüe y se articulen con el Currículo Nacional de la Educación Básica.
44. Seleccionar adecuadamente, en el marco de la implementación regional de la política de EIB, a los profesionales que conforman los equipos regionales de formadores y acompañantes pedagógicos que tienen a su cargo los programas de formación y capacitación docente en educación intercultural bilingüe.
45. Mejorar el diseño y 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 docente.
46. Diseñar y desarrollar planes regionales de formación docente continua de alta calidad dirigida a docentes formadores de programas de formación inicial, en servicio y acompañamiento pedagógico.
47. Diagnosticar y desarrollar acciones dirigidas a fortalecer a los IESP que ofertan la carrera de EIB, dotándolos de los recursos materiales, financieros y humanos que requieran para su gestión.
48. Identificar adecuadamente en la etapa de convocatoria de los procesos de contratación o reasignación docente las plazas vacantes que pertenecen a las instituciones educativas de EIB, precisando la lengua originaria y el modelo de servicio de EIB, y garantizando que la publicación de la convocatoria y de las plazas se realice en los medios más idóneos con el propósito de lograr una mayor difusión y alcance entre los pueblos indígenas de la zona.
49. Garantizar la adecuada conformación de los comités de contratación y reasignación docente a fin de que los docentes seleccionados acrediten contar con título profesional en EIB, dominio de la lengua originaria y el castellano, así como conocimiento de la cultura local. Verificar que este proceso se realice para todas las lenguas originarias bajo las que se registren instituciones educativas de EIB.

50. Designar en el cargo de especialista de EIB a docentes que hayan acreditado tener título profesional y formación en EIB, dominio del idioma originario y conocimiento de la cultura indígena de la región o localidad y facilitar los recursos económicos y logísticos que permita incrementar la frecuencia de visitas de monitoreo y asesoría a las escuelas EIB.
51. Diseñar y desarrollar estrategias de formación que permitan contar con el personal –directivos y especialistas pedagógicos- idóneo para la gestión de la EIB, de acuerdo al modelo de gestión establecido en base a las características de la población originaria tales como la cantidad de instituciones educativas registradas como EIB, cantidad de lenguas originarias y la situación de las mismas, entre otras.
52. Asegurar el fortalecimiento de capacidades de funcionarios de las instancias descentralizadas de educación para promover y fortalecer la gestión participativa y vigilancia de una educación pertinente y de calidad.
53. Crear las Comisiones Regionales de Elaboración de Materiales y destinar presupuesto para la elaboración de materiales educativos para la EIB según las necesidades de cada uno de sus territorios, priorizando aquellas lenguas que no han sido atendidas. Asimismo, vigilar y garantizar la distribución oportuna de ellos a todas las instituciones educativas de EIB y desarrollar programas de formación con asistencia de la DIGEIBIRA a fin de asegurar su adecuado uso.
54. Diseñar y aprobar políticas regionales de lenguas originarias, tradición oral e interculturalidad y desarrollen acciones que permitan revalorar el uso de las lenguas originarias en las instancias públicas regionales y locales, y desarrollar acciones de revitalización de las lenguas en peligro o serio peligro de desaparecer, en coordinación con el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Educación.

A los gobiernos locales

55. Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción, en coordinación con la DRE y las UGEL, según corresponda, contribuyendo en la política educativa regional y nacional con un enfoque y acción intersectorial.
56. Promover la diversificación curricular, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica.
57. Construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción de acuerdo al Plan de Desarrollo Regional concertado y al presupuesto que se le asigne.
58. Impulsar y organizar el Consejo Participativo Local de Educación, a fin de generar acuerdos concertados y promover la vigilancia y el control ciudadanos.

59. Asegurar la provisión de recursos económicos para garantizar la implementación adecuada de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe en sus respectivos territorios.

Al Ministerio de Economía y Finanzas

60. Ampliar el presupuesto destinado a nivel del gobierno central, gobiernos regionales y locales para el fortalecimiento de la EIB en inicial y secundaria; la ampliación del acompañamiento pedagógico en EIB en los tres niveles educativos y la formación docente en EIB. Ello a fin de garantizar las condiciones mínimas necesarias para garantizar un derecho a la EIB de calidad.

Al Ministerio de Cultura

61. Aprobar e implementar, en coordinación con el Ministerio de Educación, el Mapa Etnolingüístico y la Política Nacional de Lenguas Originarias en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley N° 29735, Ley de Lenguas Originarias y su Reglamento.

A las Universidades e Institutos de Educación Superior Pedagógico

62. Implementar programas de formación en EIB de calidad bajo un enfoque territorial y en atención a todas las lenguas originarias, de conformidad con los planes de formación docente de EIB.
63. Diseñar mecanismos que garanticen el acceso, permanencia y culminación de estudiantes indígenas a la educación superior, a través de la implementación de programas de nivelación, tutoría y acompañamiento bajo un enfoque intercultural y de género.
64. Mejorar y fortalecer la implementación de la EIB en el proceso pedagógico y de gestión considerando los enfoques de territorio, género e interculturalidad.
65. Incorporar el enfoque intercultural y de género de forma transversal a los currículos de las carreras que ofrecen, a fin de promover el respeto y valoración de las culturas originarias, y formar profesionales que, desde sus distintas disciplinas, contribuyan a garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos de los pueblos originarios.

ANEXOS

Anexo N° 1 Balance del cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el Informe Defensorial N° 152

RECOMENDACIONES DEL INFORME DEFENSORIAL N° 152	AVANCES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Gestión de la EIB	
<p>Recomendación N° 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.</p>	<p>En implementación Aprobación de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe (Decreto Supremo N° 006-2016-MINEDU) y consulta previa del Plan Nacional de EIB al 2021.</p>
<p>Recomendación N° 4 Implementar a nivel nacional un sistema de información sobre la gestión de la política educativa que contenga información actualizada y ordenada del desarrollo de la educación intercultural bilingüe que se ejecuta en las Instituciones Educativas, en las Unidades de Gestión Educativa Local, en las Direcciones Regionales de Educación y en el Ministerio de Educación.</p>	<p>En implementación: Aún no existe un sistema de información pero se cuenta con datos sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Número de instituciones educativas de EIB a nivel nacional. - Número de docentes nombrados y contratados en instituciones educativas de EIB con dominio de la lengua originaria. <p>Asimismo, se dispone del Documento nacional de lenguas originarias del Perú.</p>
<p>Recomendación N° 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.</p>	<p>En implementación Existe una propuesta de Plan nacional de Educación Intercultural Bilingüe que fue consultado con las siete organizaciones indígenas nacionales en el marco de la Ley de consulta previa. La Política Sectorial de Educación Intercultural y EIB dispone que este Plan debería ser aprobado en un plazo máximo de 30 días.</p>

<p>Recomendación N° 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.</p>	<p>En implementación La Propuesta pedagógica de EIB, aprobada mediante Resolución Directoral N° 261-2013-ED, establece los criterios para la definición y caracterización de la escuela EIB e identifica los rasgos generales del docente EIB. Este documento establece, asimismo, lineamientos pedagógicos para la implementación de la EIB, pautas para el desempeño docente así como lineamientos básicos que caracterizan el servicio de EIB. En el 2015 se formuló el Modelo de Servicio EIB (Objetivo estratégico N° 2 del Plan Nacional) diseñado para atender con calidad, equidad y pertinencia la propia diversidad de escenarios socio-culturales y lingüísticos de los pueblos indígenas u originarios, a través de diversas formas de atención pedagógica.^a Actualmente se encuentran en proceso de validación, a la espera de la aprobación del Modelo de Servicio, una norma técnica que orientará las diferentes formas de atención de educación intercultural bilingüe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - EIB de fortalecimiento cultural y lingüístico (Escenarios 1 y 2). - EIB de revitalización cultural y lingüística (Escenarios 3 y 4). - EIB en ámbitos urbanos (Escenario 5).
<p>Recomendación N° 7 Constituir un Comité Consultivo Nacional de la Educación Intercultural y Bilingüe que garantice la participación de los pueblos indígenas en el proceso de toma de decisiones de la gestión educativa mediante sus organizaciones representativas.</p>	<p>Implementada Se constituyó la Comisión Nacional de Educación Intercultural y Bilingüe (CONEIB), a través de la Resolución Ministerial N° 246-2012-ED.^b</p>
<p>Recomendación N° 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.</p>	<p>Pendiente Si bien no se especifica el perfil del especialista de EIB, en el reciente proceso de nombramiento de especialistas de EIB se ha considerado «...su conocimiento del territorio, las lenguas, la cultura o idiosincrasia de la zona» (etapa de entrevista, numeral 2.2, ídem afinidad con el proyecto educativo).</p>

a. La aprobación de este Modelo de Servicio EIB se encuentra en su etapa final (recepción de opinión favorable por parte de las Direcciones de Línea del Ministerio de Educación). De acuerdo con la DIGEIBIRA, será aprobado con Resolución Ministerial.

b. Después de cuatro años de funcionamiento, la CONEIB ha iniciado la revisión de su Reglamento y su organización interna a fin de tener mayor autonomía en la vigilancia de la Política EIB.

<p>Recomendación N° 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.</p>	<p>En implementación En el 2013 y 2014 la Dirección General de Desarrollo de Instituciones Educativas (DIGEDIE), ahora Dirección de Gestión Escolar, organizó e implementó la asistencia técnica a las DRE y UGEL con equipos técnicos integrados por especialistas de las distintas direcciones, entre ellos la DEIB.^c Principales actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2013: talleres regionales de fortalecimiento de capacidades y orientaciones para la gestión del currículo en cuatro (4) áreas fundamentales (comunicación, matemática, ciudadanía y ciencia) dirigido a los especialistas de las DRE y UGEL. Tres (3) talleres en el año (febrero, abril y julio). La DEIB capacitó en la Propuesta pedagógica de EIB y en Rutas de aprendizaje de EIB. - 2014: en coordinación con las regiones se desarrollaron cuatro (4) talleres regionales (febrero, abril, agosto y noviembre) con énfasis en la implementación de los ocho compromisos de gestión establecidos en la Norma técnica 2014. Asimismo, en coordinación con las regiones, se desarrollaron siete (7) rondas de monitoreo y asesoramiento a las regiones (mayo, junio, julio, setiembre, octubre, noviembre y diciembre) orientadas a fortalecer la cadena formativa de los especialistas de las DRE y UGEL, además de la implementación de los compromisos de gestión escolar. - 2015: la DIGEIBIRA en convenio con la PUCP, desarrolló el curso virtual "Pertinencia intercultural en la gestión de la educación pública", dirigido a 199 funcionarios de las UGEL seleccionados por el Ministerio de Educación, pertenecientes a 23 regiones del país.
<p>Recomendación N° 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.</p>	<p>En implementación El presupuesto se incrementó de 5 millones de soles en el 2011 a 92 millones de soles en el 2015, destinados principalmente a materiales educativos y acompañamiento pedagógico. Desde el 2014 se otorga el Bono Bilingüe a los docentes nombrados en escuelas EIB en el marco de la Ley de reforma magisterial. (S/ 50.00 para todos los docentes que labora en escuelas EIB y S/ 100.00 adicionales a los docentes bilingües que hablan la lengua originaria). Para el acompañamiento en EIB (modelo ASPI) en el presente año se ha transferido a las regiones alrededor de 82 millones de soles. No obstante, todavía se requiere invertir en el mejoramiento de los procesos de Formación inicial y en Servicio de docentes EIB, así como en asesoría y monitoreo a los mismos.</p>

c. Para este efecto se conformó el Equipo de Asistencia Técnica de la DEIB.

Identificación de la oferta y la demanda de EIB	
<p>Recomendación N° 2 Identificar a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos indígenas (según pueblo indígena, condición sociolingüística y ubicación geográfica) que requieren una educación intercultural bilingüe, en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales.</p>	<p>En implementación A través de la Resolución Ministerial N° 630-2013-ED se aprobó la creación del Registro nacional de instituciones de Educación Intercultural Bilingüe; de Instituciones Educativas de Educación Intercultural y el Registro nacional de docentes bilingües de lenguas originarias del Perú.</p>
<p>Recomendación N° 3 Determinar, en base a la demanda educativa de los pueblos indígenas, y en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales, lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<p>En implementación Actualmente este Registro se encuentra en proceso de actualización y se está a la espera de la aprobación de los siguientes documentos normativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Norma técnica para la actualización del Registro de instituciones educativas de educación básica regular y técnico productiva que deben ofrecer el Modelo de Servicio de EIB. • Norma técnica para la identificación y reconocimiento de instituciones educativas de educación básica regular y técnico productiva que ofertan una educación EIB. • Norma técnica que establece los lineamientos para el proceso de Evaluación de dominio en lenguas originarias.

Currículo	
<p>Recomendación N° 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.</p>	<p>Pendiente A pesar de haberse aprobado el nuevo Currículo Nacional de la Educación Básica.</p>
<p>Recomendación N° 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.</p>	<p>En implementación El Ministerio de Educación avanzó en la construcción de un Marco curricular y posteriormente, del currículo nacional de la Educación Básica, recientemente aprobado y que entrará en vigencia el 2017. La DEIB ha elaborado una Guía de planificación curricular denominada «Cómo organizamos y planificamos el trabajo curricular en una Escuela de Educación primaria intercultural bilingüe». Está en preparación la Guía para educación inicial. Estos instrumentos proponen orientaciones para la EIB en las diversas áreas curriculares.</p>

<p>Recomendación N° 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.</p>	<p>En implementación El componente pedagógico de las diversas formas de atención del Modelo de Servicio de EIB contiene orientaciones para la diversificación curricular. La forma de atención de la EIB de fortalecimiento cultural y lingüístico se encuentra en implementación en las escuelas de EIB focalizadas para recibir acompañamiento pedagógico. Y las formas de atención EIB de revitalización, así como la EIB urbana se encuentran en proceso de validación en las escuelas seleccionadas. La Guía de planificación curricular denominado: «Cómo organizamos y planificamos el trabajo curricular en una escuela de educación primaria intercultural bilingüe» es un instrumento que proporciona criterios técnicos para la diversificación curricular. Formulación de los Lineamientos para el mejoramiento del servicio educativo multigrado rural aprobado mediante la Resolución de Secretaría General N° 256-2016-MINEDU. Estos lineamientos contemplan orientaciones específicas para las escuelas de EIB multigrado. Aprobación de los «Lineamientos que regulan las formas de atención diversificada en el nivel de Educación Secundaria de la Educación Básica Regular en el ámbito rural» (Resolución de Secretaría General N° 040-2016-MINEDU).</p>
--	--

<p>Formación Inicial</p>	
<p>Recomendación N° 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 EIB en las regiones que lo necesiten.</p>	<p>En implementación Se ha incrementado el número de instituciones que forman docentes en EIB. En el 2010 solo cinco IESP ofertaban las carreras de EIB mientras que en el 2015 son 32. En el caso de las universidades, de cuatro en el 2010 se incrementó a 9 en el 2015. Sin embargo, aún no hay oferta de carreras de EIB en todas las regiones que cuentan con población indígena, así como para todas las lenguas originarias. 200 docentes de educación inicial sin título y promotoras comunitarias de la zona amazónica se encuentran actualmente en el tercer año de profesionalización en programas de formación inicial en EIB en tres IESP amazónicos.</p>
<p>Recomendación N° 12 Promover el acceso de los jóvenes indígenas a las carreras de EIB, 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 cultura indígenas que se prevé atender.</p>	<p>En implementación De acuerdo con PRONABEC, en el marco del Programa Beca 18 EIB, en el período 2012-2015, se adjudicó 935 becas a jóvenes hablantes de 14 lenguas indígenas. Dichos becarios cursan estudios de Educación en EIB en 8 IESP y en 5 universidades. Sin embargo se requiere implementar medidas que garanticen a los jóvenes indígenas el acceso, permanencia y culminación de la carrera, a través de servicios de tutoría interculturales y cursos de nivelación académica.</p>

<p>Recomendación N° 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.</p>	<p>En implementación En el 2012 se aprobó el Diseño de currículo experimental para las carreras profesionales de educación inicial intercultural bilingüe y educación primaria intercultural bilingüe (Resolución Directoral N° 0223-2012). Entre el 2015 y el 2016, la DIFOID y la DEIB elaboraron nuevos diseños curriculares para las carreras de educación inicial en EIB y primaria en EIB que deberán reemplazar al de carácter experimental.^d Su oficialización, sin embargo, está pendiente.</p>
---	--

Formación en Servicio	
<p>Recomendación N° 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.</p>	<p>En implementación Ejecución del Programa de especialización en EIB, en convenio con la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, dirigido a docentes formadores de IESP que oferta las carreras de EIB de 18 regiones del país. Se requiere continuar y ampliar la cobertura. En el 2016, 175 docentes formadores reciben esta especialización.</p>
<p>Recomendación N° 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.</p>	<p>En implementación En el 2012 y el 2013 se diseñó el Soporte Pedagógico Intercultural (SPI), dirigido a escuelas de EIB como una estrategia de formación en servicio específica para la EIB. Entre el 2014 y el 2015 se implementó y validó el SPI en 49 redes educativas rurales, atendiendo a 1,005 escuelas y 2,233 docentes con la participación de 300 ASPI). En el 2016 el modelo de SPI ha sido incorporado en el programa presupuestal PELA, como una intervención priorizada que atenderá a 4,112 escuelas de EIB y 9,172 docentes, con la participación de 1,184 ASPI. Tal como lo refieren estudios del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Educación, la implementación del acompañamiento en EIB a través del SPI es una importante estrategia que permite mejorar los aprendizajes de los estudiantes indígenas. Sin embargo, en la actualidad solo llega a cubrir el 23.5% de escuelas de EIB. La Dirección General de Desarrollo Docente (DIGEDD) informó que estaba elaborando el documento «Horizontes formativos de docentes en EIB», herramienta que permitirá «otorgar sistematicidad, consistencia y coherencia al diseño e implementación de las políticas de formación docente y la concreción de la propuesta pedagógica de EIB, así como su sostenibilidad en el tiempo». No obstante su importancia, no ha sido aprobado. A pesar de su necesidad y relevancia, el país aún no cuenta con un Plan nacional de formación docente en servicio, y tampoco con lineamientos de política para este tipo de formación.</p>

d. La DEIB entregó a la DIFOID la propuesta curricular que incluye: el modelo curricular, el plan de estudios y la malla curricular, con una propuesta de plan de implementación.

Contratación y reasignación docente	
<p>Recomendación N° 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:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. <p>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.</p>	<p>En implementación Desde el 2011, se incorporó la exigencia del requisito de dominio del idioma originario por parte de los postulantes a las plazas de EIB, en las normas de contratación de docentes. Pendiente en el tema de reasignación docente.</p>

Materiales educativos	
<p>Recomendación N° 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.</p>	<p>En implementación Existe un Plan de cobertura en la dotación de materiales Educativos de EIB (2013-2021), que contempla una atención progresiva hasta alcanzar la cobertura total de las lenguas originarias en las que hay estudiantes con lengua materna una originaria. Al 2016 se ha elaborado materiales educativos en 19 lenguas originarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 32 lenguas originarias cuentan con alfabetos oficiales y 14 con manuales de escritura. - Para educación inicial, 38 títulos de cuadernos de trabajo en 19 lenguas originarias a estudiantes de IIEE EIB de Educación Inicial. - Para educación primaria: solo 9 pueblos originarios tienen materiales educativos de primer a sexto grado. 222 cuadernos en 19 lenguas originarias, 5 títulos para el aprendizaje de castellano como segunda lengua, 11 títulos de cuadernos para el aprendizaje de lenguas originarias como segunda lengua. Para las aulas del III ciclo de IIEE EIB de 6 lenguas originarias (que incluye el quechua en las variantes collao y chanka) se cuenta con un kit de biblioteca complementaria EIB. - En 10 lenguas originarias solo se tienen cuadernos para primer y segundo grado. Debe completarse a toda la primaria.

Anexo N° 2
Relación de UGEL a las que se solicitó información

N°	DRE	UGEL	Ficha de supervisión	Oficio
1	Amazonas	Bagua	Respondió	Respondió
2	Amazonas	Condorcanqui	No respondió	Respondió
3	Ancash	Aija	No respondió	Respondió
4	Ancash	Antonio Raimondi	Respondió	Respondió
5	Ancash	Asunción	Respondió	Respondió
6	Ancash	Bolognesi	Respondió	Respondió
7	Ancash	Carhuaz	Respondió	Respondió
8	Ancash	Carlos Fermín Fitzcarrald	Respondió	Respondió
9	Ancash	Casma	No respondió	No respondió
10	Ancash	Corongo	Respondió	Respondió
11	Ancash	Huaraz	Respondió	Respondió
12	Ancash	Huari	Respondió	Respondió
13	Ancash	Huarmey	No respondió	No respondió
14	Ancash	Huaylas	No respondió	No respondió
15	Ancash	Mariscal Luzuriaga	No respondió	No respondió
16	Ancash	Ocros	No respondió	No respondió
17	Ancash	Pomabamba	Respondió	Respondió
18	Ancash	Recuay	Respondió	Respondió
19	Ancash	Santa	No respondió	No respondió
20	Ancash	Sihuas	Respondió	Respondió
21	Ancash	Yungay	Respondió	Respondió
22	Apurímac	Abancay	Respondió	No respondió
23	Apurímac	Andahuaylas	Respondió	Respondió
24	Apurímac	Antabamba	Respondió	No respondió
25	Apurímac	Aymaraes	Respondió	No respondió
26	Apurímac	Chincheros	Respondió	No respondió
27	Apurímac	Cotabambas	Respondió	No respondió
28	Apurímac	Graú	Respondió	No respondió
29	Apurímac	Huancarama	No respondió	Respondió
30	Arequipa	Arequipa Norte	Respondió	No respondió
31	Arequipa	Arequipa Sur	Respondió	No respondió
32	Arequipa	Castilla	No respondió	No respondió
33	Arequipa	Caylloma	No respondió	No respondió
34	Arequipa	Condesuyos	No respondió	No respondió
35	Arequipa	Islay	No respondió	No respondió
36	Arequipa	La Joya	No respondió	No respondió
37	Arequipa	La Unión	No respondió	No respondió
38	Ayacucho	Cangallo	Respondió	Respondió
39	Ayacucho	Huamanga	No respondió	Respondió
40	Ayacucho	Huanca Sancos	Respondió	Respondió
41	Ayacucho	Huanta	No respondió	Respondió
42	Ayacucho	La Mar	Respondió	Respondió
43	Ayacucho	Lucanas	Respondió	No respondió
44	Ayacucho	Parinacochas	Respondió	Respondió
45	Ayacucho	Paucar del Sarasara	No respondió	Respondió
46	Ayacucho	Sucre	Respondió	Respondió
47	Ayacucho	Víctor Fajardo	Respondió	Respondió
48	Ayacucho	Vilcashuamán	Respondió	Respondió

Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2021

N°	DRE	UGEL	Ficha de supervisión	Oficio
49	Cajamarca	Cajabamba	No respondió	No respondió
50	Cajamarca	Cajamarca	Respondió	Respondió
51	Cajamarca	Chota	No respondió	No respondió
52	Cajamarca	Cutervo	No respondió	No respondió
53	Cajamarca	Jaén	Respondió	Respondió
54	Cajamarca	San Ignacio	Respondió	Respondió
55	Cusco	Acomayo	Respondió	Respondió
56	Cusco	Anta	No respondió	Respondió
57	Cusco	Calca	Respondió	Respondió
58	Cusco	Canas	No respondió	Respondió
59	Cusco	Canchis	No respondió	Respondió
60	Cusco	Chumbivilcas	No respondió	No respondió
61	Cusco	Cusco	No respondió	No respondió
62	Cusco	Espinar	No respondió	No respondió
63	Cusco	La Convención	No respondió	No respondió
64	Cusco	Paruro	No respondió	Respondió
65	Cusco	Paucartambo	Respondió	Respondió
66	Cusco	Quispicanchi	Respondió	Respondió
67	Cusco	Urubamba	Respondió	Respondió
68	Huancavelica	Acobamba	Respondió	Respondió
69	Huancavelica	Angaraes	Respondió	Respondió
70	Huancavelica	Castrovirreyna	Respondió	Respondió
71	Huancavelica	Churcampa	Respondió	Respondió
72	Huancavelica	Huancavelica	Respondió	Respondió
73	Huancavelica	Huaytara	Respondió	Respondió
74	Huancavelica	Tayacaja	Respondió	Respondió
75	Huánuco	Ambo	Respondió	Respondió
76	Huánuco	Dos de Mayo	No respondió	No respondió
77	Huánuco	Huacaybamba	No respondió	Respondió
78	Huánuco	Huamalies	No respondió	No respondió
79	Huánuco	Huánuco	No respondió	No respondió
80	Huánuco	Lauricocha	No respondió	Respondió
81	Huánuco	Leoncio Prado	No respondió	No respondió
82	Huánuco	Marañón	No respondió	No respondió
83	Huánuco	Pachitea	No respondió	No respondió
84	Huánuco	Puerto Inca	No respondió	No respondió
85	Huánuco	Yarowilca	No respondió	Respondió
86	Junín	Chanchamayo	Respondió	Respondió
87	Junín	Chupaca	Respondió	Respondió
88	Junín	Huancayo	Respondió	Respondió
89	Junín	Jauja	Respondió	Respondió
90	Junín	Junín	Respondió	Respondió
91	Junín	Pangoa	Respondió	Respondió
92	Junín	Pichanaki	No respondió	Respondió
93	Junín	Río Tambo	Respondió	Respondió
94	Junín	Satipo	Respondió	Respondió
95	Junín	Tarma	Respondió	Respondió
96	La Libertad	Pataz	No respondió	Respondió
97	Lambayeque	Ferreñafe	Respondió	Respondió
98	Lambayeque	Lambayeque	No respondió	No respondió
99	Lima	Cajatambo	Respondió	Respondió

Informe Defensorial N° 174

N°	DRE	UGEL	Ficha de supervisión	Oficio
100	Lima	Oyón	Respondió	Respondió
101	Lima	Rímac	No respondió	No respondió
102	Lima	Yauyos	No respondió	No respondió
103	Loreto	Alto Amazonas - Yurimaguas	Respondió	Respondió
104	Loreto	Caballo Cocha	No respondió	No respondió
105	Loreto	Maynas	Respondió	Respondió
106	Loreto	Nauta	No respondió	No respondió
107	Loreto	Putumayo	No respondió	Respondió
108	Loreto	Requena	No respondió	Respondió
109	Loreto	San Lorenzo	Respondió	Respondió
110	Loreto	Ucayali - Contamana	Respondió	Respondió
111	Madre de Dios	Tahuamanu	Respondió	Respondió
112	Madre de Dios	Tambopata	Respondió	Respondió
113	Moquegua	General Sánchez Cerro	Respondió	No respondió
114	Moquegua	Mariscal Nieto	No respondió	Respondió
115	Pasco	Daniel Alcides Carrión	No respondió	Respondió
116	Pasco	Oxapampa	No respondió	Respondió
117	Piura	Huarmaca	No respondió	Respondió
118	Puno	Azángaro	No respondió	No respondió
119	Puno	Carabaya	Respondió	Respondió
120	Puno	Chucuito	Respondió	Respondió
121	Puno	Crucero	Respondió	No respondió
122	Puno	El Collao	Respondió	No respondió
123	Puno	Huancane	Respondió	No respondió
124	Puno	Lampa	No respondió	No respondió
125	Puno	Melgar	Respondió	No respondió
126	Puno	Moho	Respondió	No respondió
127	Puno	Puno	Respondió	Respondió
128	Puno	San Antonio de Putina	No respondió	No respondió
129	Puno	San Román	Respondió	Respondió
130	Puno	Sandia	Respondió	Respondió
131	Puno	Yunguyo	No respondió	Respondió
132	San Martín	Bellavista	Respondió	Respondió
133	San Martín	El Dorado	Respondió	Respondió
134	San Martín	Lamas	Respondió	Respondió
135	San Martín	Moyobamba	Respondió	Respondió
136	San Martín	Picota	Respondió	Respondió
137	San Martín	Rioja	Respondió	No respondió
138	San Martín	San Martín	Respondió	Respondió
139	San Martín	Tocache	No respondió	No respondió
140	Tacna	Candarave	Respondió	No respondió
141	Tacna	Jorge Basadre	No respondió	No respondió
142	Tacna	Tacna	No respondió	Respondió
143	Tacna	Tarata	Respondió	No respondió
144	Ucayali	Atalaya	Respondió	Respondió
145	Ucayali	Coronel Portillo	No respondió	Respondió
146	Ucayali	Padre Abad	Respondió	Respondió
147	Ucayali	Purús	Respondió	Respondió
Total de respuestas obtenidas			87	93

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 de la implementación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe, especialmente, a Daniel Contreras, Gisele Cuglievan, Ivette Arévalo, Daisy Mejía, Yolanda Rojo y Silvia Torres.

A Liliam Hidalgo, Virginia Zavala y María Amelia Palacios cuyos relevantes aportes permitieron enriquecer la presente investigación. A TAREA por el apoyo en la publicación de este informe.

A los directores y equipos técnicos de la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe, y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural, Unidad de Medición de la Calidad, Dirección General de Desarrollo Docente, Programa Nacional de Becas y Créditos Educativos, quienes nos brindaron información y opiniones en las diversas reuniones de trabajo que sostuvimos.

A las y los representantes de los Gobiernos Regionales, las Direcciones Regionales de Educación y de las Unidades de Gestión Educativa Local quienes tuvieron a bien brindarnos la información solicitada a través de entrevistas y oficios.

A las y los representantes de organizaciones indígenas, quienes nos facilitaron el acceso y las coordinaciones con las distintas comunidades visitadas. En especial a la Central Ashaninka del Río Ene por su apoyo en nuestro desplazamiento a las comunidades visitadas en la región Junín.

A los directores y docentes de las instituciones educativas quienes nos facilitaron el ingreso a las aulas para observar el proceso de enseñanza-aprendizaje y conocer de cerca la implementación y los desafíos 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.

De manera especial, a las niñas, niños y adolescentes de los pueblos indígenas, andinos y amazónicos, por permitirnos acompañarlos en las clases y conocer sus opiniones sobre la educación que reciben. Ellos y ellas renovaron nuestro esfuerzo en la tarea de promover y exigir el respeto de su derecho a una educación de calidad, en su lengua y con respeto a su cultura.

Nuestro reconocimiento también a Hagar Ponce Barreda y Jorge Abrego Hinostraza, quienes colaboraron en diferentes etapas y partes del informe, y a Luis Enrique Mendoza Chávez, Héctor Rodríguez Pajares, Margarita Lurdes Sullá Sullá, Leticia Benique Sarayasi y Natalia Rodríguez López por su valioso apoyo en el proceso de sistematización de la información.

Para el desarrollo de este informe se contó con el valioso aporte del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF y del Gobierno de Canadá, a través de Global Affairs Canadá



Canada



DEFENSORIA DEL PUEBLO

Con el auspicio de una canasta de fondos

unicef 
únete por la niñez

Canada 