PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

El rol de las organizaciones indígenas en la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe en Madre de Dios del 2016 al 2023: el caso de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD)

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Betancourt Guerrero, Valeria Fernanda

Asesor(es):

Resmini, Fabio

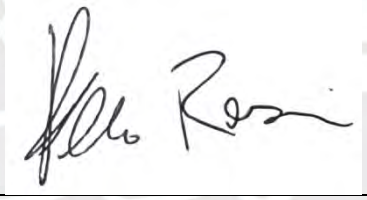
Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, *Resmini , Fabio,* docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación El rol de las organizaciones indígenas en la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe en Madre de Dios del 2016 al 2023: el caso de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) *Betancourt Guerrero, Valeria Fernanda* dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 24%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 08/12/25.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 11 de diciembre del 2025

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: *Resmini , Fabio*	
DNI: CE 006029047	Firma
ORCID: 0000-0002-7489-4030	

Dedicatoria

A las organizaciones indígenas, por su lucha constante para la defensa del derecho a la Educación Intercultural Bilingüe y de los derechos de los estudiantes indígenas.

Agradecimientos

En primer lugar, quiero expresar mi más sincero agradecimiento a la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes, quienes me ofrecieron información clave y de primera mano en mi trabajo de campo para la elaboración de esta tesis. En particular, mi especial gratitud a las encargadas del área de educación Aide Chaeta y Katya Mallea, cuya orientación fue fundamental para conectar con otros actores clave en mi investigación. Igualmente agradezco a los docentes bilingües, autoridades y a la comunidad de Madre de Dios, quienes enriquecieron mi tesis con sus experiencias y conocimientos.

Quiero expresar mi especial gratitud también a mi asesor, Fabio Resmini, quien me orientó a lo largo de estos casi tres años de investigación. Su guía, paciencia y apoyo constante fueron fundamentales para mi formación como politóloga y para la culminación de esta tesis. A mis amigos de la carrera, quienes me brindaron palabras de aliento cuando más lo necesitaba. A mis mejores amigas, Alejandra y Dayana, quienes siempre expresaron su felicidad e interés por los avances de mi investigación. A mis amigos de antropología, a quienes conocí al ser voluntaria en Semana Amazónica, por compartir conmigo nuevas perspectivas.

A mis personas más importantes, mi familia, en especial a mis padres, Guillermo y Milagros, quienes me sostuvieron durante los años de mi carrera y quienes son los más orgullosos con la presentación de esta tesis. A Memo, Ale y Raúl por su apoyo incondicional y por mostrarse también siempre orgullosos en cada paso que doy. A mis abuelitos Betsabe, Chino y Perico, por su amor incondicional. A Chachita, porque todo esto es por ella.

Resumen

La presente investigación abordará el rol que las organizaciones indígenas poseen en la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe en Madre de Dios, analizando el caso específico del rol de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes. Esto se abordará desde una metodología cualitativa, por lo que las entrevistas a actores centrales, como dirigentes indígenas y funcionarios serán clave para el desarrollo de la investigación. Aparte, se analizarán los pronunciamientos y las formas de organización de las organizaciones indígenas para la defensa de esta política. Con dichas herramientas, se responderá a la pregunta: ¿La FENAMAD logra mitigar las brechas de implementación en el caso de la Educación Intercultural Bilingüe en Madre de Dios? Para esto, se analizarán los obstáculos que han existido para dicha articulación, pero también los mecanismos que la han hecho posible. Esta investigación abordará dos problemáticas principales existentes en la implementación de esta política: la deficiente capacidad docente y la poca participación de la comunidad dentro del diseño e implementación de la política. A partir de aquí, se halla que la participación de las organizaciones indígenas se limita a un papel performativo, limitado por actores dentro de la esfera estatal que impulsan iniciativas que dañarían a la EIB a partir de la designación de docentes monolingües. Sin embargo, aún con las limitaciones existentes, las organizaciones indígenas logran cubrir algunos vacíos a pesar del Estado. Así, la incidencia de estas organizaciones en la implementación de esta política, es clave para la continuidad de esta.

Palabras clave: interculturalidad, educación, implementación, estado, indígena

Índice de contenido

Introducción 1
1. Estado de la cuestión 5
1.1. Interculturalidad, multiculturalidad y pluriculturalidad en la región 5
1.2. Educación Intercultural Bilingüe en la región 6
1.3. Obstáculos para la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe 12
1.4. Políticas e iniciativas educativas en la selva peruana y actores involucrados 14
1.5. El rol de las federaciones indígenas en la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe: El caso de la FENAMAD 16
1.6 Nivel de alcance de organizaciones indígenas en América Latina 20
2. Marco Teórico 22
2.1. Enfoque Bottom-up 22
2.2. Diseño Retrospectivo 23
2.3. Burócratas de la calle 25
3. Pregunta de investigación e hipótesis 27
4. Metodología y selección de caso 28
5. Estudio de caso 29
5.1 Diagnóstico 29
5.1.1. Diagnóstico de la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú 29
5.1.2. Rol de las organizaciones indígenas en defensa de EIB 42
5.2 Rol de la FENAMAD en la toma de decisiones 49
5.3 Rol de la FENAMAD en la implementación de la política 54
Conclusiones 59
Referencias bibliográficas 64
Anexos 71
Anexo 1: Comunicado de AIDESEP sobre la “Educación Intercultural Bilingüe en Peligro” 71
Anexo 2: Identificación del problema en “Exposición de motivos” del Proyecto de Ley N° 6464/2023-CR 72
Anexo 3: Data presentada en “Exposición de motivos” del Proyecto de Ley N° 6464/2023-CR 73
Anexo 4: Carta del FENATE al Congreso de la República 74
Anexo 5: Pronunciamiento: ¡En defensa del derecho a la Educación Intercultural Bilingüe! 75
Anexo 6: Estándares Nacionales de Cumplimiento 76
Apéndices 78
Apéndice 1: Actores entrevistados 78
Apéndice 2: Guía de preguntas 79

Índice de tablas

Tabla 1: Etapas del desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe 8
Tabla 2: Hitos en el camino hacia la EIB en el Perú 11
Tabla 3: Cifras de docentes EIB requeridos 32
Tabla 4: Presupuesto dirigido a la DIGEIBIRA 2016-2023 32
Tabla 5: Rendimiento en matemáticas y comprensión lectora (en niveles), según lengua materna, en porcentaje de niños 34
Tabla 6: Instituciones educativas de primaria multigrado y cantidad de estudiantes según el Registro nacional de Instituciones Educativas de EIB 35
Tabla 7: Asignación presupuestal para rubros de la EIB (2017-2018) 38
Tabla 8: Porcentaje de Escuelas EIB con acompañamiento pedagógico 38
Tabla 9: Directivas contra la EIB a analizar 45
Tabla 10: Relación de actores entrevistados 78

Índice de figuras

Figura 1: Estructura Organizativa y Programática FENAMAD.....17
Figura 2: Diseño Prospectivo y Diseño Retrospectivo.....24
Figura 3: Comunicado de AIDESEP sobre la “Educación Intercultural Bilingüe en Peligro”.....71
Figura 4: Identificación del problema en “Exposición de motivos” del Proyecto de Ley N° 6464/2023-CR.....72
Figura 5: Data presentada en “Exposición de motivos” del Proyecto de Ley N° 6464/2023-CR.....73
Figura 6: Carta del FENATE al Congreso de la República.....74
Figura 7: Pronunciamiento: ¡En defensa del derecho a la Educación Intercultural Bilingüe!.....75

Introducción

Durante el siglo XXI, la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) ha ganado mayor legitimidad a comparación de periodos anteriores. En la década de 1930, la EIB había sido considerada una política cuyo objetivo era la homogeneización lingüística, dejando de lado la interculturalidad necesaria que esta acarreaba. En el 2016, este concepto cobra más importancia y se promulga la EIB como una política sectorial. Así, esta fue enfocada desde el Estado en las minorías étnicas y lingüísticas, valorando la diversidad cultural y lingüística y priorizando la interacción entre las culturas de las comunidades nativas peruanas. De esta manera, se busca que los estudiantes reconozcan y entiendan la valía de la lengua indígena que poseen como idioma nativo. A la vez, se busca que ellos aprendan la lengua dominante, el español, como segunda lengua.

En el Perú, el proceso de formulación e implementación de la EIB inició en el 1972. Sin embargo, como menciona Godenzzi (2001) el proceso ha sido débil y muy discontinuo al no haber existido una política lingüística intercultural explícita. Hasta la actualidad, no se ha reconocido la Educación Intercultural Bilingüe como derecho constitucional, sino que se desprende del derecho fundamental a la identidad étnica y cultural (Ordoñez, 2013, p. 87). Esto ha dificultado la implementación de mecanismos adecuados para implementar la EIB correctamente (Ordoñez, 2013). Por esto, las comunidades nativas desconocen las formas de acceder a este derecho y cómo denunciar sus vulneraciones. Asimismo, se carecía de mecanismos constitucionales para exigir la implementación de esta política sectorial.

Ante la ausencia estatal, las Organizaciones No Gubernamentales y organizaciones indígenas han asumido el rol de visibilizar las demandas de los grupos minoritarios señalados y de promover el reconocimiento al derecho a la Educación Intercultural Bilingüe, que va de la mano del reconocimiento del derecho constitucional a la Identidad Cultural. La política ha sufrido desde su creación ataques estatales que propondrían que se extrapolen estrategias de las escuelas EBR (Educación Básica Regular) y que se contraten docentes monolingües en las escuelas bilingües. La contratación de este cuerpo docente ha sido la respuesta del Estado hacia el déficit de docentes bilingües (Vigil, 2022). De hecho, hay dos factores de los que se carece: 1. capacitaciones adecuadas para los docentes EIB junto con el material pertinente

para su desarrollo, y 2. lineamientos o bases claras para la ejecución de políticas lingüísticas interculturales, que sean lo suficientemente explícitas para permitir una evaluación o análisis claro de las políticas para su correcta implementación (Godenzzi, 2001).

De esta manera, uno de los problemas latentes en cuanto a la correcta implementación de esta política es la capacitación inadecuada que se le da a los docentes, así como también las acciones del MINEDU reflejadas en las directivas estipuladas por este ministerio, como el Proyecto de Ley 6464/2023-CR y el Oficio Múltiple N° 00002-202022-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA, cuyo objetivo corresponde a la designación de docentes monolingües a las escuelas bilingües, es decir, las directivas significan propuestas que implicarían un retroceso para la EIB al vulnerar los derechos de los profesores bilingües. Por consiguiente, dificultan que los docentes de gran parte de estas escuelas se encuentren capacitados para impartir educación con respecto a los lineamientos que la EIB propone, adhiriéndose a los objetivos que esta tiene y al contexto cultural que acarrea.

Esta tesis analiza el rol de los movimientos indígenas en el diseño e implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe. Para esto, se estudiará el caso de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD). Este trabajo halla que las organizaciones y federaciones indígenas poseen un papel activo en su incidencia en las políticas públicas implementadas, más no son un actor decisorio. Estas organizaciones y federaciones han actuado como promotoras de la Educación Intercultural Bilingüe al haber sido abandonadas por el Estado. Su actuación ha tenido como finalidad mitigar las fallas de implementación que se han evidenciado, a través de pronunciamientos y denuncias constitucionales que presionan a los organismos institucionales como la Defensoría del Pueblo, al Ministerio de Educación y al Ministerio de Cultura. De igual manera, la presencia de las organizaciones indígenas es un componente importante para hacer frente a las propuestas de los movimientos sindicales de docentes monolingües que optan por la supresión del modelo EIB y la contratación de estos mismos en plazas bilingües.

El caso de estudio de esta tesis es la Federación Nativa de Madre de Dios y Ríos Afluentes, federación que fue la primera en enfocarse en la Educación Intercultural Bilingüe en la selva, aparte de ser la que más incidencia política posee frente al Estado. Asimismo, la FENAMAD ha sido un actor importante en tanto el desarrollo de la educación en Madre de Dios. Aikman menciona que durante muchos

años la FENAMAD ha expresado sus esfuerzos en mejoras para las "escuelas primarias bilingües e interculturales para el pueblo harakmbut de Madre de Dios" (Aikman, 2003, p. 36).

Una de las razones por las que este estudio es pertinente, es que las investigaciones alrededor de la Educación Intercultural Bilingüe se han centrado en su desarrollo en las regiones andinas. Aparte, el estudio del caso de la FENAMAD se considera pertinente al ser la federación que ha tenido un papel significativo en tanto su capacidad de priorizar intereses indígenas, aparte de armonizar la agenda indígena para una mejor inserción en la agenda nacional. Por tanto, será importante estudiar de qué manera la FENAMAD ha incidido en la agenda para eliminar las brechas existentes entre el diseño y la implementación de la política EIB.

Como principales hallazgos, esta tesis evidencia que la FENAMAD, en articulación con la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), mitiga ciertas brechas en la implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe (PSEIB) en Madre de Dios. En la PSEIB, se han identificado dos problemas claves: la falta de capacitación docente y la escasa participación indígena en el proceso decisional. Con el objetivo de que estas problemáticas no sigan agravándose, la FENAMAD ejerce presión sobre el Estado para evitar que procedan con directivas que podrían significar un retroceso para la política.

Esta presión se hace necesaria al existir limitantes como actores dentro del Estado que buscan incorporar intereses gremiales por medio de la promoción de medidas en contra del modelo EIB. Aquí, las organizaciones indígenas cumplen un doble rol respecto a la Educación Intercultural Bilingüe: son convocadas de manera performativa y simbólica a la toma de decisiones sin incidencia real, y, a la vez, suplen funciones estatales en las escuelas bilingües dentro de Madre de Dios, donde la designación docente no suele ser pertinente.

Esta tesis se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta el estado de la cuestión, donde se abordan los conceptos de interculturalidad, multiculturalidad y pluriculturalidad, así como el desarrollo y los principales obstáculos de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en la región. Además, se analiza el contexto de las políticas educativas en la selva peruana y el papel de las federaciones indígenas, con un enfoque particular en la FENAMAD.

En segundo lugar, se desarrolla el marco teórico, el cual introduce las perspectivas del enfoque bottom-up, el diseño retrospectivo y la noción de los burócratas de la calle, que servirán como base analítica para la investigación.

Todo esto buscará responder a la siguiente pregunta: ¿Las organizaciones sociales y federaciones indígenas, expresadas a través de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) logran mitigar las brechas de implementación de la política sectorial de Educación Intercultural Bilingüe a partir de su promulgación en 2016 en Madre de Dios?

Para responderla, se elaborarán y analizarán entrevistas a actores claves, así como se analizarán pronunciamientos de las organizaciones indígenas. Posteriormente, en el estudio de caso, se analiza la participación de la FENAMAD en la implementación de la EIB. Para ello, se realiza un diagnóstico sobre la participación de las organizaciones indígenas en la defensa de la EIB y la situación de esta política en el Perú. Específicamente, se examinará el rol de la FENAMAD tanto en la toma de decisiones como en la implementación de la política educativa en Madre de Dios y la mitigación de las brechas que existen para su ejecución. Una de estas brechas responde al hecho de que los esfuerzos estatales desde la década de 1970 se han orientado a implementar esta política de la mano con una castellanización que afectaría el desarrollo de la educación intercultural bilingüe en la región. En la sección de estudio de caso, se analiza la influencia de los sindicatos que priorizan la educación monolingüe y ejercen presión para la contratación de docentes monolingües en escuelas con modelo EIB.

1. Estado de la cuestión

1.1. Interculturalidad, multiculturalidad y pluriculturalidad en la región

Usualmente los términos interculturalidad, multiculturalidad y pluriculturalidad se confunden por la similitud de su significado. No obstante, son términos que deben ser distinguidos para aclarar la discusión. Tal como menciona Walsh (2005), el término pluriculturalidad refiere a una pluralidad histórica y actual donde diversas culturas conviven en un mismo territorio, sin embargo, no poseen una profunda interrelación equitativa. Esto quiere decir que estas culturas no conviven en un contexto donde puedan relacionarse equitativamente

Por otro lado, Walsh distingue a la multiculturalidad como aquel concepto que refiere a la "multiplicidad de culturas que existen dentro de un determinado espacio, sea local, regional, nacional o internacional, sin que necesariamente tengan una relación entre ellas" (2005, p. 6). Es decir, el término alude a que la sociedad nacional debería funcionar sin conflicto en la coexistencia de múltiples culturas al compartir los mismos derechos (Walsh, 2005), más no interactúan mutuamente entre ellas.

En cambio, la interculturalidad implica, además de todo lo mencionado, la interacción mutua entre las culturas. De esta manera, Walsh distingue a los tres términos mencionados anteriormente, siendo interculturalidad el último que define. A este lo considera como un intercambio entre culturas en condiciones de igualdad, que "busca desarrollar una interacción entre personas, conocimientos y prácticas culturalmente diferentes" (Walsh, 2005, p. 7). La interculturalidad reconoce a la vez las asimetrías sociales y busca su superación mediante el diálogo para la obtención de acuerdos. Asimismo, este debe ser un "discurso preocupado por explicitar las condiciones para que ese diálogo se dé" (Tubino, 2005, p. 3), útil para establecer los lineamientos de las políticas.

Tal como ya se mencionó, la interculturalidad, y una conceptualización clara del término, es esencial para la creación de nuevas políticas públicas que aborden la inclusión de las culturas. Zuñiga y Ansión (1997) señalaron anteriormente la importancia de la interculturalidad para la cohesión entre culturas y la construcción de un proyecto político nacional intercultural y democrático a largo plazo que se resista a los intentos de homogeneización cultural. La interculturalidad se considera clave al implicar la construcción de relaciones racionales entre los ciudadanos que superen desigualdades estructurales. Igualmente, es necesario distinguir estos términos para

el desarrollo de políticas en el Estado peruano. De igual manera, en la región, hay otros ejemplos sobre la interculturalidad y su inclusión en las políticas, casos que serán expuestos a continuación.

En cuanto al caso chileno, la interculturalidad ha sido un tema que se ha retomado con la Educación Bilingüe Intercultural. Esto porque desde el Estado chileno se ha conceptualizado la EIB de la mano con los principios del diálogo intercultural, autoidentificación, y reparación justa (Cañulef y Galdames et al., 2002, citado en Williamson, 2012). De igual manera, estos principios también han estado presentes en otros países de la región, por lo que se volverá sobre este punto en los siguientes acápites.

En resumen, se puede entender que el concepto de interculturalidad es aquel que permite una mayor inclusión equitativa de todas las culturas presentes en un país. Dicho concepto toma en cuenta la interacción constante y su inclusión en las políticas públicas, aparte de priorizar el diálogo intercultural y negociación para la obtención de acuerdos democráticos. No obstante, los tres conceptos -interculturalidad, pluriculturalidad y multiculturalidad- coinciden en la necesidad y priorización de la educación para el correcto desarrollo de cada cultura.

1.2. Educación Intercultural Bilingüe en la región

Siguiendo a López y Küper (1999) el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe en las zonas rurales de la sierra y selva de Latinoamérica tiene su origen en las primeras décadas del siglo XX. Entre los años 30 y 40, nació la iniciativa de educación para la población indígena, la cual fue implementada con un carácter paternalista que buscaba la homogeneización lingüística. Con este fin, se pensaba que el desarrollo exigía “el abandono de todo aquello que supusiera lazos atávicos con una realidad pegada a la tierra y a las tradiciones ancestrales de las cuales se quería y se buscaba emerger” (López y Küper, 1999, p. 17). A parte del paternalismo evidente en estas políticas, se evidencia una clara discriminación hacia lo andino.

Uno de los casos más resaltantes de la región en términos de Educación Intercultural Bilingüe es el de Bolivia. Danbolt (2011) señala que, en Bolivia a partir del 1994, con la implementación de la Ley 1565 se garantizó que los indígenas puedan ser educados en su propia lengua (Danbolt, 2011). En este contexto, las organizaciones indígenas bolivianas demandaron que los aprendizajes en las escuelas indígenas vayan acorde a las particularidades de cada cultura, debido a que

el rendimiento de los estudiantes de estas escuelas era muy bajo y el porcentaje de deserción muy alto (Závala et al., 2007). A partir de estas demandas, el gobierno boliviano adoptó un enfoque con una mayor apertura intercultural en línea con los lineamientos mencionados en el acápite anterior por Williamson (2012), incorporando ahora el diálogo mutuo y equitativo entre culturas.

En cuanto a Chile, la EIB fue planteada en la *ley indígena* promulgada en el 1993, siendo el 1996 el año donde se hace el primer piloto del programa de Educación Intercultural Bilingüe (Riedemann, 2010). Es aquí donde se establecen ciertos ejes, dentro de los cuales está presente la conformación de alianzas con otros organismos para la implementación de la EIB (Huenchullán Arrué 2006, citado en Riedemann, 2008, p. 180). Este proceso aparte de enfrentar la discriminación lingüística, tuvo como objetivo garantizar la inclusión efectiva de las demandas de pueblos indígenas en la agenda nacional.

En esta línea, a partir de las definiciones sobre pluriculturalidad, multiculturalidad e interculturalidad mencionadas en el anterior acápite, se evidencia la relevancia otorgada al enfoque intercultural y cómo se ha instaurado en la región. Lo anterior responde a que los procesos descritos han integrado los lineamientos interculturales y su conceptualización para la cohesión de un proyecto político.

En cuanto al caso peruano, Godenzzi (2001) divide el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe en 5 etapas[1]. La primera inicia en 1972 con la promulgación durante el gobierno de Velasco Alvarado, de la “Ley de Reforma Educativa” que posteriormente formularía la “Política Nacional de Educación Bilingüe”. Esta proponía conectar la enseñanza con “aspectos culturales indígenas a partir de sus formas tradicionales (artesanía, constitución familiar, forma de organización social)” (Ruelas 2021) con lo cual se reconocía la necesidad de adaptar la enseñanza al contexto particular de las comunidades indígenas.

[1] Ver tabla 1

Tabla 1

Etapas del desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe

Etapa	Hito
Primera etapa (1972-1984)	● Ley de Reforma Educativa (Decreto Ley 19326 del 21-3-1972). Sobre esta base, se formula por primera vez una Política Nacional de Educación Bilingüe. ● 1975: se oficializa el quechua por medio del Decreto Ley 21156 del 27-5-1975
Segunda etapa (1985-1989)	● Resolución Ministerial 1218-85-ED que oficializa el alfabeto quechua y aimara ● 1987: Creación de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural, posteriormente desactivada
Tercera etapa (1990 a 1995)	● Nueva Constitución Política del Perú (1993) ● El artículo 17 de esta obliga al estado a fomentar la educación bilingüe e intercultural según las características de cada zona.
Cuarta etapa (1996-2000)	● 1996: Creación de la Unidad de Educación Bilingüe Intercultural (UNEBI), dentro de la Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria ● Diseño de un Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (1997-2000), que se fortalece por distintos grupos de la sociedad civil.
Quinta etapa (2001)	● 2001: La UNEBI se convierte en una Dirección Nacional (Decreto Supremo 018-2001-ED). ● Constitución de un Comité Consultivo Nacional de la Educación Bilingüe Intercultural (Resolución Ministerial N.0 235-2001-ED). ● Definición de un documento sobre Política Nacional de Lenguas y Culturas en la Educación. ● Se elabora un Plan Estratégico 2001-2005 para el desarrollo de la educación intercultural y de la educación bilingüe intercultural.

Fuente: Elaborado a partir de Godenzzi (2001)

La segunda etapa, coincide con la creación de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural, la cual sería desactivada años después. Posteriormente, la tercera etapa, es en la que se establece una política de Educación Intercultural y de Educación Bilingüe. En el artículo 17 de la Constitución Política del Perú del 1993 se “expresa que es obligación del Estado fomentar la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona” (Godenzzi, 2001, p. 300). En la cuarta etapa, que va del 1996 a 2000, se crea la Unidad de Educación Bilingüe Intercultural (UNEBI) y se diseña un Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, priorizando a niños de pueblos indígenas andinos y amazónicos y su entorno.

La última etapa que Godenzzi señala es la que inicia en el 2001, donde la EIB empieza a alcanzar mayor legitimidad. La UNEBI se convierte en Dirección Nacional, y se crea un Comité Consultivo Nacional de la Educación Bilingüe Intercultural lo que tendría mayor poder en la toma de decisiones. Con esto, se elabora un Plan Estratégico 2001-2005, donde se añadirían lineamientos planteados en la Política Nacional de Lenguas y Culturas en la Educación. Así, se contribuiría a un correcto desarrollo de la educación bilingüe intercultural, con especial énfasis en este último concepto.

Ahora bien, hasta el 2011 no hubo más avances respecto a esta política, por lo cual fue significativo que ese año la Defensoría del Pueblo haya presentado el Informe Defensorial 152 (Burga, 2016, p. 17). Este informe resaltó la deficiente implementación de la Educación Intercultural Bilingüe, causada por la poca planificación y pocos datos estadísticos sobre esta. Esto generó un punto de quiebre para los funcionarios y para la nueva gestión que ingresaba a gobernar ese año, puesto que se evidenció con data estadística las deficiencias del sistema educativo de Educación Básica, con especial foco en la Educación Intercultural Bilingüe específicamente.

En el balance realizado el 2010 por el Consejo Nacional de Educación, se identificó que existe una "oferta deficitaria de profesores para la Educación Intercultural Bilingüe" (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 231). En la misma línea, no se había garantizado totalmente que los pocos docentes contratados sean pertinentes con la cultura y la lengua del pueblo en el que laborarían. La Directiva para el Desarrollo del Año Escolar 2010[2] había dispuesto que dos de los requisitos para la contratación de docentes bilingües para poblaciones indígenas era el dominio de la lengua vernácula del lugar donde laborarían y, aparte, el conocimiento de la cultura.

No obstante, a través de la Directiva Nº 012-2010, solo se especificaba el requisito del dominio de la lengua, mas no del conocimiento de la lengua. En el mismo sentido, la Directiva para el Desarrollo del Año Escolar 2010, estableció que los comités de contratación docente debían contar con la participación de un docente bilingüe (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 357), no obstante, luego de la supervisión

[2] Directiva para el Desarrollo del Año Escolar 2010 en las Instituciones Educativas de Educación Básica Técnico Productiva. Aprobada por R. M. Nº 341-2009-ED. Capítulo V. Normas de Carácter Transversal. 1. Interculturalidad y Bilingüismo: «[…] Las DRE y Ugel contratarán a profesores que conozcan la cultura local y dominen la lengua originaria de la comunidad, tanto oral como escrita; y facilitarán su capacitación en EIB»

realizada en aras del Informe Defensorial N° 152, se evidenció que 15 de las 50 UGEL supervisadas no cumplieron dicho requisito.

Si bien los comités de esas 15 escuelas cumplieron el requisito de incluir a un docente bilingüe, no contaron con los criterios mínimos necesarios para realizar la certificación de los docentes, puesto que no se habían instituido estos desde la directiva. Así, se evidenció que los criterios aplicados para evaluar el dominio de la lengua vernácula fueron "los rasgos (físicos), la partida de nacimiento, el uso del vestuario local, la práctica de los valores, así como el compromiso profesional social y ético" (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 358), siendo aspectos que no garantizaban finalmente el dominio de la lengua ni el conocimiento de la cultura, sino que, más bien, reforzaban estereotipos que se reproducen sistemáticamente.

En estos hechos, se puede evidenciar la falta de instauración e institucionalización de criterios específicos y efectivos para la evaluación de los docentes bilingües, lo cual resulta en bajo rendimiento académico de los estudiantes al no entender la lengua de su docente y viceversa. Por esto, al evidenciar las brechas en el ejercicio de la EIB y la falta de mecanismos de certificación de docentes bilingües, este informe fue relevante en el gobierno de turno.

Por otro lado, ese mismo año se crea el Registro de Docentes Bilingües con Lenguas Originarias del Perú (Burga, 2016), junto con un mejor trabajo estadístico para la obtención de mapas y registros de lenguas. En adición a esto, se crea un Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe que se actualiza entre cada tres y cuatro años, para evaluar las demandas específicas de los actores claves como las organizaciones representativas de los pueblos indígenas. Con estos avances -detallados en la tabla 2- en julio del 2016, se aprueba la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe, junto con el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe[3].

[3] DECRETO SUPREMO Nº 006-2016-MINEDU

Tabla 2

Hitos en el camino hacia la EIB en el Perú

Año	Avance
1989	Se promulga la Política de Educación Bilingüe Intercultural
2002	Ley N° 27818, Ley para la Educación Bilingüe Intercultural
2003	Ley N° 28044, Ley General de Educación
2005	La Dirección Nacional de Educación Bilingüe aprueba los “Lineamientos de Política de la Educación Bilingüe Intercultural”
2007	La interculturalidad se incluye como uno de los lineamientos en el Proyecto Educativo Nacional al 2021
2011	El sector Educación adopta la decisión de seguir la ruta que planteó el Informe N° 152 de la Defensoría del Pueblo, el cual instaba a garantizar el desarrollo de medidas que lleven hacia la formulación de una política educativa que atienda y promueva nuestra diversidad cultural y lingüística
2012	Se constituye la Comisión Nacional de Educación Intercultural y Bilingüe (CONEIB), mediante Resolución Ministerial N° 0246-2012-ED, concebida como un espacio de participación para el diseño, formulación, implementación y monitoreo del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe
2016	Se promulga el Decreto Supremo N° 006-2016-MINEDU, que aprobó la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe

Fuente: Recuperado de: Sánchez, M. (2021, p. 11)

La Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe (PSEIB) posee cuatro ejes. En primer lugar, el “Acceso, permanencia y culminación oportuna de estudiantes de pueblos originarios”, seguido por “Currículo pertinente y propuesta pedagógica”, “Formación inicial y en servicio de docentes para la Educación Intercultural para Todos (EIT) y EIB” y “Gestión descentralizada del servicio y participación social en la EIT y EIB” (Ministerio de Educación, 2018a, p. 59). La PSEIB con el objetivo de diversificar el currículo para atender la diversidad cultural de las personas, para lo cual resaltan la necesidad de docentes formados en prácticas pedagógicas con enfoque intercultural y de género (Ministerio de Educación, 2018a).

En la misma línea, se considera que se debe hacer uso de los materiales adecuados en lo cultural y lingüístico para los estudiantes. Es importante resaltar que en este documento sobre la Política sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe elaborado por el MINEDU, se plantea el hecho de que “padres y madres de familia, comuneros, comuneras y representantes de organizaciones indígenas, barriales u otras participan activamente en los diversos niveles de gestión”

(Ministerio de Educación, 2018a, p. 70). Esta participación se refleja, por ejemplo, en la conformación de la Mesa Técnica de EIB e Interculturalidad en el 2012 y en la Comisión Nacional de Educación Intercultural y Bilingüe (CONEIB), la cual sirve para la concertación entre el MINEDU y organizaciones indígenas andinas, amazónicas y afroperuanas para la EIB (MINEDU, 2016). Aparte, desde estas instancias se desarrolla la campaña anual para el Encuentro Nacional de Estudiantes de pueblos originarios y afroperuanos "Tinkuy" (MINEDU, 2025), el cual tiene como objetivo dar a conocer las necesidades y demandas de los estudiantes indígenas de dichos pueblos a través de sus propias voces.

1.3. Obstáculos para la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe

Luego de las recomendaciones y alertas del Informe Defensorial N° 152 el diseño normativo de la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe presenta un marco claro y estructurado. Aún así, su implementación en la práctica enfrenta diversos desafíos.

Uno de estos desafíos para esta implementación, es la asignación presupuestal, la cual es limitada por la voluntad política de los grupos de poder dirigentes que no poseen intereses inmediatos en la educación pública al no ser los principales afectados por el deterioro de esta (Zúñiga y Gálvez, 2002, p. 2). Aparte, existen grupos gremiales insertados dentro del gobierno, tales como los sindicatos de docentes, que priorizan la educación monolingüe. El abandono de estas políticas se refleja en la ausencia del Estado en la implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe, siendo relegada a instituciones no estatales. Tal como menciona Burga (2016, p. 17), han sido las ONG para el desarrollo, organizaciones indígenas y la cooperación internacional las que han contribuido para la implementación de esta política sectorial.

Cabe resaltar la influencia que los grupos de poder poseen en tanto a la implementación de esta política. Zúñiga y Gálvez mencionan que “la educación privada elitista alcanza altos niveles de calidad, de forma que profundiza la escisión de carácter estamental en la sociedad peruana” (2002, p. 2). Entonces, también hay cierta resistencia de parte de la élite política peruana a la implementación de una política que no tenga como objetivo principal la homogeneización de las lenguas hacia el castellano.

Trapnell y Neira (2004, p. 30-32) determinan que otro de los obstáculos fueron aspectos propios del Estado que postergaron la promulgación de esta política sectorial. El centralismo fue uno de los factores causantes de esta demora al no haberse impulsado desde el MINEDU la autonomía local para la gestión de la política de la EIB (Trapnell y Neira, 2004). Tampoco han existido esfuerzos desde el Estado para desarrollar una base de datos que contribuya a determinar la demanda potencial de este tipo de educación. Dicha situación ocasiona que no exista data suficiente sobre la demanda de docentes EIB para su contratación.

De igual manera, desde el MINEDU se deberían crear modelos de gestión distintos a las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y a las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) para que estos tengan un enfoque y adaptación hacia los contextos en los que existen las escuelas EIB. Como ya se mencionó, estas escuelas requieren estrategias especiales que no son las que se usan en las escuelas monolingües del Perú, por lo que las escuelas interculturales bilingües necesitan un modelo de gestión particular.

Ahora bien, una de las primeras evidencias de las fallas en la implementación que se denota dentro del caso de la Educación Intercultural Bilingüe es la extrapolación sobre las maneras para capacitar a los docentes bilingües. Esta inicia entre 1997 y 2000, donde mediante talleres se reforzaban los fundamentos sobre los que se habían planteado las direcciones y unidades de Educación Intercultural Bilingüe (Godenzzi, 2001). Con esto se buscaría obtener estrategias diferentes a las que se utilizan en la Educación Básica Regular (EBR), al entender que las escuelas de Educación Bilingüe Intercultural tienen otras necesidades y se ubican en un contexto diferente con otros objetivos. Sin embargo, se han extrapolado algunas de las estrategias hacia la EIB sin un mapeo previo.

A pesar de que la política de EIB ha sido diseñada priorizando la lengua indígena y propiciando talleres que se impartan hacia los docentes, esta se ha implementado de una manera centralista y sin una correcta evaluación. Esto se ha evidenciado en las estrategias de educación regular impuestas en escuelas multiculturales que ocasionan un bajo rendimiento académico por parte de los estudiantes.

1.4. Políticas e iniciativas educativas en la selva peruana y actores involucrados

García (2017) menciona que una de las primeras políticas educativas implementadas en la selva peruana fueron los proyectos de educación bilingüe, mucho antes de la Ley General de Educación del 1972. El autor menciona que en 1927 la *South American Indian Mission,* estableció su sede en Iquitos, donde se enfocó en el plano escolar. Esto seguido por la creación en 1952 del Sistema de Educación Bilingüe en la Selva, mediante el *Instituto Lingüístico de Verano (ILV)*. No obstante, cabe resaltar que estas iniciativas no tuvieron mayor impacto puesto que desde el Estado se buscaba la homogeneización de las lenguas (García, 2017). Entonces, se puede inferir que más que buscar un desarrollo de la interculturalidad y de respeto a la diversidad y otras culturas, se buscaba homogeneizar en base a la lengua e "instruir" con respecto a lo que las élites consideraban correcto.

Es importante resaltar que la iglesia también fue uno de los actores que llegó a Madre de Dios con las misiones con el objetivo de universalizar la educación. García-Segura (2018) menciona que el Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica fue creado en 1974 por los obispos de la iglesia católica en la selva peruana. En este centro se destacó la promoción de la investigación, pero también el fortalecimiento de la lengua materna indígena y a la vez la búsqueda de una metodología adecuada para la enseñanza del español. Así, se oponían al ILV puesto que, como se mencionó anteriormente, este buscaba la homogeneización de la lengua. Aquí, la lengua materna indígena pasaba a segundo plano, reduciéndose a sólo un instrumento para que los pobladores puedan entender el mensaje religioso.

La Sociedad Zoológica de Frankfurt (FZS) es otro de los actores que ha propiciado la educación intercultural bilingüe en la región. Esta es relativamente nueva a comparación de otras organizaciones o iniciativas, puesto que está operando formalmente desde el 2002. Es uno de los principales aliados de la Dirección Regional de Educación (DRE) de Madre de Dios (MDD), cuya alianza tiene el objetivo de brindar un "servicio educativo pertinente y de calidad dentro del marco de los enfoques ambiental e intercultural" (Herrera, 2021). Por esto, Herrera (2021) menciona que se realizan informes in situ sobre la situación socioeducativa de las poblaciones nativas específicamente alrededor del Parque Nacional del Manu. Con esta información recabada, el trabajo de la FZS es útil para el diseño de las políticas reflejadas en el Proyecto Educativo Regional (PER) de Madre de Dios.

Por otro lado, Trapnell (2008) menciona que han existido iniciativas que han partido desde organizaciones indígenas. El Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP) fue construido en base a la cooperación de Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) y el Instituto Superior Pedagógico “Loreto” en Iquitos. Así, este programa surgió como respuesta a las demandas de los padres de familia que demostraban frustración por el bajo rendimiento de sus hijos.

Como Trapnell señala, FORMABIAP elaboró una propuesta educativa que esté “orientada a promover proyectos de vida basados en los recursos y en la herencia cultural de cada uno de los pueblos indígenas” (Trapnell, 2008, p. 17). Dentro de este programa, existió un diagnóstico a partir del cual se construyó el plan educativo, teniendo en cuenta el rendimiento escolar y el nivel académico de los estudiantes. No obstante, cabe destacar que este programa se cuestionó desde la comunidad educativa al notar que se seguía imponiendo una lógica de desarrollo, mas no se brindaban las herramientas correctas para estudiar la realidad (Trapnell, 2008, p. 20). Entonces, se volvió a replantear el plan nacional inmediatamente para implementarlo.

De esta manera, se puede evidenciar la cooperación de las organizaciones indígenas, tanto como las comunidades, para brindar un mejor servicio de educación a los estudiantes de la zona. Dicha cooperación y articulación entre organizaciones indígenas responden a la falta de atención estatal hacia las demandas progresivas que se van formando desde la comunidad, puesto que, al elaborar un programa docente, existirán cuestionamientos que se deben analizar críticamente para modificar o adaptar dicho programa. Es por esto que estas iniciativas propuestas desde organizaciones indígenas, como lo es en este caso AIDESEP, realizan revisiones críticas a iniciativas que proponen e implementan. Asimismo, resulta esencial resaltar el hecho de que las comunidades indígenas recuperen y resignifiquen sus propias herramientas de las comunidades indígenas como instrumentos para comprender su contexto y sus relaciones comunitarias.

Estas iniciativas parten de organizaciones indígenas y son retroalimentadas por la misma comunidad educativa indígena, lo que permite un mayor conocimiento del proceso abordado y de las posibles mejoras a implementar en sus propuestas e iniciativas. Como ya se evidenció, el Estado en un comienzo inició las políticas educativas en la selva peruana como un método para la homogeneización de las lenguas, sin tomar en cuenta el contexto cultural de cada comunidad.

En la actualidad, existe un marco normativo que exige que el Estado incluya el enfoque intercultural dentro de sus políticas y normativas. Sin embargo, a pesar de que el diseño de las políticas apunta a dichos lineamientos, su aplicación en la práctica no siempre resulta efectiva. Por esto, las iniciativas surgidas desde la sociedad civil pueden lograr aportar una retroalimentación más acorde al contexto, lo cual resulta difícil de alcanzar desde un enfoque tecnocrático estatal.

1.5. El rol de las federaciones indígenas en la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe: El caso de la FENAMAD

La FENAMAD (Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes) es una de las nueve bases regionales de AIDESEP. Es una organización regional fundada en 1982 y representa a 37 comunidades del departamento de Madre de Dios agrupadas en siete pueblos indígenas: Harakbut, Matsigenka, Yine, Amahuaca, Shipibo, Kichwa Runa y Ese Ejas (AIDESEP, 2021). Fue creada por pueblos indígenas Harakbut en un periodo en el que el valor del oro había incrementado, lo cual desencadenó la migración masiva de mineros y actores estatales que atentaban contra los derechos de los pueblos indígenas de Madre de Dios (SPDA, 2020). Así, la federación fue creada con el objetivo de "defender sus derechos [de las comunidades nativas] y promover planes, proyectos y acciones que beneficien a los pueblos indígenas de Madre de Dios" (FENAMAD, 2019).

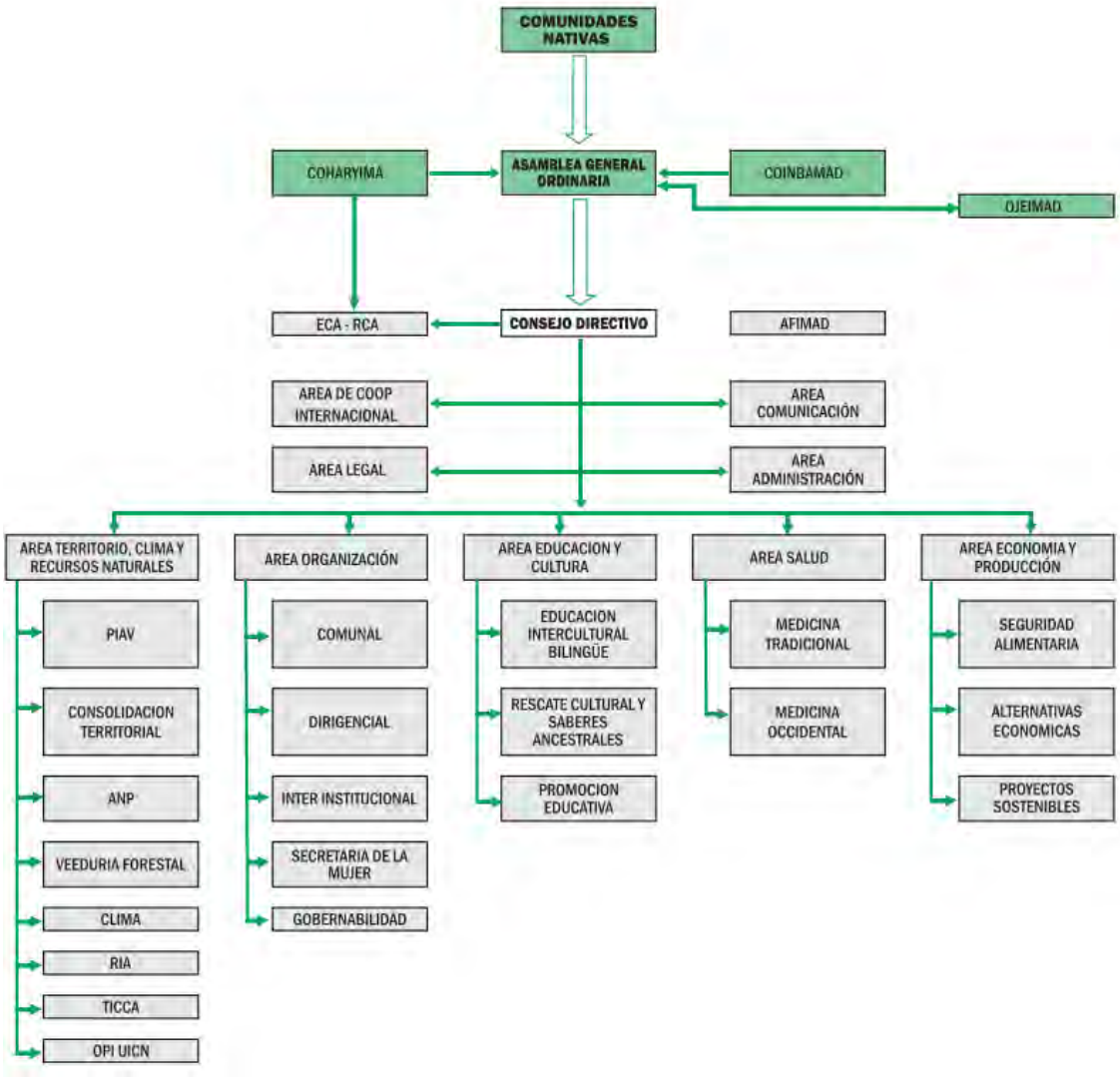
La constitución de la federación permitió la lucha de los pueblos indígenas de Madre de Dios bajo un ideal colectivo y una organización que represente sus demandas. La FENAMAD cuenta también con dos organizaciones intermedias: Consejo Harakbut, Yine, Machiguenga (COHARYIMA) y Consejo Indígena de la Zona Baja de Madre de Dios (COINBAMAD) (FENAMAD, 2019). Esta federación se concentra en la cuenca del río Madre de Dios y "asume la defensa de los derechos indígenas colectivos y fundamentales establecidos en las normativas nacionales e internacionales" asi como "promueve la igualdad entre las comunidades de distinto origen histórico" (FENAMAD, 2022, p. 8).

Año tras año, la FENAMAD fue logrando mayor presencia política e institucional. Al comienzo representaban solo a siete comunidades (Boca Karene, Boca Pukiri, San José de Karene, Puerto Luz, Shiringayoc, Boca del Inambari y la comunidad Yine Diamante), ahora representan a 37 comunidades indígenas existentes en Madre de Dios. Debido al aumento de grupos indígenas dentro de la federación y en vista de la necesidad de expresar las demandas y necesidades en

base a un ideal colectivo, la FENAMAD ha establecido espacios periódicos para reunir a los representantes de cada comunidad indígena para la evaluación de conflictos que afectan a sus comunidades, y para la toma de decisiones colectivas (FENAMAD, 2022). Con este fin, la federación se ha configurado en áreas y sub-áreas responsables de gestión cada área en la que inciden: territorio, organización, educación y cultura, salud, y economía y producción (Gráfico 1: Estructura Organizativa y Programática FENAMAD).

Figura 1

Estructura Organizativa y Programática FENAMAD



Fuente: Recuperado de FENAMAD (2022, p. 20)

La organización de la FENAMAD y la configuración de esta federación, contribuye a una acción más estructurada dirigida al cumplimiento de su objetivo, que es la defensa de las comunidades indígenas de Madre de Dios. Como ya se evidenció en el acápite anterior, las organizaciones indígenas han cumplido un papel importante

en la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe en la selva. Houck señala que una de las federaciones que abogó por la EIB fue la FENAMAD, “por el reconocimiento y derechos como pueblos indígenas oprimidos" (Houck, 2017, p. 11). De esta manera, al formarse la FENAMAD, no existía la educación intercultural en las comunidades selváticas, por lo mediante la creación de becas para escuelas e institutos EIB, dicha federación propició la Educación Intercultural Bilingüe en el 1982, año en el que se creó (Aikman, 2009).

Es así que la FENAMAD es considera la principal promotora de la educación intercultural en Madre de Dios. No obstante, también actúan en otras arenas. De por sí, Fuentes señala que la incidencia de la FENAMAD en Madre de Dios es alta por su “participación política indígena y su capacidad para posicionar los intereses indígenas a la par con las políticas que se implementan en la región”, siendo reconocida como un agente “articulador de la agenda indígena en la política regional” (Fuentes, 2018, p. 41).

Por esto, ha sido necesaria su incidencia en la construcción de relaciones del Estado con los ciudadanos de la región, las cuales fueron posibles al actuar tanto en el ámbito educacional -como uno de los primeros actores que han tenido interés en implementar la Educación Intercultural Bilingüe- y también en los ámbitos de salud, a la agricultura y al ambiente.

En esta línea, es resaltante comprender que la FENAMAD fue fundada en una de las épocas más críticas de la historia de Madre de Dios, donde el alza del precio del oro dio paso a una ola de migraciones que buscaban este metal y desconocían sobre derechos indígenas (FENAMAD, 2022), por lo cual se generaron conflictos socioambientales por el rechazo de los pueblos hacia estas actividades extractivas.

En el marco de estos conflictos, FENAMAD señala fueron testigo de los intentos de las empresas transnacionales para acaparar los territorios de la zona, quienes también suspendieron el “proceso de reconocimiento de comunidades nativas y su titulación de tierras” (2022, p. 12). Aparte, es clave mencionar que esta federación es multiétnica por la dispersión geográfica de las comunidades indígenas Harakmbut (García, 2003, p. 278). Entonces, con estos conflictos presentes, en 1982 las comunidades indígenas identificaron la necesidad de crear una organización al existir esta lejanía geográfica entre las comunidades, que requería la unión constante entre los pueblos de la zona alta y la zona aurífera. Es así que la articulación entre las comunidades Harakmbut permitiría expresar las demandas conjuntas y articularse con

otros actores para gestionar soluciones. Se creó así la FENAMAD en representación de Madre de Dios y sus intereses, teniendo su primer congreso en 1982.

La relación con AIDESEP se evidencia desde los inicios de la federación. FENAMAD es una de las nueve bases regionales de dicha asociación, por lo que AIDESEP financió y asesoró a la federación en el periodo en el que esta no poseía financiamiento externo. Asimismo, AIDESEP reúne a 109 federaciones, lo que facilita la comunicación y articulación entre la FENAMAD y otras organizaciones, con el fin de construir un ideal colectivo. La federación (2022) señala que años atrás, el gobierno había retirado el financiamiento económico de la ONG Oxfam -quienes solventaban económicamente ciertos servicios en Madre de Dios- por supuestos financiamientos al terrorismo por parte de esta.

Entonces, la FENAMAD para sus primeros años se había quedado sin apoyo económico, por lo que con sus propios medios y actividades coordinadas con AIDESEP creó el primer programa de becas para estudios de educación secundaria en la ciudad de Puerto Maldonado (FENAMAD, 2022). Esta es una de las primeras iniciativas que la FENAMAD tuvo en Madre de Dios. Otra de las iniciativas de la FENAMAD respecto a la educación fue su convenio con universidades como la UNAMAD, UNSAAC y los institutos “Jorge Basadre” y “Superior Pedagógico”. El objetivo de estas iniciativas fue facilitar la educación superior a jóvenes indígenas del territorio.

En línea con esto, entre los objetivos de FENAMAD (2022) se encuentran la defensa y la promoción del derecho a la educación intercultural bilingüe de los pueblos indígenas en sus propias lenguas y culturas, así como el establecimiento de un sistema de becas para la población indígena en los tres niveles: primario, secundario y superior. Uno de los principales lineamientos de la política es el fortalecimiento de la calidad educativa a través de un enfoque intercultural, empleando estrategias que valoricen la identidad cultural, la lengua materna y la diversidad.

Para alcanzar estos objetivos, es fundamental considerar la relación de FENAMAD con actores externos. La federación mantiene una relación fluida con el Ministerio de Educación, la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (DIGEIBIRA) y la Dirección Regional de Educación (DRE). No obstante, persisten las deficiencias en su territorio puesto que los estudiantes del nivel secundario no reciben educación con enfoque intercultural en su nivel educativo. Esta situación se debe, en gran medida, a

la falta de financiamiento. Es importante resaltar la limitada articulación con otros actores que permitan subsanar estas problemáticas identificadas.

1.6 Nivel de alcance de organizaciones indígenas en América Latina

Las organizaciones indígenas poseen estructuras articuladas lideradas por sus propios gobiernos indígenas, aparte de estructuras comunitarias que aseguran el funcionamiento de los sectores necesarios[4] para la comunidad (CEPAL, 2014). A partir de aquí, es importante conocer cómo las organizaciones indígenas han accionado en América Latina y que nivel de acción se han alcanzado. Usualmente, la participación de estas organizaciones en el ámbito local y comunitario es provocada por la necesidad de resolver los problemas o necesidades que surgen en las comunidades. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014), en los últimos años, la lucha por los derechos territoriales ha sido lo que ha caracterizado la lucha de estas organizaciones al ver amenazados los recursos de sus territorios.

Un claro ejemplo de este proceso se dio entre las décadas de 1960 y 1970, cuando los pueblos indígenas de los países de la región andina se agruparon en organizaciones de movilización social (Van Cott, 2004). Durante estos años promovieron una agenda de derechos agrarios y autonomía cultural. Hagestedt (2021) menciona que una de las primeras organizaciones indígenas en América Latina fue la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que llegó a agrupar a un gran número de la población indígena de Ecuador, siendo reconocida como una de las organizaciones indígenas más influyentes de la región. Este reconocimiento fue el resultado de tener capacidad de actuar contra el gobierno al abogar por las organizaciones indígenas que la CONAIE representa y por su disposición para forjar alianzas a favor de los pueblos indígenas. Así, fue la CONAIE la que lideró la revuelta popular para la salida de Abdalá Bucaram y propició cambios en la constitución (Van Cott, 2004). La CONAIE, a junto con la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), constituyeron movimientos importantes en la década de 1990, siendo la CSUTCB aquella que logró

[4] Estos sistemas son los sistemas de salud, educación, conservación de recursos, producción, alimentación, reproducción de conocimientos tradicionales, administración de justicia, normas de crianza de hijos e hijas, relaciones de género y de familias y elección de autoridades, entre otros (CEPAL, 2014).

modificaciones a favor de la población indígena mediante asambleas constituyentes en Bolivia.

En el caso peruano, la consolidación de organizaciones indígenas se retrasó debido al contexto sociopolítico: el estigma indígena, las políticas estatales que criminalizaban cualquier tipo de oposición política bajo la etiqueta de “terrorismo”, y la persecución violenta de líderes limitó el desarrollo de nuevas organizaciones sociales en la decada de los 70 (Van Cott, 2004). Mientras se creaba la CONAIE en Ecuador, en el Perú los campesinos indígenas estaban siendo reclutados ya sea por Sendero Luminoso o por las Fuerzas Armadas Peruanas (Fernández, 2013). Van Cott (2004) menciona que, si bien no existió un movimiento indígena fuerte, las comunidades indígenas amazónicas se vieron representadas por la Asociación Interétnica de la Selva Peruana (AIDESEP), que fue fundada en 1979 como fusión de diversas federaciones étnicas, y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP). Si bien estos movimientos no obtuvieron logros políticos como los tuvo la CONAIE en Ecuador, han incrementado su nivel de participación logrado ser más activo en las décadas siguientes buscando su inserción en mesas de trabajo estatales y en la escena política (Dirección Regional de Educación de Madre de Dios, 2016), expresando sus demandas y requerimientos para la ejecución efectiva de las políticas.

Entonces, estas organizaciones han actuado principalmente para hacer frente a la violación de sus derechos y para la defensa de sus territorios. Asimismo, se suelen organizar políticamente para asegurar el cumplimiento de sus derechos colectivos e individuales. Es así que buscarían su propia supervivencia cultural. En el caso particular de los derechos territoriales, Másquez (2019) menciona que aparte de explotar territorios indígenas, el otorgamiento de una concesión minera puede menoscabar las manifestaciones y tradiciones culturales de las comunidades involucradas, porque es usual que las tierras concesionadas sean aquellas que los pueblos indígenas emplean para fines culturales. Esto, indudablemente, amenaza su identidad étnica, y, por ende, la supervivencia cultural de estas comunidades.

Es por esto que, a pesar de que las organizaciones suelen estar dispersas, estas logran articularse para hacer frente a las amenazas contra sus culturas y territorios, ejerciendo presión mediática sobre entes estatales.

2. Marco Teórico

En lo que concierne al marco teórico, se procederá a desarrollar los conceptos útiles para el análisis del caso de estudio: Enfoque Bottom-up, Diseño Retrospectivo y Burócratas de la calle. Estos servirán para analizar con mayor precisión el papel de los actores involucrados dentro de la toma de decisiones. Asimismo, esta revisión teórica permitirá interpretar las dinámicas de las relaciones entre el Estado y las federaciones indígenas respecto a la EIB.

2.1. Enfoque Bottom-up

El enfoque bottom-up, considera la estructura organizativa como elemento importante en la implementación de las políticas, destacando una relación personal entre "burócratas de primer piso" y los beneficiarios de dichas políticas (Revuelta, 2007, p. 147). Explica que las políticas se deben implementar según las dinámicas de los actores locales y cómo estos actores influyen en el proceso de implementación. Es decir, el enfoque bottom-up pone énfasis en los actores locales y en sus relaciones organizativas, siendo estos actores no solo quienes ejecutan las políticas, sino que también poseen un conocimiento del contexto en el que estas se aplican. Así, este surgió como respuesta a las limitaciones del enfoque top-down, el cual poseía el inconveniente de que los mismos creadores de la política tendrían el total control de los procesos (Revuelta, 2007).

A pesar de que el enfoque top-down y bottom-up coinciden en que los hacedores de política tienen un fuerte interés en involucrarse en el proceso de implementación, Elmore (1980) detecta que el segundo es más eficiente puesto que el hacedor de política al estar en la raíz del problema tiene la mayor habilidad para influir en la implementación de la política pública. Como también mencionaba Revuelta (2007), desde el enfoque bottom-up hay una relación horizontal entre los burócratas y aquellos que reciben la política, por lo que sería más efectiva la retroalimentación brindada. Esto porque los que reciben la política son los que conocen de mejor manera la situación del problema público. Este enfoque se complementa con el diseño retrospectivo, ya que mientras que el enfoque bottom-up se centra en los actores involucrados en la implementación, el diseño retrospectivo parte de dicha implementación para analizar el contexto y ajustar las capacidades de los actores locales. Esta conceptualización se profundizará en el siguiente acápite.

2.2. Diseño Retrospectivo

Otro de los conceptos fundamentales para la explicación del caso de estudio es el de diseño retrospectivo. Esta conceptualización ha sido establecida por Elmore (1979), por lo que se usará uno de sus artículos para definirlo, aparte de ejemplos propios.

En primer lugar, para entenderlo, se necesita conceptualizar el diseño contrario: el diseño prospectivo. Este diseño implica la elaboración de políticas a partir de la intención original del hacedor de política y los objetivos que se plantee. Es recién luego de la implementación de estas donde se identifican los problemas de implementación y se analiza el contexto.

Para más detalle, este implica que “el poder de autoridad y la posibilidad de ejercer influencia serán mayores mientras más cerca se esté de la fuente donde se origina la política” (Elmore, 1979, p. 257). Es decir, primero se define la intención de quien hace la política y, a partir de esto, se define el resultado satisfactorio. Todo este proceso se construye en base a la “intención original” del hacedor de política (Elmore, 1979, p. 252). A partir de aquí, se establece un objetivo clave, para luego definir políticas. Luego de la implementación de estas políticas, se identifican recién las fallas y los problemas de implementación, lo cual se puede enmendar al analizar el contexto y los actores partícipes en la implementación de esta política. El diseño prospectivo parte desde las consideraciones de los tomadores de decisiones (nivel superior).

A modo de ejemplo, para implementar una política de educación según el diseño prospectivo, los hacedores de políticas educativas establecen un objetivo general, como mejorar la calidad educativa a nivel nacional. A partir de esta intención original, se diseñan las políticas y programas necesarios, siendo implementados según las directrices establecidas desde los burócratas estatales. Es luego de su implementación que se detectan problemas propios de contextos específicos, como la falta de estructura o poca capacitación docente en ciertas regiones. Es en esta etapa donde recién se analiza el contexto y se realizan ajustes para mejorar la ejecución de la política, aunque el diseño inicial ya fue formulado desde un nivel central.

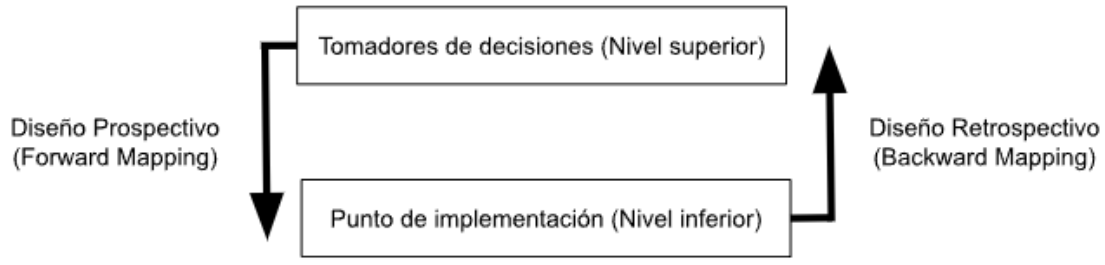
En cambio, el diseño retrospectivo parte desde el punto de implementación y el contexto de quienes van a implementar directamente la política y quienes la recibirán (Figura 1: Diseño Prospectivo y Diseño Retrospectivo). El diseño

retrospectivo se enfoca en el contexto de la sociedad civil que recibirá la política y actores particulares. Este diseño se enfoca en analizar el contexto en el que se implementará la política pública, y en particular en los actores que participan en esta y en el contexto en el que es implementada. Así, desarrollan “mecanismos informales de delegación de la autoridad” (Elmore, 1979, p. 258) y discrecionalidad para que así el control y la implementación de la política no esté centrada solo en la autoridad que la realiza.

Por ejemplo, para implementar una política de educación según este diseño, se debe estudiar cómo la comunidad interactúa dentro del contexto social y educativo donde se implementará esta y se identifican deficiencias, como, por ejemplo, la falta de conocimientos digitales. A partir de estas deficiencias, se priorizarán soluciones que respondan a dicha problemática identificada, como las capacitaciones docentes. Así, se adapta la política al contexto y a las circunstancias. En este proceso, los burócratas son aquellos que tendrán la discrecionalidad para implementar la política y, a partir de ahí, plantear mejoras. Estos burócratas que están en contacto directo con el público objetivo de la política, son denominados usualmente “burócratas de la calle.” Este concepto será explicado a continuación.

Figura 2

Diseño Prospectivo y Diseño Retrospectivo



Fuente: Elaboración propia

2.3. Burócratas de la calle

Lipsky (1980) menciona que se les llama “burócratas de la calle” a aquellos servidores públicos que, durante la ejecución de su trabajo, interactúan directamente con el público objetivo de cada política. Así, en el ejercicio de sus actividades laborales, poseen una considerable discrecionalidad dado que cuentan con acceso a programas del gobierno para prestar servicios a la sociedad civil. Es su cercanía con la ciudadanía y su rol de mediadores entre ellos y el Estado lo que genera que posean una influencia notable sobre los ciudadanos. No obstante, los burócratas, al estar dentro de la sociedad y ser parte de entornos desiguales que discriminan, son influenciados por valores que consideran superiores (Rousseau et al., 2019). Es decir, no son completamente neutrales puesto que sus decisiones y acciones pueden verse afectadas por los valores y creencias que predominan en su propio entorno. Al ser parte de la sociedad y estar en constante contacto con el público objetivo de las políticas, puede que el sistema de valores implantado genere un sesgo en la discrecionalidad para la implementación de las políticas públicas.

En la misma línea, estos son llamados por Vinzant y Crothers (1998, citado en Montes, 2017), como “front-line public servant”, es decir, servidores públicos de primera línea. Estos consideran que poseen una labor ardua al lidiar con problemáticas complejas y persistentes de las sociedades, aparte de que implementan las políticas a partir de cómo entienden y llevan a cabo sus responsabilidades, lo cual puede ir a veces en contra de las demandas de los ciudadanos, las instituciones o las leyes (Montes, 2017). Estos burócratas interactúan diariamente con el público objetivo de las políticas, generando que implementen las políticas siguiendo las mejoras propuestas a raíz de la identificación de algún problema. Weatherly y Lipsky (citado en Revuelta, 2007), mencionan que los burócratas de la calle consideran que las políticas públicas están cargadas de nuevas demandas, que, para ser implementadas correctamente se deben establecer ciertos mecanismos institucionales. No obstante, al ser nuevas demandas, los burócratas de la calle se ven obligados a establecer mecanismos informales.

A raíz de esto, estos burócratas establecen un “sistema de copiado” (Weatherly y Lipsky, citado en Revuelta, 2007, p. 147), que agrupa las estrategias informales que facilitaría la implementación de la política pública, en vez de seguir una estructura institucional muy rígida. Según Cerna et al. (2017), esta discrecionalidad que define a

los burócratas de la calle, los convierte en burócratas informales que no implementan la política tal como las más altas esferas políticas dictaminan, sino de la manera que las limitaciones del contexto le permiten, como la alta rotación de personal o mecanismos formales muy rígidos. Esta particular aplicación de la política pública, es la forma en la que realmente se implementa, por lo que los ciudadanos la asimilan como propia y correcta. Es importante señalar que las limitaciones a las que se enfrentan los burócratas añaden incertidumbre al panorama político, por lo que se encuentra la forma de hacer sobrevivir la política e implementarla en tanto puedan mediante los mecanismos informales que emplean.

3. Pregunta de investigación e hipótesis

Este trabajo de investigación tendrá como objetivo responder a la pregunta ¿Las organizaciones y federaciones indígenas, expresadas a través de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) logran mitigar las brechas de implementación de la política sectorial de Educación Intercultural Bilingüe a partir de su promulgación en 2016 en Madre de Dios? Esto tomando en cuenta las disparidades entre el diseño propuesto desde el Estado y la efectiva implementación de la política en sectores de la Selva.

Una de las hipótesis propuestas para esta pregunta es que la FENAMAD ha logrado contribuir en la mitigación de la brecha entre el diseño e implementación. A partir de la teoría revisada, la hipótesis planteada refiere a que el Estado permite que la FENAMAD incida en la fase del diseño e implementación de la política pública, priorizando los intereses y demandas de las organizaciones indígenas. De igual manera, el Estado, en coordinación con las organizaciones indígenas, provee a los docentes bilingües de espacios y herramientas institucionalizadas. Así, la participación de FENAMAD tendría como finalidad que aquellos organismos encargados de la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe se ciñan a la regla escrita y que sus intereses no prevalezcan por encima de esta.

La hipótesis alternativa refiere a que, si bien la FENAMAD ha sido incluida como representante durante el proceso de elaboración de la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe, su involucramiento no ha logrado disminuir las brechas para la implementación de la EIB. Esta situación sería a raíz de que la participación de las organizaciones indígenas únicamente tiene el propósito de cumplir con la cuota de representatividad. Dicho así, se priorizaría la comisión técnica contratada y sus preferencias e intereses al implementar las políticas de EIB por arriba de las necesidades expresadas por la FENAMAD.

4. Metodología y selección de caso

Esta investigación emplea una metodología cualitativa, basada en nueve entrevistas a dirigentes indígenas, docentes bilingües y actores estatales que intervinieron en la implementación de la política pública de la Educación Intercultural Bilingüe en Madre de Dios. Dichas entrevistas, fueron realizadas en relación al estudio de caso seleccionado. Aparte, se consultaron datos estadísticos sobre la situación de la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú, y, específicamente, en Madre de Dios.

El caso seleccionado ha sido la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe en Madre de Dios a partir de su promulgación en el 2016. En la misma línea, la FENAMAD ha sido elegida como caso de estudio por dos razones. Primero, en la última década, esta ha sido la federación indígena que ha tenido la intención de promover -desde su liderazgo- la Educación Intercultural Bilingüe, aparte que ha manifestado su lucha tanto en foros nacionales como internacionales (Aikman, 2009, p. 65). Así, se espera que la FENAMAD haya participado activamente de la implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe. Segundo, otra de las razones por las que fue elegida como caso de estudio, es porque la mayor parte de estudios e investigaciones, se centran en organizaciones indígenas de la sierra y lenguas andinas, por lo que con esta investigación se buscaría ampliar el panorama sobre la situación de Educación Intercultural Bilingüe en el Perú, especialmente en la selva.

Ahora bien, los actores relevantes a entrevistar (Apéndice 1) han sido seleccionados en base a la relevancia que poseen en la revisión de literatura elaborada. Estos han sido entrevistados en base a una guía de preguntas (Apéndice 2) planteadas de acuerdo al contexto y rol de cada uno de los actores. De igual manera, otro de los criterios es seleccionar actores expertos en la problemática a analizar. Para identificar a los actores claves a entrevistar se ha utilizado la estrategia de “snowball sampling”, la cual contribuiría a que actores medianamente relevantes conecten con otros contactos relevantes para la investigación. El método de muestreo “snow-ball sampling” resulta útil para recopilar datos de poblaciones de difícil acceso. El procedimiento comienza con un pequeño grupo de participantes que cumplen con los criterios del estudio, y, a partir de ellos, se expande mediante sus recomendaciones de nuevos participantes que puedan ajustarse a la muestra solicitada (Stewart, s.f).

5. Estudio de caso

Este capítulo se organiza en tres secciones principales. Primero, se realiza un diagnóstico de la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú que contextualizará el tema en estudio. En segundo lugar, se analiza el rol de la FENAMAD en la toma de decisiones para la implementación de la PSEIB del 2016 al 2023 en Madre de Dios. Este periodo de tiempo abarca desde la publicación de la Política Sectorial hasta el 2023, año en el que persistieron las brechas evidenciadas por la promoción y publicación de leyes estatales que contravenían a lo establecido en la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe.

Este periodo es esencial para comprender las dinámicas estatales con las organizaciones indígenas. Desde la promulgación de la política, organizaciones y federaciones indígenas han estado presentes dentro de mesas técnicas a raíz de la presión de los dirigentes indígenas. No obstante, este análisis revela que FENAMAD tuvo un rol meramente performativo en el ámbito decisorio. Finalmente, se examina el rol de la FENAMAD en la implementación de la política, explicando en qué medida cubren los vacíos estatales en la región.

5.1 Diagnóstico

5.1.1. Diagnóstico de la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú

El Decreto Supremo N.° 006-2016-MINEDU que aprueba la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, señala que esta "garantiza el aprendizaje en la lengua materna de la población estudiantil y del castellano como segunda lengua, [...] determina la obligación de las y los docentes de dominar tanto la lengua originaria de la zona donde laboran como el castellano". Asimismo, la política sectorial señala que existiría una diversificación del currículo por la diversidad cultural y por tanto, docentes formados en prácticas adaptadas al contexto. Sin embargo, en la realidad de los pueblos indígenas sigue existiendo deficiencia de docentes de Educación Intercultural Bilingüe, especialmente para el nivel de inicial (MINEDU, 2016).

Para ahondar un poco más en el caso de la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe, es necesario explicar lo que comprende. Según el documento oficial de la política, para el correcto funcionamiento de esta, se deben cumplir 10 estándares nacionales (Anexo 6: Estándares Nacionales de Cumplimiento establecidos en la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe). Estos se

orientan hacia la diversificación cultural del currículo, la importancia de la capacitación docente, la pertinencia del material brindado, la necesidad de una infraestructura acorde al contexto. Asimismo, el último de estos resalta la importancia de la participación de la comunidad en diversos niveles de gestión.

Los estándares nacionales de la EIB dan cuenta de su orientación y necesidades (MINEDU, 2018a). Es resaltante que solo el último de ellos priorice la participación de la comunidad para la implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe, a pesar de lo indispensable que resulta el conocer el contexto y la perspectiva directa de los burócratas de la calle y del público al que va dirigida la política. Aparte, no solo es alarmante que solo uno de los 10 estándares se refiera a la participación comunitaria, sino que, según las federaciones indígenas, esto ni siquiera llega a cumplirse.

Es más, en una de las cartas que AIDESEP envió al Ministerio de Educación rechazando el Proyecto 6464[5], se resalta lo siguiente:

> Asimismo, a la fecha el MINEDU no ha implementado en su sistema de contratación y nombramiento de docentes tomando en cuenta el derecho a la participación de las organizaciones indígenas consagrados en los artículos 6, 7 Convenio 169 de la OIT; el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (DNUPI); el artículo XXII de la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas (DAPI); así como la sentencia de Acción Popular que establece 14 estándares sobre el derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado, lo cual es sumamente grave en la medida que el Convenio 169 de la OIT está vigente desde el 2 de febrero de 1995 (AIDESEP, 2023a, p. 8).

Así, se señala que el MINEDU no ha implementado un sistema de contratación docente que respete la consulta con las organizaciones indígenas, lo que constituye un incumplimiento de normativas nacionales e internacionales. Aparte, se excluyen actores indígenas claves para la toma de decisiones, lo cual tiene como consecuencia que se ignoren principios necesarios de consulta y consentimiento "previo, libre e informado" (AIDESEP, 2023a). Es peligroso el hecho que no haya un involucramiento de las organizaciones indígenas dentro de la toma de decisiones en políticas interculturales, puesto que limita la implementación de la EIB de acuerdo a sus políticas y requisitos.

Por otro lado, en los estándares nacionales (Anexo 6: Estándares Nacionales de Cumplimiento establecidos en la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe), lo que más se resalta es la necesidad de poseer formadores y docentes

[5] Proyecto de Ley 6464/2023-CR, que será explicado a profundidad en los siguientes párrafos.

capacitados en Educación Bilingüe, aparte de requerir materiales con pertinencia cultural y lingüística. Es contradictorio que esto se destaque, siendo la insuficiente capacitación docente uno de los principales problemas de la política sectorial. En el Plan Nacional de EIB al 2021 (MINEDU, 2016), se identifica como una de las problemáticas el “déficit de docentes EIB formados y titulados en esta especialidad para los tres niveles de la educación básica regular y para atender otras modalidades del sistema educativo en general” (MINEDU, 2016, p. 19), donde se especifica que “se requieren al menos 17 mil docentes EIB nuevos para cubrir la demanda”.

Es más, en 2022 los docentes requeridos para cubrir la brecha de docentes EIB había incrementado a 25 mil docentes (Tabla 3: Cifras de docentes EIB requeridos) capacitados para enseñar en escuelas EIB (Data La República, 2022). Asimismo, Nelly Aedo, jefa del programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo (Red de Comunicación Regional, 2024), anota que aparte del déficit de docentes, estos docentes demandan un espacio adecuado para recibir capacitaciones o continuar su formación en su disciplina, puesto que no se encuentra un lugar dentro de la política pública en el que puedan formarse continuamente. Aparte, menciona que el presupuesto destinado a la DIGEIBIRA es menos de la mitad de lo que se requiere para cubrir las demandas de la población de niños y jóvenes en zonas con escuelas EIB.

Tabla 3

Cifras de docentes EIB requeridos

Dimensiones	Requeridos	Contratados	**Brecha**
Docentes*	76 560 docentes	50 764 docentes	**25 796**

*Cifras aproximadas.

Fuente: Elaborado a partir de “Derecho de más de un millón de estudiantes indígenas en riesgo por recategorización de colegios EIB” por Data La República, 2022 (https://data.larepublica.pe/derecho-de-mas-de-un-millon-de-estudiantes-indigenas-en-riesgo-por-recategorizacion-de-colegios-eib/)

En la misma línea, la Defensoría del Pueblo (2024) evidencia que ha existido una disminución considerable del presupuesto destinado a la DIGEIBIRA. Mientras que en 2016 se habían destinado 23 millones de soles para esta dirección luego de la promulgación de la PSEIB, entre el 2018 y 2021 esta cifra disminuyó a 16 millones de soles (Defensoría del Pueblo, 2021). Posteriormente, en el 2023, esta reducción presupuestal persistió: solo se le destinaron 10 millones de soles (Tabla 4: Presupuesto dirigido a la DIGEIBIRA 2016-2023). Es decir, la diferencia de asignación presupuestal entre ambos años correspondían a 13 millones de soles, aproximadamente la mitad de lo designado inicialmente.

Tabla 4

Presupuesto dirigido a la DIGEIBIRA 2016-2023

Dimensiones	**2016**	**2018-2021**	**2023**	**Brecha**
Presupuesto dirigido a la DIGEIBIRA	23 millones de soles	16 millones de soles	10 millones de soles	13 millones de soles

Fuente: Elaboración propia

La brecha docente y la brecha presupuestal da cuenta de la carencia de docentes capacitados para atender la demanda en las instituciones EIB. Aparte, el presupuesto, es menos de la mitad de lo que se requirió desde un inicio para atender las necesidades de los estudiantes de estas escuelas EIB. Esta deficiencia limita los servicios necesarios para la correcta implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe, tales como la capacitación y asignación docente que demandan actores como Nelly Aedo.

Esta problemática docente influye en la manera en la que se implementan las políticas educativas. Eguren et al. (2019) señalan que, a pesar de haberse implementado efectivamente en esas décadas los talleres destinados a reforzar las directrices de la EIB, los maestros – como burócratas de la calle que implementan la

política directamente – adaptarían las directrices en sus espacios de enseñanza a partir de lo que crean correcto en el proceso educativo y de las demandas que poseen. Entonces, estas adaptaciones – que los profesores consideran correctos correspondiendo al contexto donde laboran – no necesariamente están acorde a los lineamientos curriculares planteados en la política sectorial.

De esta manera, será necesario un proceso continuo de evaluación y ajuste para que la educación esté acorde a los contextos y percepciones docentes, sin comprometer la objetividad de la retroalimentación brindada. Así, se puede evidenciar que aún cuando la política había sido diseñada en base a talleres que se fundamentaban en estrategias para la Educación Intercultural Bilingüe, se extrapolaron las estrategias de la Educación Básica Regular a la enseñanza de la EIB.

Se evidencia, entonces, que una problemática constante ha sido la capacitación de los docentes, lo cual tiene consecuencias en el desempeño de los alumnos. Esto es particularmente visible en los reportes del MINEDU sobre los logros alcanzados por los estudiantes, específicamente en la lengua Shipibo-konibo. El MINEDU determina que una de las causas del bajo rendimiento estudiantil es que los docentes no llegan a desarrollar las capacidades de los estudiantes, en este caso, porque “las preguntas que hacen a los estudiantes solo apuntan a pedir información literal del texto” y “pocas veces se realizan preguntas inferenciales o que permitan reflexionar sobre la forma y el contenido del texto” (MINEDU, 2018c, p. 17). Existe así, un bajo rendimiento en las pruebas establecidas por los docentes.

Esto no es un caso aislado. El MINEDU (2016) elaboró otro reporte sobre factores asociados al desempeño de los estudiantes. En este, se evidenció que los cambios constantes de docentes, la escasez de estos y su poca capacitación en las lenguas nativas propias de las escuelas de Educación Intercultural Bilingüe afectan mucho más a los estudiantes de escuelas de EIB que a los de EBR.

Por consiguiente, el desempeño y la capacidad docente repercute en el rendimiento académico de los estudiantes. Como Beltrán y Seinfeld (2011) señalan, en la Evaluación Censal de Estudiantes del 2008 se evidenció que quienes poseen una lengua materna distinta al castellano, alcanzan niveles significativamente más bajos en comprensión lectora (Tabla 5: Rendimiento en matemáticas y comprensión lectora (en niveles), según lengua materna, en porcentaje de niños). Así, sólo el 4% de estudiantes que posee como primera lengua una lengua autóctona logró el segundo nivel, mientras que el 28% con lengua castellana como primera lengua

alcanzó dicho nivel (Beltrán y Seinfeld, 2011). En dicha diferencia de 24 puntos porcentuales se puede evidenciar la ventaja que los niños castellano-hablantes tienen sobre aquellos niños que hablan una lengua autóctona, para lo cual ha sido determinante la currícula escolar y la capacitación dada a los profesores para impartir una educación intercultural bilingüe.

Tabla 5

Rendimiento en matemáticas y comprensión lectora (en niveles), según lengua materna, en porcentaje de niños

Categoría	**Rendimiento en Matemáticas**			**Rendimiento en CL**		
	< a Nivel 1	**Nivel 1**	**Nivel 2**	**< a Nivel 1**	**Nivel 1**	**Nivel 2**
Solo castellano	45%	41%	**14%**	21%	51%	**28%**
Castellano y Otra	**75%**	20%	5%	**55%**	41%	4%

Fuente: Recuperado de “Hacia una educación de calidad en el Perú: El heterogéneo impacto de la educación inicial sobre el rendimiento escolar [Documento de discusión]” por A. Beltrán y J. Seinfeld, 2011.

Esta situación se ha mantenido en el tiempo, hasta después de la promulgación de la política sectorial de Educación Intercultural Bilingüe. Machaca (2019) señala que entre un estudiante con el castellano como lengua materna y un estudiante con lengua autóctona, existen hasta 6.7 puntos porcentuales de retraso en cuanto al rendimiento académico de los estudiantes. De esta manera, se incrementa la brecha existente entre estos estudiantes. Aquellos que poseen una lengua autóctona poseen un retraso en el aprendizaje mayor que aquellos que hablan en castellano.

En la misma línea, se resalta que a nivel nacional, según la Defensoría del Pueblo (2016), existen 11,279 instituciones educativas de EIB del nivel primaria, de las cuales 9,412 son multigrado y 2,137 son polidocentes completas, es decir, tienen un docente por grado (Tabla 6: Instituciones educativas de primaria multigrado y cantidad de estudiantes según el Registro nacional de Instituciones Educativas de EIB). En total, las Instituciones Educativas de primaria EIB atienden a 614,358 estudiantes indígenas.

Tabla 6

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: Recuperado de Defensoría del Pueblo (2016, p. 153)

Si bien las escuelas unidocentes no representan un porcentaje mayoritario en el país, el panorama específico dentro de Madre de Dios es distinto, puesto que la mayor parte de escuelas EIB cuentan con esta característica. El Informe Defensorial N° 174 menciona que más del 40% de escuelas en Madre de Dios son unidocentes (2016, p. 152), es decir, casi la mitad de escuelas en la región tienen solo un docente para todos los grados. Esto posee un efecto adverso en relación a la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe, puesto que no existe una atención diferenciada ni adaptada que permita un correcto desarrollo a los estudiantes de acuerdo a su propio contexto, a sus necesidades educativas y desde el nivel en el que se encuentran. Aparte, el Informe Defensorial N° 174 (Defensoría del Pueblo, 2016) menciona que casi el 60% de los docentes de las instituciones educativas unidocentes, no dominan el idioma de sus estudiantes, lo cual complica aún más el aprendizaje y desarrollo de estos.

Se evidencian así las dificultades que existen al no tener una currícula docente adaptada al contexto, lo cual ocasionaría niveles más bajos de aprendizaje en los estudiantes que poseen una lengua indígena como primera lengua, a comparación de otros estudiantes. Esta problemática se agrava puesto que el Estado posee un nivel de conocimiento bajo sobre políticas indígenas ni una base de datos íntegra sobre las comunidades. Esto genera que las soluciones planteadas para las problemáticas de la educación intercultural, sean pensadas para la educación básica regular, es decir, que se extrapolen modelos y estrategias de la EBR hacia escuelas de EIB, no tomando en cuenta los contextos sociales ni culturales de los estudiantes, la población objetivo de dicha política.

De acuerdo a Godenzzi (2001) y Vigil (2022), los docentes de dichas escuelas no necesariamente son capacitados para ser educadores bilingües, por lo que no es pertinente su asignación. Vigil (2022) señala que en 2022 existió una directiva desde el viceministerio de Gestión Pedagógica y la Dirección de EIB del MINEDU en la que se permitía que las escuelas EIB dejarán de serlo para dar paso a la contratación de docentes monolingües. Esto empeoraría la brecha en la implementación de escuelas interculturales bilingües, puesto que estarían disminuyendo su número. No obstante, debido a la presión de ONG's, colectivos y organizaciones indígenas, esta norma quedó sin efecto.

En la misma línea, Trapnell (citada en Vigil, 2022) señala que existen 26.862 instituciones educativas interculturales bilingües, donde el 61% de las plazas para docentes están ocupadas por aquellos que solo manejan el castellano, es decir, que son monolingües. Junto a eso, en ese mismo año también se buscó permitir la designación de directores monolingües en estas escuelas, los cuales no poseían ningún tipo de capacitación ni conocimiento sobre la lengua, ni del contexto cultural.

Como se ha evidenciado en los estudios de Godenzzi (2001) y Vigil (2022), desde que inició este proceso de implementación han existido ataques hacia esta política que han venido desde instancias de poder mayores. Una de estas instancias en los últimos años ha sido el Ministerio de Educación, al intentar homogeneizar y contratar a docentes monolingües para ejercer dentro de escuelas interculturales (Vigil, 2022). Aparte, estas políticas educativas interculturales "no están acompañados de una política lingüística y una política intercultural explícita, crítica, coherente y adecuada a la realidad" (Godenzzi, 2001, p. 310). Es así que las medidas y directivas provenientes del MINEDU ponen en riesgo la sobrevivencia de la EIB a pesar de la presión de organizaciones, federaciones indígenas y de la propia comunidad. Dichos actores, serían importantes para entender e implementar la política de Educación Intercultural Bilingüe y dejar sin efecto las directivas orientadas a priorizar únicamente una educación monolingüe.

Se ha identificado que el principal problema es la capacitación de docentes bilingües y se ha resaltado, en el documento oficial de la política sectorial, la necesidad de un cuerpo docente capacitado. Resulta paradójico que a pesar de esto, la solución estatal haya sido llenar dichos vacíos de docentes bilingües con docentes monolingües en escuelas EIB. El Proyecto de Ley 6464/2023-CR, presentado a fines del 2023, proponía permitir el nombramiento de docentes en plazas EIB sin requisito

de estar inscrito en el Registro Nacional de Docentes Bilingües en Lengua Originaria (RNDBLO). Este fue un atentado contra la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe al buscar la designación de docentes monolingües en escuelas EIB. Como se mencionó, la justificación fue la falta de docentes bilingües, para lo que el Estado optó por designar docentes monolingües y no buscar la capacitación de docentes para que sean nombrados en sus comunidades amazónicas respectivas. Esta situación será explicada en el siguiente acápite.

Ahora bien, igualmente uno de los estándares nacionales es la participación de los padres de familia y de la comunidad dentro de todos los niveles de gestión. Sin embargo, al involucrarse, el Estado se excusa con respuestas limitadas y negativas respecto al presupuesto. En una noticia de febrero 2022, se señala que la FENAMAD ha demandado mayor infraestructura en las instituciones, sin embargo, el MINEDU responde que no poseen "los recursos necesarios para atender estas demandas" (Noticias Madre de Dios, 2022).

Esta situación no es nueva, pues, en años anteriores, se han presentado recortes presupuestales que han limitado la implementación de la educación intercultural bilingüe. En 2018, Idel Vexler, Ministro de Educación[6], justificó el recorte presupuestal (Tabla 7: Asignación presupuestal para rubros de la EIB (2017-2018) argumentando que consideraba un exceso el dinero destinado hacia la PSEIB, a lo que se añaden las declaraciones de Elena Burga, ex viceministra de interculturalidad y ex titular de DIGEIBIRA, quien confirma que el ex ministro planeaba rehacer el programa nacional de capacitación de docentes, por lo que priorizó esta acción disminuyendo el presupuesto de otras políticas y programas (D'Angelo, 2019).

[6] Del 17 de septiembre del 2017 al 2 de abril del 2018

Tabla 7

Asignación presupuestal para rubros de la EIB (2017-2018)

Rubro	2017	2018
Acompañamiento pedagógico a instituciones educativas*	S/ 73 272 638	S/ 12 573 762
Formación de docentes en educación inicial de la EIB*	S/ 4 507 978	S/ 2 123 765
Desarrollo de la educación intercultural bilingüe y rural**	S/15 056.712	S/6 351.900

*Fuente: Elaborado a partir de Defensoría del Pueblo (2018)
**Fuente: Elaborado a partir de D'Angelo (2019)

El presupuesto asignado para la EIB fue reducido en un 50% en distintos rubros entre 2017 al 2018, lo cual demostraría la baja prioridad otorgada a la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe, a pesar de que esta había sido promulgada solo dos años antes de registrarse estas cifras. Resulta peligroso que no haya un pliego presupuestal establecido, sino que este sea inestable y dependa de la discrecionalidad de los tecnócratas.

El acompañamiento pedagógico ha sido una de las áreas afectadas por el recorte del presupuesto. Al 2016, año en el que se promulgo la PSEIB, solo se contaba con 21% de escuelas EIB con acompañamiento pedagógico (Tabla 7) y en los siguientes dos años esta cifra disminuyó al 10% (D'Angelo, 2019). Este acompañamiento es una estrategia que implica visitas al aula, talleres para la actualización de los docentes, entre otros. Sin embargo, su aplicación insuficiente impidió asegurar que los docentes cumplieran los objetivos establecidos.

Tabla 8

Porcentaje de Escuelas EIB con acompañamiento pedagógico

Año	Porcentaje de escuelas EIB con acompañamiento pedagógico
2016	21%
2018	11%
2019	10%

Fuente: Elaborado a partir de D'Angelo (2019)

La falta de priorización estatal no solo se refleja en la reducción de su presupuesto, sino que también en la toma de decisiones que han impactado directamente en la vulneración de los derechos de las poblaciones indígenas al no garantizar su derecho a la consulta previa. En la carta dirigida al Ministerio por parte de AIDESEP (2023b), exigen "al Congreso de la República que archive el referido proyecto de ley que viola el derecho a la educación intercultural bilingüe y el derecho a la consulta y consentimiento", destacando la inexistente consulta previa para la designación de docentes ni para la promulgación de estas políticas.

Para ahondar en esto, es necesario revisar la Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios (PNPI) (Ministerio de Cultura, 2021) y verificar si la implementación de la PSEIB está en línea con los objetivos que se plantearon para los siguientes años. El PNPI está alineado al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), que dice que se aspira que “Al 2050, (...) estamos orgullosos de nuestra identidad, propia de la diversidad étnica, cultural y lingüística del país. Respetamos nuestra historia y patrimonio milenario” además de que menciona que el accionar del Estado debe ser “ético, transparente, eficaz, eficiente, moderno y con enfoque intercultural” (Ministerio de Cultura, 2021, p. 122).

Es importante tener conocimiento de las metas a largo plazo en el país en cuanto al fortalecimiento de la identidad cultural y lingüística de los pueblos originarios. Así, se puede determinar si las acciones y estrategias responden a los compromisos estatales planteados en la Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios (PNPI).

Habiendo analizado el panorama político en el acápite anterior, es aún más cuestionable el actuar del Estado que limita el ejercicio del derecho a la Educación Intercultural Bilingüe, lo cual iría en contra de la diversidad étnica y lingüística del país al proponer y haber aprobado la presencia de docentes monolingües en aulas bilingües con estudiantes cuya primera lengua es una lengua indígena. Por ende, no se estaría respetando tampoco la historia de las lenguas y culturas vivas, ni a los ciudadanos que requieren el servicio de Educación Intercultural Bilingüe en sus comunidades.

Igualmente, la PNPI contribuye al logro de uno de los objetivos de la Visión del Perú al 2050: “Las personas alcanzan su potencial en igualdad de oportunidades” y un “estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado que garantiza una sociedad justa e inclusiva, sin corrupción y sin dejar a nadie atrás” (Ministerio de Cultura, 2021, p. 125). Se resalta la igualdad de oportunidades y la necesidad de una sociedad justa e inclusiva, sin embargo, desde el Estado siguen existiendo los intentos por homogeneizar las escuelas EIB y extrapolar modelos de Educación Básica Regular designando docentes monolingües. Esto perpetuaría desigualdades estructurales, debido a que no se garantiza que los estudiantes de las escuelas EIB tengan clases en su lengua materna. Si en escuelas EIB estos estudiantes poseen bajo rendimiento debido a una baja capacitación docente, lo es aún más si no logran

entender clases que no están siendo dictadas en su lengua. Así, no se garantiza la visión de una sociedad justa y con igualdad de oportunidades.

Aparte, la PNPI determina que en el Perú, al 2030, “los pueblos indígenas u originarios andinos y amazónicos conocen y ejercen plenamente sus derechos colectivos en todo el territorio nacional en el marco de una ciudadanía y una democracia intercultural” al igual que “los pueblos indígenas han participado junto al Estado de acciones intersectoriales destinadas a la salvaguardia y revalorización de sus conocimientos tradicionales” (Ministerio de Cultura, 2021, p. 126) por medio del derecho a la consulta previa. Es decir, desde los entes estatales se deben crear condiciones para el logro del objetivo planteado. No obstante, existen constantes pronunciamientos de las organizaciones indígenas que denuncian que no están siendo consultadas sobre las políticas intersectoriales e interculturales que les competen.

Estos pronunciamientos no son tomados en cuenta, por lo que la revalorización de sus conocimientos indígenas y la salvaguardia de la cultura de los pueblos indígenas está en peligro. Así, se estaría poniendo en peligro la sobrevivencia cultural que las organizaciones indígenas intentan mantener. En esta política también se declara que “las organizaciones indígenas se han fortalecido y han adquirido capacidades para el diálogo intercultural” (Ministerio de Cultura, 2021, p. 127). Con las constantes iniciativas contra la EIB y otras políticas interculturales, este objetivo también está en peligro. Para lograrlo se necesita una mayor apertura estatal hacia la participación de las organizaciones indígenas no solo de forma performativa, sino también siendo parte de las esferas decisionales y brindándoles la relevancia pertinente en la toma de decisiones.

Aquí se evidencia que, a pesar de que el Estado sea el que debe ser el garante de la sobrevivencia de las culturas y de las lenguas, no cumple con su papel protector. De esta manera, organizaciones como AIDESEP y sus bases regionales, tal como FENAMAD, cubren ese vacío al defender sus derechos como comunidades e individuos indígenas. Esto para buscar su propia sobrevivencia cultural a pesar de los intentos del Estado para introducir intereses, tales como la priorización de docentes monolingües dentro de políticas interculturales, que dañarían la finalidad de estas políticas y, por ende, los objetivos planteados de esta.

Como síntesis, a partir de lo señalado, federaciones indígenas como la FENAMAD cuentan teóricamente con la capacidad de incidencia necesaria para

articularse con el Estado por medio de los ministerios. No obstante, en la práctica, los reclamos señalados por estos actores no son atendidos al destinar el presupuesto hacia otros ámbitos. Por otro lado, se evidencia una discordancia entre la visión que el Estado plantea para los Pueblos Indígenas al 2030 y 2050, y las acciones que ejecuta. En varias ocasiones, como se ha mencionado anteriormente, las decisiones estatales ponen en peligro el desarrollo y la sobrevivencia de los pueblos indígenas, y son las organizaciones indígenas quienes tienen que pronunciarse para garantizar su preservación y la de sus saberes.

5.1.2. Rol de las organizaciones indígenas en defensa de EIB

Con el fin de la defensa de la Educación Intercultural Bilingüe, las organizaciones indígenas se han articulado con diversos actores. En el caso de esta investigación, dicho análisis permite medir el poder real de la influencia de la FENAMAD, identificar redes de colaboración descentralizadas para la gestión educativa y considerar las tensiones dentro de estas redes.

Como evidencia de esta articulación, en el año 2018 se impulsaron talleres para la actualización docente en coordinación con la Red Educativa de la Selva Sur Oriente Peruana (RESSOP) (FENAMAD, 2018), red constituida en 1953 que facilita a las comunidades nativas indígenas amazónicas el acceso a la educación por medio de proporcionar infraestructura, materiales, capacitaciones docentes, y nuevas propuestas pedagógicas que se adapten al contexto de cada comunidad (Radio Madre de Dios, 2020). Los ponentes de estos encuentros corresponden netamente a docentes indígenas con experiencia pedagógica para mantener la perspectiva intercultural bilingüe, y, aparte, para priorizar a los docentes bilingües en las escuelas EIB.

Asimismo, la acreditación de estos talleres se daba por la FENAMAD y también por la Dirección Regional de Educación (DRE) de Madre de Dios, lo cual reforzaba la importancia del rol activo de las organizaciones indígenas y de las instancias regionales en la implementación de la EIB en cuanto a los docentes. Esto garantizaría una educación intercultural que respondiera a las demandas y al contexto de las comunidades.

En la misma línea, en 2019, han existido reuniones periódicas en las que especialistas de la UGEL Tambopata evalúan el balance de intervención del Ministerio de Educación. Dichas acciones evidencian el trabajo coordinado de la FENAMAD con la DRE y con la UGEL Tambopata. Estos consisten en la exposición de un informe por parte de los dirigentes de la FENAMAD junto a especialistas EIB, que señale el estado de “su intervención como programa de fortalecimiento de capacidades a los docentes de las escuelas EIB de la UGEL Tambopata” (FENAMAD, 2019). Estas reuniones periódicas si bien muestran un nivel de progreso y de desempeño docente, se identifican algunas debilidades -como la existencia de docentes bilingües sin formación pedagógica- para brindar soluciones tales como el acompañamiento o monitoreo.

A esto se aúna que, a pesar de la existencia de un marco normativo que respalda la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe, persisten importantes brechas que dificultan su adecuada implementación en Madre de Dios. Como se ha mencionado, uno de los obstáculos tiene que ver con la escasez de docentes bilingües capacitados y la falta de acción estatal para el fortalecimiento del cuerpo docente. Es en este panorama, que las organizaciones indígenas inciden y cumplen un rol clave en la defensa y promoción de la política EIB. Este rol será explicado a partir del análisis de dos directivas en contra de la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe, a las cuales las organizaciones indígenas se enfrentaron. A partir de la promulgación de la PSEIB, es esencial analizar cómo estas organizaciones han logrado incidir en la mitigación de las brechas existentes en Madre de Dios.

A inicios del 2022, el Estado intentó exceptuar a las escuelas bilingües del modelo educativo EIB mediante el Oficio Múltiple 00002-2022-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA (Caso A) que proponía la excepción de las escuelas bilingües del modelo EIB (Tabla 5: Directivas contra la EIB a analizar). Esto solicitando el envío del listado de escuelas EIB que podrían quedar exceptuadas de brindar dicho servicio. Como consecuencia, esto posibilitaría la contratación de maestros monolingües, es decir, sin la obligación de dominar la lengua indígena del pueblo en el que van a laborar (Formabiap, 2022).

Así, se buscaba contratar docentes a pesar de que no cumplían con el requisito de hablar la lengua originaria perteneciente al territorio (Data La República, 2022). Es decir, en vez de fortalecer la capacitación hacia docentes EIB, se buscó asignar a docentes monolingües al equipo docente de escuelas bilingües.

El no abordar las causas estructurales y subyacentes del problema identificado – la falta de docentes capacitados en EIB – representó un retroceso en los avances logrados en cuanto a la política sectorial de Educación Intercultural Bilingüe. Es más, esto no mitigaba siquiera la problemática, y, en cambio, la agravaba al revertir la situación de las escuelas EIB y enfocar los esfuerzos en la contratación de docentes monolingües. Poniendo en peligro el derecho constitucional a la identidad étnica, la solución propuesta por el Estado fue la homogeneización de la educación en una sola lengua, así como sucedió a inicios de la década de 1970 con las iniciativas del Instituto Lingüístico de Verano[7].

[7] Ver en acápite 2.4. Políticas e iniciativas educativas en la selva peruana y actores involucrados.

Al tener conocimiento del peligro de designar docentes monolingües a escuelas EIB, organizaciones como la Organización de Desarrollo de las comunidades del Cenepa, Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO), la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP), entre otros, se pronunciaron al respecto mediante documentos legales y plantones asegurando que se intentaba "revertir el carácter EIB de las Instituciones Educativas de los territorios indígenas, para entregarlas al proceso de contratos que favorezca a docentes monolingües en castellano" (Anexo 1: Comunicado de AIDESEP sobre la "Educación Intercultural Bilingüe en Peligro").

Según la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2022), a raíz de esta presión mediática generada por los pronunciamientos y de las recomendaciones del Ministerio de Cultura, se dejó sin efecto el Oficio Múltiple 00002-2022-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA, que dictaminaba la excepción de las escuelas bilingües del modelo EIB. Paralelamente, AIDESEP presentó una demanda constitucional contra las autoridades del MINEDU ante el Poder Judicial. Dicha demanda al 2023 seguía pendiente de resolver (AIDESEP, 2023b). Cabe resaltar que las recomendaciones del Ministerio de Cultura fueron brindadas luego de los pronunciamientos de la sociedad civil y de las organizaciones indígenas, por lo que el Estado no hubiera desistido de dicha decisión planteada en el oficio mencionado sin la presión por parte de estos dos últimos actores. Finalmente, fueron los movimientos indígenas aquellos que exigieron al MINEDU a firmar un acta donde se comprometan a derogar las resoluciones mencionadas en el 2022 (AIDESEP, 2023b).

Otro caso (caso B) sobre la participación de las organizaciones indígenas en la defensa de la Educación Intercultural Bilingüe, tiene que ver con la presentación del proyecto de ley del congresista Wilson Quispe Mamani en noviembre del 2023 – el Proyecto de Ley 6464/2023-CR (Congreso de la República, 2023) – que buscaba la designación automática de docentes monolingües, a raíz de las múltiples fallas en la implementación de la EIB. El proyecto enfocó la atención en problemáticas tales como el bajo rendimiento de los alumnos de escuelas EIB y la deficiente capacitación de docentes bilingües, y, reconocía que la política EIB debe abordarse de forma integral junto con una Reforma Educativa nacional (Anexo 2: Sección de "Exposición de motivos" del Proyecto de Ley N° 6464/2023-CR).

Tabla 9

Directivas contra la EIB a analizar

	Directiva	**Principal solicitud**	**Estado**
CASO A	OFICIO MÚLTIPLE N° 00002-2022-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA Asunto: Precisiones en el proceso de caracterización excepcional de IIEE EIB - 2021	"se solicita nos remita el listado de II.EE de su jurisdicción para que sean exceptuadas de la aplicación del modelo de servicio EIB, hasta el día lunes 10 de enero del presente año, a fin de facilitar la contratación oportuna de los docentes." (Ministerio de Educación, 2022).	DEROGADO
CASO B	Proyecto de Ley 6464/2023-CR[8]	"La presente ley tiene por objeto establecer el nombramiento excepcional de los docentes que han aprobado el ingreso a la Carrera Pública Magisterial 2022, sin requisito de estar inscrito en el Registro Nacional de Docentes Bilingües en Lengua Originaria (RNDBLO), en las plazas vacantes orgánicas de las I.E. de Educación Intercultural Bilingüe (EIB)" (Congreso de la República, 2023).	APROBADO

Fuente: Elaboración propia

Es decir, problematiza asuntos reales que las organizaciones indígenas venían queriendo subsanar desde hace décadas: en la exposición de motivos de dicho proyecto, se explicaban las problemáticas que caracterizaban el panorama de la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe. Identificaba que "uno de los grandes problemas es falta de capacitación homogeneizada de los docentes EIB y la falta de datos Estadísticas e información oficial sobre la gestión educativa EIB" así como que se tiene que abordar de forma integral, en marco de una Reforma Educativa del país" (Congreso de la República, 2023, p. 5).

A pesar de esto, la solución planteada no fue mejorar la capacitación docente ni mucho menos potenciar la reforma educativa que estos tecnócratas consideraban necesaria. La propuesta para mitigar las problemáticas mencionadas es que los docentes que sean nombrados dentro de estas escuelas no requieran estar inscritos dentro del Registro Nacional de Docentes Bilingües en Lengua Originaria (RNDBLO), priorizando la cantidad de docentes contratados antes que su calidad y pertinencia.

[8] Proyecto De Ley De Nombramiento Excepcional De Docentes Que Han Aprobado El Ingreso A La Carrera Pública Magisterial 2022, Sin Requisito De Estar Inscrito En El Registro Nacional De Docentes Bilingües En Lengua Originaria (RNDBLO), En Las Plazas Vacantes Orgánicas De Las I.E. De Educación Intercultural Bilingüe (EIB). PROYECTO DE LEY DE NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DE DOCENTES QUE HAN APROBADO EL INGRESO A LA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL 2022, SIN REQUISITO DE ESTAR INSCRITO EN EL REGISTRO NACIONAL DE DOCENTES BILINGÜES EN LENGUA ORIGINARIA (RNDBLO), EN LAS PLAZAS VACANTES ORGÁNICAS DE LAS I.E. DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE (EIB).

Esta propuesta fue justificada bajo el criterio que más del 50% de las plazas docentes EIB no habían sido tomadas, “dejando a miles de estudiantes en manos de improvisados en la educación y dejando de lado a docentes con títulos pedagógicos” (Anexo 3: Data presentada en “Exposición de motivos” del Proyecto de Ley N° 6464/2023-CR). A modo de paréntesis, es importante mencionar que este proyecto de ley estaría impulsado por la Federación Nacional de Trabajadores en la Educación del Perú” (FENATEP), cuya agenda programática demanda que las constancias EIB no deben ser requisito para las contrataciones docentes (Anexo 4: Carta del FENATE al Congreso de la República), por lo que en 2022 solicitó, a través de su secretario general, Jose Chipana, una nueva caracterización del modelo educativo EIB (Servindi, 2022), aparte de la reposición de maestros monolingües despedidos al no poseer titulación. Así, estos proyectos y solicitudes están avalados y propiciados por el FENATEP, que aparte de demandar que se exceptúe el modelo EIB, demanda que se restituyan los docentes que representan. Entonces, estos, en caso postulen a plazas EIB, no deberán cumplir el requisito de la lengua originaria.

Ahora bien, cabe resaltar que exceptuar a las escuelas EIB del modelo educativo intercultural bilingüe significa un retroceso para los esfuerzos que han existido para implementar dicha política. Al tomar conocimiento del proyecto de ley 6464, en noviembre del 2023, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) y las nueve bases regionales que la componen -dentro de las cuales está la FENAMAD- se pronunciaron resaltando el accionar e influencia que la FENATEP estuvo teniendo sobre resoluciones educativas, como aquella del 2022. Aparte, resalta que el SUTEP (Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú) es el sindicato que ha solicitado, a través de la ministra de educación, que “se elimine la obligatoriedad de saber la lengua y la cultura de los estudiantes para nombrar a los docentes que han quedado excedentes” (AIDESEP, 2023b). Así, se denuncia que se está violando el derecho a la educación intercultural bilingüe, así como el derecho a la consulta (Anexo 5: Pronunciamiento: ¡En defensa del derecho a la Educación Intercultural Bilingüe!).

Al no recibir respuesta, un mes después, AIDESEP junto con sus bases regionales envió una carta al ministerio de educación, en la que solicita tomar las medidas necesarias para que dicha designación de docentes monolingües no se dé y no se violenten los derechos a la EIB (AIDESEP, 2023a). En esta carta, se precisa que, de no obtener una solución se procederá en el ámbito constitucional,

administrativo y penal porque el proyecto estaría violando el Convenio 169-OIT que establece la educación para desarrollar la identidad cultural propia, además de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Esta establece que los pueblos indígenas “tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura” (AIDESEP, 2023a, p. 7) .

No obstante, este proyecto terminó siendo aprobado en el 2024 a pesar de los pronunciamientos constantes de las organizaciones indígenas, que exigían el derecho a la consulta en las políticas y asuntos dirigidos a ellos.

El proyecto 6464/2023-CR tiene un símil con el oficio presentado en el 2022, que buscaba exceptuar a las escuelas EIB del modelo educativo bilingüe para que docentes monolingües puedan ser contratados. Lo que tienen en común dicho oficio presentado en 2022 y el proyecto de ley 6464/2023-CR, es el intento de nombrar a docentes bilingües dentro de escuelas EIB, lo cual significaría un atentado contra los avances que ha tenido la política sectorial en los últimos años.

A partir de este análisis, se puede evidenciar que la diferencia es que en el caso A, el Estado, al ser presionado por las organizaciones indígenas y por las recomendaciones del Ministerio de Cultura y de la Defensoría del Pueblo, derogó las medidas propuestas. En cambio, el segundo fue aprobado a pesar de los pronunciamientos de las organizaciones indígenas (Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional del Congreso del Perú, 2024). La diferencia fue que en el caso B, no existió una presión dentro del Estado -tales como el Ministerio de Cultura y la Defensoría del Pueblo- que pueda hacerlos retroceder en la medida tomada. Por el contrario, existió una presión que impulsaba dichas iniciativas, por parte de la Federación Nacional de Trabajadores de la Educación del Perú (FENATEP) desde 2022 y del Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP).

En síntesis, entre el 2021 y 2023 las organizaciones indígenas han ejercido presión para que el Estado no atente contra la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe. En particular, estas organizaciones se han opuesto a dos iniciativas que tenían como fin contratar a docentes monolingües en escuelas que poseían el modelo educativo intercultural y bilingüe. Estas propuestas eran contradictorias puesto que a pesar que identificaban el déficit de capacitación docente y el bajo rendimiento de los estudiantes bilingües como problemas clave, la solución planteada no iba afín a la subsanación de estos. Más bien, implicaba eliminar el requisito del dominio de la lengua indígena para la contratación de personal docente,

lo cual profundizaría aún más deficiencias identificadas. Ahora bien, se puede evidenciar que mientras en el primer caso (Caso A) se logró que se retroceda en la decisión, en el segundo caso (Caso B) las organizaciones indígenas no obtuvieron el mismo éxito. En cambio, se aprobó la designación automática de docentes monolingües dentro de las escuelas bilingües.

Entonces, es importante recalcar que en el Caso A, dentro de la esfera política que impulsaba estas iniciativas se encontraba el FENATEP y el Ministro de Educación. En el Caso B, aparte de los dos actores ya mencionados, también estaba presente el SUTEP, aparte de la bancada del magisterio que apoyaba la iniciativa. Es decir, a fines del 2023 (Caso B) existían más actores dentro de la esfera decisional que impulsan estas iniciativas, guiados por intereses personales como gremiales, tales como la contratación de los docentes de su colectivo, motivo que también guío a la propuesta del 2022 (Caso A) (Anexo 4: Carta del FENATE demandando la reposición de maestros despedidos).

Se puede concluir que los movimientos indígenas han intentado frenar estos ataques a través de medidas legales, fundamentándose en el Convenio 169 de la OIT, el cual garantiza sus derechos, como a través de pronunciamientos instando a la movilización de la sociedad civil. Sin embargo, su éxito ha dependido en gran medida de la respuesta de las instituciones estatales, es decir, de la voluntad política de los tecnócratas. Las instituciones, tales como la Defensoría del Pueblo como el Ministerio de Cultura, han actuado cuando han sido presionadas por estos movimientos (tal como en el Caso A) y cuando los funcionarios públicos han mostrado sensibilidad hacia sus demandas.

5.2 Rol de la FENAMAD en la toma de decisiones

La inclusión de los pueblos indígenas y de las comunidades en el ciclo de políticas públicas y la consideración de sus puntos de vista por parte del Estado es muy superficial. Katya Mallea, especialista en Educación y sub coordinadora del programa de desarrollo integral para los jóvenes Indígenas, menciona que “existe un plan de Educación Intercultural Bilingüe en el que la FENAMAD nunca participó, quizá hubo mesa de trabajo para ver las temáticas, pero solo nos invitaron para ir con nuestro traje originario para la foto. Solo necesitaban eso" (Mallea, 2024). Esto evidencia la tendencia estatal al considerar a las comunidades y pueblos indígenas como un elemento estético y no como actores que poseen la capacidad para concertar planes de acción a favor de sus comunidades. Se legitiman ciertas políticas públicas gracias a la presencia pasiva del público objetivo de estas. Así, esta inclusión performativa de los pueblos indígenas refuerza los patrones de exclusión estructural que han prevalecido en el Estado peruano.

Mallea menciona que el Estado mantiene a la FENAMAD en un papel pasivo bajo el argumento de que esto agiliza el proceso de toma de decisiones al ser los actores estatales aquellos que tienen el control. Sin embargo, esta postura limita la participación indígena y la inclusión de los pueblos indígenas, ya que el Estado prioriza la toma de decisiones interna en lugar de generar condiciones para incorporar activamente a las organizaciones en la formulación e implementación de políticas. Sostiene que “si no presionamos [desde la FENAMAD] para participar en la elaboración de políticas, no entramos, sobre todo en el tema de educación” (K. Mallea, comunicación personal, 21 de febrero, 2024). Si no presionan para que se les incluya dentro de la elaboración de las políticas, no se les incluye en lo absoluto. En cambio, si presionan y se les incluye, solo logran tener un papel pasivo en la elaboración de políticas públicas.

Jose Antonio Dumas (comunicación personal, 9 de febrero, 2024), docente bilingüe de la lengua Harakmbut, y quién participó en la construcción del diseño curricular regional, menciona que el Estado únicamente se comunicaba con las comunidades indígenas para que dieran el visto bueno a unos talleres donde no había sido considerada la opinión de las comunidades. Al notar esto, los dirigentes, entre ellos Jose Antonio, se negaban sosteniendo que “mientras no haya voz, no haya una consulta, no haya participación, no se tomarán acuerdos” (J. Dumas, comunicación

personal 9 de febrero, 2024). Es importante mencionar que esta posición siempre ha sido resguardada desde la federación. Hay evidencia de que este patrón de relaciones Estado-comunidades se repite en diferentes áreas de política pública, más allá de la educación bilingüe. En el proyecto de la Carretera del Manu, por ejemplo, se invadió parte de la comunidad, por lo que se involucró a la FENAMAD que "siempre manifestó su rechazo, pero dejaron de participar y de ir, al percibir que solo se les invitan para cumplir" (Entrevistado 5, 8 de marzo, 2024).

Es más, hay comunidades con las que el Estado se reúne para conocer sus problemáticas y plantear soluciones. No obstante, dichas reuniones han perdido legitimidad por la falta de resultados sostenibles. Marcia Tije, educadora intercultural bilingüe desde el 1980 y ex dirigenta de la FENAMAD de la comunidad nativa Arazaire menciona que "dicen 'en tres meses lo hacemos no se preocupe', [...] pasa un año, dos años y se olvidan" (M. Tije, comunicación personal, 23 de febrero, 2024). La ausencia del Estado en la región ha sido identificada por la comunidad y ha causado una pérdida de legitimidad estatal.

Esta pérdida de legitimidad ocasionada por la falta de cumplimiento de acuerdos estatales afecta la articulación entre las federaciones indígenas y el Estado. Asimismo, las soluciones del Estado conllevan un tinte paternalista al no crear condiciones para la subsistencia de las poblaciones indígenas, sino que son soluciones momentáneas que mitigan algunas falencias por un periodo limitado y sin visión a largo plazo. Tije en la misma línea menciona que:

> El tema indígena se toma cuando hay cositas mediáticas momentáneas, que dicen: 'vamos a ayudarlos', que se les da comida en sacos. Se termina el saco y van a querer que vengan en helicóptero para dar más comida. No se debe crear eso en ninguna persona, sino que hay que ver para tener capacidades y no esperar que vengan con un saco de víveres, no está bien eso (M. Tije, comunicación personal, 23 de febrero, 2024).

Tije evidencia aquí el paternalismo con el que el Estado trabaja con las comunidades indígenas y lo poco fructífero que esto es para las comunidades. Existe una comunicación limitada que no permite un diálogo pertinente para conocer las necesidades de las comunidades atendidas.

Dumas (comunicación personal, 9 de febrero, 2024) rescata que "desde la FENAMAD siempre han sido muy exigentes para que se construya desde esta forma: desde abajo hacia arriba", es decir, partir desde las necesidades de las poblaciones hacia la construcción de un proyecto político. No obstante, a pesar de dichas presiones y de que la FENAMAD haya estado activa para que se respeten los procesos, "el

Estado ha poseído una relación de imposición puesto que los que realizan el diseño de la ley son expertos y solo se busca a la FENAMAD para que firme los acuerdos tomados" (J. Dumas, comunicación personal, 9 de febrero, 2024). Las tensiones en las relaciones estatales con las organizaciones indígenas son evidentes en el proceso de toma de decisiones.

Existe una imposición estructural que se origina al centralizar la toma de decisiones únicamente en las autoridades y al priorizar la tecnocracia dentro de las políticas públicas. Los tecnócratas toman decisiones a partir de los objetivos planteados desde las más altas esferas del poder, sin analizar el contexto de los implementadores y receptores de la política. Esta problemática también va de la mano con la centralización de los servicios y decisiones en Lima. Hector Sueyo (comunicación personal, 23 de febrero, 2024), subgerente de la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Madre de Dios (GOREMAD) señala que el centralismo es uno de los grandes problemas de la implementación de políticas públicas indígenas. Al estar todo centralizado en Lima y en ciertas autoridades, las demandas y necesidades de las comunidades se derivan de una a otra unidad, perdiendo así la prioridad.

Sueyo resalta también la falta de interdisciplinariedad en la implementación y evaluación de esta política. Menciona que:

> "este proyecto de EIB es solamente compuesto de los pedagogos y pedagogas. No es equipo multidisciplinario. Es excluyente. (…) De parte de los pueblos y que básicamente el Estado tampoco reconoce la necesidad [de enseñar las lenguas]. O tal vez reconoce, pero piensa que solamente es enseñar español o ya cubrir las plazas como sea, como se pueda" (H. Sueyo, comunicación personal, 23 de febrero, 2024).

La falta de interdisciplinariedad en la evaluación de esta política influye negativamente en la calidad del programa y la falta de adecuación de los programas brindados. Aparte de excluir a otros especialistas de la implementación de la PSEIB, excluye a otros grupos de la comunidad, tales como las asociaciones de padres de los estudiantes de la comunidad (H. Sueyo, comunicación personal, 23 de febrero, 2024). Esta carencia ocasionaría una implementación deficiente donde no se cuenten con docentes capacitados correctamente, lo que conllevaría a una mayor imposición del español al no adecuar la implementación al contexto de la comunidad.

Asimismo, Aide Chaeta, dirigenta de FENAMAD y coordinadora indígena del Área de Educación de la federación, menciona que "una imposición desde arriba es lo que se entiende con el Estado, hasta el día de hoy estamos así" (A. Chaeta,

comunicación personal, 21 de febrero, 2024) evidenciando así la falta de consideración hacia los puntos de vista indígenas. Es más, se presume de que “el Estado sabe a quién agarrar: al presidente [de FENAMAD], pero no al pueblo” (A. Chaeta, comunicación personal, 21 de febrero, 2024). Estas declaraciones evidencian la exclusión sistemática que ejerce el Estado contra las organizaciones indígenas. Chaeta y Dumas cuestionan la dinámica de poder existente entre ambos actores, dinámica que consiste en priorizar los acuerdos con líderes visibles de las organizaciones, sin tomar en cuenta la perspectiva indígena. Estos factores reducen la participación de las organizaciones indígenas a una función performativa dentro del ciclo de las políticas públicas.

Es aún más resaltante cuando, desde la percepción de las comunidades nativas y desde sus federaciones, la inclusión no se da ni desde el punto de vista performativo. En ocasiones, las comunidades perciben que son vistas como un estorbo para el plan de desarrollo estatal. Aide Chaeta, encargada del área de educación de la FENAMAD, de la comunidad nativa Palma Real, menciona que para el Estado “las comunidades no existen. Para el Estado los pueblos indígenas son un estorbo” (A. Chaeta, comunicación personal, 21 de febrero, 2024), mientras, Katya Mallea menciona que la enseñanza del inglés y su inclusión en el currículo es preferida por los docentes puesto que a “los pueblos indígenas para ellos [para el Estado y el magisterio] son como una piedra, a los pueblos indígenas no los quieren en el camino” (K. Mallea, comunicación personal, 21 de febrero, 2024). Desde las comunidades indígenas Aide Chaeta resalta igualmente la capacidad de los pueblos indígenas de ser “guardianes de los bosques, [y ser quienes] conversamos [para protegerlos] pero para ellos somos un estorbo” (A. Chaeta, comunicación personal, 21 de febrero, 2024).

A partir de estas declaraciones, se refleja la percepción de Mallea (comunicación personal, 21 de febrero, 2024) como Chaeta (comunicación personal, 21 de febrero, 2024), quienes evidencian que la cultura y sabiduría ancestral de los pueblos indígenas son subestimadas por el Estado. Aunado a esto, se pone énfasis en la invisibilización de estas comunidades, que el Estado considera como un obstáculo para los planes de desarrollo planteados. Esto causa que las políticas dirigidas a estas comunidades se limiten a mitigar ciertas deficiencias en lugar de analizar las causas estructurales. Así, la responsabilidad de que se prioricen las causas indígenas tienen que ver con los tecnócratas de turno.

Elena Burga (comunicación personal, 7 de julio, 2023), ex-viceministra de interculturalidad y ex-directora de la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (DIGEIBIRA), añade que ha sido indispensable la presencia de funcionarios sensibilizados en EIB para que la política pueda ser promulgada en el 2016. Así, esta "prioridad especial" (E. Burga, comunicación personal, 7 de julio, 2023) otorgada a la EIB se debió a la sensibilización de los funcionarios que coincidieron en ese momento y a la voluntad política de estos.

Anteriormente se mencionaron las limitaciones presupuestales a la que se enfrenta la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe. La falta de prioridad también se refleja en este punto, donde no hay un pliego presupuestal claro destinado a la Educación Intercultural Bilingüe, lo que genera que su implementación sea dependiente de las agencias de cooperación internacional (H. Sueyo, comunicación personal, 23 de febrero, 2024).

Con todo esto, se puede concluir que en la acción estatal existe una falta de valoración a la cultura indígena, lo cual genera una invisibilización de estas ante el Estado. Como consecuencia, los esfuerzos estatales tienden a centrarse en atender las manifestaciones superficiales, a veces ajenas a la EIB en la región (como la mitigación paternalista de la escasez alimentaria mediante la distribución de víveres en cada campaña), en lugar de atender sus causas estructurales, como la poca participación indígena en el diseño e implementación de políticas que les conciernen, la insuficiente asignación presupuestal, o el carácter históricamente homogenizador y centralista de las directivas congresales.

Estas causas estructurales recién se toman en cuenta cuando los gobiernos y tecnócratas de turno están sensibilizados en la Educación Intercultural Bilingüe y su correcta implementación, por lo que la implementación de esta usualmente es a discreción del gobierno de turno. Por esto, existe incertidumbre, debido a que la política depende de los intereses y principios de los burócratas estatales, quienes buscan establecer rutas y atajos para lograr su aplicación. Esto se verá en el siguiente acápite, donde se explicará cómo las organizaciones indígenas se organizan para implementar la política.

5.3 Rol de la FENAMAD en la implementación de la política

La FENAMAD desempeña un papel clave en la implementación de la educación intercultural bilingüe, supliendo las carencias del Estado en este ámbito. A través de diversas iniciativas, la FENAMAD ha abordado problemáticas educativas que el gobierno ha ignorado. Una de estas iniciativas es la residencial estudiantil "Casa Miraflores" (Ecosolidar, 2020), realizada con el apoyo de la ONG Ecosolidar, organización suiza con alianzas sólidas en Asia, África y América Latina, donde apoyan proyectos locales enfocados en agricultura, educación, cultura y la promoción de la paz.

Sobre la casa hogar "Casa Miraflores", Dumas (comunicación personal, 9 de febrero, 2024) y Chaeta (comunicación personal, 21 de febrero, 2024) mencionan que esta residencia se construyó en base a las debilidades identificadas, tales como la discriminación que sufren algunos estudiantes que vienen de otras comunidades a la ciudad, al llegar con un gran desnivel educativo. Así, esta iniciativa surge debido a las grandes brechas educativas que existen entre los estudiantes de las comunidades y aquellos que estudian en las ciudades, lo que resulta en discriminación entre pares, falta de adaptación, y usualmente causa la deserción de los estudiantes. Con esta iniciativa, se buscaría proporcionarles a estos estudiantes acompañamiento continuo adaptado a sus necesidades.

La discriminación y la falta de adaptación, usualmente conlleva la deserción de estudiantes de Educación Intercultural Bilingüe, otro problema estructural grave. A pesar de que esta problemática es conocida por el gobierno regional, la consolidación de la iniciativa "Casa Miraflores" no ha tenido ningún tipo de apoyo del GOREMAD o del gobierno regional nacional, sino que ha sido una iniciativa donde han intervenido solo la FENAMAD y la ONG Ecosolidar con el financiamiento brindado (A. Chaeta, comunicación personal, 21 de febrero, 2024). Asimismo, Tije (comunicación personal, 23 de febrero, 2024) menciona que en los 38 años que trabaja como educadora bilingüe, ha evidenciado que el desarrollo de la EIB en la selva ha sido impulsado por la FENAMAD, por medio de la constitución de institutos, alianzas, y proyectos como la Casa Miraflores.

No obstante, señala que la misma Dirección Regional de Educación nombra y contrata profesores de contextos andinos en ciudades amazónicas, situación que vulnera los derechos de educación en EIB de las comunidades indígenas, al no

brindarles educación en su lengua nativa. Esta falta de apoyo estatal se traduce en la adjudicación de plazas bilingües a profesores monolingües, cuando esta adjudicación debe ser de acuerdo con a comunidades con las que han trabajado y de acuerdo al idioma que los docentes nativos bilingües dominen.

Un consultor educativo de la FENAMAD (Entrevistado 5, 8 de marzo, 2024) menciona que la federación fundó un programa que está enfocado en dar facilidades a los estudiantes de cuarto y quinto de secundaria para tomar decisiones que impliquen la elección de una carrera o afines. Esto se maneja desde el 2020 a manera de incentivo para estudiar una carrera de educación. Este proyecto ha buscado alinearse a los principios e intereses de las comunidades al facilitar acompañamiento, para asegurar que aquellos que se están preparando para ejercer la docencia intercultural bilingüe, se sientan cómodos en el proceso de formación, es decir, para que se adapten y se sientan acompañados en un contexto donde usualmente se evidencian actos discriminatorios. Esta iniciativa también fue basada en la problemática identificada anteriormente: la discriminación y falta de adaptación. Procura de igual manera que al finalizar el programa los alumnos hagan sus prácticas dentro de la comunidad a la que pertenecen y así aporten al desarrollo de las comunidades (Entrevistado 5, 8 de marzo, 2024). El resultado de este programa ha sido que los jóvenes están volviendo a sus comunidades (Harakbut, Matsiguenka, Ese Ceja) para aportar como docentes.

La problemática es mayor cuando desde el Estado peruano no se reconoce ni se busca conocer la diversidad de lenguas en las comunidades. A pesar de que uno de los estándares nacionales sea la pertinencia cultural y lingüística de los materiales educativos brindados (MINEDU, 2018a), desde el Estado se ignora el componente cultural e histórico de las lenguas, aparte de la diversidad que debe estar presente en las decisiones que se tomen en especial abordando la educación intercultural. En el caso de la comunidad Matsigenka, existen tres variedades lingüísticas: matsigenka del Bajo Urubamba (Cusco), matsigenka del Alto Urubamba (Cusco) y matsigenka del Manu (Madre de Dios) (Ministerio de Cultura, 2018). Recientemente, los matsigenkas del Manu recibían material de las variedades lingüísticas del matsigenka de Urubamba. Al ser las variedades lingüísticas diferentes, la profesora se tomó la tarea de traducir uno de esos libros y los demás se desecharon porque no eran útiles al no ser entendidos por los niños de las escuelas (K. Mallea, comunicación personal, 21 de febrero, 2024). La profesora actuaba cómo burócrata de la calle. Según Cerna et

al. (2017), la actuación de estos burócratas está limitada por el marco institucional, es decir por los altos niveles de rotación de personal, restricciones de presupuesto o logística, entre otros. No obstante, estos funcionarios establecen parámetros que les permitan implementar la política lo más coherente posible, lo cual los hace más cercanos al público objetivo al ser el nexo entre los ciudadanos y el Estado. La profesora, dentro de las limitaciones que posee, implementa la política con una rutina informal que está fuera del marco institucional, sin embargo, esta rutina termina siendo la manera en la que se logra implementar la política pública.

Esto constituye un mecanismo informal que los burócratas de la calle emplean para que la política pueda ser implementada en lo posible. No obstante, el uso de estos mecanismos puede ser contraproducente. La traducción de estos libros es un mecanismo informal, es decir, no institucionalizado. Son mecanismos que los docentes aplican para poder implementar la política pública a pesar de las limitaciones. Los estudiantes y docentes, entonces, tendrán que adaptarse continuamente a los mecanismos que se van construyendo cada vez que se va aplicando la política y, en el camino, los docentes, como burócratas de la calle, van encontrando fallas.

La política no se ha planteado desde la implementación y las arenas en las que la Educación Intercultural Bilingüe, sino desde los objetivos de los tecnócratas. Esto ocasiona que los mecanismos y la estructura sea muy rígida para ser implementada por los burócratas de primera línea. Así, estos buscarían aplicarla dentro de sus limitaciones y de los mecanismos que discrecionalmente seleccionen para aplicar. Con un diseño retrospectivo, estos mecanismos podrían haber sido pensados para que los actores que implementan la EIB puedan hacerlo según el contexto y discrecionalmente, pero con mecanismos establecidos desde un comienzo para la correcta implementación de la política, obteniendo resultados acordes a la comunidad y a las necesidades identificadas.

Todo esto constituye un retroceso al no haber materiales básicos que los mismos profesores solicitan para cada lengua originaria (Entrevistado 5, 8 de marzo, 2024). Esta falta de materiales pertinentes es ocasionada porque no hay una real intención del Estado por mejorar la situación y la calidad de la Educación Intercultural Bilingüe: “El Estado solo soluciona porque se quejan, hacen escuelas pero no se sabe cómo se implementan. Designan a profesores que no hablan esas lenguas" (K. Mallea, comunicación personal, 21 de febrero, 2024), lo cual conduce a la homogeneización

lingüística y pérdida de lenguas originarias. Además, la construcción de escuelas sin garantizar una implementación adecuada, con materiales y un cuerpo docente pertinente, representa un riesgo para la efectividad del modelo educativo intercultural bilingüe.

La política de Educación Intercultural Bilingüe se sigue viendo vulnerada al designar a profesores de las regiones andinas a regiones amazónicas, quienes poseen diferentes lenguas y culturas. Es problemático que a poblaciones que hablan una lengua se les designen docentes que hablan otra. Es más, “cuando se decía que los docentes dominaban la lengua originaria era porque dominaba el quechua. Las comunidades en Madre de Dios no hablan esa lengua.” (Entrevistado 5, 8 de marzo, 2024). Así también existen “comunidades nativas que tienen nombrados a profesores bilingües de Cusco, Puno, que tienen como lengua nativa Quechua o Aymara” (K. Mallea, comunicación personal, 21 de febrero, 2024). Marcia Tije señala que en su comunidad llamada Arazaire, "en el nivel inicial han nombrado a una profesora de Quechua Collao, y en el nivel de primaria a otro profesor Quechua porque no respetan los orígenes” (M. Tije, comunicación personal, 23 de febrero, 2024). La frustración viene también por el lado de que no se respetan las culturas y porque “ningún Haramkbut ha sido nombrado en Cusco, donde hay quechuas; [o en Puno], donde hay Aymaras. Jamás [alguien de su comunidad] ha ido a vulnerar derechos a zona andina o zona norteña" (M. Tije, comunicación personal, 23 de febrero, 2024).

Es resaltante que el Estado prefiere nombrar a docentes que vienen con maestría de Huancayo, Puno o Pucallpa, a pesar de que no posean el requisito de lengua originaria del lugar. Se evidencia que “hay una desventaja [por el nivel académico]. La mayoría están en ese proceso de contratación [como postulantes en la contratación de docentes bilingües] y ven donde hay hueco de plazas para poder tener espacios vacíos” (M. Tije, comunicación personal, 23 de febrero, 2024)., a pesar que no sean de la comunidad o estén familiarizados con la lengua. Para resolver el problema de falta de docentes especializados en la lengua, el Estado decide designar aquellos que son ajenos a la cultura, en vez de incentivar y capacitar a docentes de lengua nativa que requieran conocimientos en pedagogía. Mucho menos se busca generar condiciones en las escuelas que permitan a los estudiantes aprender en un entorno de calidad.

Es más, el alcance de programas sociales estatales como Qali Warma ha fallado al entregar alimentos desconocidos por la población de Madre de Dios

(Entrevistado 5, 8 de marzo, 2024), y, por otro lado, los colegios de la zona cuentan con “piso de tierra, paredes de caña, condiciones en las que ningún niño merece estudiar” (Entrevistado 5, 8 de marzo, 2024), “escuelas caídas [a las cuales] Estado da mantenimiento cada cierto tiempo” (M. Tije, comunicación personal, 23 de febrero, 2024), o, incluso, no existen escuelas en comunidades alejadas. Quienes buscan solucionar estas problemáticas son los padres o la misma comunidad, al organizarse y hacer “escuelas con las hojas” (M. Tije, comunicación personal, 23 de febrero, 2024) expuestos a condiciones vulnerables del bosque.

Para estas situaciones, la FENAMAD ha estado presente mediante pronunciamientos y solicitudes de reunión. Así “la FENAMAD propone, pero el Estado no acciona, no designa profesores” (M. Tije, comunicación personal, 23 de febrero, 2024), y si los designa, no se toma en cuenta la lengua originaria de la comunidad o la cultura. Ignorar esta diversidad y esta realidad perpetúa la marginalización de algunos pueblos, aparte de que vulnera su derecho a la educación de calidad. Aún más grave fue la presentación del Proyecto de Ley 6464/2023-CR, ya mencionado, que vulneraba el derecho de las comunidades a recibir educación en su lengua nativa.

Estas “se esfuerzan mandando los pronunciamientos que también requieren asesoría legal requiere tiempo, también mucho esfuerzo, pero al final el Estado viene toma la foto y se va, eso es lo que siempre claro estamos acostumbrados” (H. Sueyo, comunicación personal, 23 de febrero, 2024). Se evidencia una participación pasiva de las organizaciones indígenas, ya que el Estado tiende a involucrar a los pueblos indígenas solo como una cuota representativa. A pesar de que las organizaciones y federaciones se pronunciaron desde un inicio, esto recién fue rechazado meses después por la presión existente.

Conclusiones

A modo de resumen, los aspectos considerados en esta investigación han sido importantes para entender la manera en la que las federaciones indígenas se han involucrado en la implementación de la política sectorial de Educación Intercultural Bilingüe (PSEIB). Luego de haber revisado y analizado toda la evidencia anterior, se puede llegar a la conclusión que la FENAMAD, base regional de AIDESEP en Madre de Dios, sí logra contribuir en la mitigación de ciertas brechas de implementación en la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe, como la capacitación docente y la adaptación de materiales educativos para las comunidades indígenas. Aparte, su incidencia permite la continuidad de la PSEIB y que esta sea implementada según los lineamientos planteados en el diseño.

No obstante, esto no ha sido fruto de esfuerzos estatales y la coordinación entre las organizaciones indígenas y el Estado. Mas bien, junto a AIDESEP, la FENAMAD, mediante pronunciamientos y diversas acciones, ha ejercido presión hacia el Estado para que no arremetan contra los avances de la política. En este sentido, la FENAMAD enfrenta los obstáculos estatales que se presentan para la correcta implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe. Así también, las organizaciones indígenas con estos pronunciamientos y manifestaciones, buscan cubrir el rol protector que el Estado debe garantizar.

Aparte, se puede afirmar que la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe es implementada en gran parte por medio de los mecanismos informales que emplean los burócratas de la calle. Un ejemplo clave de esto es la traducción y adecuación de materiales educativos al idioma y contexto cultural de los estudiantes de escuelas indígenas. No obstante, estos esfuerzos realizados por la FENAMAD no bastan para cubrir todos los vacíos debido a las limitaciones que poseen, tales como el presupuesto y la voluntad política estatal.

Asimismo, se ha identificado que el Estado, mediante actores claves, como los presidentes gremiales, ha introducido intereses individuales, como la restitución de docentes monolingües y su atribución de una plaza EIB. Igualmente, en esta investigación se identificaron agrupaciones gremiales que impulsan desde adentro iniciativas contra el modelo EIB, tales como el Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP) y la Federación Nacional de Trabajadores de la Educación del Perú (FENATEP).

En concordancia con lo mencionado, el progreso de esta política y la participación de las organizaciones indígenas dentro de esta se deben a la presión de las mismas organizaciones. Es resaltante que la presión de las organizaciones indígenas haya sido clave para participar dentro del diseño e implementación de la PSEIB y, con esto, poder intervenir para que desde la esfera estatal no se aprueben directivas que afecten la correcta implementación de esta política. En algunos casos, la presión mediática ocasiona que retrocedan en sus decisiones, sin embargo, han habido ocasiones en las que esto no ha funcionado, como ya se abordó en esta investigación.

Aparte, otra de las causas de la deficiente implementación de la EIB es que el Estado relega el desarrollo de esta política a ONG's u otro tipo de organizaciones no estatales. Al estado desligarse progresivamente de su rol ejecutor en función a la PSEIB, adopta una postura de enajenación con respecto a esta política. Esto propicia la centralización del sistema educativo que busca extrapolar las estrategias de la Educación Básica Regular a las escuelas de Educación Intercultural Bilingüe.

Esto responde a lo que se destacó a lo largo de esta investigación. La política PSEIB tuvo origen en los deseos estatales de homogeneizar a la población indígena, denotando el carácter paternalista existente en las políticas públicas dirigidas a estas comunidades. Esto se ve reflejado en la insuficiente consideración de la diversidad cultural dentro de la capacitación docente para impartir las lecciones respetando los lineamientos interculturales de la educación bilingüe.

Al enfocar la investigación en la selva peruana, se encontró que las políticas educativas en esta zona tuvieron el mismo origen que aquellas generadas en Chile y Bolivia. Tanto en estos países como en Perú, el esfuerzo estatal se centró en la homogeneización de las lenguas, donde predominaba el español como idioma único. Las organizaciones indígenas, como AIDESEP, al percibir la exclusión de las lenguas indígenas, elaboraron programas para docentes que tomen en cuenta la retroalimentación de la comunidad educativa y que mitigaran las brechas de implementación causadas por la centralización. Con esto, se tendría en consideración el contexto cultural, por lo cual la educación se adaptaría a los estudiantes y su entorno.

En esta investigación se halló también que la Educación Intercultural Bilingüe falla principalmente en dos aspectos: la falta de capacitación pertinente de docentes EIB y la poca participación de la comunidad indígena en los niveles de gestión de la política. Asimismo, para intentar de cubrir estos vacíos, las federaciones indígenas

cumplen dos roles: primero, un rol netamente performativo cuando el Estado los convoca[9], puesto que no se toman en cuenta sus puntos de vista, sino simplemente se busca que estén presentes para cumplir la cuota de representatividad. Segundo, la FENAMAD cumple el rol de suplir al Estado en las comunidades a las que las capacitaciones o monitoreo no llegan por parte de los esfuerzos estatales.

Debe destacarse que dichas acciones de la FENAMAD han sido posibles a pesar de que el presupuesto asignado a la PSEIB ha ido disminuyendo considerablemente a lo largo de los años. Si bien el aumento presupuestal para la EIB producido a raíz del Informe Defensorial N° 152 en el 2011 generó que las acciones y estrategias planteadas tengan mayor alcance, en los años posteriores, con el paso de los gobiernos el presupuesto disminuyó limitando la correcta implementación de la política. Específicamente, los servicios identificados que han resultado deficientes en las comunidades han sido el acompañamiento pedagógico y la capacitación docente. En este panorama, se puede evidenciar que la asignación de recursos y la correcta implementación de esta política desde el Estado depende de la voluntad política y de los tecnócratas de turno.

Sin embargo, se ha demostrado que las comunidades articuladas con sus federaciones representantes, en este caso, la FENAMAD, buscan implementar la política sectorial a pesar del presupuesto estatal limitado y los ataques directos a la PSEIB. Así, las federaciones junto con los burócratas de la calle poseen un papel importante en esta aplicación de la política en las comunidades indígenas. Son ellos quienes suplen el rol del Estado al adaptar los mecanismos e instrumentos al contexto y fallas encontradas en la política. Igualmente, la falta de presupuesto se refleja en el hecho de que el 40% de escuelas en Madre de Dios son unidocentes, es decir, que cuentan con un solo docente para todos los grados y para toda la escuela. Con todas las dificultades planteadas, las organizaciones indígenas suplen el rol de defender la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe de los ataques estatales, con el objetivo de salvaguardar su derecho de identidad cultural y la prevalencia de su lengua.

Es importante resaltar que la currícula de la formación docente bilingüe intercultural no está adaptada al contexto ni se adapta a los saberes culturales de los estudiantes. Abordar esta problemática es necesario puesto que conlleva la

[9] Es decir, cuando logran participar en la gestión de la política al ejercer presión sobre actores estatales.

contratación de profesores monolingües o que no están capacitados para impartir una educación intercultural bilingüe, teniendo como resultado que los estudiantes de dichas escuelas no logren los objetivos y lineamientos planteados. Esta designación de docentes monolingües evidencia que los intentos de homogeneización de las lenguas en las comunidades que inició en el siglo pasado, perdura hasta la actualidad.

Por otro lado, se ha evidenciado que la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe ha sido diseñada a partir de un diseño prospectivo, centrándose en los objetivos que los tecnócratas identifican. Se parte de los objetivos generales planteados por los tecnócratas, y, posteriormente, estos se traducen en mecanismos e instrucciones para quienes vayan a implementar la política. Si bien esta definición de pasos a seguir puede ser favorecedora, usualmente no se toman en cuenta las condiciones y posibilidades reales en los niveles de implementación. En consecuencia, no se logra analizar el punto de implementación y las arenas en las cuales la política sería implementada. Esto ha causado que los burócratas de la calle carezcan de instrumentos adaptados a su realidad, lo cual causa a su vez que ellos mismos establezcan sus propios mecanismos para poder implementar la política, sin contar con instrumentos ni materiales institucionalizados acorde a su contexto y cultura.

A esto se le suma que el gobierno no da prioridad al presupuesto destinado a la Educación Intercultural Bilingüe, cuyo aumento o reducción depende de la voluntad política, es decir, de las decisiones que los burócratas estatales tomen. Se ha documentado una disminución sistemática de este presupuesto, lo cual afecta el alcance de estrategias dirigidas al fortalecimiento de la PSEIB, por lo que los mecanismos informales empleados por los burócratas de la calle se vuelven indispensables para la implementación de la EIB en Madre de Dios. También, se ha evidenciado que mientras más voluntad política exista, los recursos asignados son mayores.

Se recomienda el empleo de un diseño retrospectivo para replantear esta política sectorial, con lo cual se podrían establecer mecanismos formales acordes a la situación de los implementadores y de las comunidades indígenas receptoras de la política. De esta manera, se puede analizar el panorama de cómo es que los docentes y otros burócratas de la calle implementan esta política, lo cual podría contribuir a identificar los cuellos de botella en la práctica.

Así, disminuiría la incertidumbre de quienes reciben la política de EIB, puesto que los mecanismos empleados en la práctica por los burócratas de la calle, serían institucionalizados y existiría una retroalimentación constante dentro del mismo ciclo de políticas públicas. De igual manera, es importante y necesaria la incorporación del enfoque intercultural en la reforma educativa nacional, lo que sería un paso más para convertir a esta Política Sectorial en una Política Nacional que no se deba incorporar solo en las comunidades, sino en todo el país. Aparte, es necesario resaltar que las comunidades indígenas buscan implementar esta política sectorial a pesar de las limitaciones estatales por la sobrevivencia cultural de sus lenguas y de las comunidades. Al priorizar las culturas y las lenguas vivas dentro del territorio, se propicia un entorno intercultural en el que las culturas pueden convivir y enriquecerse unas a otras.

Referencias bibliográficas

AIDESEP. (2023a). *Nombramiento docente atenta contra educación intercultural bilingüe de miles de niños, niñas y adolescentes indígenas.* AIDESEP. https://aidesep.org.pe/noticias/nombramiento-docente-atenta-contra-educacion-intercultural-bilingue-de-miles-de-ninos-ninas-y-adolescentes-indigenas/

AIDESEP. (2023b). *Pronunciamiento en defensa del derecho a la educación intercultural bilingüe.* AIDESEP. https://aidesep.org.pe/noticias/pronunciamiento-en-defensa-del-derecho-a-la-educacion-intercultural-bilingue/

Aikman, S. (2003). *La educación indígena en Sudamérica. Interculturalidad y bilingüismo en Madre de Dios, Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.

Aikman, S. (2012). The contradictory languages of fishing and gold panning in the Peruvian Amazon. *Maritime Studies* 8(2): 53-72. https://www.marecentre.nl/mast/documents/Mast82_Aikman.pdf

Beltrán, A y Seinfeld, J (2011). Hacia una educación de calidad en el Perú: El heterogéneo impacto de la educación inicial sobre el rendimiento escolar [Documento de discusión]. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/365

Burga, E. (2016). La política de Educación Intercultural Bilingüe: avances y retos pendientes. *Políticas Educativas*, 19.

Calderón, L. (2017). Del planeamiento a la implementación: principales brechas del contexto peruano bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública. *InnovaG,* (3), 45-54. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/innovag/article/view/19737

Cerna, D., et al. (2017). *Acá no hay ventanillas: La burocracia de la calle en los programas sociales.* Instituto de Estudios Peruanos

Congreso de la República del Perú. Proyecto de Ley N.º 6464/2023-CR: PROYECTO DE LEY DE NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DE DOCENTES QUE HAN APROBADO EL INGRESO A LA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL 2022, SIN REQUISITO DE ESTAR INSCRITO EN EL REGISTRO NACIONAL DE DOCENTES BILINGÜES EN LENGUA ORIGINARIA (RNDBLO), EN LAS PLAZAS VACANTES ORGÁNICAS DE LAS I.E. DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE (EIB). 2023, https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQ1OTAy/pdf

Cortázar, J. (2005) La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial. *Revista del CLAD Reforma y Democracia.* (33) pp. 1-28. Recuperado de: http://siare.clad.org/revistas/0050153.pdf

Danbolt, L. (2011). Intercultural education in the multicultural and multilingual bolivian context. *Intercultural Education*, 22(1), 29-42. doi:10.1080/14675986.2011.549643

D'Angelo, P. (2019, 5 de septiembre). *Dato de congresista Pariona sobre reducción presupuestal del 50% en Educación Intercultural es cierto*. Ojo Público. https://ojo-publico.com/1353/dato-sobre-reduccion-presupuestal-educacion-es-cierto

Defensoría del Pueblo. (2011). *Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú* (Informe N.º 152). https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/854/489.%20Aportes%20para%20una%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Educaci%C3%B3n%20Intercultural%20Biling%C3%BCe%20a%20favor%20de%20los%20pueblos%20ind%C3%ADgenas%20del%20Per%C3%BA.pdf?sequence=1

Defensoría del Pueblo. (2018, 23 de abril). *Se debilita política educativa para pueblos indígenas, disminuyó presupuesto para su educación*. https://www.defensoria.gob.pe/se-debilita-politica-educativa-para-pueblos-indigenas-disminuyo-presupuesto-para-su-educacion/

Defensoría del Pueblo. (2021, 16 de noviembre). Defensoría del Pueblo: Minedu debe asignar presupuesto suficiente para educación intercultural bilingüe en el año escolar 2022. Defensoría del Pueblo. https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-minedu-debe-asignar-presupuesto-suficiente-para-educacion-intercultural-bilingue-en-el-ano-escolar-2022/

Defensoría del Pueblo. (2024, 13 de febrero). Defensoría del Pueblo pide garantizar distribución oportuna de material educativo para más de un millón de estudiantes indígenas. Defensoría del Pueblo. https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-pide-garantizar-distribucion-oportuna-de-material-educativo-para-mas-de-un-millon-de-estudiantes-indigenas/

Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (2015). Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. agosto de 2015, http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Plan%20nacional%20final%20EIB.pdf

Dirección Regional de Educación de Madre de Dios. (2016, 2 de febrero). *Instalan Mesa Técnica para el fortalecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe en Madre de Dios*. DRE Madre de Dios. https://dredmdd.gob.pe/articulo.php?name=8984

Ecosolidar. (2022, 26 de octubre). *Indigenous youth living in two worlds*. https://ecosolidar.ch/en/indigenous-youth-living-in-two-worlds/

Eguren, M., Belaunde, C. y González, N. (2019) Leyendo al estado desde el aula: Maestros, pedagogía y ciudadanía. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Elmore, R. (1980). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly,* 94(4), pp. 601-616

Espinosa, O. (2017). Educación superior para indígenas de la Amazonía peruana: balance y desafíos. *Anthropologica*, 35(39), 99-122.

FENAMAD. (2019, 16 de diciembre). ESPECIALISTAS DE LA UGEL TAMBOPATA EVALÚAN EL BALANCE DE INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN A NIVEL DE TAMBOPATA. [Actualización de estado]. Facebook. https://www.facebook.com/FENAMAD/posts/especialistas-de-la-ugel-tambopata-eval%C3%BAan-el-balance-de-intervenci%C3%B3n-del-minist/3013669405333408/

FENAMAD (2022). Plan de Vida Plena Amazónico Regional FENAMAD 2019-2023. https://fenamad.com.pe/wp-content/uploads/2022/02/FENAMAD-LIBRO-imprimir-ARMADO-v2_compressed.pdf

Fernández, C. (2013). Lo indio, indigenismo y movimiento campesino en el Perú. *Panorama, 7*(12), 189–209. Politécnico Grancolombiano. https://www.redalyc.org/pdf/3439/343929224010.pdf

Fuentes, M (2018) *'Tierra de nadie': Relaciones Estado sociedad y su efecto en el desarrollo humano en la región amazónica de Madre de Dios* [Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. https://www.researchgate.net/profile/Alejandra-Fuentes-2/publication/327703612_Tierra_de_nadie_Relaciones_Estado_-_sociedad_y_su_efecto_en_el_desarrollo_humano_de_la_region_amazonica_de_Madre_de_Dios/links/5b9febd192851ca9ed11acce/Tierra-de-nadie-Relaciones-Estado-sociedad-y-su-efecto-en-el-desarrollo-humano-de-la-region-amazonica-de-Madre-de-Dios.pdf

Fornet-Betancourt, R. (1998). Supuestos filosóficos del diálogo intercultural. *Utopía y praxis latinoamericana*, 3(5), 51-64.

FORMABIAP. (2022). *Pronunciamiento: Educación intercultural bilingüe en peligro*.https://formabiap.org/pronunciamientoeducacion-intercultural-bilingue-en-peligro/

Freeman, E. (1951). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Pitman Publishing Inc.

Fuller, N (2002) *Interculturalidad y Política. Desafíos y posibilidades*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

García, A. (2003). FENAMAD 20 años después: Apuntes sobre el movimiento indígena amazónico en Madre de Dios en Huertas, B y García, A. (Ed.), *LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MADRE DE DIOS: Historia, Etnografía y Coyuntura.* (1era ed., Vol. 1, pp. 274–309). IWGIA.

García, S. (2017). La diversidad cultural y el diseño de políticas educativas en Perú. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales.*, 13(2), 289-304. http://scielo.iics.una.py/pdf/riics/v13n2/2226-4000-riics-13-02-00289.pdf

García-Segura, S. (2018). Identidad, lengua y educación: la realidad de la amazonía peruana. *Revista de Estudios y Experiencias en Educación*, 18(36), 193-207. http://www.rexe.cl/ojournal/index.php/rexe/article/view/656/532

Godenzzi, J. (2001). La educación bilingüe intercultural en el Perú. *Lexis*, 25(1-2), 299-318.

González, P. (2014). El multiculturalismo en Canadá: la redefinición de las políticas de la inclusión y sus teóricos. *Norteamérica*, 1(9), 171-206

Hagestedt, E. (2021). *La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) and La Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE) Online and On-the-Ground: Representational Choices and*

Indigenous Media Sovereignty [Tesis de doctorado, University of Victoria]. https://dspace.library.uvic.ca/items/3f568087-0135-4873-bb58-817c7011232f

Henríquez Ramírez, A. (2013). Participación indígena: desarrollo y alcances en torno a la participación ambiental. *Ius et Praxis*, 19(2), 251-300.

Herrera, E. (2021). *Diagnóstico Socioeducativo de la Red Educativa Rural Manu.* Sociedad Zoológica de Fráncfort Perú (FZS Perú). https://peru.fzs.org/wp-content/uploads/2021/12/web-diagnostico-socioeducativo-de-la-rer-manu.pdf

Houck, S (2017). La valorización de la educación superior para estudiantes indígenas en Madre de Dios: Interrogando discursos y acciones del estado, la FENAMAD, y los estudiantes indígenas. *Independent Study Project (ISP) Collection.*

Lipsky, M. (1980) La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero en Shafritz, Jay y Hyde, Albert (1999) *Los clásicos de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. México. https://consejopsuntref.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/08/lipsky-la-burocrqacia-en-el-nivel-callejero.pdf

Lopez, L. & Küper, W. (1999). La educación intercultural bilingüe en América Latina: balance y perspectivas. *Revista Iberoamericana de Educación*, 1(20). https://rieoei.org/historico/documentos/rie20a02.htm

Machaca, R (2019) La Educación Intercultural Bilingüe en el Perú: Logros y desafíos. Aplicación didáctica bilingüe [Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de Educación]. http://bdigital.unal.edu.co/10578/

Marín, J. (2011). Perú: Estado-Nación y sociedad multicultural. *Ciências Sociais Unisinos*, 47(1), 72-84.

Másquez, A. (2019). El derecho a la consulta previa y la garantía de la supervivencia cultural de los pueblos indígenas en el Perú, a propósito del otorgamiento de concesiones mineras. *THEMIS Revista De Derecho*, (74), 127-138. https://doi.org/10.18800/themis.201802.009

Ministerio de Cultura. (2021). *Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios al 2030.* https://transparencia.cultura.gob.pe/sites/default/files/transparencia/2021/07/resoluciones-ministeriales/rm180-2021-dm-mc-anexo.pdf

Ministerio de Educación (2016). *EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE HACIA EL 2021: Una política de Estado imprescindible para el desarrollo de los pueblos indígenas* (Informe n° 174). Serie Informes Defensoriales. http://www.justiciaviva.org.pe/new/wp-content/uploads/2016/09/Informe-defensorial-174-EIB.pdf

Ministerio de Educación (2018a). Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe. https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/5960

Ministerio de Educación (2018b). PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE AL 2021.

https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/5105/Plan%20Nacional%20de%20Educaci%c3%b3n%20Intercultural%20Biling%c3%bce%20al%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ministerio de Educación (2018c). ¿Qué logran nuestros estudiantes en Lectura?: 4.º grado de primaria Shipibo-konibo y castellano como segunda lengua. Evaluación Censal de Estudiantes. https://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2019/07/reporte_2018-EIB_shipibo.pdf

Ministerio de Educación (2018d). ¿Qué logran nuestros estudiantes en Lectura?: 4.º grado de primaria Asháninka y castellano como segunda lengua. Evaluación Censal de Estudiantes. https://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2019/07/reporte_2018-EIB-ashaninka.pdf

Ministerio de Educación (2006). *Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil 2004 ¿Cómo disminuir la inequidad del sistema educativo peruano y mejorar el rendimiento de sus estudiantes? Factores explicativos más relevantes en la Evaluación Nacional 2004.* Unidad de Medición de la Calidad Educativa. https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/1137/688.%20C%C3%B3mo%20disminuir%20la%20inequidad%20del%20sistema%20educativo%20peruano%20y%20mejorar%20el%20rendimiento%20de%20sus%20estudiantes.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ministerio de Educación (2022) “Oficio múltiple N° 00002-2022-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA.- Precisiones en el proceso de caracterización excepcional de IIEE EIB – 2021”, EDUCACIONENRED.PE, 7 de enero de 2022, https://noticia.educacionenred.pe/2022/01/oficio-multiple-00002-2022-minedu-vmgp-digeibira-precisiones-proceso-caracterizacion-242436.html.

Ministerio de Educación. (2025). *Tinkuy 2025* [Campaña]. Gob.pe. https://www.gob.pe/institucion/minedu/campañas/117500-tinkuy-2025

Montes, S. (2017) *LA BUROCRACIA DE LA CALLE EN LA POLÍTICA SOCIAL UN ESTUDIO DE LOS GESTORES LOCALES DEL PROGRAMA JUNTOS EN CAJAMARCA* [Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/9842/MONTES_MOSTAJO_SIMONE_BUROCRACIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Murillo, M. et al. (2021). *La ley y la trampa en América Latina: Por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política.* Siglo Veintiuno Editores.

Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional del Congreso del Perú. (2024, 21 de noviembre). *Autorizan nombramiento excepcional de docentes que aprueben dos etapas del concurso a la Carrera Pública Magisterial*. Comunicaciones del Congreso del Perú. https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/autorizan-nombramiento-excepcional-de-docentes-que-aprueben-dos-etapas-del-concurso-a-la-carrera-publica-magisterial/

Ordoñez, P (2013) *El derecho a la educación intercultural bilingüe (EIB) de las comunidades nativas del Perú* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. https://tesis.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/50eda0a2-73fa-4602-ba4f-c9fb751969f7/content

Peñaloza, L y Ruiz, V (2020) *Impacto de la lengua nativa en la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) y desempeño educativo de los niños de las comunidades indígenas de lengua aimara* [Tesis de Bachillerato, Pontificia Universidad Católica del Perú]. https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/20273/PE%c3%91ALOZA%20HUAMAN_RUIZ%20ALCA_IMPACTO_LENGUA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Redacción Radio Madre de Dios. (2022, febrero, 1). Madre de Dios: Ministerio de Cultura elabora estrategias para la educación intercultural bilingüe. Noticias Madre de Dios. https://noticias.madrededios.com/articulo/local/madre-dios-ministerio-cultura-elabora-estrategias-educacion-intercultural-bilingue/20220201074204021429.html

Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Diakaion,* 21(16), pp. 135-156. https://www.redalyc.org/pdf/720/72001610.pdf

Riedemann, A. (2008). La Educación Intercultural Bilingüe en Chile: ¿ampliación de oportunidades para alumnos indígenas?. *Indiana*, 25, 169-193.

Rousseau, S. et al. (2019). *Rutas de atención estatal a las víctimas de violencia de género. Entre legados e innovaciones*. Consorcio de Investigación Económica y Social. https://cies.org.pe/investigacion/rutas-de-atencion-estatal-las-victimas-de-violencia-de-genero-entre-legados-e/

Ruelas Vargas, D. (2021). Origin and perspectives of Intercultural Bilingual Education policies in Peru: utopia towards a quality IBE. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 23(36). https://doi.org/10.19053/01227238.10831

Sánchez, M. (2021). *El derecho de los pueblos indígenas a una Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en tiempos de Covid-19*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. https://spda.org.pe/wp-content/uploads/2024/01/El-derecho-de-los-pueblos-indigenas-a-una-educacion-2.pdf

Servindi. (2022, 4 de noviembre). Fenate, el gremio de Pedro Castillo, copa el Minedu y actúa contra la EIB. https://www.servindi.org/actualidad-noticias/04/11/2022/fenate-copa-el-minedu-y-actua-contra-la-eib

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2022, enero 11). *Advierten posible afectación al derecho a educación de estudiantes indígenas*. Actualidad Ambiental. Recuperado de https://www.actualidadambiental.pe/advierten-posible-afectacion-al-derecho-a-educacion-de-estudiantes-indigenas/

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2020, enero 17). *Madre de Dios: Fenamad celebra 38 años de defensa por los derechos de pueblos indígenas*. Actualidad Ambiental. Recuperado de https://www.actualidadambiental.pe/madre-de-dios-fenamad-celebra-38-anos-de-defensa-por-los-derechos-de-pueblos-indigenas/

Stewart, L. (s.f.). Método de muestreo de bola de nieve en la investigación. ATLAS.ti. Recuperado de https://atlasti.com/es/research-hub/snowball-sampling

Trapnell, L., y Neira, E. (2004). Situación de la educación intercultural bilingüe en el Perú. *Consultancy for the World Bank*.

Trapnell, L. (2008). Los retos de la formación docente intercultural bilingüe: la experiencia de FORMABIAP en L. Hidalgo et. Al (Ed.), *DOCENCIA Y CONTEXTOS MULTICULTURALES: Reflexiones y aportes para la formación de docentes desde un enfoque intercultural*(1 ed., Vol. 01, pp. 15–30). Tarea. https://comunidadeeducativa.org/files/2022/09/Docencia-y-contextos-multicultureles.pdf#page=17

Ticona, E y Albó, X. (1997). *La Lucha por el poder comunal. Jesús de Machaqa. La marka rebelde.* CIDOIN-CIPCA.

Tubino, F. (2005). La interculturalidad crítica como proyecto ético-político. *Encuentro continental de educadores agustinos*, 1, 24-28.

Ugarte, M & Matos, R. (2015). Análisis de los stakeholders respecto a la reforma del servicio civil": XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. *Lima, Perú*, 10-13.

Van Cott, D. (2004). Los movimientos indígenas y sus logros: La representación y el reconocimiento jurídico en los Andes. *América Latina Hoy, 36*(5), 141–159. https://www.proquest.com/docview/198755959?sourcetype=Scholarly%20Journals

Vásquez, S (2016) *CONCEPCIONES DE ACOMPAÑANTES PEDAGÓGICOS DE ESCUELAS EIB SHIPIBO-KONIBO SOBRE EL ACOMPAÑAMIENTO PEDAGÓGICO* [Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. https://core.ac.uk/download/pdf/196534001.pdf

Vigil, N (22 de octubre de 2022). Los atropellos a la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú. *IDEH PUCP*. https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/los-atropellos-a-la-educacion-intercultural-bilingue-en-el-peru/

Walsh, C (2005). *La Interculturalidad en la educación*. Ministerio de Educación

Williamson, G. (2004). ¿Educación multicultural, educación intercultural bilingüe, educación indígena o educación intercultural? *Cuadernos Interculturales*, 2(3), 23-34.

Williamson, G. (2012). Institucionalización de la educación intercultural bilingüe en Chile: Notas y observaciones críticas. *Perfiles educativos*, *34*(138), 126-147.

Zavala, V. et. Al (2007). Avances y desafíos de la educación intercultural bilingüe en Bolivia, Ecuador y Perú: estudio de casos. *CARE Perú*, IBIS.

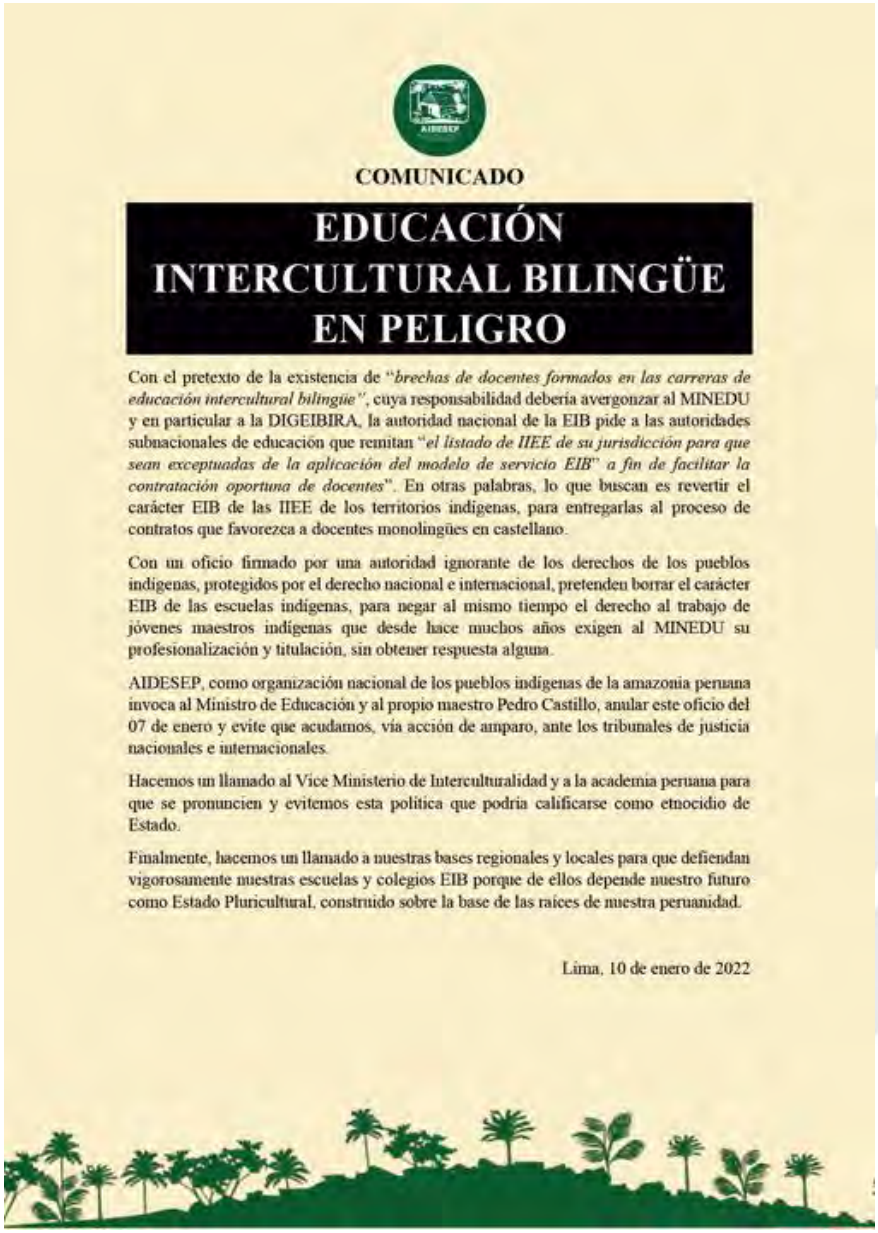
Zúñiga, M., & Ansión, J. (1997). Interculturalidad y educación en el Perú. *Foro educativo*.

Zúñiga, M., & Gálvez, M. (2002). *Repensando la educación bilingüe intercultural en el Perú: Bases para una propuesta de política*. En N. Fuller (Ed.), *Interculturalidad y política: Desafíos y posibilidades* (pp. 309-329). Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Recuperado de https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Repensando%20la%20educacion%20bilingue%20intercultural%20en%20el%20Peru.pdf

Anexos

Anexo 1: Comunicado de AIDESEP sobre la “Educación Intercultural Bilingüe en Peligro”

Figura 3
Comunicado de AIDESEP sobre la “Educación Intercultural Bilingüe en Peligro”



COMUNICADO

EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE EN PELIGRO

Con el pretexto de la existencia de "*brechas de docentes formados en las carreras de educación intercultural bilingüe*", cuya responsabilidad debería avergonzar al MINEDU y en particular a la DIGEIBIRA, la autoridad nacional de la EIB pide a las autoridades subnacionales de educación que remitan "*el listado de IIEE de su jurisdicción para que sean exceptuadas de la aplicación del modelo de servicio EIB*" *a fin de facilitar la contratación oportuna de docentes*". En otras palabras, lo que buscan es revertir el carácter EIB de las IIEE de los territorios indígenas, para entregarlas al proceso de contratos que favorezca a docentes monolingües en castellano.

Con un oficio firmado por una autoridad ignorante de los derechos de los pueblos indígenas, protegidos por el derecho nacional e internacional, pretenden borrar el carácter EIB de las escuelas indígenas, para negar al mismo tiempo el derecho al trabajo de jóvenes maestros indígenas que desde hace muchos años exigen al MINEDU su profesionalización y titulación, sin obtener respuesta alguna.

AIDESEP, como organización nacional de los pueblos indígenas de la amazonia peruana invoca al Ministro de Educación y al propio maestro Pedro Castillo, anular este oficio del 07 de enero y evite que acudamos, vía acción de amparo, ante los tribunales de justicia nacionales e internacionales.

Hacemos un llamado al Vice Ministerio de Interculturalidad y a la academia peruana para que se pronuncien y evitemos esta política que podría calificarse como etnocidio de Estado.

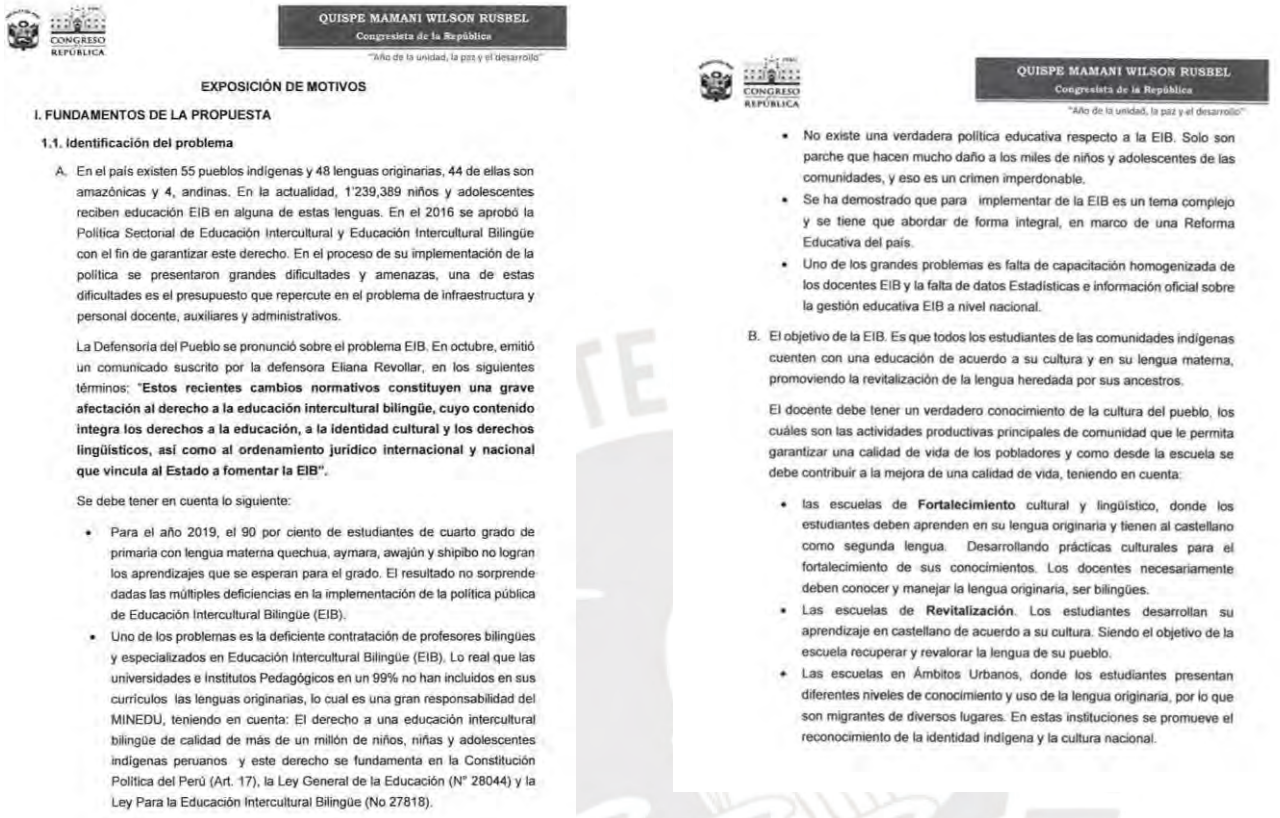
Finalmente, hacemos un llamado a nuestras bases regionales y locales para que defiendan vigorosamente nuestras escuelas y colegios EIB porque de ellos depende nuestro futuro como Estado Pluricultural, construido sobre la base de las raíces de nuestra peruanidad.

Lima, 10 de enero de 2022

Recuperado de Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2022, enero 11). https://www.actualidadambiental.pe/advierten-posible-afectacion-al-derecho-a-educacion-de-estudiantes-indigenas/

Anexo 2: Identificación del problema en “Exposición de motivos” del Proyecto de Ley N° 6464/2023-CR

Figura 4
Identificación del problema en “Exposición de motivos” del Proyecto de Ley N° 6464/2023-CR



CONGRESO REPÚBLICA

QUISPE MAMANI WILSON RUSBEL
Congresista de la República
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Identificación del problema

A. En el país existen 55 pueblos indígenas y 48 lenguas originarias, 44 de ellas son amazónicas y 4, andinas. En la actualidad, 1'239,389 niños y adolescentes reciben educación EIB en alguna de estas lenguas. En el 2016 se aprobó la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe con el fin de garantizar este derecho. En el proceso de su implementación de la política se presentaron grandes dificultades y amenazas, una de estas dificultades es el presupuesto que repercute en el problema de infraestructura y personal docente, auxiliares y administrativos.

La Defensoría del Pueblo se pronunció sobre el problema EIB. En octubre, emitió un comunicado suscrito por la defensora Eliana Revollar, en los siguientes términos: "**Estos recientes cambios normativos constituyen una grave afectación al derecho a la educación intercultural bilingüe, cuyo contenido integra los derechos a la educación, a la identidad cultural y los derechos lingüísticos, así como al ordenamiento jurídico internacional y nacional que vincula al Estado a fomentar la EIB**".

Se debe tener en cuenta lo siguiente:

- Para el año 2019, el 90 por ciento de estudiantes de cuarto grado de primaria con lengua materna quechua, aymara, awajún y shipibo no logran los aprendizajes que se esperan para el grado. El resultado no sorprende dadas las múltiples deficiencias en la implementación de la política pública de Educación Intercultural Bilingüe (EIB).
- Uno de los problemas es la deficiente contratación de profesores bilingües y especializados en Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Lo real que las universidades e Institutos Pedagógicos en un 99% no han incluidos en sus currículos las lenguas originarias, lo cual es una gran responsabilidad del MINEDU, teniendo en cuenta: El derecho a una educación intercultural bilingüe de calidad de más de un millón de niños, niñas y adolescentes indígenas peruanos y este derecho se fundamenta en la Constitución Política del Perú (Art. 17), la Ley General de la Educación (N° 28044) y la Ley Para la Educación Intercultural Bilingüe (No 27818).

CONGRESO REPÚBLICA

QUISPE MAMANI WILSON RUSBEL
Congresista de la República
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

- No existe una verdadera política educativa respecto a la EIB. Solo son parche que hacen mucho daño a los miles de niños y adolescentes de las comunidades, y eso es un crimen imperdonable.
- Se ha demostrado que para implementar de la EIB es un tema complejo y se tiene que abordar de forma integral, en marco de una Reforma Educativa del país.
- Uno de los grandes problemas es falta de capacitación homogenizada de los docentes EIB y la falta de datos Estadísticas e información oficial sobre la gestión educativa EIB a nivel nacional.

B. El objetivo de la EIB. Es que todos los estudiantes de las comunidades indígenas cuenten con una educación de acuerdo a su cultura y en su lengua materna, promoviendo la revitalización de la lengua heredada por sus ancestros.

El docente debe tener un verdadero conocimiento de la cultura del pueblo, los cuáles son las actividades productivas principales de comunidad que le permita garantizar una calidad de vida de los pobladores y como desde la escuela se debe contribuir a la mejora de una calidad de vida, teniendo en cuenta:

- las escuelas de **Fortalecimiento** cultural y lingüístico, donde los estudiantes deben aprenden en su lengua originaria y tienen al castellano como segunda lengua. Desarrollando prácticas culturales para el fortalecimiento de sus conocimientos. Los docentes necesariamente deben conocer y manejar la lengua originaria, ser bilingües.
- Las escuelas de **Revitalización**. Los estudiantes desarrollan su aprendizaje en castellano de acuerdo a su cultura. Siendo el objetivo de la escuela recuperar y revalorar la lengua de su pueblo.
- Las escuelas en Ámbitos Urbanos, donde los estudiantes presentan diferentes niveles de conocimiento y uso de la lengua originaria, por lo que son migrantes de diversos lugares. En estas instituciones se promueve el reconocimiento de la identidad indígena y la cultura nacional.

Fuente: Recuperado de Congreso de la República del Perú (2023, p. 4-5)

Anexo 3: Data presentada en “Exposición de motivos” del Proyecto de Ley N° 6464/2023-CR

Figura 5
Data presentada en “Exposición de motivos” del Proyecto de Ley N° 6464/2023-CR

CONGRESO REPÚBLICA

QUISPE MAMANI WILSON RUSBEL
Congresista de la República

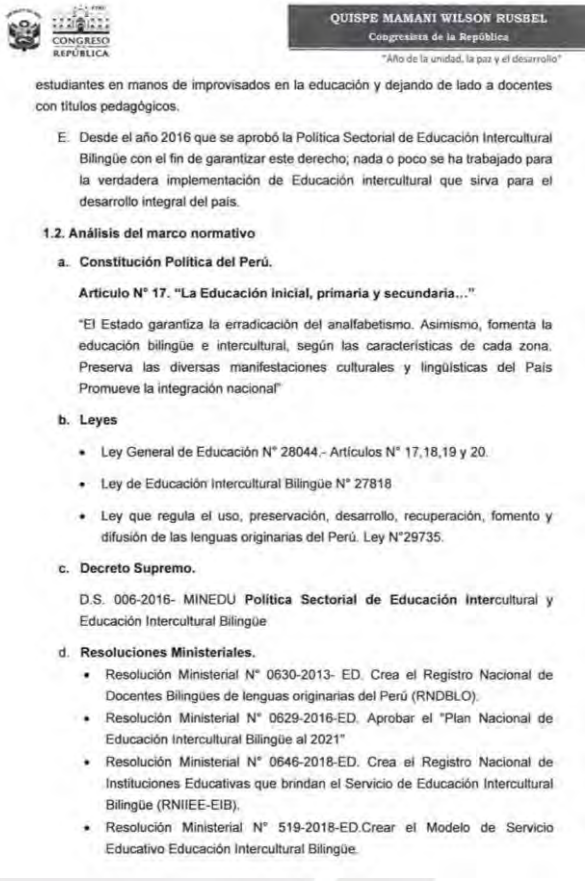
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

Lengua originaria de los educandos	Nivel de dominio mínimo según el RNDBLO
Lenguas originarias con tradición escrita. 1.aimara 2.quechua Ramas: • **quechua sureño** (variedades: chanca y Collao. • **quechua norteño** (variedades: Pataz, Cajatambo, Oyón, Huaura, Yauyos, Áncash, Huánuco, Pasco y Wanka).	Oral mínimo: Intermedio Escrito mínimo: Básico2
Lenguas originarias en proceso de consolidación de su sistema de escritura **1.** ashaninka, **2.** Asheninka, **3.** Awajún, **4.** Shawi, **5.** shipibo-konibo, y **6.** Wampis	Oral mínimo: Intermedio Escrito mínimo: Básico2
Lenguas originarias en proceso de consolidación de su sistema de escritura **1.** achuar, **2.** Cashinahua, **3.** ese eja, **4.** Harakbut, **5.** Kakataibo, **6.** kakinte, **7.** kandozi-chapra, **8.** Madija, **9.** Matsés, **10.** Matsigenka, **11.** matsigenka montetokunirira, **12.** Nahua, **13.** Nomatsigena, **14.** Quechua (**Rama: quechua amazónico o kichwa amazónico** (variades: pastaza, Napo, Putumayo, Tigre, Alto Napo [Santarrosino-Madre de Dios], Chachapoyas y San Martin), **15.** Secoya, **16.** Haranahua, **17.** Ticuna, **18.** Uranina, **19.** Yaminahua, **20.** Yanesha, **21.** Yine	Oral mínimo: Intermedio3
Lenguas originarias en proceso de Revitalización **1.** amahuaca, **2.** Arabela, **3.** Bora, **4.** Ikitu, **5.** Jaqaru, **6.** Kapanawa, **7.** Kawki **8.** Kukuma kukamira, **9.** maij ki, **10.** murui-muinan, **11.** Ocaina, **12.** Omagua, **13.** Shiwilu, y **14.** Yagua.	Oral mínimo: Basico4

1. *Los niveles de dominio establecidos constituyen el mínimo. Evidentemente, los postulantes que tengan reconocido un nivel de dominio mayor en el Registro cumplen también con el requisito de dominar la lengua originaria.*
2. *Los postulantes a IIEE EIB en las que se hablen estas lenguas deben acreditar el nivel de dominio exigido tanto oral como escrito.*
3. *Los postulantes a IIEE EIB en las que se hablen estas lenguas deben acreditar en el nivel de dominio exigido tanto oral como escrito.*
4. *Los postulantes |a IIEE EIB en las que se hablen estas lenguas deben acreditar únicamente el nivel de dominio exigido oral. No se exige ningún nivel de dominio escrito.*

- Respecto a las plazas de nombramiento 2022. Para EIB se publican 31 000, solo se ha logrado cubrir el 30% (9 300), quedando sin Cubrir 21 700 plazas.

En la actualidad hay 32 633 docentes aprobados que se ubican dentro del orden de mérito de diferentes niveles, especialidades y modalidades sin poder nombrarse en las 21 700 plazas de EIB por la normativa vigente en esta modalidad. Dejando miles de



CONGRESO REPÚBLICA

QUISPE MAMANI WILSON RUSBEL
Congresista de la República

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

estudiantes en manos de improvisados en la educación y dejando de lado a docentes con títulos pedagógicos.

E. Desde el año 2016 que se aprobó la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe con el fin de garantizar este derecho; nada o poco se ha trabajado para la verdadera implementación de Educación intercultural que sirva para el desarrollo integral del país.

1.2. Análisis del marco normativo

a. **Constitución Política del Perú.**

Artículo N° 17. "La Educación inicial, primaria y secundaria..."

"El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo, fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del País Promueve la integración nacional"

b. **Leyes**

- Ley General de Educación N° 28044.- Artículos N° 17,18,19 y 20.
- Ley de Educación Intercultural Bilingüe N° 27818
- Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú. Ley N°29735.

c. **Decreto Supremo.**

D.S. 006-2016- MINEDU **Política Sectorial de Educación Intercultural** y Educación Intercultural Bilingüe

d. **Resoluciones Ministeriales.**

- Resolución Ministerial N° 0630-2013- ED. Crea el Registro Nacional de Docentes Bilingües de lenguas originarias del Perú (RNDBLO).
- Resolución Ministerial N° 0629-2016-ED. Aprobar el "Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021"
- Resolución Ministerial N° 0646-2018-ED. Crea el Registro Nacional de Instituciones Educativas que brindan el Servicio de Educación Intercultural Bilingüe (RNIIEE-EIB).
- Resolución Ministerial N° 519-2018-ED.Crear el Modelo de Servicio Educativo Educación Intercultural Bilingüe.

Fuente: Recuperado de Congreso de la República del Perú (2023, p. 8-9)

Anexo 4: Carta del FENATE al Congreso de la República

Figura 6
Carta del FENATE al Congreso de la República

15. Reposición de maestros interinos despedidos y directores destituidos.
16. Exigimos el cese del proceso de racionalización que el MINEDU viene implementando, que atenta contra el derecho al trabajo y el derecho a la educación de nuestros estudiantes. demandamos la restitución de las plazas racionalizadas.
17. Que las constancias EIB no deben ser determinantes en los procesos de reasignaciones, nombramientos, contratos y cargos directivos. Que se realice una nueva caracterización y se incluya como un área curricular las lenguas originarias.
18. Exigimos que los docentes beneficiarios PRONABEC se sometan bajo las mismas condiciones y normas de contratación docente.

Sin otro particular, reitero los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

SECRETARIO GENERAL

Prof. JOSÉ MOISÉS CHIPANA CHIPANA
SECRETARIO GENERAL de la FENATEPERÚ

Fuente: Recuperado de Servindi (2022)

Anexo 5: Pronunciamiento: ¡En defensa del derecho a la Educación Intercultural Bilingüe!

Figura 7
Pronunciamiento: ¡En defensa del derecho a la Educación Intercultural Bilingüe!

PRONUNCIAMIENTO

¡EN DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE!

27/11/2023

La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) y nuestras nueve bases regionales hemos tomado conocimiento de la grave situación que más afrayando el derecho a la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de nuestras comunidades por parte de una nueva coalición política conservadora que ahora promueve el etnocidio en el Perú. Frente a esto, manifestamos:

- La lucha histórica de los pueblos indígenas de los andes y la Amazonía, manifestada en su resistencia a la colonización externa, se enfrenta ahora a una forma renovada de colonialismo que se expresa en suprimir la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes indígenas en su lengua y su cultura, tal como lo hicieron los virreyes españoles y los presidentes criollos hasta inicios del siglo XX.

- Desde el año pasado, un movimiento reaccionario dentro del magisterio, agrupado en la Federación Nacional de Trabajadores en la Educación del Perú (Fenatep) y a través de autoridades educativas afines a sus intereses, promovieron resoluciones viceministeriales que desconocían la obligación de los docentes de conocer la lengua y la cultura de los estudiantes para ser contratados en las instituciones educativas categorizadas como EIB. Esto provocó la reacción del movimiento indígena que obligó al Ministro de Educación (Minedu) a firmar un acta comprometiéndose a derogar dichas resoluciones en diciembre de 2022.

- Ahora una nueva coalición política se ha conformado en el Congreso, el Ministerio de Educación y el Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP), que pide, a través de la ministra de Educación, que se elimine la obligatoriedad de saber la lengua y la cultura de los estudiantes para nombrar a los docentes que han quedado excedentes, después de aprobar las evaluaciones correspondientes. Y los congresistas de la bancada de Perú Libre, en una nueva alianza con la extrema derecha política, presentan el Proyecto de Ley Nº 6464/2023, copiando los argumentos de las autoridades del Minedu.

Por lo tanto:

1. **Rechazamos** el Proyecto de Ley 6464/2023-CR de nombramiento excepcional de docentes que han aprobado el ingreso a la carrera pública magisterial 2022 sin requisito de estar inscrito en el Registro Nacional de Docentes Bilingües en Lengua Originaria (RNDBLO), en las plazas vacantes orgánicas de las instituciones educativas EIB, propuesto por el congresista de Perú Libre, Wilson Quispe Mamani. Este proyecto es inconstitucional y viola el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que es de obligatorio cumplimiento para el Estado peruano.

2. **Exigimos** al Congreso de la República que archive el referido proyecto de ley que viole el derecho a la educación intercultural bilingüe y el derecho a la consulta y consentimiento, de acuerdo al artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, que señala que "toda medida administrativa o legislativa susceptible de afectar a los pueblos indígenas debe ser consultada y obtener el consentimiento". Sin embargo, el Congreso viene omitiendo su obligación y viene emitiendo paquetes legislativos en contra de los derechos indígenas.

Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, al Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, a las universidades y a la sociedad civil a pronunciarse y oponerse al Proyecto de Ley 6464/2023, que, de ser aprobado, constituiría una grave violación de los derechos de los pueblos indígenas.

4. **Recordamos** que en diciembre de 2022 AIDESEP presentó una demanda constitucional contra las autoridades del Minedu que emitieron las resoluciones viceministeriales 118, 121 y 137, que tenían similar objetivo que el PL 6464/2023. Y, luego de la lucha y la fuerza del movimiento indígenas, fueron declaradas nulas por el Ministerio de Educación. Sin embargo, a la fecha dicho proceso sigue pendiente de resolver y a la espera de que el Poder Judicial emita una sentencia favorable y con un mensaje claro para las entidades del Estado para que estos hechos no se repitan.

5. **Hacemos un llamado** al movimiento indígena amazónico y andino a defender firmemente la EIB como derecho de nuestros pueblos y como legado histórico de nuestros ancestros. Asimismo, comunicamos a las autoridades educacionales que son funcionarios del Estado y no del gobierno, tal como reconoce el artículo 46 de la Constitución Política del Perú: *"nadie debe obediencia a un gobierno usurpador, ni a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y de las leyes. La población civil tiene el derecho de insurgencia en defensa del orden constitucional. Son nulos los actos de quienes usurpan funciones públicas"*.

¡Viva la Educación Intercultural Bilingüe!
¡Por la defensa del derecho de los estudiantes indígenas!
¡Ni un solo docente monolingüe en una escuela bilingüe!

Fuente: Recuperado de AIDESEP. (2023b)

Anexo 6: Estándares Nacionales de Cumplimiento

2.9 ESTÁNDARES NACIONALES DE CUMPLIMIENTO

Para el debido seguimiento de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, las autoridades educativas de los diferentes niveles de gobierno deben establecer metas concretas e indicadores concordantes con los siguientes estándares nacionales de cumplimiento obligatorio:

• Instituciones educativas atienden la diversidad cultural de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores a través de la diversificación del currículo con enfoque intercultural y uso de materiales pertinentes a su contexto.

• Instituciones educativas cuentan con docentes formados que desarrollan prácticas pedagógicas con enfoque intercultural y de género, y se mantienen actualizados en los diferentes aspectos que compromete su labor profesional.

• Instituciones de formación superior implementan un plan de estudios pertinente diseñado con enfoque intercultural y cuentan con equipos de formadores y formadoras con preparación para ello.

• Instituciones educativas que atienden a niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores de pueblos originarios, desarrollan procesos pedagógicos con enfoque intercultural, haciendo uso adecuado de materiales educativos socialmente relevantes y cultural y lingüísticamente pertinentes desde un enfoque interseccional.

• Instituciones educativas cuentan con docentes formados y formadas en EIB que conocen la cultura, dominan la lengua originaria de los estudiantes y el castellano, y se mantienen actualizados en los diferentes aspectos que compromete su labor profesional.

• Instituciones educativas cuentan con un plan de tratamiento de lenguas actualizado de manera periódica, de acuerdo a las variaciones que se van dando en los escenarios socio y psicolingüísticos.

• Instituciones educativas cuentan con infraestructura acorde con la realidad cultural, el entorno geográfico y las necesidades formativas de los estudiantes.

• Instituciones de formación docente EIB implementan un currículo pertinente y cuentan con equipos mixtos de formadoras y formadores que responden a las demandas culturales y lingüísticas de sus ámbitos de intervención con una mirada interseccional.

• Instancias de gestión educativa descentralizada cuentan con sistemas de información eficiente y sensible al género sobre la EIB y con personal con el perfil idóneo para la implementación de la política de EIB.

• Padres y madres de familia, comuneros y comuneras y representantes de organizaciones indígenas, barriales u otras participan activamente en los diversos niveles de gestión.

Fuente: Recuperado de Ministerio de Educación (2018a, p. 69)

Apéndices

Apéndice 1: Actores entrevistados

Tabla 10

Relación de actores entrevistados

N	Nombre	Cargo
1	Elena Burga	ex-viceministra de interculturalidad y ex-directora General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural
2	Katya Mallea	Especialista en Educación y sub coordinadora del programa de desarrollo integral para los jóvenes Indígenas
3	Jose Antonio Dumas	Docente bilingüe de la lengua Harakbut, especialista en Educación Intercultural Bilingüe, participo en la construcción del diseño curricular regional, asistente de soporte pedagógico en las redes educativas rurales, consultor en la elaboración del diccionario Wachipaeris.
4	Aide Chaeta	Dirigenta de FENAMAD y coordinadora indígena del Área de Educación de la federación
5	Anónimo	Consultor educativo en la FENAMAD (Solicitó que su entrevista sea confidencial)
6	Marcia Tije	Dirigente de la FENAMAD en el 4to periodo. Fue becaria para educación. Educadora intercultural bilingüe
7	Héctor Sueyo	Subgerente de participación ciudadana y comunidades nativas del gobierno regional del GOREMAD.
8	Jorge Lezama	Especialista SNF en las reservas nacionales y en educación Ambiental
9	Diego Rázuri	Antropólogo de la PUCP y representante del Centro Bartolomé de las Casas

Fuente: Elaboración propia

Apéndice 2: Guía de preguntas
Entrevistado:

Rol:

Preguntas:

Sobre el entrevistado

- ¿A qué se dedica? ¿Cuánto tiempo lleva trabajando en ese rubro?

Sobre diseño e implementación de la EIB

- Cuál fue su rol / el rol de FENAMAD en el diseño de la EIB?
- Cuál es su rol / el rol de FENAMAD en la implementación de la EIB?
- Usted siente que su punto de vista (sus ideas, sus percepciones) / el punto de vista de la FENAMAD han sido (o son) tomados en cuenta por el Estado en esos dos procesos?
    - ¿ Por qué usted cree que es así?
- Usted como docente/dirigente/burócrata , ¿qué dificultades ha encontrado desde el Estado para la correcta implementación de la EIB? (Correcta implementación se entiende como que las escuelas tengan profesores ciertamente bilingües.)
    - ¿Problemas con el Estado? con la burocracia? con la sociedad civil? etc.
    - ¿Han habido intereses de actores particulares que han priorizado otras causas contrarias al impulso de la EIB?
- ¿Cuáles cree que son los problemas de la EIB?
    - Y en tanto a la construcción del diseño curricular regional, ¿qué limitaciones encuentra para su participación?
- ¿Qué necesitaría la EIB para funcionar bien/mejor/como debería?

Sobre FENAMAD

- ¿Qué rol tiene la FENAMAD en la implementación de la EIB?
- Pregunta sobre las relaciones Estado-FENAMAD: ¿cómo describiría usted las relaciones entre el Estado y la FENAMAD, en particular en relación a la EIB?”
- ¿Cree que existen causas que hacen que la EIB se retrase en la agenda de la FENAMAD?
- ¿Qué dificultades se han encontrado en la agendación de la EIB en la FENAMAD?