

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



Políticas educativas para pueblos indígenas (1990- 2016). Entre la presencia del estado y la sensación recurrente de olvido

Tesis para obtener el grado académico de Maestro en Antropología con mención en Estudios Andinos que presenta:

Gustavo Martin Moya Delgado

Asesora:

Patricia Ames Ramello

Lima, 2025


Informe de Similitud

Yo, Patricia Paola Ames Ramello, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesora de la tesis titulada Políticas educativas para pueblos indígenas (1990-2016). Entre la presencia del estado y la sensación recurrente de olvido, de el autor Gustavo Martín Moya Delgado, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 11%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 3/04/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de investigación, 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, 3 de Abril de 2025.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: Ames Ramello Patricia Paola	
DNI: 25706394	Firma 
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3098-8780	

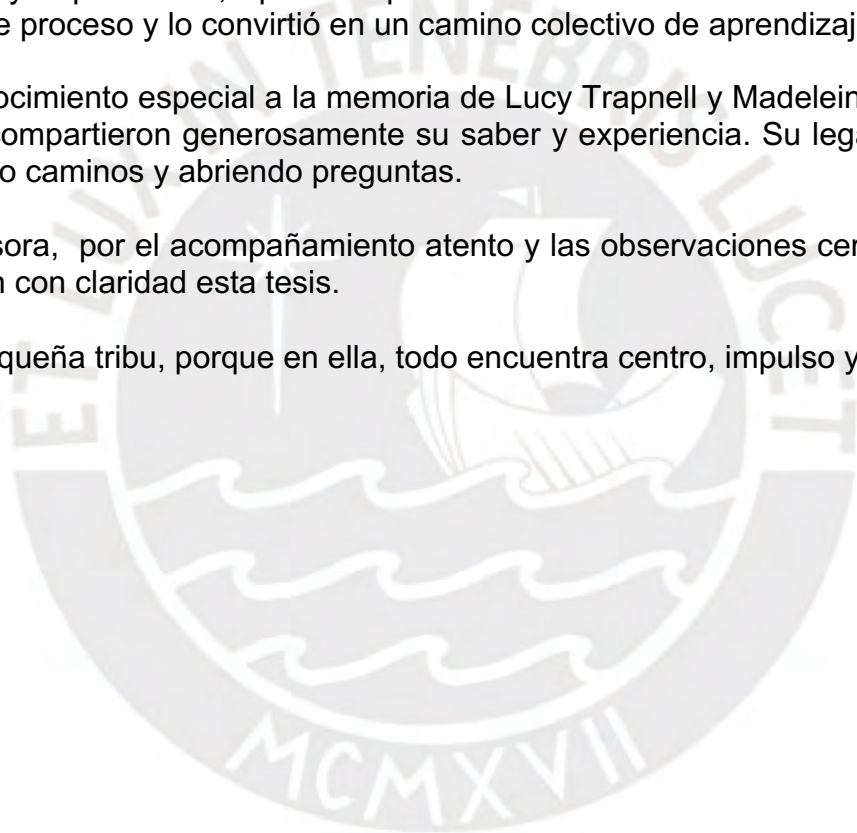
Agradecimientos

Agradezco profundamente a todas las personas que contribuyeron a esta investigación desde distintos frentes y saberes: educadores, investigadores, miembros de comunidades indígenas, funcionarios y quienes, desde sus territorios y experiencias, apuestan por la transformación social. Cada aporte nutrió este proceso y lo convirtió en un camino colectivo de aprendizaje.

Un reconocimiento especial a la memoria de Lucy Trapnell y Madeleine Zúñiga, quienes compartieron generosamente su saber y experiencia. Su legado sigue iluminando caminos y abriendo preguntas.

A mi asesora, por el acompañamiento atento y las observaciones certeras que orientaron con claridad esta tesis.

Y a mi pequeña tribu, porque en ella, todo encuentra centro, impulso y sentido.



INDICE

<i>RESUMEN</i>	5
<i>INTRODUCCIÓN</i>	6
<i>PRIMERA PARTE</i>	9
<i>MARCO DE LA INVESTIGACIÓN</i>	9
<i>CAPITULO I: EL CONTEXTO EDUCATIVO PERUANO 1990 -2016</i>	9
1.1 Acuerdos internacionales	12
1.2 El convenio 169 de la OIT y otras políticas internacionales para pueblos indígenas17	
1.3 La nueva configuración del Estado y las políticas en el marco del consenso de Washington.....	23
1.4 Políticas e iniciativas nacionales	30
1.5 El rol de la cooperación internacional	37
1.6 El informe defensorial N.º 152 y el salto cualitativo de la Educación Intercultural Bilingüe en el Estado	45
<i>CAPITULO II: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL</i>	55
2.1 Antropología del Estado	56
2.2 Interculturalidad	65
2.3 Neoliberalismo	75
<i>SEGUNDA PARTE:DISEÑO METODOLÓGICO Y RESULTADOS</i>	82
<i>CAPITULO III</i>	82
<i>DISEÑO METODOLÓGICO</i>	82
3.1 El problema de investigación.....	82
3.2 Preguntas de investigación.....	85
3.3 Objetivos	86
3.4 Metodología	86
3.5 Sobre el trabajo de campo.....	87
3.6 Entrevistas a profundidad	88
3.7 Selección y perfil de los entrevistados	90
3.8 Consideraciones éticas.....	92
<i>CAPITULO IV</i>	93
<i>ANALISIS DE LAS POLITICAS EDUCATIVAS PARA PUEBLOS INDIGENAS</i>	93
4.1 Antecedentes	93

4.2. Políticas de Educación Bilingüe y Educación Intercultural Bilingüe.....	97
4.3 La Constitución de 1993.....	103
4.4 Clima de cambios: el fin del decenio.....	106
4.5 La Agenda común de políticas nacional regional 2011-2016	109
4.7 ¿La EIB como política de Estado?	114
4.8 La política Nacional de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe	119
4.8.1 Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe	130
CAPITULO V	142
<i>ENTRE LA EFICIENCIA Y LOS DERECHOS: DIFERENTES PERSPECTIVAS EN LA</i>	
<i>COMPRESION DEL OTRO</i>	142
5.1 El valor de la métrica, la cuantificación y las evidencias	143
5.2 Modernización de la gestión pública	146
5.4 Participación de los pueblos originarios en educación.....	160
5.5 Ambigüedad estructural.....	170
5.5 EIB desde el Estado y EIB desde los pueblos indígenas	182
CAPITULO VI	195
<i>ENTRE LA NUEVA GESTION PÚBLICA Y LA INTRACULTURALIDAD: BARRERAS</i>	
<i>EXTERNAS E INTERNAS.....</i>	195
CONCLUSIONES	215
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	223

RESUMEN

Las historias sobre las políticas educativas para los pueblos indígenas en el Perú suelen compartir denominadores comunes: un reconocimiento nominal sobre la importancia de la diversidad cultural y lingüística, una implementación parcial y en algunos casos descontextualizada de las realidades territoriales diversas y una ubicación periférica en el conjunto de políticas priorizadas por el Estado. A pesar de la existencia de una profusa normativa nacional e internacional suscrita y ratificada por el estado peruano sobre el derecho de los pueblos indígenas a una educación cultural y lingüísticamente pertinente, es la propia estructura funcional del Estado y su andamiaje ideológico que ubica la centralidad económica como el astro regente que modela las políticas y la vida social, la que inmoviliza la implementación de las políticas educativas para pueblos indígenas generando una tensión no resuelta entre las lógicas predominantes de formulación de políticas y la pluralidad de perspectivas y dimensiones más subjetivas de la cultura y su relacionamiento con el territorio.

La investigación tiene como objetivo analizar y explicar esta ambigüedad estructural del Estado que reconoce y valora la diversidad cultural y lingüística del país construyendo imágenes generalmente asociadas a un pasado grandioso, pero que al mismo tiempo no reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, incluyendo su atención desde perspectivas compensatorias, desconociendo su capacidad de agencia y su aporte al desarrollo local, regional y nacional en el presente. Las políticas educativas y la construcción de imaginarios vinculados a la noción de Estado – empresa se sustentan en la rigurosidad técnica de los modelos lógicos, así como en la eficiencia, eficacia y logro de resultados como centralidad, mientras que desde los pueblos indígenas se prioriza lo cualitativo, lo relacional y nociones sobre el bienestar diferentes a la simple acumulación del capital. De esta manera, se genera una tensión que inmoviliza las políticas educativas para los pueblos indígenas, pero sobre todo inmoviliza cualquier posibilidad de diálogo intercultural en el marco de una noción mayor de país.

INTRODUCCIÓN

La narrativa que acompañó el nacimiento de la República consolidó un discurso en el que la negación de la cultura y lengua propias - como en el caso de los quechuas y aymaras - se estableció como condición para la ciudadanía. Este discurso colonial, trasladado a la nueva república, se perpetuó durante gran parte del siglo XX, influyendo en las políticas educativas dirigidas a los pueblos indígenas. A lo largo del tiempo, dichas políticas han oscilado entre el esencialismo indigenista, que romantiza la cultura nativa sin cambios estructurales, y la modernización homogeneizadora, que percibe la diversidad como un obstáculo al progreso.

La reacción a los procesos homogenizadores en el país, se desarrolló visiblemente en las tres primeras décadas del siglo XX, principalmente desde grupos de intelectuales sobre todo en el sur andino, que no siendo estrictamente indígenas ubican el “problema indígena” en el escenario nacional, asociando una concepción sobre la nación peruana como extensión política de la nación étnica (Zevallos, 2002).

Si bien en la actualidad la diversidad cultural y lingüística es reconocida formalmente por el Estado y exaltada en el discurso oficial, en la práctica persiste una ambigüedad institucional. Esta contradicción entre el reconocimiento normativo y las limitaciones en la implementación de políticas efectivas ha generado un escenario en el que la Educación Intercultural Bilingüe sigue enfrentando barreras estructurales, administrativas y conceptuales.

En este contexto, la presente investigación explora las razones detrás de esta contradicción y analiza la percepción de diversos actores sobre la efectividad de las políticas educativas destinadas a la atención a los pueblos indígenas u originarios. Para ello, se adopta un enfoque multidimensional que considera el marco legal, las políticas públicas, el discurso oficial y la experiencia de los actores educativos. Se parte del supuesto de que el Estado, aunque ha incorporado formalmente la interculturalidad en su legislación, lo ha hecho sin garantizar mecanismos efectivos para su implementación. De esta manera, se busca aportar a la comprensión del Estado desde la experiencia de los propios

actores educativos; es decir reafirmar la idea del estado como construcción cultural (Degregori, 2020).

Además, se examina también el impacto de los tratados internacionales y normativas nacionales en la configuración de las políticas educativas para pueblos indígenas. Se analiza cómo, a pesar de avances significativos como el Convenio 169 de la OIT y la formulación de la Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (2016), la implementación efectiva de estas iniciativas sigue estando limitada por una lógica tecnocrática que prioriza la estandarización y los indicadores cuantitativos sobre la pertinencia cultural.

Por ello, esta investigación busca contribuir al análisis crítico de la ambigüedad estatal en relación con los derechos educativos de los pueblos indígenas, generando conocimiento que permita comprender mejor sus causas y consecuencias. A partir de este análisis, se podrán bosquejar alternativas y estrategias que permitan superar las limitaciones actuales y generar un sentido común sobre el valor de la diversidad cultural y lingüística en la educación peruana.

Esta investigación se estructura en torno a varios ejes fundamentales que permiten comprender la relación entre el Estado, la interculturalidad y las políticas educativas dirigidas a los pueblos indígenas.

En el primer capítulo, se contextualiza el sistema educativo peruano entre 1990 y 2016, examinando las iniciativas y políticas destinadas a los pueblos indígenas. Se analiza cómo la lógica tecnocrática del Estado ha condicionado la viabilidad de la interculturalidad en la práctica, imponiendo criterios de eficiencia y estandarización que muchas veces entran en conflicto con la diversidad cultural y lingüística de los pueblos originarios.

En el segundo capítulo, se desarrolla el marco conceptual que sustenta el estudio, abordando tres dimensiones clave: la antropología del Estado, los discursos neoliberales sobre la modernización de la gestión pública y la organización estatal, y la interculturalidad en el ámbito educativo. Estos enfoques

teóricos proporcionan las bases para analizar las tensiones y contradicciones en la implementación de políticas interculturales.

En el tercer capítulo, El análisis se centra en el papel del Estado en la formulación de políticas educativas interculturales, resaltando cómo, en gran medida por presión internacional, se ha incorporado la interculturalidad en la legislación. Sin embargo, muchas de estas normativas han carecido de efectos vinculantes, lo que ha reducido su impacto a un reconocimiento simbólico sin una traducción efectiva en cambios estructurales o en el ejercicio real de derechos.

En el capítulo cuarto, se examinan las principales tensiones en la implementación de estas políticas. Se identifican dos fenómenos clave: por un lado, la desnaturalización de las demandas indígenas cuando son filtradas por modelos tecnocráticos que privilegian indicadores cuantitativos sobre la pertinencia cultural; por otro, la instalación de una narrativa de "universalidad y neutralidad" en las políticas públicas, lo que ha contribuido a invisibilizar las profundas brechas en la Educación Intercultural Bilingüe.

En el capítulo cinco, se analizan las barreras internas dentro de la EIB, que pueden llevar a encapsular su enfoque dentro de una lógica "intracultural", sin una articulación clara con las estructuras y normativas del Estado. Esta dicotomía refuerza la idea errónea de que la interculturalidad es un tema exclusivo de los pueblos indígenas, en lugar de concebirse como un proyecto nacional que involucra a toda la sociedad.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación, sintetizando los hallazgos más relevantes sobre la relación entre la formulación de políticas educativas para pueblos indígenas y los desafíos de su implementación. Se destacan las limitaciones estructurales y las brechas persistentes entre el reconocimiento formal de la diversidad y la capacidad del Estado para traducir dicho reconocimiento en acciones concretas y sostenibles a lo largo del tiempo.

PRIMERA PARTE

MARCO DE LA INVESTIGACIÓN

CAPITULO I: EL CONTEXTO EDUCATIVO PERUANO 1990 -2016

La década de 1990 en el Perú comenzó en un contexto interno sumamente complejo, marcado por una profunda crisis política, una institucionalidad frágil y la persistencia de la violencia política, todo ello en medio de una grave crisis económica que llevó al país al borde del colapso. Según el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR, 2003), el conflicto armado dejó un saldo de 69,280 personas fallecidas o desaparecidas. En este mismo documento, se presentaron una serie de recomendaciones dirigidas a diversas instancias del Estado, así como un plan de reparaciones que nunca llegó a implementarse en su totalidad.

Un número significativo de las víctimas de la violencia política pertenecía a comunidades campesinas e indígenas del Ande y la Amazonía, las cuales ingresaron a la década de 1990 con una organización debilitada y un liderazgo erosionado, especialmente en comparación con sus pares en Bolivia y Ecuador. No obstante, a pesar del debilitamiento de un "movimiento indígena" articulado, el contexto normativo internacional, impulsado principalmente por agencias de Naciones Unidas como la OIT, creó condiciones favorables para el desarrollo de políticas estatales en favor de los pueblos indígenas u originarios.

Esta etapa, denominada como la "década de la antipolítica" (Degregori, 2000), se caracterizó por la desestructuración sistemática de la institucionalidad, el debilitamiento de la esfera pública y la memoria colectiva, así como la normalización de la corrupción dentro del sentido común. Paradójicamente, en este mismo contexto surgieron importantes iniciativas impulsadas por la cooperación internacional y el desarrollo de políticas educativas dirigidas a los pueblos indígenas. Estas iniciativas, enmarcadas en acuerdos internacionales, respaldaban su derecho a una educación de calidad, culturalmente pertinente y en concordancia con su lengua y cultura. Asimismo, se promovieron políticas educativas enfocadas en la expansión de la cobertura, la mejora de la calidad y

la equidad. No obstante, estas iniciativas coexistieron con procesos de modernización del Estado alineados con las políticas neoliberales del Consenso de Washington.

En el caso peruano, pese a la influencia de estas tendencias internacionales, terminó predominando un enfoque modernizador que configuró el Estado y la conducción de las políticas educativas desde una perspectiva liberal y tecnocrática. Este modelo enfatizó la eficiencia, la cuantificación y los resultados, desplazando progresivamente los enfoques pedagógicos en favor de una racionalidad económica en la formulación e implementación de políticas. Como señala Cuenca (2013), "en alianza con los organismos multilaterales y en un contexto de preferencias por las políticas neoliberales, el Estado peruano de los noventa toma control de los discursos educativos y los recubre con un halo tecnocrático y modernizador". (Cuenca, 2013, p. 4).

De esta manera, el contexto educativo peruano de la década de 1990 se desarrolló en un escenario marcado por la crisis institucional y política, el avance de la llamada sociedad del conocimiento—en la que el país quedó rezagado respecto a otras naciones de la región—, la influencia de los grandes acuerdos internacionales sobre educación y la consolidación del neoliberalismo como modelo dominante. Este último no solo se impuso en el ámbito económico, sino que también permeó lo social, lo político y el sentido común de la población, que adoptó con esperanza discursos como el del emprendimiento, convertido en el nuevo mantra del "capitalismo popular", y la noción de responsabilidad individual como explicación fundamental de la pobreza.

Un hito importante en este proceso de cambio educativo es la realización del *Diagnóstico General de Educación* (Cuenca, 2013) que congregó la participación cercana del Banco Mundial, la cooperación técnica alemana (GTZ), UNESCO, y otras instancias. El informe final describía una situación de crisis del sistema educativo señalando entre sus causas la escasa inversión en educación y la ineficiencia del aparato público. Como alternativa de solución para esta situación crítica se plantearon tres grandes líneas de acción: el mejoramiento de la calidad

de los servicios, la reducción de las inequidades y el incremento de la eficiencia administrativa (Diagnóstico General de Educación, 1993).

Esto da lugar a un nuevo paradigma de calidad, en el que la medición y la cuantificación se establecen como los principales criterios para determinar qué se considera “correcto” (Cuenca, 2013). Simultáneamente, se impone una noción de objetividad y neutralidad sustentada en el manejo técnico, desvinculada de cualquier dimensión política o cultural. En este contexto, el lenguaje de las políticas públicas comienza a incorporar términos como *institución educativa* y *servicio educativo*, reflejando una visión del Estado como empresa y desplazando el uso más cercano y familiar de *escuela*.

Las reformas impulsadas por el MECEP (Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana), financiado por el BID y otras organizaciones, se enmarcaron en un conjunto de políticas consolidadas bajo las directrices neoliberales promovidas por el Consenso de Washington. Estas reformas separaron la calidad de los servicios educativos y el desarrollo de los aprendizajes del contexto cultural y social de los sujetos de derecho. La tecnocracia encargada de la toma de decisiones, basada en evidencias cuantificables derivadas del conocimiento sistemático de la realidad, adoptó un enfoque ideológicamente ecléctico y se mantuvo ajena a las dinámicas locales del poder (Oliart, 2011).

Por otro lado, como parte del proyecto modernizador en el marco de las reformas neoliberales, se impulsa el proceso de privatización de la educación que encuentra su máxima expresión en el decreto legislativo N.º 882 “Ley de promoción de la inversión en educación” (1996) que establece las condiciones para favorecer la inversión privada en la educación bajo el argumento de ampliación de cobertura y modernización del sistema educativo, con lo cual se liberaliza el servicio educativo promoviéndose la apertura de nuevos espacios para la inversión del capital privado. Como consecuencia de esta liberalización se incrementa considerablemente el número de centros educativos (no todos de calidad), así como la expansión de Universidades “con fines de lucro” (Cuenca, 2013).

En este contexto, marcado por la impronta del neoliberalismo y la influencia de políticas internacionales en favor de los pueblos indígenas, también se inicia la modernización del sistema educativo. Como parte de este proceso, el concepto de calidad se instala desde una perspectiva tecnocrática, definida principalmente en términos de eficiencia y logro de resultados de aprendizaje. Esta lógica de gestión gubernamental “opera en distintos niveles y articula diferentes saberes y formas de hacer, convirtiéndose en una razón en sí misma” (Ulfe y Málaga, 2021, p. 15).

En el caso de los pueblos indígenas, el rol del Estado ha sido fundamental en la definición de quién es y quién no es considerado parte de estos grupos. Esto ha dado lugar a lo que Ludwig Huber (2021) denomina la “construcción social de los pueblos indígenas”, es decir, el proceso mediante el cual el Estado busca hacer legible a esta población (Scott, 1998) con el propósito de diseñar e implementar políticas públicas “eficientes”. Como señala Huber (2021), “el Estado establece clasificaciones que ordenan a la población según criterios, entre muchos otros, raciales, étnicos y lingüísticos” (Loveman, 2014; Piché y Gagnon, 2015, citado en Huber, 2021, p. 15).

Es en este contexto que se instala la atmósfera sobre la cual se van a desarrollar un conjunto de políticas educativas a favor de los pueblos indígenas, y que tienen en los acuerdos e iniciativas internacionales un importante respaldo a nivel normativo.

1.1 Acuerdos internacionales

En las últimas tres décadas, se han llevado a cabo diversas iniciativas internacionales enmarcadas en el movimiento por la Educación Básica para Todos, reflejadas en importantes foros y declaraciones mundiales. En este marco, tres encuentros internacionales han definido la agenda educativa global: la Declaración Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje, realizada en Jomtien, Tailandia, del 5 al 9 de marzo de 1990; el Foro Mundial sobre la Educación, celebrado en Dakar, Senegal, del 26 al 28 de abril del 2000; y la Declaración de Incheon: Hacia una

educación inclusiva, equitativa y de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos, adoptada en el Foro Mundial sobre la Educación 2015 en la República de Corea.

Estas tres declaraciones han tenido un impacto significativo en el diseño y ejecución de políticas educativas a nivel global, influyendo en la organización y estrategias de los Estados desde la década de 1990 en adelante. Asimismo, han impulsado un movimiento mundial por la educación, consolidando no solo las bases para el desarrollo del sector, sino también los mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas educativas.

La Declaración de Jomtien, titulada *Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje*, sentó las bases de las políticas orientadas a la educación básica para todos, cuya influencia sigue vigente hasta la actualidad. En su primer artículo, referido a la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, se establece:

“La satisfacción de estas necesidades confiere a los miembros de una sociedad la posibilidad y, a la vez la responsabilidad de respetar y enriquecer su herencia cultural, lingüística y espiritual común, de promover la educación de los demás, de defender la causa de la justicia social, de proteger el medio ambiente y de ser tolerante con los sistemas sociales, políticos y religiosos que difieren de los propios, velando por el respeto de los valores humanistas y de los derechos humanos comúnmente aceptados, así como de trabajar por la paz y la solidaridad internacionales en un mundo interdependiente”.

(Declaración Mundial sobre Educación para Todos ,1990, p. 8)

El primer artículo de la Declaración de Jomtien enfatiza el respeto y la valorización de la diversidad cultural y lingüística, así como la tolerancia hacia expresiones sociales, culturales y religiosas distintas a las propias. Sin embargo, este enfoque se inscribe dentro de los postulados del multiculturalismo, que a menudo es criticado por gestionar las diferencias sin desafiar el *status quo*, convirtiéndolas en funcionales a la expansión del neoliberalismo (Walsh, 2008). La mera tolerancia hacia la diversidad no implica necesariamente un diálogo intercultural entre iguales. Como señala Tubino (2003), el verdadero

reconocimiento y el encuentro intercultural surgen en la interacción y la reciprocidad con el otro, no solo en el simple acto de aceptar su existencia.

La Declaración de Jomtien también subraya la necesidad de universalizar el acceso a la educación básica y garantizar la equidad en los aprendizajes. Además, insta a los gobiernos a coordinar esfuerzos, desarrollar políticas y movilizar recursos para alcanzar estos objetivos.

Por su parte, el Foro Mundial sobre la Educación, celebrado en Dakar en el año 2000, reafirmó las prioridades establecidas en Jomtien y consolidó el compromiso de la comunidad internacional con los objetivos de la década anterior. Este foro también permitió evaluar los avances alcanzados, evidenciando que, a finales de los años 90, los países en desarrollo habían logrado mejorar el índice neto de matrícula en un 80 % y reducir las tasas de repetición y deserción escolar (Foro Mundial sobre la Educación, Dakar 2000).

El Marco de Acción de Dakar representó no solo la evaluación más ambiciosa de los compromisos asumidos en Jomtien, sino que también dio lugar a la formulación de marcos de acción regionales en África Subsahariana, América Latina, los países árabes, Asia-Pacífico, Europa, América del Norte y el grupo de países E-9. Además, contó con el respaldo de cinco organismos internacionales: el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial.

“Previamente al Foro Mundial sobre la Educación se efectuó la evaluación más exhaustiva de la educación básica jamás realizada: la Evaluación de la Educación para Todos en el Año 2000. En este análisis detallado se examinó la situación actual de la educación básica en más de 180 países. Sus finalidades eran evaluar los avances realizados en cada país durante los años 1990 para promover el objetivo de la educación para todos y generar información vital sobre una amplia variedad de programas, actividades y servicios encaminados a promover la educación básica”. (Foro Mundial sobre la Educación Dakar, 2000, p. 10)

Las evaluaciones mundiales tenían como objetivo promover la educación básica y mejorar los aprendizajes. Mientras que la expansión de la cobertura educativa podía medirse con claridad, la evaluación de los aprendizajes resultaba más compleja, ya que implicaba definir qué conocimientos deben ser medidos y valorados en un mundo globalizado, y cómo estos se relacionan con los saberes locales, anclados en contextos territoriales específicos. Esta tensión entre lo global y lo local sigue sin resolverse, manteniendo la dicotomía entre aprendizajes fundamentales y saberes tradicionales o comunitarios, lo que dificulta un diálogo de saberes necesario y enriquecedor.

Como parte de este marco de acción del 10 al 12 de febrero del 2000 se desarrolló en la República Dominicana la conferencia de las Américas sobre educación para todos en la cual se establece entre otros temas la necesidad de “promover y fortalecer la educación intercultural bilingüe en sociedades multiétnicas, plurilingües y multiculturales” (Marco de acción de Dakar, 2000, p. 39).

Por otra parte, la declaración de Incheon del 2015 ratifica los acuerdos tanto de Jomtien como de Dakar y se inscribe como parte del Marco de Acción educativa 2030 sobre todo en lo establecido en la ODS 4 *garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*. En cuyo punto 4.7 se establece entre la necesidad de “promover el desarrollo sostenible, cultura de paz, igualdad de género, *la valoración de la diversidad cultural*” (Agenda 2030, 2018, p. 29)

Es importante señalar que la valoración de la diversidad cultural, por sí sola, no implica la necesidad de un verdadero diálogo intercultural, ni cuestiona las estructuras que perpetúan la inequidad, el racismo y la exclusión. Entendida de manera superficial, esta noción puede convertirse en un concepto funcional al multiculturalismo, promoviendo una apreciación de la diversidad desconectada de las condiciones sociales, económicas y políticas que afectan a los sujetos y los pueblos.

Entre los acuerdos y declaraciones internacionales, destaca el informe de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, presidida por

Jacques Delors (1996) a solicitud de la UNESCO. Este documento plantea desafíos clave para el siglo XXI, como la relación entre lo local y lo global, la tensión entre tradición y modernidad, y la importancia de garantizar la igualdad de oportunidades.

Una de sus principales contribuciones es la concepción de la educación a lo largo de la vida, estructurada en cuatro pilares fundamentales: *aprender a conocer*, *aprender a hacer*, *aprender a vivir juntos* y *aprender a ser*, promoviendo así una visión integral y sistémica de la educación. Sin embargo, estos principios no han logrado consolidarse plenamente en el sistema educativo peruano, a diferencia de los enfoques basados en mediciones estandarizadas y políticas fundamentadas en evidencia.

Sin embargo, a pesar del reconocimiento de la diversidad en las declaraciones internacionales, persiste el predominio del pensamiento científico sobre otras formas de conocimiento y comprensión del mundo. En relación con ello, uno de los entrevistados señala:

Es interesante el análisis que hace todo el grupo que lidera Delors con UNESCO, ellos hacen un análisis global y también es interesante ver a que conclusiones llegan (...) veo la posición de Delors con la UNESCO que dice que había que ser amigo de la ciencia a pesar de que Delors habla de cuatro pilares (...) planteando lo que significa el desarrollo de la ciencia y la técnica en los países del sur identificando un retraso en cuanto al desarrollo de las competencias vinculadas a la ciencia y a la técnica y terminan este ciclo con el tema de las pruebas PISA y las evaluaciones en lógico matemática y comunicación, es importante ver esto, porque este es el proyecto dominante. (Investigador 1)

Efectivamente una de las dimensiones más relevantes del informe Delors es el despliegue que se realiza para hacer un análisis global de la educación dejando instalada la idea de la educación como una experiencia cognoscitiva y práctica en la cual “cada niño donde quiera que este, pueda acceder de manera adecuada al razonamiento científico y convertirse para toda la vida en un *amigo de la ciencia*” (Delors, 1996, p. 92).

Desde este postulado se desprenden dos ideas centrales con el suficiente potencial para generar imaginarios: primero, la idea de universalidad y por tanto

la necesidad de una educación global con lo que ello puede implicar en términos de formación de ciudadanía global modelada por un único sentido de bienestar y en segundo lugar la construcción de este bienestar sobre la base del razonamiento científico como condición. En ambos casos se invisibiliza por un lado la noción de lugar como centro de referencia, desarrollo y vivencia de nociones varias sobre el bienestar y por otro lado se subordinan todos los sistemas conceptuales tradicionales a la hegemonía de la ciencia.

Por otro lado, una experiencia cognoscitiva y práctica que encamine irremediamente al razonamiento científico como fin último subraya la hegemonía epistémica de la ciencia frente a otras formas de conocimiento y aprehensión de la realidad.

Entre los acuerdos internacionales, destaca la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), cuyo principio 22 reconoce el papel fundamental de los pueblos indígenas y comunidades locales en la gestión ambiental y el desarrollo, gracias a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Además, insta a los Estados a garantizar su identidad, cultura e intereses, así como a fomentar su participación efectiva en el desarrollo sostenible.

Es decir, que a partir de los discursos ecológicos, comienza a valorarse el conocimiento indígena no solo como un aporte al desarrollo, sino también como un componente clave en los procesos educativos, previamente centrados principalmente en la lingüística.

1.2 El convenio 169 de la OIT y otras políticas internacionales para pueblos indígenas

Dentro de las políticas internacionales que respaldan el derecho de los pueblos indígenas a una educación propia y pertinente a su contexto cultural y lingüístico, resaltan particularmente el Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo [OIT], la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la Convención sobre los Derechos del Niño.

El Convenio N.º 169 tiene dos postulados básicos: el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones

propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. Estas premisas constituyen la base sobre la cual deben interpretarse las disposiciones del Convenio (OIT, 1989).

En la parte VI sobre educación y medios de comunicación se consideran seis artículos orientados a garantizar la educación para pueblos indígenas en todos los niveles, a fortalecer los niveles de participación y de consulta sobre la base del reconocimiento de sus conocimientos y sistemas de valores, la enseñanza en lenguas originarias y el esfuerzo que deben hacer los Estados para garantizar estos derechos junto a la lucha frontal contra el racismo y la exclusión.

El Perú ratificó el Convenio 169 de la OIT el 2 de febrero de 1994, consolidándolo como un instrumento clave para el reconocimiento de los derechos indígenas, incluido el acceso a una educación culturalmente pertinente, alineada con su lengua y cultura, así como la gestión y administración propia de los servicios educativos.

Sin embargo, como ocurre con muchas políticas internacionales y nacionales, su aplicación efectiva en los territorios indígenas, especialmente a nivel local y comunitario, fue limitada. A pesar de su importancia normativa, en la práctica el Estado asumió el Convenio 169 de manera más declarativa que efectiva. Prueba de ello es la desactivación, en esos mismos años, de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, instancia clave para garantizar una educación acorde con la diversidad cultural y lingüística del país. Asimismo, el derecho de los pueblos indígenas a gestionar sus propios servicios educativos nunca se materializó.

En este contexto, Patricia Oliart (2003) sostiene que durante el gobierno de Fujimori, la política indígena tenía un carácter principalmente simbólico y estaba diseñada más para satisfacer los requerimientos del Banco Mundial que para responder a las necesidades reales de los pueblos indígenas.

Uno de los principales derechos establecidos en el Convenio 169 de la OIT es la consulta previa a las comunidades indígenas, especialmente en lo relacionado con actividades extractivas en sus territorios. Para garantizar su implementación,

el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura impulsó la creación de la Base de Datos de Pueblos Indígenas del Perú, con el fin de identificar a las comunidades beneficiarias de este derecho. Dada la escasez de información actualizada—basada principalmente en el censo de comunidades de 2007—, resultaba imperativo, desde la lógica estatal, hacer legible a la población indígena (Scott, 1998). Sin embargo, como señaló el entonces viceministro Iván Lanegra, la pregunta central era: *¿qué comunidades campesinas y nativas serían consideradas indígenas y cuáles no?* (Ojo Público, 2015).

Para resolver este dilema, se establecieron indicadores que determinarían qué comunidades serían reconocidas como indígenas. Sin embargo, delegar a la tecnología de gobernanza la definición de lo “indígena” plantea dos grandes problemas en la formulación de políticas educativas para estos pueblos.

En primer lugar, lo indígena deja de ser una categoría étnica y se convierte en un concepto político-administrativo, que otorga acceso a ciertos derechos normativos, como la consulta previa. En segundo lugar, es el Estado quien finalmente define quién es y quién no es indígena (Canessa, 2007), lo que evidencia que “la indigeneidad es, en gran medida, una identificación impuesta desde arriba, más que el resultado del reconocimiento y posicionamiento autónomo de los propios sujetos sociales” (Devine, 1999; Huber, 2021, p. 33).

Desde esta perspectiva, el concepto de pueblo indígena ha cambiado en su significado (Huber, 2021), funcionando como un paraguas que agrupa a diversos pueblos con particularidades propias en términos de territorio, memoria e identidad. De esta manera, desplaza la autoidentificación étnica hacia una categoría más amplia que busca elementos comunes entre grupos diversos, moldeando un sujeto indígena genérico dentro del imaginario político-administrativo. Como señala Castree (2004, p. 152, citado en Huber, 2021, p. 21), *“las personas que antes se identificaban como maasai o guaraní ahora también pueden considerarse parte de la circunscripción global más amplia de pueblos indígenas”*.

Por otro lado, más allá de estas definiciones administrativas o jurídicas, el concepto de pueblo indígena sigue siendo complejo y, en algunos casos, resistido, especialmente por las organizaciones campesinas del sur andino. Para ellas, resulta menos conflictiva la autoidentificación como quechuas, aymaras o pueblos originarios, antes que como indígenas. Así lo expresa un líder quechua:

En resumen, yo creo que la OIT sí funciona en algunos casos y para algunos pueblos, pero no para todos porque no todos los pueblos originarios están denominados como indígenas. (Líder indígena quechua)

La tensión entre la adscripción étnica y el concepto pueblo indígena parece resumirse en decisiones prácticas que permitan a los pueblos arrogarse los beneficios establecidos en el Convenio 169 como la consulta previa

También es más histórico por qué los patrones y las haciendas antes a todo el mundo trataban de indios. No tiene la misma concepción de indígena, pero se confunde muy a menudo, entonces la gente dice por eso que ya no quieren ser, ya no somos indios ahora no queremos ser indios, eso explicaría un poco esa otra parte. ¿Qué es pues ser indígena? Pero, haciendo un análisis felizmente a estas alturas de nuestra vida ya hay algunos pueblos como Santo Tomás que para inscribirse a la OIT y la 169 el alcalde, no me acuerdo su nombre, creo que era Laimé propuso, que Santo Tomás todos los pueblos se denominaran como pueblos indígenas, entonces yo creo que por lo menos ahí, hay algunos vistos de ir viendo que no seamos así y básicamente por ejemplo los aymaras están trabajando bastante en este tema y también los andinos pero de Lima, Huacho, Apurímac ellos están empezando a tomar con más fuerza y dándole el sentido de lo que es ser indígena pero no como indio. (Líder Indígena quechua)

Este testimonio es muy interesante porque al argumento medianamente conocido de los pobladores andinos a los cuales les cuesta reconocerse como pueblos indígenas u originarios se le agrega un elemento práctico para beneficiarse de lo postulado en el convenio 169, pero aún más, se formula una distinción poco discutida entre la noción de indio, con toda la carga peyorativa que esta tiene sobre todo para las comunidades andinas y el término pueblo indígena como un concepto más político que les permite un diálogo distinto con el Estado. Aunque sea finalmente el Estado el que reconoce la calidad de pueblo indígena en base a criterios unilateralmente establecidos y manteniendo un alto grado de discrecionalidad (Huber, 2021).

El concepto indio fue a menudo utilizado como un término generalizador que despojaba a los pueblos de su especificidad cultural afirmando la subordinación a un orden racial jerárquico impuesto por la colonia. El término fue rápidamente asociado con el atraso, la barbarie, lo que debía dejar de ser, consolidando de esta manera una narrativa de inferioridad que se mantuvo durante siglos en las estructuras sociales y educativas del país.

En contraste, la categoría “indígena” ha sido resignificada y politizada desde mediados del siglo XX especialmente en el contexto de los movimientos sociales y las luchas por los derechos de los pueblos originarios. En ese sentido, “indígena” trasciende la descripción de origen étnico cobrando un significado político más amplio que involucra la autoidentificación, el orgullo cultural, la resistencia histórica y la demanda por la autonomía, el territorio y los derechos colectivos. El término “indígena” enfatiza también la diversidad de lenguas, experiencias, tradiciones y formas de vida que existen entre los pueblos originarios reconociendo su agencia política y su capacidad de organización.

En el caso de la Educación Intercultural Bilingüe, algunos expertos afirman algo similar, aunque denunciando un uso instrumental del término “indígena”:

Al comienzo y una de las cosas que subrayo es el impacto de las políticas de la educación intercultural bilingüe, el hecho que la gente se declare indígena también tiene que ver con eso, tiene su lado. Me acuerdo bien la época de Toledo la Karp en el Banco Mundial (..) y comenzaron a declararse indígenas porque sabían que detrás había plata. Ahora comienzan a matarse porque detrás había plata. Entonces era importante declararse indígena. (Investigadora experta en EIB)

La relación entre el reconocimiento como pueblo indígena y el acceso a políticas estatales o apoyo de la cooperación internacional opera en una doble vía. Por un lado, otorga derechos a pueblos asentados en los territorios antes de la conquista; por otro, diluye las identidades étnicas en una categoría general— *pueblos indígenas*—, donde el Estado mantiene la autoridad final para definir quién es y quién no es reconocido como tal.

En este contexto, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada el 17 de septiembre de 2007, aunque no es jurídicamente vinculante, representa un respaldo clave para garantizar su derecho a una educación culturalmente pertinente. Su artículo 14 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a gestionar sus propios sistemas e instituciones educativas, y en su numeral 3 establece: *"Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma"* (ONU, 2007, p7).

Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada el 4 de septiembre de 1990, se diferencia de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en que es el tratado de derechos humanos más ratificado de la historia (UNICEF, 2019).

Dado el creciente reconocimiento de la infancia como una prioridad estatal, esta convención se ha convertido en un instrumento clave para impulsar políticas educativas para pueblos indígenas, en particular para el fortalecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe. En este sentido, su artículo 30 establece

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión o a emplear su propio idioma (UNICEF, 2019, p23)

Es importante resaltar que en ninguno de los tres casos la difusión o el conocimiento sobre la normatividad internacional llega a permear lo suficiente como para ser objeto de apropiación por parte de los pobladores de comunidades indígenas de base.

La normativa internacional sobre educación y pueblos indígenas sigue dos grandes vertientes. Por un lado, las declaraciones y foros internacionales de

Jomtien, Dakar e Incheon, que establecen una agenda global centrada en la universalización del acceso a la educación, la equidad, la inclusión y las oportunidades de aprendizaje para todos, y que luego se consolidan en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por otro, instrumentos como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Convención sobre los Derechos del Niño, que enfatizan el derecho de los pueblos indígenas a una educación de calidad en su propia lengua y con respeto a su cultura.

El primer grupo de acuerdos ha tenido un fuerte impacto en las políticas educativas, impulsando la expansión del acceso a la educación básica en el Perú, especialmente en el nivel primario, donde la cobertura se ha universalizado casi por completo. Además, estos tratados han consolidado un modelo de formulación de políticas basado en monitoreo, evaluación e indicadores de eficiencia, promoviendo el uso de pruebas estandarizadas, como PISA, que orientan los esfuerzos nacionales en educación.

En contraste, los tratados específicos sobre derechos indígenas han tenido un menor impacto en la política educativa del país. El modelo dominante prioriza estrategias alineadas con el desarrollo económico y la inserción en la OCDE, donde la atención a la diversidad se percibe como costosa y un obstáculo para la mejora de la *calidad educativa*.

Esta tensión no resuelta explica en parte la falta de avances en las políticas educativas para pueblos indígenas, que permanecen en un reconocimiento formal y se limitan a una dirección especializada, sin integrarse de manera efectiva en el sistema educativo nacional.

1.3 La nueva configuración del Estado y las políticas en el marco del consenso de Washington

Durante la década de 1990, aunque como resultado de los ajustes estructurales iniciados en la década anterior—particularmente bajo los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher—, se consolidó a nivel internacional un conjunto de políticas económicas formuladas por el economista John Williamson, conocidas

como el Consenso de Washington. Este modelo impulsó una agenda neoliberal, priorizando el mercado y la economía por encima de la dimensión social.

Este conjunto de medidas económicas tuvo como objetivo principal el ordenamiento de la política fiscal y el gasto público, fundamentado en la liberalización del comercio y la privatización. Además, estableció un modelo de organización y funcionamiento del Estado que, en gran medida, sigue vigente en la actualidad. Como señala Gálvez (2017), *“en el caso del Perú, como en muchos otros países, las técnicas de gestión que subyacen a la visión del Estado llegaron del hemisferio norte; específicamente a través del paradigma de gestión que acompañó a las reformas neoliberales: la llamada nueva gestión pública”* (Gálvez, 2017, p. 26).

Un punto de inflexión clave en esta avanzada neoliberal fue la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Harvey, 2005), que consolidó un nuevo orden económico global basado en la institucionalización de la libre circulación del capital. Como consecuencia, las condiciones laborales se precarizaron y los sistemas de protección social comenzaron a desmantelarse, reforzando la noción de responsabilidad individual. En este contexto, *“los individuos compran sus productos en un mercado que vende protección social. Así, la seguridad individual es una cuestión de opción personal en función de la asequibilidad de unos productos financieros integrados en mercados financieros de riesgo”* (Harvey, 2005, p. 175).

Así, durante la década del noventa se transformó en una realidad evidente de sentido común la creencia de que los individuos y los Estados eran impotentes frente a un poder que tomaba las decisiones fuera del ámbito de su control. Se decía, por entonces, que los Estados eran incapaces de regular la velocidad de movimiento de los capitales y de evitar las trágicas consecuencias que generaba el orden global. La consecuencia de esta visión será un incremento de la apatía y el desinterés hacia todo aquello que sea político, *“naturalizando”* la inexorabilidad y ausencia de alternativas al fenómeno (Fair, 2008, p. 8).

Este recetario liberal, cobra un impulso mayor con la caída del muro de Berlín y la desaparición del bloque socialista, con lo cual se configura un camino

unidireccional en el cual se va consolidando un sentido común respecto a un único mundo y una única vía de desarrollo sustentada en la centralidad económica, la reducción del Estado solo a su rol de garante o mediador del capital internacional y a la técnica como herramienta operativa para garantizar el funcionamiento de este engranaje. Como menciona Gálvez (2017, p 33), citando a Trouillot, Ferguson y Gupta.

Tanto en el trasfondo conceptual del diseño de sus políticas como en las dinámicas producidas alrededor de su implementación y gestión, el sistema de inversiones está marcado por la creciente desestatización de las actividades estatales. Agentes no estatales como consultores, organismos de la sociedad civil, empresas contratistas e incluso organismos internacionales, cada vez más, asumen el protagonismo de las funciones que convencionalmente atribuimos a los Estados (Trouillot, 2002; Ferguson y Gupta 2002; Mitchell 2006).

El camino hacia el desarrollo y el monitoreo de este se empieza a sustentar en base a indicadores universales, asumiéndose la gobernanza o el buen gobierno de los países en la medida en que estos aplican diligentemente este conjunto de medidas. “El arte de gobernar es una cuestión cada vez menos vinculada a lo político y cada vez más cercana al diseño y ejecución de políticas administrativas” (Grompone, 2017, p. 120). La tecnocracia o ese conjunto cada vez más especializado de funcionarios son los encargados de hacer que funcionen estas medidas. En el caso del Perú en la década de los 90 “el aval más seguro del gobierno fueron los organismos financieros internacionales y los tecnócratas peruanos encargados de aplicar los programas de ajuste (Degregori, 2000, p. 30).

En esta década entonces, se empieza a dar forma a un cuerpo conceptual, aunque inconexo, en torno a la administración del Estado, que busca garantizar en este la eficiencia, eficacia y el logro de resultados. La nueva gestión pública asume que “no hay diferencias significativas entre la administración del sector público y la del sector privado. Ambas obedecen a una misma lógica, admiten la misma clase de racionalización” (Escalante Gonzalbo, 2016, p. 177).

La nueva racionalidad impuesta en la gestión estatal muestra un desinterés evidente por los procesos políticos y sociales. En este modelo de "Estado-empresa", la función principal es la provisión de bienes y servicios, lo que se refleja en la evolución de sus denominaciones: de "escuelas" a "instituciones educativas" y, más recientemente, a "servicios educativos". Este enfoque prioriza la optimización de procesos y cadenas de producción, alejándose progresivamente de la concepción de ciudadanía y sujetos de derecho para sustituirla por la de clientes o usuarios. Como señala Escalante Gonzalbo: "Si no hay más que individuos que maximizan utilidad, entonces ni la soberanía, ni el pueblo, ni la historia, ni la nación, sirven para explicar el ejercicio del poder político. Y todo tiene que explicarse de nuevo" (Escalante Gonzalbo, 2016 p. 179).

El fortalecimiento de la tecnocracia en la medida que la economía se va separando de la política o que incluso se superpone a esta, va construyendo una falsa imagen de lo técnico como neutral, universal y blindado de cualquier implicancia política, el buen gobierno se asocia a las habilidades gerenciales y el Estado moderno es el que más se reduce y mejor aplica las fórmulas internacionalmente consensuadas. Como menciona Gálvez:

En el Perú de la década de 1990, la aplicación de las reformas neoliberales de mercado terminó por zanjar una larga disputa ideológica alrededor del Estado. En medio de una crisis signada por la precaria legitimidad política, económica y social, los gobernantes de turno acudieron a los organismos internacionales, que por aquel entonces condicionaban su apoyo económico a la aplicación de una lista de medidas conocida como el Consenso de Washington. Los lineamientos propuestos en este Consenso contaron con el respaldo ideológico de una serie de preceptos económicos que defienden la liberalización de la economía y la política en favor del individuo, y que por lo tanto promueven reducir las funciones del Estado hasta su expresión más mínima (Gálvez, 2017, p. 39)

Por otro lado, tecnocracia y buen gobierno demandan ley y orden y es sobre esta estabilidad que se puede negociar y establecer una mejor relación con los organismos internacionales para la implementación de la agenda. El Estado no solo debe reducirse a su mínima expresión, sino que también debe ser un "garante de la paz social" (Listar, 2002, p. 2)

Éste ha sido el modo en el cual los integrantes de la llamada “nueva generación de líderes” han sido seleccionados en África, no por cuán democráticos son para con sus pueblos, sino por cuán “buenos” y receptivos son para con los donantes. Son los donantes los que los nombraron como la “nueva generación de líderes” y no sus propios pueblos. Ninguno de ellos es calificado como “nuevo” por practicar alguna forma de gobernanza democrática. (Muchep, 2008, p. 118)

La adhesión a las políticas del Consenso de Washington fue asumida como un proceso inevitable. Con la caída del bloque socialista, el neoliberalismo se consolidó como el único modelo viable, a pesar de que no garantizaba políticas de equidad y, paradójicamente, su enfoque en la lucha contra la pobreza terminó por ampliar las brechas y profundizar las desigualdades. Como señala Cerna (2016, p. 40), *"el crecimiento económico se ha convertido en una especie de principio incuestionable, donde lo técnico ha asumido un rol de legitimación casi táctica"*.

Se suele periodificar al conjunto de reformas en el Estado producto de la aplicación de las recetas del Consenso de Washington como las primeras reformas y las reformas de segunda generación. Al respecto Casilda (2015) menciona que

Transcurrido el tiempo, la experiencia de las primeras reformas ha contribuido a generar lo que parece ser un consenso creciente: la necesidad de iniciar lo que se ha venido denominando “reformas de segunda generación”. Si las primeras centraron su esfuerzo inicial, casi exclusivamente, en la reducción del papel del Estado, la estabilidad y la ampliación del espacio de competencia del mercado, el énfasis actualmente se dirige a los aspectos positivos de la actuación del Estado. Es decir, aquellos aspectos que resultan fundamentales para asegurar el buen funcionamiento del mercado, en particular el fortalecimiento institucional (Casilda, 2015, p.15).

El Estado, operando desde la lógica de la empresa, demanda el fortalecimiento institucional para garantizar el funcionamiento de las políticas. Sin embargo, estas se desarrollan bajo el paradigma de los procesos de modernización desde los paradigmas de la nueva gerencia pública de tal manera que “se ha reproducido el sistema de auditorías de las empresas a través de instrumentos de gestión que hacen posible controlar, comparar y evaluar la performance de las entidades públicas” (Gálvez, 2017, p. 86).

El paisaje económico de la globalización es el resultado de una serie de decisiones gubernamentales orientadas a favorecer al capital financiero. Ya sea que su origen se ubique en la ruptura del sistema de Bretton Woods por parte de Estados Unidos en 1971 o en las desregulaciones impulsadas por Reagan y Thatcher en la década de 1980, lo cierto es que, “en solo dos décadas, los gobiernos del Atlántico Norte, liderados por Estados Unidos y el Reino Unido, desmantelaron las instituciones que durante siglos regularon las operaciones del capital financiero” (Labarde y Maris, 1998, pp. 100-105). “Si hoy la política parece irrelevante, es porque su pérdida de influencia fue resultado de decisiones políticas concertadas” (Trouillot, 2017, p. 232).

Las corporaciones transnacionales operan libremente a través de fronteras políticas porque confían en la protección estatal, tanto política como militar. Sin esta garantía, la llamada *libertad económica* no podría sostenerse. De hecho, el comportamiento de cada Estado dentro del sistema internacional depende de su capacidad de ejecutar políticas alineadas con las reglas globales. En este sentido, “la globalización es, en esencia, un fenómeno político, inconcebible de concebir sin la intervención del Estado” (Trouillot, 2017, pp. 222-223).

Por otro lado, la aplicación de una lógica empresarial en la gestión del Estado ha generado una creciente desconexión con la ciudadanía. El problema ya no es solo la rigidez burocrática, sino que los procesos estatales se han vuelto cada vez más especializados e ininteligibles para la población. Esta brecha es aún más pronunciada en los pueblos indígenas, quienes, al no contar con el conocimiento técnico requerido, quedan en una posición de mayor exclusión y desventaja.

El uso de un lenguaje complicado y técnico y de una jerga tecnocrática aparentemente neutra, espolvoreados con términos que suenan éticamente correctos, ha sido una de las formas de tapar las cuestiones subyacentes y de anticiparse a las preguntas embarazosas. La cuantificación selectiva ha sido otro aspecto del mismo proceso; algunos indicadores escogidos cuidadosamente -muchos de ellos relacionados con los resultados de los mercados de valores- sirven para describir y evaluar el bienestar y la salud mundiales y nacionales, de modo que unos cuantos decimales al alza o a la baja han pasado a ser un motivo de gran preocupación. Así, se aparta la atención de las

estructuras y los procesos básicos, e incluso de indicadores y valores críticos del desarrollo (Gosovic, 2000, p.14).

En el caso del Perú sobre todo en la década del 90 la dictadura impuesta desde 1992 contaba con la complacencia a regañadientes de los organismos internacionales en la medida que el país se convierte en un firme impulsor de las recetas económicas del Consenso de Washington. Como lo menciona Carlos Iván Degregori “Hasta entrada la década Fujimori fue bienvenido en Wall Street y mal visto en Washington” (Degregori, 2000).

Desde su viaje con Hernando de Soto por las grandes capitales económicas antes de asumir por primera vez el mando y la posterior aplicación del shock, el gobierno se convirtió en el mimado de los organismos financieros internacionales. Luego del aislamiento de García, el regreso peruano al redil de los pagadores puntuales de la deuda y aplicadores del Consenso de Washington le ganaron el favor del FMI, el BID y el BM. El apoyo de Japón no llegó a ser espectacular como se había creído, pero su aval fue importante. Estos organismos lo ayudaron a llevar adelante las reformas económicas y la primera fase de la reforma del Estado. Colaboraron también a que se pase por agua tibia el autogolpe de 1992, contentándose con que se cumplieran “mínimos democráticos”: elecciones, libertad de prensa, existencia de un congreso no importa si lobotomizado; reforma del poder judicial, haciendo la vista gorda sobre su falta de independencia (Degregori, 2000, p. 60).

El proceso de reforma del estado se caracteriza en ese entonces, por la adscripción compulsiva a los ajustes promovidos por las políticas neoliberales pero también es un proceso novedoso de desplazamiento de las antiguas burocracias estatales que son reemplazadas por un conjunto más tecnocrático de funcionarios públicos que “regresan de trabajar en organismos internacionales para crear lo que ellos mismos llaman bolsones de excelencia en ciertos ministerios, con sueldos astronómicos pagados por los organismos financieros internacionales que sostienen al régimen” (Degregori, 2000, p. 62)

Si el régimen carece de ideología, entonces tampoco necesita lo que Althusser llamaba “aparatos ideológicos del Estado”, es decir instituciones como la escuela, o medios de comunicación que reproduzcan la ideología dominante. Por eso la política educativa del gobierno enfatizaba la construcción de escuelas y el equipamiento con computadoras. Los maestros le importaban un bledo y la preocupación por los contenidos cuando existe, se concentra en los conocimientos técnicos. Prefiere el hardware y no le interesa el software, usando una dicotomía expuesta por Alfredo Barnechea. Necesita más bien,

operativos sicosociales y/o eventos mediáticos para generar empatía con el mandatario y para denigrar y satanizar a los adversarios (Degregori, 2000, p. 97)

Nos encontramos, entonces, en un escenario donde la dimensión económica de las políticas educativas adquiere un papel central, consolidando un espejismo ampliamente difundido en todas las instancias y niveles de gobierno, e incluso en la llamada sociedad civil, sobre la supuesta universalidad y neutralidad de las políticas públicas. A esto se suma un nuevo mantra que prioriza exclusivamente la modernización del Estado, el uso de tecnologías para la gobernanza y la búsqueda de eficiencia y eficacia en la obtención de resultados, dejando de lado las condiciones sociales, ambientales y culturales, así como la dimensión subjetiva de los sujetos de derecho.

La reducción de la política a la gestión administrativa, sobre la base de un cuerpo gerencial, de un conocimiento altamente especializado y un lenguaje técnico lejano a la población, remarca el predominio del conocimiento técnico, así como las limitadas posibilidades de los pueblos indígenas para sostener su demanda en el marco de unas reglas de juego para las cuales no se encuentran formados.

1.4 Políticas e iniciativas nacionales

A partir de la década de 1990, la educación en el Perú se desarrolló en un contexto internacional marcado por tres factores clave: la movilización global a favor de la educación, los acuerdos y convenios internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas y la implementación de las políticas neoliberales del Consenso de Washington, que trasladaron la lógica empresarial de eficiencia al ámbito social y a la gestión del Estado. En este escenario, la Educación Intercultural Bilingüe fue moldeada tanto por influencias favorables como por factores que limitaron su desarrollo.

Una pregunta central en este contexto es: ¿quiénes se interesaban realmente por la cuestión indígena? El interés provenía, en su mayoría, de pequeños círculos académicos vinculados a la antropología, la historia y la lingüística, aunque con un enfoque más teórico que político. En contraste, el Estado mostraba un desinterés evidente, mientras que los sectores de izquierda, en su

mayoría, enmarcaban lo indígena dentro del discurso del poder y la lucha de clases, sin incorporarlo como una reivindicación étnica o cultural propia.

“No ha habido en la izquierda peruana ninguna organización que ha tomado en serio desde el pasado hasta ahora el movimiento indígena. La pregunta sería ¿por qué?”
(Académico 1)

la izquierda estaba preocupada en cómo deslindar con Sendero, tratar de sobrevivir política y físicamente hablando y los amazónicos no existían, los amazónicos han empezado a existir para la izquierda a mediados de los 90 y a raíz de los ashaninka probablemente y luego ya como una lógica más cultural, a fines de los 90 (funcionaria internacional 1)

La política educativa del gobierno de Fujimori fue contradictoria. Por un lado, facilitó la aprobación de la Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural (1991-1996), pero, al mismo tiempo, cerró la Dirección Nacional de Educación Intercultural, reduciéndola a una unidad dentro de la Dirección Nacional de Educación Básica (Trapnell & Neira, 2006).

Otra muestra de esta ambigüedad se refleja en la Constitución de 1993, que reconoce en sus artículos 2 y 89 la pluralidad étnica y cultural de la nación, la oficialidad de las lenguas indígenas y la autonomía comunal, permitiendo la libre organización y administración de sus tierras, aunque sin reconocer explícitamente los territorios indígenas. Sin embargo, el texto constitucional evita mencionar directamente a los pueblos indígenas u originarios, limitándose a referirse a comunidades campesinas en la sierra y comunidades nativas en la Amazonía (Oliart, 2003, p. 5).

Este reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística responde a lo que Degregori (2000) llama *mínimos democráticos*, necesarios para mantener la legitimidad ante organismos internacionales. No obstante, en la práctica, los derechos de los pueblos indígenas, incluida una educación pertinente y de calidad, quedaron al margen de las prioridades estatales, centradas en la modernización del Estado y la eficiencia en la producción de bienes y servicios.

En este contexto, el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe dependió principalmente de la cooperación internacional, con iniciativas impulsadas por

pequeños grupos de lingüistas y antropólogos comprometidos con la causa indígena, pero con poca visibilidad en la agenda nacional. En muchos casos, la EIB se consolidó más por presión internacional que por una demanda activa de los propios pueblos indígenas. Al respecto, Callirgos (2019) señala:

La presión de las agencias de cooperación internacional, sin embargo, ha hecho que las instituciones comiencen a utilizar categorías tales como "indígenas" o "pueblos originarios" (pueblos nativos) que no formaban parte de su caja de herramientas políticas en las últimas décadas. La CNA ahora se define a sí misma como 'Organización gremial que agrupa a mujeres y hombres campesinos, agrarias de rango medio productores, así como pueblos indígenas', y afirma que una de sus áreas" de intervención es el "[fortalecimiento] de la identidad y la autodeterminación de los pueblos indígenas". Uno de sus líderes admitió que el cambio se movió para ajustarse a un contexto cambiante, y que la organización ahora tiene cierta flexibilidad discursiva que le permite usar diferentes modismos en diferentes circunstancias, de acuerdo con los objetivos específicos que se quieren alcanzar. En la mayoría de los casos, la CNA todavía utiliza su discurso político "campesino", mientras que en otros se ajusta a las redes de las que forma parte y levanta las banderas "indígenas". Sin embargo, un número considerable de afiliados de la CNA no aceptan la nueva etiqueta de 'indígena': para ellos, el término parece referirse a un pasado feudal; por lo tanto, su uso parece una regresión de los logros de las últimas décadas. (Callirgos, 2019, p. 485)

El caso mencionado por Callirgos recuerda lo señalado por Huber (2021) sobre el reconocimiento de los Cañaris como pueblo indígena. Este proceso fue impulsado principalmente por actores externos, como el Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS), y motivado por la exclusión de la comunidad del proceso de consulta previa sobre el proyecto Cañariaco. Ante esta situación, el "23 de mayo de 2013, los abogados del IIDS solicitaron una medida cautelar ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, exigiendo el reconocimiento de los Cañaris como pueblo indígena y el respeto a su autonomía territorial" (Huber, 2021, p. 119).

En el ámbito educativo, a finales de los años 80 y principios de los 90 se aprobaron la Política de Educación Bilingüe Intercultural (1989) y la Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural (1991). Como señalan Trapnell y Zavala (2013), ambas políticas incorporaron el concepto de interculturalidad, ya presente en diversos programas educativos

dirigidos a la población indígena, aunque sin vincular la educación con el cambio social, como sí lo hizo la política de 1972.

Según Zúñiga y Gálvez “los dos documentos asumen la denominación difundida desde la reunión indigenista de Pátzcuaro, México, en 1980 y que ya había sido adoptada por diferentes programas de educación bilingüe en el país a lo largo de esa década, los cuales pasaron a llamarse educación bilingüe intercultural, EBI” (Zúñiga y Gálvez, 2002, p. 319)

No obstante, la existencia de estas políticas no se tradujo en avances significativos en la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe . Su desarrollo quedó limitado a proyectos promovidos por la cooperación internacional y a un reducido equipo de especialistas en el Ministerio de Educación, lo que dificultó su institucionalización.

Desde sus inicios, la dimensión lingüística de la EIB se convirtió en su eje central, mientras que la interculturalidad quedó reducida a un discurso funcional y políticamente correcto. Como advierten Zúñiga y Gálvez (2002), *"desde el Estado no se percibe una genuina intención de promover el conocimiento de las formas de aprendizaje propias de las culturas andinas y amazónicas, que podrían enriquecer la diversificación curricular"*. Zúñiga y Gálvez (2002, p. 324)

El reconocimiento declarativo de la diversidad cimienta una narrativa ambigua por parte del Estado, de valoración de la diversidad cultural y lingüística, pero al mismo tiempo de inmovilización respecto a su implementación. Nuevamente Trapnell y Zavala (2007) manifiestan “como señalan Degregori y Huber, las propuestas oficiales sobre EIB revelan las contradicciones de un Estado que antes rechazó la diversidad cultural de su sociedad para luego aceptarla en el plano meramente declarativo, a partir de la Constitución de 1993, pero sin dar señales significativas de querer llevar a la práctica ese enunciado constitucional” (Trapnell y Zavala, 2007, p. 481)

Al respecto uno de los investigadores participante de las entrevistas manifiesta contundentemente lo siguiente:

El estado dice si y al mismo tiempo dice no, el estado no se compromete con nada, es llevado y forzado a aceptar una política de Educación Bilingüe porque viene el dinero y la presión internacional, pero una vez aceptado eso no se le da el fuego que esto necesita para desarrollarse, haciendo que esa propuesta se caiga” (Académico 1)

Y es que buena parte de las intervenciones para el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe corresponde a la incidencia de organismos internacionales como el BID y el Banco Mundial que incorporan en la agenda de las políticas de Estado la necesidad de responder a las demandas de los pueblos indígenas (Oliart, 2003).

Los estudios sobre Educación Intercultural Bilingüe coinciden en que sus primeras experiencias fueron impulsadas por instituciones externas, como el Instituto Lingüístico de Verano (ILV), más que por una demanda interna de los pueblos indígenas. En este proceso, la dimensión lingüística ha predominado como eje central, mientras que el aspecto cultural ha quedado en un plano secundario, sin un desarrollo profundo. Desde esta perspectiva, una de las grandes ausencias en la evolución de la EIB ha sido la antropología, cuyo aporte podría haber enriquecido la comprensión de las dinámicas socioculturales en contextos indígenas.

las propuestas de educación intercultural bilingüe deberían reposar sobre cuatro patas, la lingüística, la pedagogía, la tercera debería ser la antropológica, la cual no ha tenido el impulso ni el interés por parte de los antropólogos, y la cuarta que nunca llegó, pero debió llegar, es la de los especialistas en psicología, terapeutas, etc. porque en el mundo de la educación indígena existe un problema de estima personal. Son los más pobres, los más alejados, los menos atendidos, los más desvalidos en términos de estima personal (Académico 1)

A pesar de la predominancia lingüística en la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe, los problemas asociados al desarrollo de las competencias comunicativas no se han resuelto del todo, tampoco el desarrollo del castellano como segunda lengua. A pesar de ello, el tema lingüístico es el de mayor visibilidad en la EIB, mientras que la dimensión cultural es abordada en muchos casos desde una perspectiva más intra cultural que intercultural, hecho que limita

su abordaje pedagógico desde una dimensión más vinculada al diálogo intercultural o al diálogo de saberes.

En el quinquenio 1996 – 2000, los esfuerzos de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe (DINEBI) estuvieron concentrados principalmente en la elaboración de textos en algunas lenguas originarias y en la adaptación de programas formativos en versión bilingüe en el marco del PLANCAD (Plan Nacional de Capacitación Docente). Siguiendo la línea iniciada décadas antes, los esfuerzos se concentran en primaria y en escuelas rurales cuyos niños son hablantes de una lengua originaria. El nivel inicial y secundaria quedan fuera del marco de acción de las iniciativas en EIB, con ello, “atrás quedan los lineamientos de las políticas EBI anteriores en cuanto a la aplicación del modelo en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional (Zúñiga y Gálvez, 2002, p. 323).

Los esfuerzos de la Dirección encargada de Educación Bilingüe se centraron principalmente en la formación docente, un aspecto clave dada la brecha de profesores capacitados en el país, que persiste hasta la actualidad. Aunque los modelos curriculares para la formación y profesionalización docente fueron iniciativas relevantes, su impacto fue limitado debido a la falta de financiamiento y apoyo dentro del sector educativo, lo que impidió su implementación efectiva (Zúñiga, 2001).

En paralelo, comenzó a debatirse el concepto de interculturalidad desde distintas perspectivas. Desde el enfoque funcional, se promovió el respeto entre culturas; desde la visión normativa, impulsada por el Estado, se planteó como un principio regulador; y desde una perspectiva crítica, se propuso como una oportunidad para el diálogo intercultural. Sin embargo, no se logró una visión integral que conciliara estos enfoques. En la práctica, predominó la visión normativa (Trapnell y Zavala, 2013), que dejó de lado las dinámicas de conflicto y discriminación.

Mientras estos debates conceptuales sobre interculturalidad e identidad se desarrollaban, dentro de los equipos técnicos del Ministerio de Educación se produjo un cambio significativo, aunque poco visibilizado: la transición de

Educación Bilingüe Intercultural (EBI) a Educación Intercultural Bilingüe (EIB), un giro conceptual que, como menciona uno de los investigadores entrevistados, marcó una diferencia en el enfoque educativo.

El salto de la Educación Bilingüe a la Educación Intercultural Bilingüe hay que agradecerlo a los indígenas amazónicos Evaristo Nugkuag fundador de AIDSESEP. La propuesta desde el movimiento indígena es decir no queremos que haya solamente una educación bilingüe, lo que nosotros queremos es que nuestras culturas aparezcan porque en la Educación Bilingüe no aparecemos para nada (Académico 2)

La transición de Educación Bilingüe Intercultural (EBI) a Educación Intercultural Bilingüe debería haber implicado una mayor incorporación de los saberes culturales de los pueblos indígenas, no solo en los materiales producidos por la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, sino en todo el currículo y materiales educativos del sector. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el tratamiento de la dimensión cultural y de los saberes originarios quedó restringido al ámbito de la EIB, con un enfoque más intra que intercultural, limitando su alcance dentro del sistema educativo.

Paralelamente, en un contexto de violencia política, ciertos sectores del Estado comenzaron a ver con recelo la agenda indígena, especialmente en lo relacionado con derechos colectivos. El desconocimiento estatal sobre los pueblos indígenas, combinado con el temor a la subversión, generó un entorno poco favorable para el desarrollo de políticas específicas para estos pueblos. Como resultado, el tema indígena quedó reducido a un ámbito especializado y académico, con cierto impacto en sectores de la Amazonía y en espacios limitados de la comunidad académica en Lima. En los Andes, en cambio, la cuestión indígena tendió a fusionarse con la agenda campesina, más centrada en la lucha por la tierra.

El estado estaba dedicado al exterminio, lo indígena les asustaba muchísimo, tengo ese recuerdo de venir, intentar hablar de los derechos pueblos indígenas y verlos. Aterrador todo, diciendo senderista pues no, mucha confusión mucha ignorancia, mucho miedo, creo que el miedo se ha quedado pegado y en muchos casos, eh cuando después por ejemplo lo de la movilización awajun, no? en la curva del diablo, ahí es la reacción de miedo no?, de “se van a matar estos indios” (Funcionaria de cooperación internacional)

Al mismo tiempo, desde el sector educación, la dirección encargada de la Educación Intercultural Bilingüe no contaba con la fuerza ni en número ni en voz como para instalar el tema de la Educación Intercultural y su desarrollo en el conjunto del Estado. Esa poca visibilidad posibilitó el desarrollo de documentos importantes, incluso transgresores, que quedaban restringidos al pequeño ámbito de la dirección y que por supuesto no tenían la más mínima posibilidad de implementarse.

En la época de Godenzzi también sacaron documentos que era así ¿no? recontrá académicos, se contrataban consultores, ellos no iban a cambiar las cosas. Tal cual tú le pedías, le pagabas la consultoría y hacían el documento, ahora cuanto ese documento ellos lo trabajaban con los maestros como ese un marco teórico no tan teórico. A pesar de eso, yo sí me acuerdo de que sí había un esfuerzo de querer aterrizarlo incluso más ¿no? desde esa época, desde 2004, 2005, este querer aterrizar esas cosas en el aula no esas ideas conceptos; pero efectivamente se podían sacar porque el Ministerio, o sea tú te aprovechas del desorden, si el director lo aprueba que era Modesto era Godenzzi claro su jefe era el viceministro, el viceministro no va a estar mirando eso. (Funcionaria pública)

En síntesis, desde la década de 1990, la Educación Intercultural Bilingüe ha tenido un desarrollo impulsado principalmente por la cooperación internacional, mientras que la acción del Estado ha sido limitada y poco visible. Su enfoque se ha centrado casi exclusivamente en el aspecto lingüístico, con escasas oportunidades para integrar la dimensión cultural vinculada a las lenguas originarias, a pesar del cambio de EBI a EIB. Además, la EIB no ha logrado abordar de manera estructural problemáticas como la discriminación, la exclusión y la situación sociopolítica de los hablantes y beneficiarios de estas políticas educativas.

1.5 El rol de la cooperación internacional

El desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú ha estado estrechamente vinculado al apoyo de la cooperación internacional. Iniciativas fundamentales, como el proyecto en Puno durante las décadas de 1970 y 1980 o el programa FORMABIAP en la Amazonía, no habrían sido posibles sin este respaldo. Desde sus inicios, estos proyectos abordaron aspectos clave como la enseñanza de la primera y segunda lengua, la formación de docentes bilingües

y la producción de material educativo adaptado a los contextos indígenas. De hecho, sin el apoyo sostenido de la cooperación internacional, la formación de maestros bilingües en 15 pueblos indígenas de la Amazonía no habría sido viable a largo plazo.

Por supuesto indiscutiblemente ¿no? es más en realidad la cooperación ha estado desde mucho antes, o sea, ayudado digamos a todos los procesos ayudado por un lado a las ONG en general que habían trabajado el tema de EIB, y también hecho frente a las organizaciones indígenas no, a veces las organizaciones indígenas también tenían su propia ONG. Entonces todas las experiencias que empezaron desde incluso los 70 a los 80 y los 90 y los 2000 yo creo que han sido fuertemente apoyados por la cooperación internacional, o sea no hubiesen podido existir si no era por la cooperación y todas las experiencias que han sido apoyadas por la cooperación, poco a poco han ido sirviendo más bien para que el Estado vaya asumiendo la EIB, pero muy lentamente ¿no? ha sido muy lento (Funcionario público 4)

El proceso de integración de la EIB dentro de las políticas educativas formales del Estado peruano ha sido, según el testimonio, muy lento. Aunque las experiencias apoyadas por la cooperación internacional han sido valiosas y han contribuido al desarrollo de la EIB, el Estado ha tardado en asumir estas prácticas como parte de su estructura educativa oficial. Este rezago puede deberse a una serie de factores, incluyendo la falta de prioridad política, la burocracia estatal o la resistencia a incorporar enfoques educativos que se alejan de la educación convencional y que requieren una visión más plural y descentralizada.

Al respecto es interesante el recuento que hace una investigadora experta en EIB sobre la experiencia de Puno, una de las más significativas con relación al desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe en el país. Ella señala que a pesar de lo integral de la propuesta desarrollada en Puno, la capacitación docente todavía no era suficiente, pero sobre todo el pago a los docentes para hacer atractivas las capacitaciones fue un hecho contraproducente a la hora de ganar alianzas y lealtades:

Cooperación hubo, la cooperación alemana invirtió mucho dinero en Puno. Fue gracias a la cooperación alemana acertaron en casi todo, pero casualmente no hubo respaldo del Ministerio para continuar las políticas, porque ese programa contemplaba formación

docente, contemplaba producción de material y capacitación a los docentes, formación universitaria y era largo el tiempo que trabajaron, tenía respaldo en Puno. Luis Enrique era excelente negociador, ha sabido llegar a las autoridades, pero no supo trascender de ahí, la capacitación docente no atacaba del todo, y además tenían una falla, pagaban a los maestros para ir a la capacitación. De ahí de entrada, yo no sé, siempre se crean lealtades estoy segura de que en Puno debe haber profesores leales al programa, pero tuvieron esta falla. (Investigadora experta en EIB)

A pesar de la relevancia de la experiencia en Puno y su notable impacto en la región, el respaldo a nivel nacional, específicamente por parte del Ministerio, fue insuficiente, lo que limitó la continuidad y expansión de estas políticas educativas.

Por otro lado, el funcionamiento de un sistema de incentivos económicos ofrecidos a los docentes por su asistencia a las capacitaciones y unas lealtades al proyecto sin la suficiente fuerza o extensión como para trascender en una mejora estructural del sistema educativo, puede indicar una deficiencia en la estrategia de implementación a largo plazo, donde el impacto se concentró en el corto plazo y en ciertos individuos sin lograr una transformación integral o sostenible. La falta de continuidad y respaldo gubernamental parece haber sido un obstáculo decisivo en el éxito del programa.

Estas prácticas recurrentes para la generación de lealtades no contribuyeron mucho a la sostenibilidad de las propuestas y su escalamiento como parte de políticas de Estado, puesto que, a pesar de la relevancia de la temática abordada los límites del desarrollo de la intervención eran las propias fronteras establecidas por el programa.

La presencia de la cooperación internacional en la Amazonía quizás ha tenido un impacto mayor por lo menos en el imaginario de la población pues no hay que olvidar que la Amazonía ha estado ausente o se ha mantenido de manera periférica en la historia nacional y ante la débil presencia del Estado, la presencia de la cooperación internacional ha tenido un impacto mayor o por lo menos más visible en la población.

La época del 90 tuvimos bastante apoyo de organizaciones exteriores que por la importancia que daban a los pueblos indígenas y a la educación de los pueblos indígenas, ha sido época en el cual tuvimos este bastante apoyo de las instituciones de fuera tanto como organizaciones como concretamente el FORMABIAP, entonces ha sido una época en el cual yo diría, me parece bien, porque desde ahí ya se empieza a tener presencia los pueblos indígenas en el estado y a nivel nacional éste por lo menos se habla ya de los pueblos indígenas y hay una reivindicación muy fuerte de las mismas organizaciones en cuanto a su identidad, y hacerse reconocer o sea que son de un determinado pueblo indígena ¿no? claro entonces hay bastante trabajo desde las comunidades las organizaciones por lo menos en el discurso hablando sobre su identidad. (Lider indígena amazónico)

Durante este período, estudiantes de diversos pueblos amazónicos recibieron formación dentro de una propuesta educativa claramente respaldada por organizaciones indígenas como AIDSESEP. La reivindicación étnica estuvo profundamente presente y se manifestó de manera más natural que en la región amazónica, en gran parte porque no existía la tensión entre asumirse como campesinos o como pueblos indígenas. En este contexto, la Educación Intercultural Bilingüe fue entendida como un elemento fundamental del proceso de reafirmación cultural y lingüística.

En el caso de la parte andina junto con la GTZ hubo un apoyo importante de la fundación Ford

Tuvieron hasta 11 organizaciones, europeas y de diferentes lugares apoyando en la selva que permitieron hacerse un nuevo local, bastantes recursos, para inteligentemente no depender de una fuente sino de diversidad de fuentes. En cambio, para la parte andina, era la Ford la única que ha apoyado la educación bilingüe, San Marcos tuvo financiamiento de la Ford no solo para la educación bilingüe sino para la universidad en general y una parte era la conformación del Centro de Investigación de Lingüística Aplicada y una de las ramas de trabajo del CILA era educación bilingüe pero también había investigación en zona amazónica. (Funcionaria de cooperación internacional)

A diferencia de la Amazonía, donde el apoyo de la cooperación internacional resonó fuertemente en las organizaciones indígenas, que impulsaron una agenda centrada en la reivindicación de la identidad étnica y la necesidad de una educación intercultural y bilingüe en las escuelas, en la región andina los

principales interlocutores fueron, en gran medida, la academia, los centros de investigación y otras instituciones. Esto se debió, entre otros factores, a que las organizaciones de base andinas estaban más enfocadas en la lucha por el acceso y la defensa de la tierra, así como en temas vinculados a la producción agrícola, enmarcados dentro de su reconocimiento como comunidades campesinas.

Sin embargo, a partir de la década del 90 en adelante parte de la cooperación internacional sin dejar de apoyar el desarrollo de experiencias locales en el Ande y la Amazonia, de manera directa o a través de alguna ONG, busca ingresar directamente a apoyar al Ministerio de Educación a partir de una estrategia interesante de escalamiento.

En lugar de limitarse a un número reducido de escuelas a través de ONGs, el ingreso al Ministerio de Educación permitía a la cooperación internacional ampliar su impacto en la Educación Intercultural Bilingüe a nivel nacional. Sin embargo, los esfuerzos, principalmente de la GTZ, se centraron en el desarrollo docente, priorizando la alianza con la DINFOCAD sobre la UNEBI, una unidad menor dentro del ministerio. Esta estrategia se mantuvo hasta bien entrados los 2000 y, aunque con menor visibilidad, sigue vigente en la actualidad.

Desde el impulso de la cooperación internacional se desarrollaron los procesos formativos a docentes, la elaboración de materiales educativos en lenguas indígenas, propuestas curriculares, etc. Un escenario parecido se vivió en Guatemala, Panamá, Bolivia y Ecuador.

Había una dirección la famosa, ay cómo se llama esta dirección, los que estuvieron además a cargo de todo el tema de la formación docente la famosa DINFOCAD la dirección de formación y capacitación docente esa era la dirección que también estaba de alguna manera vinculada a la EIB porque la GTZ la cooperación internacional se metió ahí dentro y ellos apoyan EIB. Ahí había una alemana veía el tema EIB con la DINFOCAD. Fue toda una estrategia de la GTZ de entrar al Ministerio, pero no entraron a la UNEBI porque era una cosa muy pequeña sino a esta dirección nacional que veía la formación docente y en realidad en esa época se avanza por el lado de la formación docente, por los debates de interculturalidad, por el tipo de modelo de educación bilingüe,

el modelo de transición, modelo de mantenimiento y desarrollo. Todos esos debates estaban más a nivel de la formación de docentes bilingües. (Funcionaria pública)

El trabajo directo de la cooperación internacional en el Ministerio de Educación no se redujo solo a la acción de la GTZ, la que más visiblemente trabajaba en favor del desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú. Comprendía también la colaboración de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial o el BID, así como algunas agencias de Naciones Unidas como UNICEF. Esto duró aproximadamente hasta el 2010 o 2011 en que el Estado empieza a hacerse cargo más directamente de la Educación Intercultural Bilingüe, después de un largo periodo de más de 20 años que los procesos de capacitación o incluso los viáticos de los especialistas del Ministerio de Educación son cubiertos con fondos de cooperación internacional.

Entonces eso hace que la cooperación diga bueno nosotros ya no vamos a seguir financiando vamos a ser socios vamos a ayudar al intercambio sur, sur y cosas así ¿no?, que van cambiando la dinámica de la cooperación. Entonces tampoco es que por qué el Ministerio asumió ojo no seamos tampoco muy ingenuos que las ONG han dejado de hacer EIB porque el Ministerio lo asumió, yo creo que también es porque ha habido una crisis de las ONG, que ya no tienen el financiamiento que tenía antes en educación. La cooperación empieza a dar más apoyo nivel técnico. (Funcionaria pública)

No deja de ser interesante observar cómo a partir del retiro paulatino de la cooperación, al menos desde la intervención directa con las escuelas y organizaciones indígenas para mantenerse más bien bajo el rol de la asistencia técnica es que se empiezan a hacer los balances sobre su rol, particularmente desde la mirada de las organizaciones indígenas

Las otras instancias, llámese ONGs incluidos, fundaciones, la OEI, UNICEF y cuántas cuánta gente empezó a trabajar y ha mirado, ha hecho una mirada desde gabinete desde su forma de pensar, de sus propias formas de pensamiento, pero jamás o casi nunca se han acercado a los propios pueblos a decir “realmente que es lo que sienten, qué es lo que piensan, que es lo que quieren, realmente cuál es la ilusión que los alumbró. Entonces eso no se ha hecho siempre usted fuera y entonces hemos intuido o hemos tenido una o dos personas que han hablado por ellos dicho sea de paso ¿no?, han hecho la transcripción integral del proceso de la vida y de la organización de los pueblos originarios sino solamente han tocado la parte que le ha tocado vivir como experiencia (Líder indígena)

El testimonio sugiere que el conocimiento y las experiencias de los pueblos indígenas han sido interpretados de manera parcial, limitándose a aspectos específicos que los proyectos y las agencias consideran relevantes. En lugar de tomar una visión holística de la vida, la organización y las cosmovisiones de los pueblos indígenas, los actores externos han fragmentado la realidad indígena, solo tocando aquellos aspectos que les han parecido más significativos o útiles para sus propios fines. Esta fragmentación es problemática porque no solo ignora la totalidad de las experiencias indígenas, sino que también puede distorsionar la comprensión de lo que realmente son las necesidades y aspiraciones de estas comunidades.

Por otro lado, refleja una crítica recurrente en el ámbito del desarrollo y la cooperación internacional: La imposición de agendas y modelos de pensamiento externos sobre las poblaciones locales, sin un entendimiento adecuado de sus realidades y contextos específicos. Este tipo de intervenciones, sin duda bien intencionadas, suelen reproducir relaciones de poder asimétricas, donde el rol de los “expertos” relega a un rol pasivo y receptor a los integrantes de los pueblos indígenas desconociendo su agencia, conocimiento y derecho a participar activamente en la definición de sus propios proyectos y políticas.

Resumiendo, muchas de las propuestas educativas para los pueblos indígenas fueron alentadas desde el rol de la cooperación internacional, en buena medida por los vacíos y desinterés de parte del Estado por atender a la diversidad cultural y lingüística del país, y en parte también por la agenda de las agencias de cooperación vinculadas a los tratados internacionales. Producto de estas intervenciones se lograron algunos avances en la configuración de la EIB como propuesta pedagógica, aunque con un énfasis mayor en el abordaje lingüístico de las lenguas originarias y del castellano como segunda lengua.

Desde los años 90, el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe ha estado marcado por dos grandes tendencias: el debate sobre la interculturalidad y la educación, influenciado por los estudios poscoloniales, y las propuestas de la sociedad civil en torno a las prácticas culturales y el desarrollo curricular, que pusieron en cuestión la base epistemológica de la EIB.

Sin embargo, estas discusiones han tendido a dejar de lado la realidad de los beneficiarios, sus contextos y las condiciones estructurales que los mantienen al margen de la acción estatal.

Las principales líneas de acción en la EIB han girado en torno a la producción de material educativo, la normalización lingüística, la gestión comunitaria y, sobre todo, el desarrollo curricular para la formación docente y la educación básica. Aunque ha habido avances en la producción de materiales en lenguas originarias, la formación inicial de docentes sigue siendo un tema postergado, sin lograr prioridad en las políticas ministeriales.

Desde los 2000, con el auge del discurso descentralista, la EIB ha ganado protagonismo en los Proyectos Educativos Regionales, impulsados por actores locales y colectivos docentes. No obstante, estas iniciativas han tenido un impacto limitado frente a una estructura centralizada que concentra el presupuesto, la toma de decisiones y la implementación de políticas.

Al respecto el artículo de Zúñiga y Gálvez hace un balance nada auspicioso

Pese a tres décadas de institucionalización de la EBI y a continuos esfuerzos por mejorar una propuesta coherente de educación indígena, su implementación ha sido bastante limitada y, lo más grave, es que no ha logrado mayor aceptación de los actores educativos; no ha influido en los programas curriculares para población rural, menos para escuelas urbanas y no tiene presencia en la sociedad nacional. Cabe, entonces, preguntarnos, por qué se encuentra en esta situación. En parte es porque la EBI se mantiene aislada en relación con el sistema educativo (continúa la educación para indios) y este, a su vez, no se articula con las propuestas y medidas de otros sectores para el desarrollo del país, pese al permanente discurso sobre la importancia de la educación para nuestro desarrollo. Por otro lado, ni los usuarios ni los gestores de las iniciativas más innovadoras han logrado ubicarse en las estructuras de poder y toma de decisiones (Zúñiga & Gálvez, 2002 p.327)

Una de las principales debilidades de la Educación Intercultural Bilingüe como política de Estado es la persistencia de una visión compensatoria que la limita a una atención específica para los pueblos indígenas, en lugar de integrarla como

un enfoque transversal dentro del sistema educativo, tal como lo establece la Ley General de Educación.

Como resultado, aunque existen políticas de EIB, su aplicación se restringe a la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, con escaso presupuesto y sin avances significativos en el aprendizaje. Esto, a su vez, limita la aceptación de los padres de familia.

1.6 El informe defensorial N.º 152 y el salto cualitativo de la Educación Intercultural Bilingüe en el Estado

El informe defensorial N.º 152 *Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú* (2011) es un documento clave para garantizar el derecho de los pueblos indígenas a una educación de calidad con pertinencia cultural y lingüística. Desde su publicación, ha orientado el fortalecimiento de la EIB, promoviendo el registro de instituciones y docentes, la producción de material educativo en lenguas originarias, la formación de maestros bilingües y el aumento del presupuesto, logrando avances significativos en su implementación.

Su elaboración respondió a una coyuntura particular, en la que profesionales comprometidos con los derechos de las poblaciones indígenas coincidieron con el impacto del informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, que evidenció no solo la violencia política sufrida por las comunidades andinas y amazónicas, sino también su histórica invisibilización por parte del Estado.

Yo me acuerdo haber discutido con gente, cuando hubo lo de Uchuraccay y cómo no le ponen intérprete a los quechua hablantes, le ponen intérprete a Vargas Llosa pero no hay intérprete en los juzgados; hay gente que murió sin saber por qué lo metieron a la cárcel o ni se enteraron y bueno, cuando sale lo de la CVR creo que eso impactó en alguna gente para entender que tenemos un país fracturado, que la brecha de las que hablamos tienen que ver si con lo económico pero más con una profunda ignorancia de que hay más gente de la que pensamos no solo en la costa. (Investigador 2)

Siguiendo la línea del testimonio se podría afirmar que la invisibilización de los pueblos indígenas andinos y amazónicos expresa la realidad fracturada del país,

así como la naturalización de la ciudadanía de segunda clase de la población que no habita la costa y principalmente Lima como capital.

Así como el informe final de la CVR sensibilizó a pequeños sectores del Estado sobre la fragmentación del país y el impacto de la violencia en las poblaciones indígenas, ciertos hechos durante el segundo gobierno del APRA fueron clave para la elaboración del informe defensorial N.º 152.

Destacan los sucesos de Bagua y la imposición de la nota 14 como requisito de ingreso a los centros de formación superior, lo que marginó a cientos de estudiantes indígenas y puso en riesgo el cierre de varios Institutos de Formación Docente. Esto agravó aún más la escasez de maestros para las escuelas de Educación Intercultural Bilingüe, especialmente en la Amazonía.

En 2007, mediante el DS N.º 006-2007-ED, el Ministerio de Educación estableció una prueba única nacional y fijó la nota 14 como mínimo de admisión a los Institutos Superiores Pedagógicos, argumentando que elevaría la calidad educativa y revaloraría la carrera docente. Sin embargo, la medida ignoró problemas estructurales como la falta de una política de desarrollo docente, el escaso apoyo a la formación en EIB y la precariedad de la educación básica en zonas rurales e indígenas.

Alan García había establecido una nota mínima de 14 para el ingreso a los institutos de formación docente. Esto afectó gravemente a los institutos, especialmente a los jóvenes de comunidades rurales. Imagínate a un estudiante de secundaria formado en su comunidad, enfrentándose a una prueba diseñada para jóvenes de Lima y zonas urbanas. Muchos no lograban superar el examen. Además, con el retiro de la cooperación internacional, nos quedamos sin fondos. Conseguimos autorización para implementar un ciclo de nivelación de seis meses, con apoyo de la cooperación. Gracias a ello, logramos formar nuestra primera promoción, con siete jóvenes. (Líder indígena amazónico)

La Defensoría del Pueblo señala que *“las matrices para las dos fases —nacional y regional— se aplican a todo postulante que desee ingresar a una escuela o instituto de educación superior pedagógico. No importa si proviene de la*

Amazonía, los Andes o la costa, ni si estudió en una institución urbana o en una comunidad indígena. Todos los postulantes son evaluados bajo los mismos aspectos y contenidos” (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 260).

Según los reportes de la Defensoría del Pueblo (2011), en 2008 había 20 Instituciones de Formación Superior públicas en la región andina y amazónica que ofrecían la especialidad de Educación Intercultural Bilingüe. Ayacucho y Cusco lideraban con cuatro instituciones formadoras cada una, mientras que Apurímac y Ucayali contaban con solo una.

Tabla N° 1

Instituciones de formación docente que ofrecen carreras de EIB (al 2008)

Región	Nº	Institución	Tipo	Carreras de EIB
Apurímac	1	José María Arguedas-Andahuaylas	Público	Inicial Primaria
Ayacucho	2	Nuestra Señora de Lourdes	Público	Inicial Primaria
	3	Filiberto García Cuéllar	Público	Inicial Primaria
	4	José Salvador Cavero Ovalle	Público	Primaria
	5	Benigno Ayala Esquivel	Público	Primaria
Cusco	6	Horacio Zevallos Gámez	Público	Primaria
	7	Gregoria Santos	Público	Primaria
	8	San Agustín	Privado	Primaria
	9	Túpac Amaru	Público	Primaria
Huancavelica	10	Huancavelica	Público	Inicial Primaria
	11	Virgen del Carmen	Privado	Primaria
Loreto	12	Loreto	Público	Inicial Primaria
Madre de Dios	13	Nuestra Señora del Rosario	Público	Primaria
Moquegua	14	Mercedes Cabello de Carbonera	Público	Inicial
	15	Alianza Ichuña Bélgica	Público	Inicial Primaria
Pasco	16	Fray Ángel José Azagra Murillo	Público	Primaria
Puno	17	Juli	Público	Primaria
	18	Cenit Galeaza	Privado	Primaria
San Martín	19	Lamas	Público	Primaria
Ucayali	20	Bilingüe	Público	Inicial Primaria

Fuente: Dirección de Educación Superior Pedagógica, MED
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como consecuencia de esta medida, se redujo drásticamente el acceso de los estudiantes de pueblos indígenas a la carrera de educación. Para el año 2010 la Defensoría del Pueblo (2011) señala que el número de Institutos de Educación Superior que habían logrado aprobar la meta de ingresantes se redujo a cinco. Cuatro de ellos en la parte Andina: Ayacucho, Huancavelica, Moquegua y uno en la parte Amazónica; Loreto. Se resalta además que de estas cinco Instituciones formadoras solo una ofrecía la carrera EIB en el nivel inicial, nos referimos al Instituto Superior Pedagógico Filiberto García Cuellar de Ayacucho.

Tabla N.º 2
ISP con carreras de EIB
con aprobación de meta de ingresantes para el 2010

Región	Nº	ISP	Tipo	Carreras EIB	Meta autorizada de ingresos
Ayacucho	1	Filiberto García Cuéllar	Público	Inicial	50
	2	Nuestra Señora de Lourdes	Público	Primaria	25
Huancavelica	3	Huancavelica	Público	Primaria	25
Moquegua	4	Alianza Ichuña Bélgica	Público	Primaria	25
Loreto	5	Loreto	Público	Primaria	25

Fuente: R. D. N 0646-2010-ED
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Entre 2007 y 2010, la situación de varias instituciones formadoras en Apurímac, Pasco y Ucayali se volvió crítica, ya que, a pesar de ofrecer la carrera de Educación Intercultural Bilingüe, no lograron admitir estudiantes debido a la exigencia de la nota mínima de 14. A nivel nacional, esto significó una vulneración del derecho de los pueblos indígenas a la educación y evidenció el desinterés del Estado en garantizarlo, a pesar de su reconocimiento en la Constitución de 1993 y en convenios internacionales como el 169 de la OIT.

Los reportes de la Defensoría del Pueblo (2011) reflejan esta crisis. “En 2009, de 477 postulantes a la especialidad de EIB Primaria, solo 4 superaron la valla de la nota 14 —tres en Puno y uno en Ayacucho—. La situación fue aún más grave en EIB Inicial, donde ninguno de los 70 inscritos alcanzó el puntaje mínimo”

(Defensoría del Pueblo, 2011, p. 268). Aunque en 2010 los ingresos aumentaron a 66 a nivel nacional, solo 6 correspondían a la Amazonía, la región con mayor diversidad cultural y lingüística.

Paralelamente, en junio de 2008, el gobierno de Alan García promulgó una serie de decretos legislativos (1015, 1073, 1064 y 1089) vinculados a la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. En particular, los decretos 1015 y 1073 promovían la inversión extranjera a costa de vulnerar el derecho de consulta de los pueblos indígenas, especialmente en relación con actividades extractivas en sus territorios. Estas normas desconocían sus formas tradicionales de organización y buscaban estandarizar la propiedad y uso de la tierra con el argumento de mejorar la producción y rentabilidad agrícola.

El punto más crítico de esta política fue la masacre de Bagua, que reflejó una visión colonialista y discriminatoria del gobierno hacia los pueblos indígenas, reduciéndolos a ciudadanos de segunda clase y viéndolos como un obstáculo para el desarrollo. Según el informe de adjuntía N.º 006-2009-DP/ADHPD, el conflicto dejó 33 muertos (entre policías e indígenas), 200 heridos y 83 detenidos, profundizando la fractura social a menos de una década del bicentenario nacional.

En conclusión, el contexto previo a la elaboración del informe defensorial N.º 152 tuvo como antecedente clave el informe de la Comisión de la Verdad, que evidenció la violencia estructural sufrida por los pueblos andinos y amazónicos. Sin embargo, fueron las iniciativas legislativas del segundo gobierno aprista las que marcaron una ofensiva directa del Estado contra los pueblos indígenas, generando una respuesta no solo desde las propias comunidades, sino también desde diversos sectores sensibilizados ante esta situación. Como señaló en su momento una funcionaria de la Defensoría del Pueblo

De pronto se vuelve políticamente incorrecto estar abiertamente en contra de los indígenas, y creo que eso pone al descubierto las precariedades y deudas del estado para atender a los pueblos indígenas. Entonces, después de Bagua entramos a una

etapa en la que había que hacer de distintas maneras una recomposición una suerte de reconciliación, de empezar a cumplir aspectos que ya eran evidentes (Funcionaria de Defensoría del Pueblo)

Este testimonio refleja la profunda crisis de legitimidad del Estado peruano en su relación con los pueblos indígenas, exacerbada por hechos como el Baguazo. La "recomposición" de esta relación va más allá de la implementación de políticas públicas; requiere reconstruir la confianza y el respeto. La violencia en Bagua evidenció que las demandas indígenas ya no podían ser ignoradas sin graves consecuencias. No obstante, como señala una funcionaria de la Defensoría del Pueblo, este proceso ha sido lento y limitado. Que el Estado haya comenzado a "cumplir" ciertos compromisos solo después de un evento tan traumático genera dudas sobre su verdadero compromiso con un cambio estructural que garantice los derechos indígenas.

Además, se revela una contradicción: por un lado, el Estado reconoce sus fallas y la necesidad de atender a las comunidades indígenas, pero, por otro, este reconocimiento parece motivado más por la presión política y la necesidad de estabilidad social que por un compromiso genuino con sus derechos. En este sentido, la "recomposición" y "reconciliación" pueden interpretarse como estrategias para calmar tensiones y restaurar el orden, más que como un esfuerzo real por transformar la relación entre el Estado y los pueblos indígenas de manera equitativa y justa.

Uno de los mayores aportes del informe defensorial N.º 152 es su carácter participativo, liderado por la Defensoría del Pueblo e integrado por expertos y representantes de la sociedad civil. Esto aseguró tanto su solidez técnica como su legitimidad social, convirtiéndolo en una herramienta clave para la Educación Intercultural Bilingüe.

Así, el informe N.º 152 se consolidó como un referente en la gestión de la EIB y un hito en las políticas públicas, al ser el primero en abordar de manera integral la relación entre el Estado y los pueblos indígenas desde un enfoque de derechos. En este marco, reconoce a los estudiantes indígenas como sujetos de derecho y al Estado como responsable de garantizar su cumplimiento.

El informe tiene ese aspecto participativo y respaldado por sector que entra al gobierno, en términos técnicos fue un esfuerzo en que sea una propuesta integral, el informe era estratégico también tomarlo porque era una propuesta bien armada y el tercer elemento es que no había nada mejor no había otro documento así de amplio y además que tuviera consenso y el respaldo político de ser un informe de la defensoría porque en esa época la defensoría también había destacado en la defensa de los pueblos indígenas porque tuvimos participación activa en todo lo de Bagua post Bagua, entonces decir que este informe era de la defensoría del pueblo venía avalado por eso también. (Funcionaria de Defensoría del Pueblo)

El informe defensorial sobre la Educación Intercultural Bilingüe marcó un punto de inflexión en el rol del Estado como garante del derecho de los pueblos indígenas a una educación de calidad. Desde 2010, muchas reformas e iniciativas, especialmente en el Ministerio de Educación, han tomado el informe N.º 152 como hoja de ruta para la implementación de políticas en este ámbito. Además de evidenciar las brechas educativas, su carácter técnico y autonomía institucional permitieron un diálogo efectivo con la administración pública.

Gracias a este respaldo, sus recomendaciones fueron acogidas y avanzaron dentro de la burocracia estatal. Sin embargo, con el tiempo, los mismos mecanismos administrativos que facilitaron su implementación terminaron por frenar su alcance, limitando el reconocimiento de la EIB como un derecho efectivo para los pueblos indígenas.

El informe refleja el trabajo articulado de múltiples actores, liderados por la Defensoría del Pueblo, con el respaldo de organizaciones indígenas, sociedad civil y entidades de cooperación. En este último aspecto, la labor de UNICEF fue clave tanto en el apoyo técnico como en el financiamiento para su difusión.

La estrategia fue la siguiente, Unicef nos contactó con las organizaciones y los expertos de la sociedad civil y tuvimos reuniones de trabajo. También nos sentamos con los especialistas de las diferentes direcciones del MINEDU especialmente los que tenían la labor específica, DIGEIBIRA, la dirección de educación superior, los de básica regular tuvimos un contacto más estrecho, así surge el informe y en el camino el trabajo se fue ampliando, yo pensé que el informe podía abordar los temas de lo que suele hacer la defensoría sobre temas puntuales es lo más frecuente en la defensoría, para informes

puntuales, pero cuando empezamos a desarrollarlo me di cuenta que estábamos frente a un tema muy importante pero donde escaseaba los elementos básicos de una política. (Funcionaria de Defensoría del Pueblo)

Aunque en las décadas de 1980 y 1990 surgieron importantes experiencias en Educación Intercultural Bilingüe con apoyo de la cooperación internacional — como el PEBI Puno y FORMABIAP en Loreto—, muchas de estas iniciativas fueron concebidas como proyectos “piloto” sin una estrategia clara de escalamiento. Además, las intervenciones de diversas ONG en la región andina, aunque innovadoras, carecían de articulación dentro de un marco coherente de política pública. En este contexto, el Ministerio de Educación no contaba con las herramientas necesarias para institucionalizar la EIB, brecha que el informe defensorial N.º 152 ayudó a cerrar.

Este documento, al visibilizar la situación educativa de los pueblos indígenas del Ande y la Amazonía, tuvo un impacto político clave al posicionar la EIB como un derecho que el Estado debía garantizar. En este sentido, las declaraciones de una exfuncionaria pública resultan particularmente reveladoras.

Bueno, siempre lo hemos dicho ¿no? ha sido de manera definitiva el hito claramente fundamental en la historia de la EIB, creo que coincidió con varias cosas interesantes además de lo de la CVR y de lo de Bagua. Se crea esta mesa de diálogo la mesa 4 donde los indígenas van planteando sus voces, eso visibiliza enormemente a los indígenas amazónicos y también los mismos quechua hablantes, aymaras, andinos. Mucha gente también empieza con el tema indígena a ver sus luchas y sus demandas. Entonces el tema indígena sí se posiciona. La Defensoría del Pueblo asumió un rol que hasta ese momento no había asumido con tanta fuerza que era el tema indígena (Funcionaria pública)

El informe defensorial N.º 152 fue aprobado en un contexto político favorable, coincidiendo con el gobierno de Ollanta Humala y una nueva gestión ministerial que incorporó a especialistas del Consejo Nacional de Educación y otras entidades comprometidas con la educación rural, la descentralización y el desarrollo docente. Un hito clave de este período fue la elaboración de la *Agenda Común Nacional-Regional de Políticas*, que estructuró propuestas en torno a la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe y la Gestión Educativa Descentralizada.

El escenario era, por tanto, receptivo a las demandas de justicia educativa para las poblaciones rurales e indígenas. En este contexto, también se aprobaron la Ley de Consulta Previa y la Ley de Lenguas, normas que dieron mayor visibilidad a los derechos y problemáticas de los pueblos indígenas.

El informe de la Defensoría fue clave, pero también fue clave que coincidió el cambio de Gobierno con un Gobierno relativamente sensible a estos temas. Además, se aprueba también el Congreso en junio la ley de lenguas, luego se aprueba la ley de consulta previa entonces hay varias cosas que contribuyen a este ambiente pro indígena que viene por varios lados el informe de la Defensoría la ley de lenguas la ley de consulta previa (Funcionaria pública)

El contexto favoreció la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe. A partir de 2011, el Estado asumió directamente su desarrollo, permitiendo su institucionalización, aunque, como veremos más adelante, también su estancamiento. Como parte del informe defensorial, se crearon sistemas de registro de docentes e instituciones EIB, se incrementó la producción de material educativo en lenguas originarias y se impulsaron programas de formación docente, sentando las bases para la aprobación de la Política Nacional de EIB mediante el Decreto Supremo N.º 006-2016-MINEDU en junio de 2016.

Este capítulo ha repasado el contexto educativo peruano desde los años 90, marcado por un modelo de gestión alineado con el *Consenso de Washington* y la tecnocracia, donde la medición de resultados se convirtió en sinónimo de calidad educativa.

En este proceso modernizador, los compromisos internacionales impulsaron la universalización del acceso a la educación y la mejora de los aprendizajes, reflejados en acuerdos como las declaraciones de Jomtien, Dakar e Incheon, vinculados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Sin embargo, normativas como el Convenio 169 de la OIT, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fueron adoptadas de manera parcial o con reticencia, sin suficiente respaldo presupuestal ni normativo para políticas clave como la EIB.

Finalmente, las políticas educativas para pueblos indígenas en el Perú han sido impulsadas, en un inicio, por organismos de cooperación internacional y, posteriormente, por el Estado, que ha buscado estructurar y hacer "legible" (Scott, 1998) a estas comunidades a través de sistemas de registro e información. En este proceso, el informe defensorial N.º 152 ha sido determinante para la consolidación de la Educación Intercultural Bilingüe como política pública. En un siguiente capítulo se profundizará en su institucionalización, alcances y limitaciones que han marcado su implementación en el ámbito estatal.



CAPITULO II: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

En este capítulo se presenta el marco teórico conceptual que orienta la investigación, estructurado en tres apartados. El primero aborda la comprensión del Estado como un hecho cultural, utilizando un enfoque etnográfico para analizar su funcionamiento más allá de su estructura organizativa. Se enfatiza su modo de operar, el andamiaje de procedimientos y tecnologías para la gobernanza, así como los imaginarios que construye sobre sí mismo.

El segundo apartado examina las diferentes perspectivas sobre la interculturalidad y su incorporación en el sistema educativo. Se analizan sus múltiples interpretaciones y la manera en que ha sido asimilada por las políticas educativas.

Por último, el tercer apartado explora el impacto del neoliberalismo en la gestión estatal y su influencia en el desarrollo de la interculturalidad dentro del sistema educativo. Se argumenta que la racionalidad instrumental impuesta por este modelo económico ha condicionado el funcionamiento del Estado, limitando su capacidad para implementar una educación intercultural efectiva.

La investigación indaga en la ambigüedad del Estado en relación con el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística. Por un lado, existe un marco normativo que respalda los derechos de los pueblos indígenas a una educación pertinente, sustentado en tratados internacionales y legislaciones nacionales. Sin embargo, en la práctica, el Estado no garantiza mecanismos efectivos para su cumplimiento, generando una brecha entre el reconocimiento formal y la implementación real de políticas interculturales. Como resultado, la educación destinada a los pueblos indígenas permanece en un enfoque compensatorio y periférico dentro del sistema educativo.

Esta contradicción se refleja en el hecho de que el Estado reconoce la diversidad a través de expresiones superficiales de la cultura, como la gastronomía, la vestimenta y las danzas tradicionales, sin avanzar en el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho. Esto limita la formulación e

implementación de políticas públicas que aborden sus necesidades desde una perspectiva estructural e integral.

2.1 Antropología del Estado

A pesar de que la Antropología es una disciplina que históricamente se ha encontrado vinculada con las poblaciones más excluidas, justamente por las estructuras políticas y económicas del Estado no se ha valorado lo suficiente el aporte que puede brindar a los estudios de este, a partir de la investigación etnográfica y el acercamiento a la dimensión social desde la experiencia de los pobladores. Una antropología desde los márgenes como mencionan Das y Poole (2017) ofrece una perspectiva única para comprender al Estado no porque capture prácticas exóticas, sino porque sugiere que dichos márgenes son supuestos necesarios del Estado, de la misma forma que la excepción es a la regla

Por razones que tiene que ver con sus orígenes históricos, vinculados al estudio de los pueblos “primitivos” la antropología tradicionalmente no ha reconocido al Estado como objeto apropiado para la inspección etnográfica. Con algunas pocas excepciones, hasta hace poco tiempo, se consideraba que el objeto de estudio de la antropología eran las sociedades sin Estado. Desde esta perspectiva, el Estado parecía distante de las prácticas y los métodos etnográficos que constituyeron los objetos apropiados de la disciplina antropológica. (Das y Poole, 2017, p. 179)

El acercamiento antropológico al Estado debería considerar, a partir del trabajo etnográfico la lógica, comportamiento y racionalidad de los sistemas administrativos y jerárquicos de los aparatos políticos. En esta lógica resulta muy relevante encontrar evidencia etnográfica del quehacer de los funcionarios públicos de nivel medio y bajo, entendiendo que existe información escasa sobre las prácticas, sistemas de valores y rituales cotidianos de la burocracia estatal y su impacto sobre la población o sobre la percepción de la población acerca de la burocracia estatal.

Estudiar el estado etnográficamente implica tanto el análisis de las practicas cotidianas de las burocracias locales como la construcción discursiva del estado en la cultura pública. Este enfoque plantea cuestiones sustantivas y metodológicas fundamentales. Sustancialmente permite desagregar al estado, centrándose en diferentes burocracias

sin prejuizar sobre su unidad o coherencia. Así mismo, nos permite problematizar la relación entre la translocalidad del estado y las oficinas, instituciones y practicas necesariamente localizadas por las que este está ejemplificado. (Gupta, 2015, p. 73)

En consecuencia, abrir espacio para la etnografía en los estudios sobre el estado supone asumir que el Estado es un conjunto de procesos no necesariamente vinculados a una institución específica. De esta manera, ganar espacio para la etnografía implica dejar de visualizar el Estado desde la relación automática de Estado – nación. “En esa escala, su materialidad reside menos en las instituciones que en el retrabajo de los procesos y las relaciones de poder para crear nuevos espacios para el despliegue del poder” (Trouillot, 2017, p. 229).

En una perspectiva similar, Trouillot (2017) demanda la necesidad de desarrollar una etnografía del Estado. Para ello sugiere como punto de partida el reconocimiento de tres proposiciones relacionadas.

(I) el poder del Estado no tiene fijeza institucional en términos teóricos o históricos; (II) así, sus efectos nunca se logran solo a través de instituciones nacionales o en sitios gubernamentales; y (III) estas dos características inherentes al Estado capitalista han sido exacerbadas por la globalización. Esta última, por lo tanto, legitima un enfoque particular de la antropología del Estado que permite un doble énfasis en teoría y etnografía (Trouillot, 2017, p. 223).

Complementa además estas proposiciones ubicando los múltiples sitios donde son reconocibles los procesos y las practicas del Estado a través de sus efectos.

Estos incluyen:

(i) Un efecto de aislamiento; ello es, la producción de sujetos individualizados y atomizados, moldeados y modelados para gobernanza como parte de un “público” indiferenciado pero específico, (ii) Un efecto de identificación, es decir, la reordenación de las subjetividades atomizadas a lo largo de líneas colectivas donde los individuos se reconocen como iguales, y finalmente (iii) un efecto de legibilidad; es decir la producción de un lenguaje y de un conocimiento para la gobernanza de herramientas teóricas y empíricas que clasifiquen, serialicen y regulen a las colectividades, y de las colectividades engendradas de esta manera (Trouillot, 2017, p. 223).

Corrigan y Sayer (2017) recuerdan que, según Weber, el capitalismo requiere para su funcionamiento un andamiaje racional de legislación administrada por un Estado nacional. Esto se resume en “el espíritu racional, la racionalización del manejo de la vida en general y una ética económica racionalista” (Weber, 1920b, p. 260). En este sentido, la racionalización de la conducta es, para Weber, el rasgo distintivo de la cultura occidental moderna (Corrigan & Sayer, 2017, p. 129).

Desde esta perspectiva, un enfoque que ha ganado relevancia en la literatura especializada y que fundamenta mi análisis sobre la ambigüedad estructural del Estado es aquel que lo concibe no solo como una vasta estructura burocrática. Tradicionalmente, el Estado ha sido descrito como un aparato que despliega protocolos y procedimientos técnico-administrativos, respaldados en modelos lógicos diseñados para garantizar la objetividad y rigurosidad en las políticas públicas, con énfasis en el cumplimiento de resultados. “Sin embargo, más allá de esta dimensión instrumental, el Estado también debe entenderse como un espacio de producción simbólica y cultural, donde se construyen significados, legitimidades y narrativas de poder” (Gupta y Ferguson, 2017, p. 305).

Esta producción simbólica se construye a través de metáforas e imaginarios que refuerzan la percepción del Estado como un ente dotado de poder de coerción y ubicuidad. Sin embargo, su significado no es uniforme, sino que varía según la posición que cada individuo o grupo ocupa dentro de la sociedad. Desde esta perspectiva, la relación con el Estado no es abstracta ni homogénea, sino que se configura a partir de la experiencia directa y las interacciones concretas con sus instituciones.

Sus símbolos y rituales llegan a representar, a expresar, lo que nos deslinda, es decir, en la visión maniquea, lo que nos conforma, lo que nos pone aparte y nos hace lo que somos. Recíprocamente, la deslealtad parece amenazar nada menos que nuestras subjetividades. Lo que aquí es crucial es el entramado de los símbolos trascendentales de la nacionalidad con lo cotidiano, lo ordinario y rutinario, de forma tal que se pueda afirmar que aquellos son representación de eso. (Corrigan & Sayer, 2017, p. 147)

La estructura burocrática, el poder disciplinario como expresión de una autoridad soberana que se encuentra por encima de la sociedad, establece límites y prohibiciones, así como ordena y modela la conducta social a partir de patrones convenientemente aceptados por todos. “Estos métodos producen el poder organizado de ejércitos, escuelas, burocracias, fábricas y otras instituciones características de la época tecnológica” (Mitchell, 2015, p.166). De esta manera, autores como Corrigan y Sayer identifican al Estado como la maquinaria más eficiente de regulación además de correa de transmisión de la revolución cultural más amplia del capitalismo.

Desde esta perspectiva, el interés central de este estudio es analizar el Estado no solo desde su estructura organizativa o sectorial, sino a partir de su forma de operar. Como menciona Degregori, “El Estado como artefacto cultural se va construyendo con la complicidad de los ciudadanos en un juego de ida y vuelta, por medio del cual se configura un marco hegemónico” (Degregori, 2000, p. 307). En este sentido, tanto Agamben (1998, 2000) como Foucault (1976, 2003) han argumentado que “en la modernidad el Estado se constituye a través de la inclusión de la vida natural del hombre dentro de mecanismos y cálculos de poder” (Das y Poole, 2017, p. 204).

Abordar el estudio del Estado representa un ejercicio complejo, ya que su naturaleza es difusa y su imaginario público adquiere múltiples significados según el punto de referencia desde el cual se observa o se interactúa con él. Su dimensión material es escurridiza y difícil de definir de manera concreta, pues “parece existir simultáneamente como fuerza material y como constructo ideológico, siendo tanto real como ilusorio” (Mitchell, 2015, p. 145).

Desde una perspectiva similar, Philip Abrams (2015) define el Estado como un proyecto totalizante, mientras que Corrigan y Sayer (2017) argumentan que su síntesis se manifiesta en la nación, generadora de “comunidades ilusorias” a las que exige lealtad, identificación y subordinación.

La noción de “comunidad ilusoria” resulta sugerente en la medida en que la nación y el propio Estado, a pesar de su omnipresencia, son difíciles de capturar en su materialidad. Por esta razón, Abrams (2015) propone abandonar la concepción del Estado como una entidad tangible y, en su lugar, analizarlo como un proyecto en constante construcción que se manifiesta a través de relaciones de poder, discursos y prácticas simbólicas.

Philip Abrams (2015) sostiene que el Estado ha sido construido a partir de una representación ficticia que ha llegado a consolidarse como un hecho social. Para su análisis, distingue entre el Estado como sistema y el Estado como idea, pero va más allá, cuestionando la base ideológica que sostiene su realidad. En este sentido, Abrams propone desmontar el aparato discursivo que legitima la existencia del Estado, argumentando la necesidad de "atacar implacablemente todo el conjunto de afirmaciones en términos de las cuales se propone la existencia del Estado" (Abrams, 2015, p. 53). Siguiendo esta línea, Mitchell (2015) se hace eco de esta postura al señalar que, para no confundir la idea del Estado con su estructura material, se debe analizar "los sentidos en que el Estado no existe, en vez de aquellos en que existe" (Mitchell, 2015, p. 145).

El estado entonces no es un objeto equivalente a la oreja humana. Ni tampoco es, incluso un objeto equivalente al matrimonio humano. Es un objeto de tercer orden. Un proyecto ideológico. Es ante todo un ejercicio de legitimación: y es de suponer que lo que se legitima es algo que, si se pudiera ver directamente y tal como es, sería ilegítimo, una dominación inaceptable. Si no, ¿para qué tanto trabajo legitimador? En suma, el estado es un intento de lograr sustento para, o tolerancia de, lo indefendible y lo intolerable, presentándolos como algo distinto de lo que son, es decir, dominación legítima, desinteresada. El estudio del estado, visto de este modo, empezaría por el estudio de la actividad esencial que está implícita en una visión seria del estado: la legitimación de lo ilegítimo. Las instituciones inmediatamente presentes del sistema del estado (Abrams, 2015, p. 53).

El proceso de legitimación se realiza sobre las dimensiones exteriores y más visibles a partir de las cuales se manifiesta el poder coercitivo del Estado; es decir, el poder real que se pone de manifiesto en los ejércitos, las cárceles, la maquinaria destinada a garantizar el orden fiscal, o, la otra que resguarda las fronteras y que puede emitir ordenes de deportación. Es decir, un ejercicio del

poder que va mucho más allá y que “pasa por canales mucho más sutiles y es mucho más ambiguo” (Mitchell, 2015, p.146).

El estado es entonces, en todos los sentidos del término, un triunfo del ocultamiento. Oculta la historia y las relaciones de sujeción reales detrás de una máscara ahistórica de legitimidad ilusoria: se las arregla para negar la existencia de conexiones y conflictos que, de ser reconocida, sería incompatible con la autonomía reclamada y la integración del estado. El verdadero secreto oficial, sin embargo, es el secreto de la no existencia del estado (Abrams, 2015, p. 55).

La ambigüedad del Estado se hace evidente en sus funciones y relaciones, en los constructos ideológicos que lo sustentan, en la práctica política, en su identidad simbólica y en la coexistencia de dimensiones materiales e imaginarias. Es un ente que se manifiesta tanto en lo concreto como en lo abstracto, en lo real y en lo ilusorio, generando así una complejidad que desafía cualquier intento de definición unívoca.

Una de las dificultades en el estudio del Estado tiene que ver con la definición de su naturaleza, pero también con ciertas predisposiciones o constructos predefinidos entre quienes asumen su investigación. El Estado imaginado tiene múltiples facetas y la gran dificultad o confusión en los estudios sobre el mismo radican en que cada uno ha interpretado o conceptualizado el Estado desde su particular lugar de enunciación y de acuerdo con la disciplina particular de estudio. Según Abrams, el “Estado al igual que la ciudad y la familia, es un objeto espurio de preocupación sociológica y que ahora debemos ir más allá de Hegel, Marx, Stein, Gumplowiz y Weber”. (Abrams, 2015, p 28).

Otro de los desafíos metodológicos en el estudio del Estado, tiene que ver con la sobreabundancia de dimensiones para su estudio. Es decir, con la ubicuidad del Estado, el cual puede ser estudiado desde la normativa, desde sus instituciones, desde las prácticas burocráticas, desde la abundancia de instrumentos y procedimientos, desde el sistema de representaciones, el espacio geográfico y la noción de territorio, etc.

Por otro lado, según, Gupta y Ferguson (2017) sobre el Estado se han construido dos discursos populares y académicos: la verticalidad y el abarcamiento. La verticalidad estaría referida a la superioridad del Estado que se coloca “por encima” de la llamada sociedad civil, mientras que el abarcamiento remite a la idea de círculos concéntricos que van abarcando uno a otro; de esta manera la familia estaría contenida en el círculo mayor de la comunidad local y esta a su vez en la región, la misma que será abarcada por el Estado – nación.

Esta idea de superioridad e inferioridad puede verse expresada en la relación entre el Estado y la llamada sociedad civil en la que con claridad se puede apreciar la imagen de “abarcamiento vertical”. Es decir, un Estado que se pone por encima de la llamada sociedad civil – que por otra parte es una figura importada de la sociedad occidental – pero al mismo tiempo la contiene. Verticalidad y abarcamiento incluyen asimismo las ideas de superioridad e inferioridad, pero dentro de una unidad mayor o principio ordenador que como gran contenedor incluye todo. La idea de arriba – abajo, superior – inferior ha sido trasladada también del cuerpo político al cuerpo físico a partir de la analogía entre la razón y lo instintivo, sensorial.

Nuevamente Gupta y Ferguson (2017) mencionan la gran inversión que realizan los Estados con el objetivo de naturalizar ciertos procedimientos, prácticas y rituales que fortalezcan su imagen de superioridad sobre la sociedad y la obediencia de esta como parte de un sentido común universalmente aceptado.

Cualquier intento para comprender la especialización estatal debe, por lo tanto, atender simultáneamente a las comprensiones teóricas y la encarnación burocrática. La fuerza de las metáforas de verticalidad y abarcamiento resulta tanto del hecho de que están arraigadas en las prácticas diarias de las instituciones estatales como del hecho de que la operación rutinaria de las instituciones estatales *produce* jerarquías espaciales y de escala. (Gupta y Ferguson, 2017, p.312).

La imagen de superioridad del Estado frente a la familia, la comunidad y la llamada sociedad civil se fundamenta también en su poder coercitivo que incluye

un conjunto de instancias y herramientas como las leyes, los parlamentos y las fuerzas del orden sea policía o ejército (Migdal 2017).

Sin embargo, el poder de coerción del Estado y la lógica de uniformidad, acatamiento y universalidad dentro de sus fronteras a menudo no conforma una estructura monolítica e impermeable a las influencias externas. Por el contrario, la multiplicidad de agencias y unidades, así como de estructuras diversas, abre las grietas para el embate de los intereses internacionales. Es decir que, a la vez que los Estados reafirman su soberanía, las fuerzas globales (Elkins, 1995) intervienen de múltiples maneras, algunas veces sutilmente y en otras con claridad y de manera frontal sobre todo a partir de la gestión de los flujos de capital “Desde las constricciones formales impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) o las convenciones internacionales sobre medio ambiente” (Migdal 2017, p. 64).

Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos por parte del Estado por controlar y modelar el comportamiento de la población a través de sus instituciones, procedimientos burocráticos y normatividad, existen un conjunto de factores locales y globales que quedan fuera de su control y que juegan un rol muy importante a la hora de modificar una pretendida conciencia colectiva buscada por el Estado: “Lejos de ser una organización unitaria que actúan con una intención singular, el Estado se caracteriza por varios ámbitos que tiran en diferentes direcciones” (Gupta, 2017, p. 263).

Una de las formas del modelado social del Estado tiene que ver con la idea de gobernanza. Para ello, la identificación y localización de la gente resulta fundamental, puesto que a partir de ello se puede promover de manera más eficiente su sedentarización. Estas dinámicas no han sido estudiadas a menudo desde la antropología “considerada como una disciplina portadora de una voz de poco peso en lo que respecta a la teoría política occidental” (Das y Poole, 2017, p. 178).

De esta manera, una de las formas más eficientes de identificación y localización tiene que ver con los procesos relacionados con la generación de

documentación. En este gran abanico se encuentran los documentos de identidad que sirven para circular de manera internacional como los pasaportes, pero también los documentos de identidad nacional sin los cuales el acceso a ciertos servicios básicos como la salud pueden quedar restringidos, pero también está todo el conjunto de documentación generada por las burocracias estatales como partidas de nacimiento y defunción, denuncias, certificados oficiales, generando lo que se conoce como el efecto de legibilidad (Scott 1998).

La legibilidad resulta vital para el manejo de la población y en este marco la piedra angular es la estadística convertida en la estrella que sostiene la vigilancia más intensiva. “Sin embargo, poseer más estadísticas detalladas no siempre se corresponde con un mejor conocimiento acerca del sujeto de escrutinio” (Gupta, 2017, p. 256).

Estos discursos sobre el Estado, así como el análisis de su estructura han sido campo de acción fértil, aunque de manera abstracta por parte de disciplinas como la sociología, el derecho, la economía, las ciencias políticas y desde la antropología, pero a partir de análisis especializados desde la antropología económica, antropología política, etc. Sin embargo, la etnografía como herramienta principal de la disciplina antropológica, como menciona Sandoval, “no ha sido incluida en las discusiones teóricas sobre el Estado debido a su nivel empírico, poco abstracto y resistente a grandes modelos comparativos. Se asume como un saber más tangencial y flexible nada dispuesto al desarrollo de grandes teorías” (Sandoval, 2017, p. 13).

En las dos últimas décadas, sin embargo, la antropología logró trascender estos enfoques dualistas. Como sostiene Fassin (2015) cuando pensamos el Estado desde una mirada etnográfica, el paisaje del poder se modifica: concurren a nosotros situaciones de flujos, performances, rituales, niveles, espacios, eventos, rutinas, tiempos heterogéneos, que dan cuenta de las distintas formas de “hacer del estado”, donde actúan otras formas de pensar, hablar, sentir y expresar sentimientos morales sobre el poder, que comúnmente no son retratados en sus explicaciones institucionalistas (Sandoval, 2017, p. 14)

En resumen, la dimensión cultural del Estado no ha sido suficientemente desarrollada por los estudios antropológicos por lo menos desde la antropología clásica. Las esferas especializadas casi como subdisciplinas abordaron el estudio de lo jurídico, lo económico o lo político, muchas veces de manera compartimentalizada cada cual con su cuerpo teórico y en algunos casos sin presentar la articulación entre estas dimensiones. En todo caso, no contemplaron dentro de su esfera y sus preocupaciones “la presencia del Estado y el mercado” (Sandoval, 2017, p. 11).

2.2 Interculturalidad

Otro marco de referencia fundamental en esta investigación es el debate en torno a la interculturalidad y su viabilidad como proyecto político, más allá de su reducción a una simple estrategia compensatoria para poblaciones vulnerables, como los pueblos indígenas u originarios.

En este contexto, la atención a la diversidad cultural ha seguido dos enfoques principales: el multiculturalismo, aplicado predominantemente en democracias anglosajonas, y el interculturalismo latinoamericano, que incorpora la voz y las demandas de los pueblos indígenas en su lucha por el reconocimiento de sus diferencias (Cruz Rodríguez, 2014).

El multiculturalismo se vincula a las políticas de acción afirmativa implementadas en democracias anglosajonas. Estas políticas parten del supuesto de que existen minorías étnicas subordinadas que requieren el reconocimiento de derechos diferenciados y medidas compensatorias que permitan reducir las desigualdades estructurales (Cruz Rodríguez, 2014).

No obstante, esta perspectiva resulta poco pertinente para los países de América Latina, ya que la categoría de "minoría étnica" no refleja con exactitud la realidad de sociedades como Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú. En estas naciones, un porcentaje significativo de la población mantiene vínculos identitarios y culturales con pueblos indígenas andinos o amazónicos. Sin embargo, la historia republicana de estos países ha estado marcada por la hegemonía de una élite minoritaria, autodefinida como blanca o mestiza, que se

ha arrogado el derecho de moldear el imaginario nacional e imponer un modelo de ciudadanía excluyente (Cruz Rodríguez, 2014.).

Tubino (2002) destaca que, aunque las culturas coexisten y se relacionan permanentemente, especialmente en sociedades democráticas, esta convivencia no está exenta de tensiones. En este sentido, subraya que la interculturalidad no parte de una situación de igualdad, sino de una diglosia cultural, es decir, una relación jerárquica en la que ciertas culturas han sido históricamente subordinadas.

A partir de esta premisa, Tubino distingue entre dos enfoques de la interculturalidad. Por un lado, un concepto descriptivo, que visibiliza la relación entre culturas en un contexto social determinado. Por otro, la interculturalidad como proyecto ético-político, cuyo punto de partida es el reconocimiento de las inequidades estructurales y que involucra a la sociedad en su conjunto en la construcción de relaciones más equitativas.

Mientras que el multiculturalismo parte de la pluralidad étnico - cultural y el derecho a la diferencia, y opera principalmente por el reconocimiento y la inclusión dentro de lo establecido, la interculturalidad, en la forma como ha venido proponiendo el movimiento indígena, se centra en la transformación de la relación de poder entre pueblos, nacionalidades y otros grupos culturales, pero también del Estado, de sus instituciones sociales, políticas, económicas y jurídicas y políticas públicas (García Serrano, 2009, p. 21).

Desde diversas perspectivas, existen diferencias sustanciales entre el multiculturalismo y la interculturalidad. Mientras que el primero ha sido criticado por gestionar la diversidad sin alterar las estructuras de poder establecidas, adaptándola a las lógicas del neoliberalismo (Walsh, 2008), la interculturalidad, especialmente desde la mirada de los pueblos indígenas, se concibe como un instrumento para transformar dicho orden y generar relaciones más equitativas.

El multiculturalismo promueve la tolerancia y la coexistencia pacífica entre culturas sin que ello implique necesariamente interacción o diálogo intercultural que fomente la creación de nuevos espacios de producción de conocimiento y comunicación. Como señala Tubino (2005a, p. 94), “mientras el multiculturalismo

tiende a generar sociedades paralelas, la interculturalidad busca construir sociedades integradas y relaciones simétricas entre culturas”.

Las políticas multiculturales buscan minimizar los conflictos entre grupos diversos, promoviendo la coexistencia pacífica sin necesariamente generar interacción significativa. En cambio, las políticas interculturales van más allá, fomentando espacios de encuentro donde diferentes culturas pueden dialogar, aprender unas de otras y construir relaciones basadas en el respeto mutuo. Mientras el multiculturalismo se enfoca en la tolerancia y el reconocimiento de la diversidad, el interculturalismo impulsa un intercambio activo que fortalece la comprensión y la cooperación entre comunidades.

En este sentido, Tubino (2003) destaca que la interacción y la experiencia son fundamentales en la relación con el otro, ya que constituyen la base del reconocimiento mutuo. Para él, el verdadero reconocimiento no es un acto formal ni condescendiente, sino el resultado de una interacción genuina en la que el otro es valorado por su autonomía y contribución. Como señala Cruz Rodríguez (2014, p 73) al citar a Tubino: *"Reconocer al otro es respetar su autonomía y percibirlo como valioso. La valoración a priori es un falso reconocimiento; la verdadera aceptación surge en la experiencia del encuentro con el otro."*

El incumplimiento de estos principios explica por qué las políticas de acción afirmativa, aunque diseñadas para mejorar las condiciones y promover la igualdad de oportunidades, suelen enfocarse exclusivamente en las poblaciones consideradas vulnerables (como comunidades rurales, pueblos indígenas y afroperuanos). Este enfoque, sin embargo, no resuelve las inequidades estructurales ni erradica la discriminación, ya que al centrarse solo en los grupos afectados, deja fuera del análisis y la transformación a quienes perpetúan dichas desigualdades.

Finalmente, las acciones afirmativas son de corto plazo y temporales; muchas veces tienen una función “analgésica”, para canalizar el malestar que produce la inequidad social entre culturas (Tubino 2005b: 56). Ello tiene que ver con su sesgo asimilacionista. Reconocen al otro discriminado como desigual y por ello se orientan a mejorar la igualdad de oportunidades para que pueda acceder a los espacios que le están vedados. Pero no lo reconocen como diferente, lo que requiere afirmar su diferencia al tiempo que se

propende por alcanzar la equidad en las relaciones con miembros de otras culturas (Cruz Rodríguez, 2014, p. 77).

Entonces, el relativismo cultural generado por el multiculturalismo al no tener como fundamento lo relacional sino por el contrario la segregación, se mantiene en los márgenes de lo descriptivo, funcional y discursivo porque no cuestiona el modelo del Estado – nación y mucho menos se vuelve en un elemento operativo para la acción estatal. Esta inmovilidad en el estatus quo, es la que le hace afirmar a Zizek (1988) lo siguiente:

Y, desde luego, la forma ideal de la ideología de este capitalismo global es la del multiculturalismo, esa actitud que -desde una suerte de posición global vacía- trata a cada cultura local como el colonizador trata al pueblo colonizado: como "nativos", cuya mayoría debe ser estudiada y "respetada" cuidadosamente. Es decir, la relación entre el colonialismo imperialista tradicional y la autocolonización capitalista global es exactamente la misma que la relación entre el imperialismo cultural occidental y el multiculturalismo: de la misma forma que en el capitalismo global existe la paradoja de la colonización sin la metrópolis colonizante de tipo Estado - Nación, en el multiculturalismo existe una distancia eurocentrista condescendiente y/o respetuosa para con las culturas locales, sin echar raíces en ninguna cultura en particular. (Zizek, 1988, p. 22)

Este tipo de cuestionamiento más ideológico al multiculturalismo y a las políticas de acción afirmativa encuentra en los argumentos de las organizaciones de los pueblos indígenas, sobre todo del Ecuador, una caja de resonancia importante y habilitadora a los argumentos de la descolonización y la denuncia de la matriz hegemónica dominante: “denuncian el carácter político, social y conflictivo de estas relaciones y conciben la cultura como un campo de batalla ideológico y de lucha por el control de la producción de verdades y por la hegemonía cultural y política, dentro de lo que Immanuel Wallerstein (1999) llama el sistema-mundo moderno” (Walsh, 2002, p. 116).

Desde esta perspectiva habría dos polos o dos hemisferios contrapuestos. Por un lado, el movimiento indígena, sus logros y la construcción de políticas interculturales de abajo hacia arriba. Por otro lado, la estrategia neoliberal multiculturalista, central a la diferencia colonial y la construcción de políticas interculturales de arriba hacia abajo. Sin duda este punto es muy relevante

porque tiene que ver con el hecho de cómo se concibe y desde donde se gestiona la interculturalidad (Walsh, 2002).

Las diversas perspectivas sobre la interculturalidad suelen clasificarse en distintos enfoques. Uno de ellos es la interculturalidad relacional, que hace referencia al contacto entre grupos culturalmente distintos, asumiendo que estas interacciones han existido desde tiempos remotos en América Latina, involucrando a pueblos indígenas, afrodescendientes y poblaciones de origen europeo. No obstante, esta concepción no siempre considera si dichos intercambios se desarrollan en un marco de equidad o desigualdad.

Uno de los principales cuestionamientos a esta perspectiva radica en que tiende a invisibilizar los conflictos, así como las relaciones de poder y los procesos de dominación que continúan vigentes. Como advierte Walsh (2002), esta visión de la interculturalidad suele minimizar o ignorar las asimetrías históricas y estructurales en las que se producen estas interacciones, omitiendo las dinámicas de colonialidad y subordinación que persisten en las sociedades contemporáneas.

Siguiendo la propuesta de Tubino (2005), Walsh (2009) plantea una segunda perspectiva sobre la interculturalidad, caracterizada por su funcionalidad dentro del sistema dominante. En este enfoque, el reconocimiento de la diversidad se realiza dentro de los límites de la estructura establecida, sin alterar sus fundamentos. Como señala Tubino (2005, p. 77), “esta visión promueve el diálogo, la convivencia y la tolerancia, pero sin cuestionar las causas estructurales de la desigualdad social y cultural”. En consecuencia, se mantiene alineada con la lógica del modelo neoliberal, sin desafiar sus reglas de juego. Esta perspectiva guarda relación con la lógica multicultural del capitalismo global, tal como la describe Žižek (1988).

Por otro lado, la interculturalidad crítica plantea que la problemática central no es la diversidad en sí misma, sino las estructuras de poder que perpetúan las desigualdades coloniales y raciales (Walsh, 2002). Desde esta perspectiva, la interculturalidad es entendida como una herramienta de transformación social que surge desde las comunidades y con su participación activa. Este enfoque no

solo busca generar espacios de interacción cultural, sino también transformar las relaciones políticas y sociales, así como reconfigurar las estructuras estatales. No obstante, este proceso aún se mantiene en el terreno de lo aspiracional, representando una posibilidad dentro del marco de un proyecto político en construcción.

La interculturalidad entendida críticamente aún no existe, es algo por construir. Por eso, se entiende como una estrategia, acción y proceso permanentes de relación y negociación *entre*, en condiciones de respeto, legitimidad, simetría, equidad e igualdad. Pero aún más importante es su entendimiento, construcción y posicionamiento como proyecto político, social, ético y epistémico -de saberes y conocimientos-, que afirma la necesidad de cambiar no sólo las relaciones, sino también las estructuras, condiciones y dispositivos de poder que mantienen la desigualdad, inferiorización, racialización y discriminación (Walsh, 2002, p. 4).

Este proceso de refundación tiene un fuerte componente epistémico que promueve un diálogo crítico entre diversas formas de pensamiento, acción y modos de vida. En esta dinámica, la interculturalidad no se limita a las poblaciones indígenas y afrodescendientes, sino que involucra a toda la sociedad, incluyendo a los sectores blanco-mestizos occidentalizados, quienes también forman parte del entramado de relaciones interculturales (Rivera, 1999).

Una de las características del desarrollo de la interculturalidad en el Perú y en América latina es que esta empieza a visibilizarse a partir de la década del 80 principalmente por acción de los propios pueblos indígenas, pero también por la intervención de organismos internacionales y del Estado a través de experiencias educativas relacionadas con la educación bilingüe. “En la reunión regional de especialistas sobre educación bilingüe (México, 1982), se recalcó la necesidad de establecer políticas nacionales de plurilingüismo y multiétnicidad, proponiendo, entre otras, la oficialización nacional o regional de las lenguas indígenas y políticas educativas globales” (Walsh, 2002, p. 5).

A pesar de que la demanda por el desarrollo de la educación intercultural bilingüe planteaba, desde la perspectiva crítica, un cuestionamiento hacia los patrones coloniales y una refundación de los Estados, su progresiva asimilación dentro de la estructura estatal al amparo del convenio 169 de la OIT termina por oficializar

la educación intercultural bilingüe como parte de la oferta educativa del Estado. “Para muchas organizaciones y comunidades indígenas, esta oficialización ha representado un cuchillo de doble filo: por un lado, el reconocimiento merecido y, por otro, el debilitamiento de lo propio -con su sentido comunitario, sociopolítico y ancestral- y la instalación de mecanismos de regulación” (Walsh, 2002, p. 6).

En el Perú como en casi la mayoría de países de la región, la interculturalidad se ha desarrollado como parte de los proyectos de educación intercultural bilingüe promovidos en primera instancia por la cooperación internacional y luego asumidos por el Estado (Ames, 2002; Tubino, 2002; Cuenca, Zavala & Córdova, 2005) y aunque desde 1991 forma parte de los “Lineamientos Generales de la Educación como principio rector del sistema educativo nacional” (Ames, 2002, p. 366) persiste en la práctica una distancia todavía muy grande entre la normativa y la realidad de las escuelas rurales y urbanas del país.

La educación como puerta de entrada para el desarrollo de la interculturalidad no se encuentra exenta de crítica, puesto que desde allí no ha permeado el conjunto de sectores del Estado. Por el contrario, se ha encapsulado en el discurso pedagógico – lingüístico además vinculado solamente al componente de pueblos indígenas. De esta manera, se restringe su viabilidad como proyecto político por lo cual se hace necesario “ampliar el radio de acción del enfoque intercultural y concebirlo como un enfoque intersectorial que debe atravesar los programas de salud pública comunitaria y de administración de justicia y empezar a concebirla como el gran eje transversal de las políticas de Estado” (Tubino, 2002, p. 75).

Por otro lado, la adscripción pedagógica de la interculturalidad tampoco ha logrado desarrollar la interculturalidad para todos a pesar de estar contemplada en la Ley General de Educación, constituyéndose en realidad “solo como un discurso retórico, sin mayores efectos en la práctica” (Cuenca, Córdova & Zavala, 2005, p. 7). Esta distancia entre los discursos de la interculturalidad y la realidad no solo se ponen de manifiesto en la medida de la ausencia de propuestas pedagógicas para su tratamiento más allá del bilingüismo, sino

también en el planteamiento de un horizonte utópico en el que la interculturalidad se inscribe como el deber ser. “Al parecer, cuando se parte del ideal o del deber ser para intentar aplicarlo luego a la realidad, no sólo no se estaría conduciendo a una perspectiva crítica de esta, sino que se estaría generando anticuerpos frente al mismo concepto desde otros sectores sociales” (Cuenca, Córdova, & Zavala, 2005, p. 13), o tal como menciona Urrutia (2006) se estaría forjando un concepto polisémico de la interculturalidad, en el cual la dimensión más visible o el sinónimo más comúnmente aceptado sería las ventajas que esto tiene para los pueblos indígenas.

Si bien la educación intercultural se inició con el objetivo de reivindicar a los pueblos indígenas, hoy en día sabemos que esta reivindicación constituye sólo un aspecto de lo que implica la interculturalidad, ya que de lo que se trata también es de involucrar a los otros grupos sociales en esta toma de posición con respecto de la desigualdad e inequidad existentes en el país. Está claro que, si los grupos de poder continúan sin involucrarse en la problemática, poco se podrá hacer por la reivindicación de los pueblos indígenas (Cuenca, Córdova & Zavala, 2005, p. 15).

En muchos casos, la interculturalidad en el marco de la educación bilingüe no ha logrado consolidarse como un espacio efectivo de negociación y encuentro intercultural. En lugar de ello, se ha estructurado como una dualidad donde la enseñanza y el aprendizaje se dividen entre lo propio y lo nacional o externo, sin una verdadera interacción entre ambas dimensiones (Walsh, 2000).

Este enfoque limitado genera un estancamiento que, combinado con una tradición normativa y verticalista fuertemente arraigada, parte de la premisa de que la sola existencia de una norma garantiza la implementación efectiva de una política. Como resultado, se deja de lado la necesidad de establecer espacios de diálogo, escuchar distintas perspectivas y fundamentar decisiones de manera participativa. Además, este modelo tiende a privilegiar la escritura y los marcos formales como criterio de validez en la toma de decisiones, otorgando un estatus superior a lo letrado en detrimento de otras formas de conocimiento y participación (Cuenca, Córdova & Zavala, 2005, p. 29).

Por otro lado, una dimensión menos explorada de la interculturalidad es aquella que, vinculada con la acción estatal, es crítica del modelo dominante y

excluyente del Estado- nación, pero que sin embargo no trasciende los límites del discurso, puesto que tiene poco espacio y reconocimiento dentro de la estructura del Estado, que es sujeto de su crítica. De esta manera, la transversalización de la interculturalidad como parte de un proyecto ético – político demanda una profunda reforma del Estado, que hasta el momento no parece viable.

La interculturalidad como propuesta involucra un nuevo modelo de Estado nacional. El problema de fondo no es pues como descentralizar al Estado - nación homogeneizador que tenemos, como ampliar su cobertura social, y como hacerlo más eficiente. Antes de plantearse estas interrogantes, habría que preguntarse si el tipo de Estado que tenemos es el tipo de Estado que necesitamos y el tipo de Estado que queremos tener. Nuestros países se caracterizan por ser profundamente pluriculturales y multilingües. Necesitan Estados que respondan a esta realidad, Estados que den cuenta de la diversidad, Estados enraizados, -en una palabra- Estados multiculturales. Solo desde Estados nacionales multiculturales la interculturalidad podrá ser realmente una política de Estado (Tubino, 2005, p. 84).

Dado que una reforma estructural del Estado sigue siendo poco probable en el país, los discursos sobre la interculturalidad han circulado con un perfil bajo, con un enfoque predominantemente intracultural que enfatiza el fortalecimiento de la lengua, cultura y saberes propios. En este contexto, la interculturalidad ha sido enmarcada dentro de discursos modernizadores del Estado que priorizan la eficiencia, la eficacia y la obtención de resultados, lo que ha debilitado su potencial crítico y ha fortalecido su función como un recurso dentro del discurso oficial.

En relación con este proceso, Tubino (2005) plantea una reflexión fundamental: ¿Por qué los discursos y prácticas que en su origen desafían el orden establecido pierden su capacidad crítica y transformadora una vez que se institucionalizan? ¿Cómo ha cambiado la naturaleza del discurso y la práctica de la interculturalidad al pasar de ser una iniciativa emergente y contestataria a convertirse en una política establecida dentro de las estructuras del Estado?

Desde la perspectiva del discurso estatal, la interculturalidad tiene pocas posibilidades de ser asumida como un problema público, reduciéndose en gran medida al desarrollo de su dimensión técnico – pedagógica, aunque incluso de

esta forma es difícil observar cambios significativos a nivel de la praxis educativa concreta (Tubino, 2005).

Estas formas oficiales de acción estatal no favorecen una educación anti – discriminatoria, puesto que el sesgo de reducir la interculturalidad solamente al componente pueblos indígenas excluye la mirada a otros ámbitos, estableciendo además una relación automática indígenas – ruralidad, que invisibiliza la movilidad social, los procesos migratorios y la posibilidad de abordar la complejidad del mundo urbano. Esta exclusión es una lamentable consecuencia del sesgo indigenista que hasta el día de hoy se mantiene. “El día que se entienda que la discriminación es una relación de a dos, y que si hay discriminados es porque hay discriminadores, entonces se verá la importancia de trabajar la interculturalidad también con los discriminadores; y en estos casos, la educación intercultural tendrá que plantearse necesariamente como una educación básicamente anti-discriminatoria” (Tubino, 2005, p. 90).

De esta forma, pensar en un proyecto político intercultural tendría que estar marcado por una decidida reforma del Estado “y por tanto no sólo constituye una actuación en el campo de las relaciones humanas sino también en el terreno del poder” (Cuenca, Córdova & Zavala 2005, P. 29). Con lo cual necesita articularse consistentemente con otros argumentos como la cultura política, los derechos humanos, las concepciones sobre el desarrollo, la ciudadanía intercultural, la democracia, de manera tal que “El acceso a la ciudadanía y el accionar de los derechos reconocidos jurídicamente no deben implicar más el des aprendizaje forzado de la lengua y de la cultura de origen. La enajenación cultural no debe ser más la condición de posibilidad del ejercicio de la ciudadanía” (Tubino, 2002, p. 54).

De las diversas corrientes en torno a la interculturalidad, la interculturalidad crítica se presenta como la propuesta más integral, pues va más allá de un enfoque meramente retórico sobre la diversidad o de una gestión pragmática de lo diverso, como ocurre en el multiculturalismo. Tampoco se limita a su dimensión educativa o funcional, sino que configura una propuesta ético-política en la que el diálogo intercultural es concebido como un proceso imprescindible. Su punto de partida es el reconocimiento de las asimetrías e inequidades estructurales,

planteando un modelo que no solo involucra a los pueblos indígenas, sino que también interpela a la sociedad en su conjunto en la construcción de un proyecto de país inclusivo y equitativo.

No obstante, el desarrollo de este diálogo intercultural desde una perspectiva crítica enfrenta un obstáculo fundamental: la configuración del Estado bajo los principios del neoliberalismo. En este modelo, la economía y el mercado se consolidan como los principales reguladores de las dinámicas sociales, lo que limita la posibilidad de transformar las relaciones de poder y restringe el alcance de una interculturalidad verdaderamente transformadora.

2.3 Neoliberalismo

Finalmente, tanto la estructura y la forma de operar del Estado, como las iniciativas para transversalizar la interculturalidad desde una perspectiva crítica y no solamente como un enfoque funcional de tolerancia y respeto a la diversidad como la mayoría de las políticas de acción afirmativa, encuentran un límite en la configuración de políticas mediadas por la centralidad económica que el Estado en el Perú asume desde hace más de 30 años al amparo del modelo neoliberal predominante.

Según Harvey (2005) el postulado central del neoliberalismo es que el bienestar del ser humano solo es alcanzable en la medida del desarrollo de sus capacidades y libertades individuales en un escenario determinado por el derecho de propiedad y el libre funcionamiento de los mercados. En este contexto el rol del Estado se reduce al del garante que genera las condiciones para que esto suceda.

El mercado entonces, como gran regulador de la economía y de todas las dimensiones de la vida social, demanda al Estado el uso de su poder coercitivo para garantizar la propiedad individual y para generar mercados donde estos no existen como “la tierra, el agua, la educación, la atención sanitaria, la seguridad social o la contaminación medioambiental” (Harvey, 2005, p. 8)

Sin embargo, el neoliberalismo trasciende la idea de un programa de ajuste y ordenamiento económico, constituye un modelo civilizatorio que ordena la naturaleza, el orden de las ideas y el devenir histórico, erigiendo para ello a la economía como la gran ciencia. Como dice Escalante Gonzalbo, el neoliberalismo es

“una visión completa del mundo, una idea de la naturaleza humana, del orden social, una idea de la justicia. Y una idea también de lo que es el conocimiento científico. Ahora bien, para esa idea del hombre y de la justicia, y del mundo, la teoría económica tiene especial importancia por muchas razones. Para empezar porque la libertad, según se entiende en el lenguaje neoliberal, es inseparable del mercado (Escalante Gonzalbo, 2016, p. 38).

Desde sus orígenes erigidos en torno a la figura del filósofo político austriaco Friedrich von Hayek, Ludwig von Mises, el economista Milton Friedman, el filósofo Karl Popper y por supuesto desde la creación de la Mont Pelerin Society, el neoliberalismo ha subrayado la importancia de la civilización y la libertad, entendiendo esta última sobre la base del derecho y propiedad individual. “En el relato moral del neoliberalismo, el riesgo es la condición del éxito, y de la humanidad verdaderamente digna, es la materia de la que está hecha *la cultura empresarial*, que está en las antípodas de la *cultura de la dependencia* que promueve el Estado del Bienestar”. (Escalante Gonzalbo, 2016, p. 122)

Desde entonces, el culto al emprendimiento y la responsabilidad individual no deja de cultivarse como parte del programa neoliberal, como soporte a ello se reafirma la importancia de la propiedad privada, la familia nuclear y el mercado. Este asalto ideológico se expresa de manera muy clara en el discurso de Margaret Thatcher. “«La economía es el método», señaló, «pero el objetivo es cambiar el alma». Y la hizo cambiar, aunque de formas que en ningún caso fueron exhaustivas ni acabadas, y mucho menos carente de costes políticos”. (Harvey, 2005, p. 28). “A lo largo de tres décadas, se convirtió en una racionalidad rectora amplia y profundamente diseminada, el neoliberalismo transforma cada dominio humano y cada empresa – junto con los seres humanos mismos – de acuerdo con una imagen específica de lo económico” (Brown Wendy, 2015, p. 4).

Sin lugar a dudas, el neoliberalismo no expresa solamente un orden económico, sino, como lo deja traslucir el argumento de Thatcher, un movimiento cultural, un cambio ideológico que ordena la naturaleza, el mundo social, la idea de justicia y el sentido del bienestar; para lograr este propósito requiere de un aparato conceptual poderoso que movilice instintos y voluntades calando hondo en el sentido común para orientarlo de tal forma que sus postulados sean asumidos como naturales, incuestionables e inevitables. “Los fundadores del pensamiento neoliberal tomaron el ideal político de la dignidad y de la libertad individual, como pilar fundamental que consideraron *los valores centrales de la civilización*. Realizaron una sensata elección ya que efectivamente se trata de ideales convincentes y sugestivos” (Harvey, 2005, p. 11).

Por consiguiente, la libertad individual se convirtió en una de las piedras angulares para la consolidación de las propuestas neoliberales; fue una fórmula que resultó muy exitosa y poderosa como concepto, facilitando de esta manera el consentimiento de la población a partir del modelado del sentido común en la experiencia cotidiana. De esta forma, “En muchas partes del mundo el efecto ha sido que cada vez más sea considerado como una forma necesaria, incluso plenamente «natural», de regular el orden social” (Harvey, 2005, p. 47).

El modelado del sentido común generó en la población la impotencia frente a un poder que iba mucho más allá de sus posibilidades de control, que se afianzaba como un orden natural e incuestionable y que dé a pocos ha ido socavando ante una realidad inevitable, el interés por la política. “Los Estados eran incapaces de regular la velocidad de movimiento de los capitales y de evitar las trágicas consecuencias que generaba el orden global” (Fair Hernán, 2008, p. 8).

El consentimiento popular que legitimó el orden neoliberal necesitó del afianzamiento de una cultura populista, de un aparato ideológico sofisticado, del concurso de los medios de comunicación, universidades e instituciones que sostuvieron en base a la generación de evidencias científicas las ventajas del individualismo, la propiedad privada y el mercado.

Gracias al apoyo empresarial se constituyeron *think-tanks*, como la Heritage Foundation, el Hoover Institute, el Center for the Study of American Business, y el American

Enterprise Institute con la finalidad tanto de crear polémica como, cuando fuera necesario como en el caso del National Bureau of Economic Research (NBER), de ensamblar estudios técnicos y empíricos serios y argumentos filosófico - políticos en general en apoyo de las políticas neoliberales. Casi la mitad de la financiación del sumamente respetado NBER, provenía de las compañías que encabezan la lista de Fortune 500. Gracias a su elevado grado de integración en la comunidad académica, el NBER iba a tener un impacto muy significativo en el pensamiento generado en los departamentos de economía y en las escuelas empresariales de las universidades más importantes en el campo de la investigación. (Harvey, 2005, p. 50).

En el caso de la educación, las ideas neoliberales (antes de la ola de privatizaciones que fueron consecuencia de su aplicación a partir de la década del noventa), “se fue forjando también un sentido común asociado a la idea de *capital humano* muy influenciado por el libro de Gary Becker (1964) del mismo nombre”. (Escalante Gonzalbo, 2016, p. 110).

Las ideas sobre el capital humano no son sino la expresión del análisis económico llevado al ámbito educativo, las dos preguntas centrales de este proyecto son: “qué significa la educación para la economía en su conjunto, qué consecuencias tiene, y qué significa para los individuos, porqué y para qué se educan, y con qué resultados” (Escalante Gonzalbo, 2016, p.110).

Se desprende de este análisis económico la relación causal entre educación e ingresos económicos dentro de una mirada aséptica que invisibiliza las causas estructurales de la inequidad, los problemas de racismo y exclusión, la existencia de sociedades fragmentadas y estratificadas, etc. En esta perspectiva, la racionalidad de la competencia es la solución para todo, para el transporte, las telecomunicaciones, la educación, incluso hasta para la religión “Becker va un poco más allá, sostiene que de hecho una de las razones para la separación de la iglesia y el Estado es obligar a las religiones a competir por los fieles —y mejorar su oferta”. (Escalante Gonzalbo, 2016, p. 114).

El escenario más alarmante para el neoliberalismo es el de la educación pública, porque su composición no visibiliza ningún mercado y por tanto ningún rédito en términos monetarios, como menciona Escalante Gonzalbo (2016) desde la mirada neoliberal la educación pública inspira desconfianza, demanda un

abultado gasto público, se organiza en torno a una organización altamente burocrática y gremialmente se encuentra bien organizada. “la crítica de la educación pública ha sido prácticamente universal en las últimas décadas. En los países miembros de la OECD, en todo Occidente, incluida toda América Latina, en buena parte de Asia, políticos, funcionarios, académicos, agitadores, todos encuentran motivos para lamentar el estado de la educación en su país, todos tienen algún indicador preocupante, grave, que urge corregir”. (Escalante Gonzalbo, 2016, p. 163).

Al respecto, la crítica neoliberal a la escuela pública no apunta a la desaparición de esta, pero si a su financiamiento público, haciendo que recaiga nuevamente en la responsabilidad individual los costos de la oferta educativa pública.

La solución más sencilla, y la más radical, se le ocurrió a Milton Friedman, en 1955, consistía en que el Estado emitiese unos “vales” (*vouchers*) que los padres pudieran emplear para pagar la colegiatura de sus hijos en la escuela que mejor les pareciera. Todos tendrían las mismas oportunidades, las escuelas competirían entre sí para atraer a los alumnos, y se verían obligadas a ofrecer educación de mejor calidad. Esa era la teoría. (Escalante Gonzalbo, 2016, p. 164)

Esta nueva forma de mirar la educación como parte de una empresa individual demandaba a su vez el surgimiento de otras formas de administración y por supuesto la reestructuración del régimen laboral. Esta nueva teoría sobre la administración es lo que desde la década del noventa paso a denominarse nueva gestión pública “La idea que le sirve de punto de partida es que no hay diferencias significativas entre la administración del sector público y la del sector privado. Ambas obedecen a una misma lógica, admiten la misma clase de racionalización”. (Escalante Gonzalbo, 2016, p.177).

Esta transición de la lógica empresarial al dominio público modela la realidad para ajustarla al sistema, de esta forma se privilegia la identificación de problemas para cuya solución se cuenta con un programa específico. El consenso generado en esta lógica es que la educación pública es ineficiente, que la responsabilidad principal es de los maestros y su condición laboral privilegiada que los lleva a quedarse en su zona de confort y por supuesto que la solución a esta problemática se obtendrá a partir de la aplicación rigurosa de

exámenes estandarizados que nos permitirán medir con objetividad los resultados.

Según Escalante Gonzalbo (2016) parte del funcionamiento de este mecanismo desde una lógica de oferta y demanda es que la evaluación se traduzca en consecuencias positivas o negativas para los maestros y que por supuesto se vea reflejado en sus ingresos económicos. “Eso implica eliminar la definitividad, para que nadie tenga su plaza asegurada, y siempre esté en juego su empleo, también implica eliminar el escalafón, el ascenso automático por antigüedad, y que nadie tenga asegurado su nivel de ingresos, para que los maestros se vean obligados a trabajar más” (Escalante Gonzalbo, 2016, p.168-169), según Harvey (2005), “El trabajador individualizado y relativamente impotente se enfrenta, por lo tanto, a un mercado laboral en el que únicamente se le ofrecen contratos de corta duración y en términos personalizados. La seguridad que brindaba la permanencia indefinida se ha convertido en algo del pasado” (Harvey, 2005, p. 175).

La obsesión por las mediciones y los resultados encubre la lógica de la competencia. La educación se concibe como un mercado y se ofrece como un servicio en donde los clientes deben buscar la mejor oferta. Los indicadores sirven para elaborar un mapa de los servicios según su nivel de eficiencia y resultados.

La mayor parte de los indicadores se producen exclusivamente para efectos de la auditoría, es decir, no tienen ninguna relevancia para las tareas sustantivas. Son diseñados, integrados, evaluados, por profesionales de la gestión, que no tienen por qué saber ni de purificación de aguas, ni de medicina ni de radiodifusión, pero son capaces de auditar hospitales, emisoras de radio o plantas de potabilización. Con un matiz: cada vez es más importante que las auditorías sean externas, de ser posible privadas, e internacionales. Y así ha surgido un mercado global de la evaluación, surtido por empresas dedicadas a la verificación de cuentas y el diseño de buenas prácticas. (Escalante Gonzalbo, 2016, p. 174).

En definitiva, el neoliberalismo no es solo un proyecto económico, sino más bien un proyecto civilizatorio fundamentado en la libertad individual, la propiedad privada, la centralidad económica y el mercado como el gran ente regulador de

la economía, la naturaleza y sociedad. Uno de sus grandes logros es haberse naturalizado de forma tal que aceptamos “que no hay más alternativa que vivir bajo un régimen de incesante acumulación de capital y crecimiento económico en el que no importan sus consecuencias sociales, ecológicas o políticas” (Harvey, 2005, p. 188).

Los tres conceptos desarrollados en el marco teórico se articulan de manera complementaria para fortalecer una perspectiva integral sobre el desarrollo de las políticas educativas dirigidas a los pueblos indígenas durante el periodo de estudio. Desde la antropología del Estado, se puede comprender con mayor claridad la naturaleza no homogénea del Estado, evidenciando su funcionamiento en múltiples direcciones y ámbitos. Esta diversidad de orientaciones se refleja en la implementación de políticas, como las de educación intercultural bilingüe, cuya ejecución varía según las percepciones y dinámicas del propio aparato estatal.

La complejidad del Estado, concebido tanto como una construcción cultural como una entidad multidimensional, hace que su estudio resulte desafiante. Su naturaleza omnipresente, pero difícil de materializar en términos concretos, genera una ambigüedad estructural que limita el desarrollo de la interculturalidad como un proyecto educativo de alcance nacional. En este contexto, la interculturalidad se reduce con frecuencia a enfoques compensatorios, donde el respeto y la tolerancia hacia la diversidad predominan sobre el diálogo intercultural entendido como un proceso de construcción mutua y recíproca.

Finalmente, la configuración del Estado y las dificultades para consolidar la interculturalidad como un eje central del proyecto educativo nacional deben entenderse en el marco de un modelo neoliberal. En este esquema, los valores de eficiencia, eficacia y obtención de resultados han sido trasladados del ámbito empresarial a la gestión estatal, priorizando una lógica instrumental en la formulación de políticas públicas. Como consecuencia, las políticas dirigidas a los pueblos indígenas u originarios permanecen en la periferia, concebidas como medidas compensatorias más que como un asunto de interés público. Su implementación, además, es vista como una inversión poco rentable en términos de costos y resultados, lo que limita su impacto y sostenibilidad en el tiempo.

SEGUNDA PARTE: DISEÑO METODOLÓGICO Y RESULTADOS

CAPITULO III

DISEÑO METODOLÓGICO

3.1 El problema de investigación

A pesar de contar con una legislación significativa en favor de los pueblos indígenas en materia educativa, la implementación de las políticas públicas sigue siendo parcial y desigual. La lógica tecnocrática del Estado prioriza modelos de evaluación cuantitativos que, aunque permiten medir el rendimiento, no garantizan la pertinencia cultural y lingüística de la educación impartida en las comunidades indígenas.

Históricamente, la reforma educativa de 1972, impulsada por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, representó un primer intento de incorporar la diversidad cultural y lingüística en la educación, declarando el uso oficial del quechua. No obstante, estas medidas no se tradujeron en una implementación efectiva y sólo lograron visibilizar parcialmente a los pueblos originarios. En las décadas siguientes, la implementación de programas como el Proyecto Experimental de Educación Bilingüe en Puno con apoyo de la GTZ y el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP) en el marco de un convenio entre AIDSESEP, el Ministerio de Educación y la ONG italiana Terra Nuova, demostraron avances importantes, aunque con limitaciones estructurales.

La década del 90 se inicia en medio de una de las crisis económicas más severas de la historia nacional y la continuidad del conflicto armado interno en el país. El desarrollo de políticas educativas para pueblos indígenas desde el Estado se encuentra reducido a las iniciativas y esfuerzos de pequeños grupos de profesionales instalados en el Ministerio de Educación, pero con poco margen de acción para poder incidir en el sector, razón por la cual las experiencias más relevantes en Educación Intercultural Bilingüe para pueblos indígenas se desarrollan a partir de la intervención de la cooperación internacional y de las

experiencias de numerosas ONG que desarrollan propuestas de EIB no necesariamente consensuadas con el Estado. Las intervenciones tienen como común denominador las corrientes de la época, que apuestan por la valoración de la diversidad y la necesidad de que la educación ofrecida a la población indígena contemple la incorporación de su herencia cultural.

Por su parte, la situación y presencia de las organizaciones indígenas en el escenario nacional era muy restringida, con poco impacto y visibilidad. Si bien es cierto, en la amazonia el componente étnico fue asumido con mucha más prontitud y claridad que en el escenario andino y que incluso se desarrollaron algunas acciones encaminadas al fortalecimiento de la participación de las organizaciones amazónicas, a menudo estas se encontraban circunscritas al ámbito territorial de la Amazonía, el mismo que no tenía presencia significativa en el país. En el caso de las organizaciones andinas, el discurso político fue planteado en términos de disputa por el poder, con una agenda más centrada en la defensa de la tierra y del agua ante el peligro de las titulaciones individuales y el espectro de la privatización de los recursos entre otros temas. Entre dichos temas, no se encontraba la reivindicación étnica, por lo cual resultaba más cercano autodefinirse como campesinos que como pueblo originario.

En todo caso, tanto organizaciones amazónicas como andinas sufrieron el costo de la violencia política desatada en la década anterior, la cual debilitó los liderazgos y la posibilidad de fortalecimiento de la organización y participación de las organizaciones como protagonistas en el escenario político del país al igual que sus pares de Bolivia y Ecuador. Para el caso de la educación esta debilidad supuso que no se pudiera generar una agenda educativa clara en las organizaciones indígenas tanto del Ande como la Amazonia.

A nivel internacional en la década del 90 se publicaron un conjunto de documentos y propuestas de política que van a tener una influencia sustantiva en la configuración de las políticas sociales y en particular en educación hasta la actualidad. Entre ellos tenemos el informe Delors y sus cuatro pilares de la educación, la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

[OIT] (aunque formulado en 1989 fue ratificado por el Estado peruano en 1993), la declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, en cuyo principio 22 se reconoce los conocimientos y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas y se conmina a los estados a reconocer y fortalecer su identidad y cultura. Es decir, que los saberes indígenas en primera instancia se encuentran más vinculados a los discursos desde la ecología y la sostenibilidad ambiental que desde la educación.

Mención aparte merece la forma particular de organización del Estado y las políticas públicas al amparo del modelo de desarrollo neoliberal promovido por el llamado Consenso de Washington, en el que los conceptos de calidad asociados a las mediciones estandarizadas van desplazando a la equidad en relación con el valor de la diversidad y los saberes culturales de los pueblos indígenas. Esto generó una situación ambigua en la que el Estado acepta de manera declarativa la diversidad cultural, al mismo tiempo que la rechaza o paraliza las políticas educativas para pueblos indígenas en la práctica.

Concluido el decenio de Fujimori, mientras que el modelo económico se mantiene incólume, el país se abre a la discusión de temas como el fortalecimiento de la institucionalidad, la gobernabilidad, la descentralización y la equidad e igualdad de oportunidades, en cuyo interior tímidamente se podría decir que hubo algún acercamiento al tema de la diversidad cultural y lingüística.

En este escenario, resulta particularmente importante la creación del Acuerdo Nacional, de la Mesa de Concertación para la lucha contra la Pobreza, el Consejo Nacional de Educación, etc. No obstante, no es hasta la formulación del informe defensorial N.º 152 (2011) “Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú” que el Estado asume la incorporación de la Educación Intercultural Bilingüe como una propuesta educativa para los pueblos indígenas u originarios. Ello se traduce en un conjunto de medidas y el incremento considerable del presupuesto público para el desarrollo de la EIB, lo cual facilitó el desarrollo de las recomendaciones formuladas en el Informe defensorial, proceso continuo que encuentra uno de

sus hitos en la formulación de la Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe del 2016.

En este marco, la investigación busca dar cuenta del desarrollo de las políticas educativas para pueblos indígenas en el periodo comprendido entre 1990 -2016, en el marco de una estructura y funcionamiento del estado diseñada y fortalecida en el marco de la implementación del Consenso de Washington. Se reconocen los avances e hitos importantes que se han dado en el tema como por ejemplo el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo [OIT] (1989), la publicación del informe defensorial N.º 152 (2011), la consulta previa a las organizaciones indígenas sobre el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (2016), así como los avances a nivel pedagógico, producción de material educativo en lenguas originarias, procesos de normalización lingüística y finalmente la Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe (2016). Al mismo tiempo se identifican las limitaciones efectivas de estas propuestas para llegar a implementarse de manera efectiva en los territorios y escuelas rurales y bilingües del país debido a las exigencias del propio sistema y la tecnocracia. La tecnocracia encuentra en la gestión por resultados o los modelos lógicos criterios de calidad que resultan lejanos a la comprensión de las demandas, desafíos y expectativas de las organizaciones indígenas en el territorio y a los saberes culturales de los estudiantes de los pueblos indígenas u originarios del país.

En ese contexto nos preguntamos: ¿Por qué, a pesar de existir una legislación significativa en favor de la educación de los pueblos indígenas, muchas de estas iniciativas y políticas no se implementan por completo?

3.2 Preguntas de investigación

Pregunta principal

¿Cuáles son los factores políticos, administrativos y conceptuales que obstaculizan la implementación efectiva de la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú, a pesar del reconocimiento legal de los derechos de los pueblos indígenas?

Preguntas específicas

PE1 ¿Cuál es la lógica predominante en las políticas educativas en el periodo estudiado?

PE2 ¿Cuáles son las principales barreras institucionales que dificultan la aplicación efectiva de la Educación Intercultural Bilingüe?

PE3 ¿Qué tensiones existen entre las políticas educativas estatales y las expectativas de los pueblos indígenas respecto a una educación culturalmente pertinente?

3.3 Objetivos

Objetivo

Analizar la relación entre la lógica estatal en la formulación e implementación de políticas educativas dirigidas a pueblos indígenas y los desafíos estructurales que impiden su aplicación efectiva, a pesar del respaldo legal existente.

Objetivos específicos

OE1 Identificar y describir la lógica predominante en las políticas educativas implementadas durante el periodo estudiado.

OE2 Analizar los procesos de implementación de la Educación Intercultural Bilingüe y las barreras institucionales que dificultan su aplicación efectiva

OE3 Examinar las tensiones entre las políticas educativas estatales y las expectativas de los pueblos indígenas respecto a una educación cultural y lingüísticamente pertinente.

3.4 Metodología

Este estudio se inscribe dentro de la investigación cualitativa y busca ofrecer una visión integral sobre el diseño, planificación e implementación de las políticas educativas para los pueblos indígenas en el Perú. A través de la revisión documental y el testimonio de actores clave, se analiza el papel del Estado en

este proceso, así como la influencia de las agencias de cooperación internacional en su desarrollo.

Para ello, se han utilizado fuentes primarias, incluyendo testimonios de líderes indígenas, funcionarios públicos e investigadores que han participado en la formulación y ejecución de estas políticas en las últimas décadas. Asimismo, se recurrió a fuentes secundarias, como normativas, lineamientos, estudios y diversas iniciativas vinculadas a la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), con el objetivo de comprender su evolución y los desafíos que enfrenta en su implementación.

La investigación se ha delimitado al periodo comprendido entre 1990 y 2016, etapa en la que el Estado peruano adopta sin reservas los principios del modelo neoliberal. La reinserción del país en los mercados internacionales impulsó un proceso de modernización estatal que trajo consigo una serie de reformas sociales, económicas y políticas, dentro de las cuales la educación ocupó un lugar central.

Si bien a nivel internacional se promovieron diversas iniciativas en favor de los derechos de los pueblos indígenas, en el Perú, el influjo del neoliberalismo orientó las políticas educativas hacia un enfoque modernizador con una fuerte influencia empresarial. La educación pasó a priorizar la eficiencia, el logro de resultados y las evaluaciones estandarizadas, lo que condicionó la implementación de modelos educativos interculturales adaptados a la diversidad cultural y lingüística del país.

3.5 Sobre el trabajo de campo

El trabajo de campo se llevó a cabo durante un periodo de cuarenta y cinco días en el segundo semestre del 2020, adaptándose a las condiciones impuestas por la emergencia sanitaria en el país. Ante las restricciones de movilidad y la imposibilidad de realizar desplazamientos extensos, se priorizó el uso de tecnologías de comunicación para la recolección de información, lo que permitió mantener el acceso a fuentes clave sin comprometer la seguridad de los participantes.

La imposibilidad de realizar entrevistas presenciales fue compensada con la flexibilidad que ofrecieron las plataformas virtuales, como Zoom, facilitando la programación de múltiples entrevistas diarias. Se estableció un calendario de entrevistas dinámico, adaptándose a la disponibilidad de los actores clave, lo que permitió optimizar el proceso de recolección de información y garantizar la participación de diversos perfiles relevantes para la investigación.

El trabajo de campo estuvo precedido por una revisión bibliográfica exhaustiva, que permitió delimitar la temática, establecer un orden de prioridad en la investigación y definir las dimensiones centrales del estudio. Se identificaron tres aspectos clave: la estructuración de las políticas educativas para pueblos indígenas dentro del marco neoliberal, el rol de la cooperación internacional y el predominio de una visión compensatoria sobre la diversidad cultural y lingüística en las políticas estatales.

La perspectiva de los actores clave fue fundamental para confirmar hipótesis iniciales, ampliar la búsqueda de información y explorar dimensiones que, aunque no estaban contempladas en un inicio, fueron ganando relevancia a medida que avanzaban las entrevistas a profundidad. Para garantizar la coherencia en la recopilación de datos, se diseñó una guía de entrevista amplia, estructurada en torno a ejes temáticos que facilitaron la conversación con los participantes.

Dado el perfil diverso de los entrevistados—funcionarios públicos, investigadores, líderes indígenas, entre otros—se adoptó un enfoque flexible en la aplicación de la guía. Mientras que algunas entrevistas abordaron la totalidad de dimensiones establecidas en la matriz metodológica, en otros casos se profundizó en aspectos específicos según la experiencia y el conocimiento del entrevistado. Esta estrategia permitió obtener información más precisa y detallada sobre los distintos factores que influyen en la implementación de políticas educativas para los pueblos indígenas en el Perú.

3.6 Entrevistas a profundidad

Las entrevistas a profundidad fueron una herramienta clave en esta investigación, ya que permitieron captar las percepciones, conocimientos y

experiencias de actores directamente vinculados a la formulación e implementación de políticas educativas para los pueblos indígenas. A través del diálogo con líderes indígenas, funcionarios públicos e investigadores, se buscó no solo recopilar información sobre la evolución de estas políticas, sino también identificar las barreras, tensiones y desafíos que han marcado su desarrollo en el marco de la diversidad cultural y lingüística del país.

Para organizar y guiar las entrevistas, se diseñó una estructura basada en los siguientes tópicos:

- a) Contexto general.
- b) Lógica predominante de las políticas educativas en el periodo estudiado.
- c) Barreras que impiden el desarrollo de políticas educativas para pueblos indígenas.
- d) Participación y representación de los pueblos indígenas en las políticas educativas.
- e) Tensiones entre las políticas educativas y las perspectivas y demandas de los pueblos indígenas.

Esta estructura permitió desarrollar un diálogo ordenado y fluido, facilitando la reconstrucción de los hitos más relevantes en el desarrollo de las políticas educativas para los pueblos indígenas. A través de múltiples miradas y comprensiones sobre la interculturalidad y la educación, se identificaron tanto las oportunidades como las dificultades que han marcado la implementación de estas políticas en distintos momentos históricos.

Las entrevistas se llevaron a cabo de manera virtual, a través de la plataforma Zoom, y tuvieron una duración promedio de dos horas. Esta modalidad, aunque impuesta por las condiciones sanitarias, permitió una mayor flexibilidad en la agenda de los entrevistados y posibilitó el acceso a actores clave ubicados en diversas regiones del país.

Las personas entrevistadas, desde distintos roles y funciones, han estado involucradas en procesos relacionados con los pueblos indígenas y su atención educativa. Por ello, se exploró el contexto peruano de los años noventa,

analizando cómo surgieron las iniciativas para la educación intercultural, cómo se configuró la noción de lo indígena en las políticas públicas, quiénes impulsaron estos procesos y de qué manera la lógica neoliberal influyó en su formulación e implementación.

Asimismo, se profundizó en las diversas causas que han obstaculizado el desarrollo de políticas educativas orientadas a la diversidad cultural y lingüística. Se analizaron las limitaciones en la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones, así como las tensiones entre sus expectativas y las estrategias educativas promovidas por el Estado. Estos insumos resultaron fundamentales para comprender las dinámicas de poder que han definido el devenir de la Educación Intercultural Bilingüe y su impacto en las comunidades indígenas.

3.7 Selección y perfil de los entrevistados

La selección de los entrevistados fue un aspecto clave en la investigación, ya que permitió recoger testimonios de actores con experiencia directa en la formulación, implementación y análisis de políticas educativas para los pueblos indígenas. Más que un criterio cuantitativo, se priorizó un enfoque cualitativo, identificando a personas cuya trayectoria profesional o personal estuviera estrechamente vinculada con la educación intercultural bilingüe. Estos actores han desempeñado roles relevantes desde distintos espacios, ya sea dentro del Estado, la cooperación internacional, la academia o las organizaciones indígenas, lo que permitió obtener una visión amplia y diversa sobre los avances, desafíos y limitaciones en la implementación de estas políticas.

En total, se realizaron 25 entrevistas a profundidad, organizadas en función del perfil de los actores clave y su rol frente a las políticas educativas para pueblos indígenas. Para ello, se establecieron cuatro categorías:

1. **Funcionarios públicos:** Incluye a personas que ocupan o han ocupado cargos en el sector público, en instituciones como el *Ministerio de Educación* o la *Defensoría del Pueblo*. Estos actores han participado en la formulación de políticas educativas dirigidas a pueblos indígenas y han tenido incidencia en su implementación y evaluación.

2. **Funcionarios de cooperación internacional:** Comprende a representantes de organismos multilaterales, especialmente de *Naciones Unidas* y agencias como *UNICEF*, que han desempeñado un papel central en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas y en el financiamiento o asesoría técnica de iniciativas educativas interculturales.
3. **Investigadores y académicos:** Se incluyen especialistas en diversidad cultural, *Educación Intercultural Bilingüe* y derechos indígenas, cuyo trabajo ha aportado al análisis y evaluación de estas políticas desde una perspectiva académica, contribuyendo con investigaciones, publicaciones y asesorías en la materia.
4. **Miembros de organizaciones indígenas:** Considera a líderes indígenas con experiencia en el ámbito de la educación intercultural bilingüe, vinculados a organizaciones representativas del movimiento indígena, tanto andino como amazónico.

Esta selección permitió capturar una diversidad de perspectivas y generar un análisis más integral sobre el desarrollo de las políticas educativas para los pueblos indígenas en el Perú, considerando las tensiones entre los enfoques estatales, las expectativas de las comunidades y la incidencia de la cooperación internacional en la consolidación de la EIB.

El siguiente cuadro resume la composición de los actores entrevistados:

Tabla N.º 3

Característica del entrevistado	Hombres	Mujeres	N.º de entrevistas
Funcionarios públicos	3	3	6
Funcionarios de cooperación internacional	1	3	4
Investigadores y académicos	4	5	9
Miembros de organizaciones indígenas	4	2	6

La idea central de la composición del grupo de entrevistados obedece a la intención de contar con una diversidad de puntos de vista y perspectivas dependiendo de la vinculación institucional de los actores (academia, organización indígena, Estado, cooperación internacional) sobre la temática materia de investigación.

3.8 Consideraciones éticas

En esta investigación, se adoptaron principios éticos fundamentales para garantizar la protección y confidencialidad de los participantes. Conscientes de la sensibilidad de los temas abordados y de las posibles implicancias que sus testimonios podrían tener en su entorno profesional y comunitario, se optó por omitir sus nombres y cualquier otro dato que pudiera permitir su identificación. Para ello, en la redacción y citas se empleó una categorización general según su rol, utilizando términos como *funcionario público, investigador, líder indígena* o *funcionario de cooperación internacional*. Esta decisión responde a la necesidad de resguardar la identidad de los entrevistados y evitar cualquier repercusión negativa derivada de su participación en el estudio.

Además de garantizar la confidencialidad, la investigación se desarrolló bajo un enfoque de respeto y cuidado hacia el entorno de los participantes. Se procuró que el proceso de recolección de información no interfiriera con sus condiciones laborales ni generara riesgos en su contexto personal o profesional. Se promovió un ambiente de confianza en el que los entrevistados pudieran expresar libremente sus opiniones. Estas consideraciones éticas fueron esenciales para fortalecer la validez del estudio y reafirmar el compromiso con una investigación responsable, que prioriza el bienestar de quienes contribuyen con su conocimiento y testimonio.

CAPITULO IV

ANALISIS DE LAS POLITICAS EDUCATIVAS PARA PUEBLOS INDIGENAS

En este capítulo se analizarán las políticas educativas dirigidas a los pueblos indígenas, examinando su evolución histórica, sus enfoques y las limitaciones que han enfrentado en su implementación. Se abordará cómo, desde un modelo inicialmente asimilacionista basado en la castellanización, las políticas han transitado hacia un reconocimiento formal de la diversidad cultural y lingüística, aunque sin una transformación estructural real. Además, se explorará el impacto de organismos internacionales y reformas educativas que han priorizado la eficiencia y la medición de resultados por encima del reconocimiento de la interculturalidad como un derecho fundamental.

4.1 Antecedentes

Los antecedentes más relevantes sobre políticas educativas dirigidas a los pueblos indígenas pueden rastrearse desde las primeras décadas del siglo XX. No obstante, muchas de estas iniciativas surgieron bajo el influjo de los proyectos de unidad nacional, los cuales concebían la castellanización y la modernización del indígena como condiciones necesarias para acceder a la ciudadanía (Portocarrero, 1992; Contreras, 2004).

Un ejemplo de ello es el proyecto civilista, que impulsó diversas iniciativas orientadas por un claro espíritu civilizador y por un imaginario de bienestar asociado a los modelos de desarrollo económico y cultural de Occidente. Desde esta perspectiva, la población indígena era vista como un obstáculo para la construcción de un proyecto nacional (Contreras, 2004), mientras que la escuela se concebía como el medio ideal para transformar al indígena en ciudadano.

Sin embargo, desde etapas tempranas surgieron voces opositoras a esta propuesta. Movimientos en el sur andino, influenciados por el indigenismo, así como la Asociación Pro-Indígena, plantearon una visión alternativa: la construcción de la nacionalidad basada en la identidad indígena (Kapsoli, 1980).

Además, estas corrientes vinculaban la demanda educativa con la denuncia de las condiciones adversas que enfrentaban los indígenas frente al latifundio.

Así, emerge un primer momento del indigenismo como movimiento social, caracterizado por su heterogeneidad. A pesar de sus diferencias, este movimiento coincidía en algunos postulados fundamentales más allá de la reivindicación de los derechos indígenas, como su adhesión a un proyecto modernizador y la representación del indígena a través de manifestaciones culturales y artísticas. No obstante, estas iniciativas rara vez integraban al indígena en un proyecto de sociedad más amplio (Trapnell & Zavala, 2013).

En respuesta, el Estado adoptó medidas legales como el reconocimiento de las comunidades indígenas en la Constitución de 1920 y la creación de la Sección de Asuntos Indígenas en el Ministerio de Gobierno (1921) y del Patronato de la Raza Indígena (1922) (Trapnell & Zavala, 2013). Sin embargo, estas iniciativas estuvieron marcadas por un enfoque paternalista y un discurso populista (Burga & Flores Galindo, 1980), creando la ilusión de atender las demandas indígenas, mientras los problemas estructurales —como la tensión con el sistema latifundista, la educación y el reconocimiento de la ciudadanía— permanecían sin resolver.

Las medidas estatales de las primeras décadas del siglo XX reflejan una apropiación simbólica de las demandas indígenas, no para impulsar una transformación real, sino para encapsularlas dentro de la burocracia estatal. Así, el populismo gubernamental evitó cambios profundos, manteniendo intacto el sistema latifundista y limitando cualquier avance significativo en la mejora de las condiciones de las comunidades indígenas.

El indigenismo, tanto en su vertiente intelectual como artística, impulsó el debate sobre el rol de las comunidades indígenas en la nación. Sin embargo, tanto el Estado como los indigenistas coincidieron en la necesidad de "redimir" al indígena mediante la modernización, promoviendo su alejamiento progresivo de las tradiciones y la adopción de valores occidentales. Así, se consolidó el mito de la educación como herramienta transformadora del individuo (Salomon,

2004). Como señalan Trapnell y Zavala, entre 1930 y principios de 1960 se vivió el auge de la modernización centrada en la escuela (Portocarrero, 1992), en el marco de una política estatal de integración nacional más explícita (Degregori, 1993).

En este periodo, los Núcleos Escolares Campesinos (NEC), impulsados por Luis E. Valcárcel desde el Ministerio de Educación, representaron una de las iniciativas más concretas en política educativa (Trapnell & Zavala, 2013). Valcárcel, además, criticó la visión civilizatoria de la escuela, argumentando que el campesino indígena posee una cultura propia y un ethos que no pueden ser ignorados:

La cultura occidental, por acción del Estado, mediante su órgano, la escuela, acude con su equipo técnico y su acopio científico en auxilio del campesino; pero este posee una cultura tradicional, no está desprovisto de un ethos como toda persona humana. Se niega, de esta manera, la absurda pretensión de quienes intentan tomar al indio como un ente infrahumano y modelarlo a su propia imagen y semejanza, aunque claro está, sin que pueda gozar de los mismos derechos (Valcárcel, 1954, p.9).

Valcárcel destacó tempranamente la coexistencia de culturas educativas comunitarias con la escuela occidental, que impone un saber técnico y estandarizado para moldear la realidad indígena. Su reflexión anticipa un desafío aún vigente en las políticas de Educación Intercultural Bilingüe.

Un punto de inflexión en la educación indígena ocurrió con la reforma educativa de 1972, impulsada por el gobierno militar. Esta reforma no solo transformó el sistema educativo, sino que también vinculó la educación con las estructuras de producción, explotación y discriminación social. Se interpretó la marginación indígena y el analfabetismo rural como consecuencias del subdesarrollo del país.

Para enfrentar estas desigualdades, la educación adoptó herramientas conceptuales de la pedagogía crítica, influenciada por Paulo Freire. No obstante, aunque se cuestionaron las relaciones de exclusión y discriminación, “la dimensión cultural no fue suficientemente problematizada” (Trapnell & Zavala, 2013, p. 36).

Durante este periodo se desarrollaron a mayor profundidad los conceptos y propuestas con relación a la atención de la diversidad lingüística y cultural desde la educación. Ello se expresa en la reforma educativa emprendida el año 1972 con la consecuente aprobación de la Ley General de Educación N.º 19326-1972, que constituye una poderosa herramienta de gestión de política educativa que orientó a su vez el desarrollo de la Política Nacional de Educación Bilingüe y posteriormente la oficialización del quechua con el Decreto Ley 21156 del 27-5-1975.

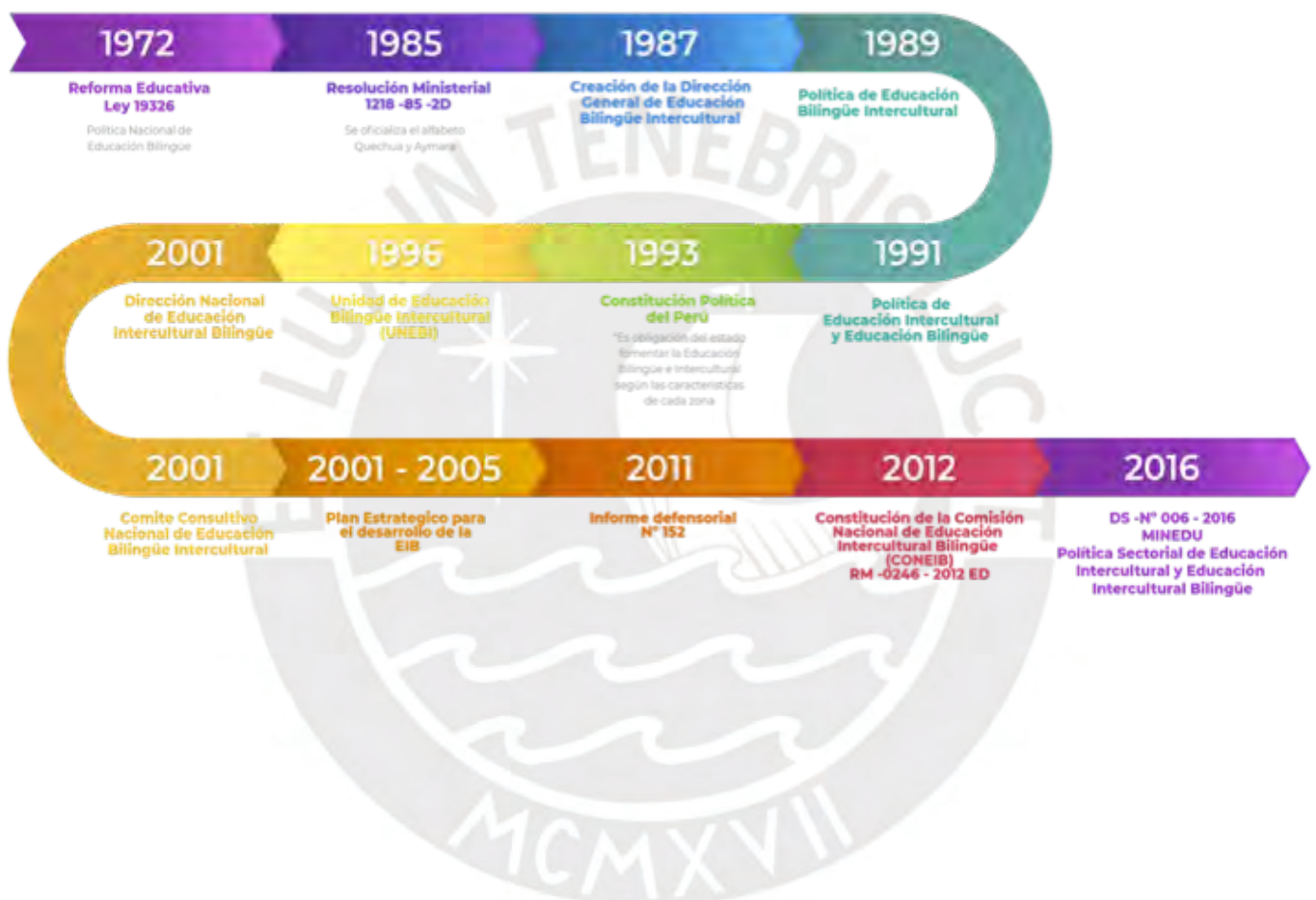
El marco legal, como señala Pozzi-Escott (1988b) citada por Trapnell y Zavala (2013), reflejaba indecisión y ambigüedad respecto a la Educación Bilingüe, cuestionando su alcance y duración. Aunque se promovía el desarrollo de las lenguas indígenas, predominó un “enfoque transicional, donde la lengua originaria se usaba solo como puente hacia el castellano” (Trapnell & Zavala, 2013, p. 38).

Pese al discurso nacionalista y la visión evolucionista que veía a la educación como un medio para superar el "atraso" indígena, este periodo resultó clave para las políticas educativas indígenas, al vincular la educación con la transformación de las estructuras económicas y sociales.

Antes de analizar las políticas educativas del periodo estudiado, es importante destacar dos hitos clave: la aprobación en 1985 de la Resolución 1218-ED, que oficializó los alfabetos quechua y aymara, aún vigente y fundamental para la normalización lingüística y la producción de material educativo; y la creación en 1987 de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural.

El siguiente gráfico presenta una línea de tiempo con las principales iniciativas y políticas educativas dirigidas a los pueblos indígenas. Se destaca como antecedente clave la Ley de Reforma Educativa de 1972, que marcó el primer intento de formular una Política Nacional de Educación Bilingüe y llevó al reconocimiento del quechua como lengua oficial.

Figura N°1: Periodificación de las principales normativas y políticas educativas para pueblos indígenas (1972-2016)



4.2. Políticas de Educación Bilingüe y Educación Intercultural Bilingüe

Un antecedente clave en las políticas educativas para pueblos indígenas es la Política Nacional de Educación Bilingüe de 1972. Desde entonces, se han aprobado sucesivamente la Política de Educación Bilingüe Intercultural (1989), la Política de Educación Intercultural y Bilingüe (1991) y, en 2016, la Política Nacional Sectorial de Educación Intercultural y Bilingüe junto con el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe.

Tabla N.º 4: Políticas educativas para pueblos indígenas 1989-2016

Política	Objetivo	Sentido de la política	Sujetos de la política	Servicios
Política de Educación Bilingüe Intercultural 1989	Coadyuvar al logro de una identidad nacional caracterizada por la conciencia de un país unido en la diversidad. Contribuir al rescate, revaloración y desarrollo de las lenguas y culturas autóctonas, evitando su deterioro y desaparición	Equipar las posibilidades a entender el orgullo por la cultura propia y fomentarlo, y a posibilitar que el educando se oriente entre las otras culturas con seguridad y confianza en sí mismo	Sujetos bilingües con óptima competencia comunicativa en su lengua materna y en castellano	Se presentan solamente lineamientos de política
Política de Educación intercultural y de Educación Bilingüe Intercultural (PEIEB) 1991	Promover un cambio cualitativo en la educación peruana que se enmarque en un programa más ambicioso de comprensión de la heterogeneidad social, étnica, cultural y lingüística, que lleve al Perú a reconocerse a sí mismo como un país pluricultural, multilingüe y al mismo tiempo unitario	La interculturalidad debe constituir el principio rector del sistema educativo nacional. En tal sentido, la educación de todos los peruanos será intercultural	Estudiantes de pueblos indígenas en todos los niveles.	Se presentan solamente lineamientos de política
Política Nacional de Educación Intercultural bilingüe 2016	“Brindar un servicio educativo relevante y pertinente, que garantice la mejora de los aprendizajes de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos pertenecientes a los pueblos originarios a	El presente documento de política constituye el marco principal para la implementación de la educación intercultural bilingüe que se concreta con un Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, con el desarrollo del	Estudiantes pertenecientes a pueblos indígenas	Garantizar una oferta educativa que permita el logro de aprendizajes pertinentes y de calidad a los estudiantes de los pueblos originarios. Formación docente, producción de material

	través de la implementación de una educación intercultural y bilingüe de calidad, en todas las etapas, niveles y modalidades del sistema educativo” (p. 15)	modelo de servicio EIB y formas de atención correspondientes, los que requieren diferentes herramientas pedagógicas y de gestión que asegure su pertinencia y sostenibilidad en el tiempo.		educativo, acompañamiento pedagógico, gestión descentralizada
--	---	--	--	---

La Política de Educación Bilingüe Intercultural de 1989 se centra en la revalorización, desarrollo y preservación de las lenguas autóctonas, con el objetivo de construir una identidad nacional basada en la diversidad. Sin embargo, aunque su lema “unidad en la diversidad” resulta alentador, carecía de un marco operativo claro, con lineamientos generales que no se traducían en acciones estratégicas concretas ni en planificación presupuestaria, dificultando su implementación y apropiación por parte de la población beneficiaria.

Esta política definía la Educación Bilingüe Intercultural como un proceso para formar sujetos bilingües con identidad cultural, un enfoque similar al de políticas posteriores. No obstante, destacaba un énfasis nacionalista, vinculado a la consolidación de la identidad peruana y la defensa de la soberanía en el contexto de la integración latinoamericana (Trapnell & Zavala, 2013). También subrayaba la dimensión popular de la EBI, sustentada en la participación de las comunidades indígenas.

Sin embargo, la propuesta de coadyuvar al logro de una identidad nacional resulta todavía muy general y abierta en el sentido de que la política no logra definir los criterios sobre los cuales se debe construir tal identidad. Se podría inferir por el énfasis en las culturas autóctonas que ellas serían la base sobre la cual se buscaría construir la identidad nacional. Sin embargo, una tal perspectiva no aportaría a un “proyecto político, social, ético y epistémico” (Walsh, 2002, p. 4) pues excluiría en este proceso de construcción cultural a los ciudadanos no indígenas.

El enunciado “unidad en la diversidad”, frecuente en el discurso político y en propuestas pedagógicas sobre interculturalidad, no se traduce en acciones concretas. Además, no concibe la unidad como un proceso de transformación cultural construido gradualmente mediante la interacción entre diversas culturas. Es decir, no se aborda como un proceso complejo de construcción y deconstrucción crítica que involucre a todos los sectores de la sociedad: indígenas, no indígenas, afroperuanos, mestizos, entre otros (Rivera, 1999).

Aunque la Política de Educación Bilingüe Intercultural de 1989 busca formar sujetos bilingües con competencias en ambas lenguas y promover la afirmación cultural frente a la homogenización, carece de una propuesta sólida de gestión participativa. No incorpora a actores clave como organizaciones indígenas ni plantea una gestión intersectorial, asumiendo que la interculturalidad es una responsabilidad exclusiva del Ministerio de Educación.

Los lineamientos de esta política enfatizan el componente lingüístico de la EIB, centrado en la alfabetización y la enseñanza de la primera y segunda lengua, principalmente en el nivel primario. Esto se alinea con las directrices establecidas en la reunión regional sobre educación bilingüe (México, 1992), que promovió el plurilingüismo y la oficialización de las lenguas indígenas (Walsh, 2002).

La relevancia del manejo de la lengua “vernácula” y el énfasis en la primaria son dos de las características más resaltantes de esta política con lo cual se expresa quizá una de las incongruencias más destacables de la implementación de la EIB en el Perú; es decir, la ausencia de una visión que contemple la trayectoria educativa en su conjunto y en esta lógica la necesidad de desarrollar una propuesta pedagógica que se pueda desarrollar en todos los niveles de la educación básica, incluso en la educación superior.

La Educación Intercultural Bilingüe en secundaria carece de una propuesta pedagógica que parta de la comprensión de las adolescencias indígenas y sus necesidades específicas. En lugar de ello, se limita a garantizar algunas asignaturas en lengua vernácula, enfocadas en la gramática y en el castellano

como segunda lengua. Esta estrategia, que simplemente extrapola enfoques de la primaria sin considerar las particularidades del nivel secundario, reduce aún más la EIB a un problema técnico-pedagógico, restringiéndola a la educación primaria y limitando su impacto como una verdadera política pública.

En la educación superior, el enfoque sigue siendo marginal. Se promueven cursos libres de lengua vernácula, pero no la formación de docentes capacitados en pedagogías para la diversidad cultural y lingüística ni el uso de las lenguas originarias como herramientas de producción de conocimiento en espacios académicos. Así, al quedar reducida a un enfoque técnico y centrado en la primaria, la EIB refuerza un modelo compensatorio y un “discurso retórico sin efectos significativos en la práctica” (Cuenca, Córdova y Zavala, 2005, p. 7).

Finalmente, como señalan Zúñiga y Ansión (1997), la concepción de interculturalidad en la política educativa tiene un enfoque unidireccional, limitando la educación intercultural a los pueblos indígenas y reforzando una visión compensatoria. Esto desvincula la Educación Intercultural Bilingüe de otras dimensiones sociales clave, como la ciudadanía, la política, los derechos humanos y los modelos de desarrollo, impidiendo que se integre en un proyecto intercultural más amplio dentro de una reforma estructural del Estado.

Ante estas limitaciones, en 1991—apenas dos años después y en el primer año del gobierno de Alberto Fujimori—se promulgó una nueva política: la Política de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural. A diferencia de la anterior, esta propuesta adoptó una visión más amplia sobre la interculturalidad, reconociendo la realidad sociocultural y lingüística de los pueblos indígenas. Se asumió la interculturalidad como principio rector del sistema educativo, resaltando su papel tanto en la afirmación cultural y la autoestima indígena como en el desarrollo social y económico de sus comunidades.

Sin embargo, la interculturalidad en el sistema educativo no trascendió el plano discursivo, y la relación de la EIB con el desarrollo social y económico quedó subordinada a un enfoque predominantemente lingüístico y pedagógico. La política mantenía una visión funcional y normativa de la interculturalidad como

un “diálogo entre culturas, que a partir de la propia matriz cultural incorpora, selectiva y críticamente, elementos culturales provenientes de la cultura occidental y de las otras culturas coexistentes en el país” (Trapnell & Zavala, 2013, p. 243). Sin embargo, no se abordaron las asimetrías estructurales en lo económico, político y cultural, ni las relaciones de poder que limitan un diálogo intercultural equitativo. Como señala Walsh (2008), bajo este enfoque, la interculturalidad terminó siendo funcional a la expansión del neoliberalismo.

La Política de Educación Intercultural Bilingüe de 1991, a diferencia de la anterior, enfatiza con mayor claridad el reconocimiento y valoración de la diversidad en toda la sociedad. Sin embargo, su enfoque en el diálogo armónico entre culturas recuerda los postulados del multiculturalismo, basado en la tolerancia y el respeto mutuo desde una lógica de sociedades paralelas, lo que en la práctica limita el verdadero diálogo intercultural (Tubino, 2005).

Además, su énfasis en estrategias curriculares, producción de material y escritura en lenguas vernáculas refuerza una visión unidireccional de la interculturalidad, dirigida exclusivamente a los pueblos indígenas. Esto consolida un imaginario nacional estático, donde las culturas originarias son percibidas como fijas en el tiempo, sin reconocer los procesos dinámicos de interacción, intercambio cultural y luchas de poder (Rogoff, 2002).

A pesar de que la Política de Educación Intercultural Bilingüe de 1991 representó un avance al reconocer al país como pluricultural, su enfoque siguió siendo limitado. Se centró en los hablantes de lenguas vernáculas sin considerar la complejidad de las relaciones internas y externas de los pueblos indígenas frente a la sociedad occidental. Tampoco se concibió como una política de interculturalidad para toda la población, lo que se vio agravado por la escasa intervención del Estado en su implementación y desarrollo (Zúñiga y Ansión, 1997).

La falta de voluntad estatal ha sido una constante en la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú, reflejada en la insuficiente formulación de programas y asignación de presupuesto, a pesar de estar reconocida como un derecho en

normativas nacionales e internacionales. Un ejemplo claro fue la reducción de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe a la Unidad de Educación Bilingüe Intercultural (UNEBI) en los años noventa, integrándola en la Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria. No recuperó su estatus como Dirección Nacional hasta 2001, mediante el Decreto Supremo 018-2001-ED del 4 de abril de ese año.

El escaso interés del sector educativo por atender la diversidad cultural y lingüística relegó aún más la EIB dentro de las políticas educativas de los noventa. Además, su propio diseño contribuyó a su marginalización, al vincular la interculturalidad exclusivamente con los pueblos indígenas y centrar la EIB en los niveles inicial y primario, dejando de lado su desarrollo en secundaria y educación superior. Esto debilitó la posibilidad de una política que aborde la trayectoria educativa completa de los estudiantes indígenas.

En conclusión, tanto la Política de Educación Bilingüe Intercultural de 1989 como la Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe de 1991 tuvieron poco impacto en las prioridades del sector educativo y reforzaron el carácter compensatorio de la EIB, limitándola a los pueblos indígenas sin integrarla en un proyecto educativo nacional.

Un paréntesis importante en la década del 90 y que sin duda merece la pena analizar es la promulgación de la Constitución Política del Perú de 1993 y el fomento de la Educación Bilingüe Intercultural en el marco de un contexto de reformas educativas y constitucionales que se desarrollaron en buena parte de América Latina.

4.3 La Constitución de 1993

La Constitución Política del Perú, aprobada el 31 de diciembre de 1993 por el Congreso Constituyente Democrático, no solo legitimó el régimen autoritario instaurado tras el autogolpe del 5 de abril de 1992, sino que también consolidó un modelo económico neoliberal alineado con las directrices del Consenso de Washington. Este modelo fortaleció un crecimiento primario exportador, altamente dependiente de factores externos como el precio de los minerales, a costa de la desindustrialización y el debilitamiento del mercado interno. Aunque

logró reducir la inflación, lo hizo sacrificando la capacidad productiva del país (Jiménez, 2001).

A nivel internacional, la década de 1990, bajo estrategias impulsadas por organismos como el Banco Mundial y el BID, los gobiernos sudamericanos comenzaron a incluir en sus agendas políticas demandas indígenas que no siempre respondían a necesidades internas, sino que estaban alineadas con la agenda del movimiento indígena internacional. Como señala Oliart (2003):

Los distintos gobiernos de la región sudamericana incluyen en su agenda política aspectos que resuelvan demandas indígenas no necesariamente surgidas dentro de las fronteras nacionales, sino ligadas a la agenda del movimiento internacional (Oliart, 2003,p. 3).

A este respecto, uno de los entrevistados manifiesta lo siguiente:

Cuando el poder norteamericano descubrió que no sabía nada sobre lo que se venía (la revolución indígena) con el movimiento Pachacútec Nuevo País, en julio del noventa que agarró por sorpresa también al gobierno ecuatoriano, todas las alertas se activaron. Las políticas del Banco Mundial y otros, diseñaron las estrategias para desactivar la bomba que se estaba preparando en Ecuador, en base a préstamos y el impulso de medidas para atender las necesidades de los indígenas. El modelo se copió para toda América Latina y llegó al Perú en el periodo de Fujimori (Investigador 1)

El neoliberalismo adopta una lógica funcionalista, promoviendo el multiculturalismo como una estrategia para reconocer y respetar las diferencias, pero con el propósito de neutralizar el fortalecimiento del movimiento indígena. Como señala Walsh, "la ola de reformas educativas y constitucionales de los 90 -las cuales reconocen el carácter multiétnico y plurilingüístico de los países e introducen políticas específicas para los indígenas y afrodescendientes- son parte de esta lógica multiculturalista y funcional" (Walsh, 2009, p. 4).

Este modelo de regulación social se materializa en la configuración de la *gobernanza*, cuyo mecanismo de control se basa en la identificación y localización de la población mediante documentación que acredita la identidad y regula el acceso a servicios como educación y salud. Esta estrategia responde

a la necesidad del Estado de hacer legible a la sociedad, como lo plantea Scott (1998).

En este contexto, la Constitución de 1993 no solo consolida un modelo económico, sino que también establece un marco constitucional que reconoce el carácter multiétnico y pluricultural del país dentro del proyecto neoliberal. Como explica Walsh, "abarcando a los sectores históricamente excluidos dentro del mercado -asegurando, con esta inclusión de los excluidos, su apaciguamiento- ha sido una estrategia clave de su proyecto" (Walsh, 2009, p. 7).

Una de las contradicciones más evidentes de la Constitución de 1993 es que, aunque reconoce la pluriculturalidad y el multilingüismo, su orden jurídico no reconoce a los pueblos indígenas como tales. En su lugar, la jurisprudencia peruana se refiere a comunidades campesinas en la sierra y comunidades nativas en la Amazonía, evidenciando una brecha entre el reconocimiento constitucional y la realidad legal (Oliart, 2003).

La caracterización de las comunidades indígenas las asocia principalmente a labores agrícolas, particularidades culturales y asentamientos territoriales específicos. Este tipo de clasificación responde a lo que Trouillot (2017) define como "efecto de identificación", un ordenamiento estatal—en ocasiones arbitrario—que busca facilitar la gobernanza. Sin embargo, "esta perspectiva excluye a grupos cuyos territorios no han sido delimitados y a los miembros emigrados o itinerantes de estas comunidades" (Oliart, 2003, p. 9).

La Constitución de 1993, en línea con las tendencias internacionales en reformas educativas multiculturales en América Latina, incorpora nominalmente la diversidad cultural y lingüística de los pueblos originarios. No obstante, al mismo tiempo desactiva cualquier posibilidad real de implementación de políticas educativas indígenas, reduciéndolas a medidas compensatorias y periféricas dentro de un sistema educativo dominado por propuestas monoculturales, estandarización, métricas y resultados.

El carácter compensatorio de la Educación Intercultural Bilingüe se refleja en el artículo 17 de la Constitución:

“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.” (Constitución Política del Perú, 1993, p. 7).

Aquí se expresa una visión patrimonialista de la cultura, donde la diversidad cultural y lingüística se concibe como un legado del pasado, digno de preservación pero sin un reconocimiento real de su valor en el presente ni de su aporte al desarrollo local, regional y nacional.

El fomento de la EIB y la preservación cultural carecen de una perspectiva crítica que exponga las asimetrías sociales, políticas, económicas y lingüísticas. Esto limita la lucha contra el racismo y la exclusión, mientras refuerza la supremacía del castellano sobre las lenguas originarias, cuya oficialidad se restringe a los territorios donde son predominantes. De este modo, se ignora la movilidad de los pueblos indígenas y se les relega a ámbitos rurales bajo una visión patrimonialista. Además, no se garantiza el uso social de las lenguas originarias más allá de espacios privados o comunitarios, ni su presencia efectiva en instituciones y servicios estatales.

La dimensión meramente declarativa de la diversidad cultural y lingüística en la Constitución Política del Perú de 1993 se refleja en el mínimo apoyo e inversión estatal en Educación Intercultural Bilingüe. Un claro ejemplo de ello fue la desactivación de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe en el Ministerio de Educación en 1996, reemplazándola por la Unidad de Educación Bilingüe Intercultural (UNEBI), subordinada a la Dirección Nacional de Educación Primaria, lo que redujo aún más su autonomía e impacto.

4.4 Clima de cambios: el fin del decenio

Tras el fin del gobierno de Alberto Fujimori y durante la transición liderada por Valentín Paniagua, la Unidad de Educación Bilingüe Intercultural recuperó su estatus como Dirección Nacional mediante el Decreto Supremo 018-2001-ED, del 4 de abril de 2001. En este contexto, se conformó un comité consultivo nacional, integrado por profesionales indígenas y no indígenas, y se inició un proceso de consulta nacional para la elaboración de una Política Nacional de

Lenguas y Culturas en Educación, que finalmente no llegó a concretarse. Sin embargo, el retorno a un régimen democrático permitió que la Educación Intercultural Bilingüe cobrara mayor visibilidad, trascendiendo los círculos especializados y los documentos normativos del Estado.

Se elaboró la Política Nacional de lenguas y culturas en educación fue el 2002. Eso nunca se llevó a la práctica, esa política nunca fue implementada y de ahí se volvió a desmembrar solamente educación bilingüe de lo intercultural. Pero la política era el marco que se necesita en el país pues estamos solo dirigiéndonos a indígenas y nada más. (Experta en EIB)

La falta de implementación de la Política de Lenguas y Culturas representó una oportunidad perdida para abordar la diversidad desde una perspectiva integral de Educación Intercultural, concebida como un proyecto político de país. La ausencia de debate y voluntad política permitió que la interculturalidad siguiera siendo vista como una propuesta compensatoria exclusiva para los pueblos indígenas.

No obstante, el contexto de cambio en el país impulsó la creación de diversas instancias que, aunque indirectamente, incluyeron la diversidad cultural y lingüística dentro de las políticas de Estado. Un ejemplo clave fue la conformación, en julio de 2002, del Acuerdo Nacional, un foro permanente orientado a la formulación de políticas de Estado basadas en participación, consulta y consenso, con el objetivo de promover el desarrollo sostenible y democrático. En su Política 3: Afirmación de la Identidad Nacional, se establece:

Nos comprometemos a consolidar una nación peruana integrada, respetuosa de sus valores, de su patrimonio milenario y de su diversidad étnica y cultural, vinculada al mundo y proyectada hacia el futuro (Acuerdo Nacional, 2002).

La creación del Acuerdo Nacional representó un avance cualitativo en la formulación de políticas de Estado y brindó respaldo a iniciativas de equidad y justicia social, incluidas aquellas relacionadas con la diversidad cultural y lingüística. Sin embargo, su carácter poco vinculante, junto con la fragmentación de las intervenciones sectoriales y el énfasis en la ejecución presupuestal dentro

de los ministerios, limitaron la posibilidad de implementar políticas educativas integrales y articuladas intersectorialmente para los pueblos indígenas.

A pesar de estas limitaciones, la visión expresada en el Acuerdo Nacional plantea una perspectiva relevante: reconoce la diversidad cultural y lingüística no solo como parte del legado histórico del país, sino también como un elemento clave en su proyección hacia el futuro, destacando su contribución a los procesos de desarrollo nacional.

El impulso democratizador de este periodo no solo dio lugar a instancias clave como el Acuerdo Nacional, sino que también promovió procesos de reforma del Estado, incluyendo la descentralización, el fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones, la articulación intergubernamental e intersectorial y la modernización de la gestión pública. Sin embargo, estos cambios no contaron con el impulso suficiente para generar una transformación estructural que garantizara políticas de equidad en la atención educativa para los pueblos indígenas, como señala el informe de la UNESCO y el Consejo Nacional de Educación en el documento *"Revisión de las políticas educativas 2000-2015"*.

Estos procesos de reforma no siempre estuvieron acompañados de una efectiva democratización en la toma de las decisiones. El modelo de crecimiento económico, basado en el desarrollo del mercado y la creciente participación pública en la vida política, a través de mecanismos de representación, consulta y voto, así como mediante instancias de participación, coordinación y vigilancia, no han logrado revertir los patrones de desigualdad y exclusión que afectan a un amplio sector de la población (UNESCO, CNE, 2017, p. 18).

A partir del Acuerdo Nacional, se generaron cambios significativos y políticas clave, como la Ley General de Educación N.º 28044, promulgada en julio de 2003, que propuso un nuevo modelo de relación entre la sociedad y el Estado (UNESCO, CNE, 2017). En cuanto a la educación de los pueblos indígenas, dos medidas resultaron especialmente relevantes: la declaración de la Educación Intercultural Bilingüe como principio rector del sistema educativo y el reconocimiento de la enseñanza de las lenguas originarias y el castellano como segunda lengua.

No obstante, pese a la importancia de esta ley, la EIB no trascendió el nivel discursivo y siguió siendo tratada como una propuesta especializada y restringida a los pueblos indígenas. En la práctica, se mantuvo una política segregacionista, sin integración real en el sistema educativo general. Así, las reformas sucumbieron al modelo de crecimiento económico, donde la diversidad cultural y lingüística quedó en la periferia de las políticas públicas (UNESCO, CNE, 2017).

En agosto de 2003, la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) presentó su informe final sobre la violencia política entre 1980 y 2000, evidenciando que los pueblos indígenas fueron los más afectados por el conflicto. En este contexto, el informe subrayó la necesidad de oficializar las lenguas originarias y garantizar su uso en las instituciones estatales, así como su dominio por parte de los funcionarios públicos en territorios donde estas lenguas predominan. Además, propuso el fortalecimiento del derecho consuetudinario, reconociendo los mecanismos tradicionales de administración de justicia. Sobre todo, planteó que la interculturalidad debe convertirse en una política de Estado, considerándola esencial para el desarrollo del país.

4.5 La Agenda común de políticas nacional regional 2011-2016

Este clima de cambios respecto a lo transitado durante la década de los 90, por lo menos en relación a la recuperación y fortalecimiento de las instituciones trajo consigo un clima favorable al desarrollo de las políticas de equidad que para el caso de educación encuentra en la Agenda común de políticas nacional regional 2011- 2016 promovida por el Consejo Nacional de Educación un contexto importante y favorable para el posicionamiento de las políticas de Educación Rural y Educación Intercultural Bilingüe.

Esa condición es la que hizo posible que entraran estas otras políticas, o sea esa posibilidad de dialogar desde la perspectiva de equidad de atender a los vulnerables, marginados o excluidos lo que hace posible es que los funcionarios regionales y miembros de sociedad civil empiecen a dialogar en la perspectiva de quienes son los que están afuera y que es lo que tenemos que hacer, el punto culminante de esa tarea

es la agenda, pero la agenda se construye no en la perspectiva del consejo sino se construye en la perspectiva del proceso electoral. (Consultor en educación)

La idea de que la agenda común nacional-regional de políticas se construye principalmente a partir del proceso electoral, y no solo desde las disposiciones del Consejo Nacional de Educación (CNE), se refuerza con la participación de diversas instituciones en la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización, adscrita al CNE. Entre ellas, destacó la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, que desde su rol como espacio clave de concertación de políticas sociales, también promovía las agendas de gobernabilidad, articulando esfuerzos en distintos niveles de gobierno.

(...) Al construir la agenda, la mesa interinstitucional estableció las políticas prioritarias, centradas en los sujetos: lo rural, los pueblos originarios y la infancia. Tras las elecciones, se alinearon oportunidades políticas, técnicas y sociales, y quienes participaron en la agenda llegaron al ministerio, conformando un equipo proveniente de la propia mesa. A partir de 2011, el ministerio tomó la delantera, convirtiéndose en un espacio clave de decisión y discusión. Se consolidó un equipo de gestión alineado en perspectiva, enfoque y sentido. Aunque hubo ajustes, el proceso funcionó, y uno de los mayores desafíos fue la implementación de la EIB. (Consultor en educación)

A diferencia de políticas previas como la Política de Educación Bilingüe Intercultural de 1989 y la Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural de 1991, la Agenda Común Nacional-Regional se formula dentro del marco de la nueva gestión pública, ya incorporada en la organización del Estado. No se limita a enunciados y lineamientos generales, sino que integra el ciclo completo de gestión, incluyendo diseño, planificación estratégica, implementación, monitoreo y evaluación.

Esta metodología otorga un enfoque técnico a la formulación de políticas y prioriza indicadores como los logros de aprendizaje, tanto en la educación rural como en la Educación Intercultural Bilingüe. Sin embargo, no considera las desigualdades estructurales entre estudiantes de contextos urbanos, rurales e indígenas. En el caso de la EIB, el diagnóstico se centra en el acceso y los

resultados académicos de los estudiantes indígenas, especialmente en la educación primaria.

Este nuevo enfoque otorga a la evidencia estadística y los sistemas de información un peso inusitado como criterios de objetividad y rigor técnico. La estadística se convierte en el eje que sostiene el andamiaje conceptual detrás de las políticas públicas. No obstante, como advierte Gupta, "poseer más estadísticas detalladas no siempre se corresponde con un mejor conocimiento acerca del sujeto de escrutinio" (Gupta, 2017, p. 256).

La cuantificación de información es clave para la formulación de políticas dentro de la Nueva Gestión Pública, donde la estadística opera como herramienta central para la "gobernanza", o en términos de Foucault (2004), como un elemento de la Biopolítica. Sin embargo, esta *tiranía de los números* evidencia cómo las políticas públicas, incluidas las dirigidas a los pueblos indígenas, se estructuran sobre técnicas de clasificación, ubicación, enumeración y cálculo. Esta lógica económica presenta los modelos de gestión como objetivos, rigurosos y neutrales, es decir, despolitizados, lo que facilita su aparente aplicabilidad universal.

La Agenda de Políticas Nacional-Regional se aleja de enfoques meramente declarativos o argumentaciones idealizadas, apostando por estrategias y rutas concretas de implementación. Sin embargo, su aplicación se ve limitada por la voluntad política y las prioridades estatales, que suelen centrarse en resultados de corto plazo, restringiendo el alcance de estas iniciativas. Un aspecto clave de la agenda es el énfasis en el enfoque de derechos, afirmando que "la EIB se constituye como un derecho de todos los niños, niñas y adolescentes peruanos de las diversas culturas, y una obligación de un Estado comprometido con la convivencia democrática" (Agenda de Políticas Nacional-Regional 2011-2016, CNE, 2011, p. 30).

Esta declaración reconoce la existencia de sujetos de derecho, en este caso, los estudiantes de pueblos indígenas, y señala al Estado como garante de su cumplimiento. Desde esta perspectiva, la exigencia de que el Estado asuma su

responsabilidad en la Educación Intercultural Bilingüe se plantea de manera más contundente.

Además, la Agenda Nacional-Regional resalta la preocupación por la cobertura educativa, proporcionando datos sobre los niños indígenas que han abandonado o quedado fuera del sistema educativo, especialmente en el nivel secundario. Al respecto, el documento señala lo siguiente:

La situación es aún más dramática si se toma en cuenta que la tasa de cobertura entre niños y adolescentes indígenas disminuye a medida que se incrementa la edad. La insuficiente y poco pertinente oferta educativa secundaria, las distancias y los riesgos en su recorrido, la precaria situación económica de muchas familias y determinados patrones culturales inciden en el abandono progresivo de la educación secundaria, en particular de las niñas y adolescentes mujeres. (Agenda de políticas Nacional – Regional 2011-2016, CNE, 2011, p. 31).

A diferencia de políticas anteriores, este documento carece de definiciones clave como interculturalidad, fortalecimiento de la identidad, preservación de lenguas originarias y lucha contra la exclusión y el racismo en un país intercultural. Su enfoque es más técnico que político, priorizando objetivos medibles y monitoreables, como la cobertura educativa y la mejora en los aprendizajes. En este sentido, su principal preocupación es garantizar que “los niños, las niñas y los adolescentes (de 0 a 18 años) de diversas culturas y hablantes de una lengua distinta del castellano, de ámbitos urbanos y rurales, mejoren sus aprendizajes a través del acceso a una EIB de calidad” (Agenda de Políticas Nacional – Regional 2011-2016, CNE, 2011, p. 32).

Para lograr estos objetivos se plantea definir con cifras la oferta y demanda en EIB junto con un conjunto de medidas como:

Contar con cifras claras y actualizadas sobre la demanda y oferta de EIB desagregadas a nivel regional, distrital, por pueblo indígena y lengua, por ámbito (urbano / rural).

Definir concertadamente criterios de una escuela EIB de calidad, costos y planes de formación docente, producción de materiales, desarrollo curricular y participación comunitaria. (Agenda de políticas Nacional – Regional 2011-2016, CNE, 2011, p. 32).

La Agenda de Políticas Nacional-Regional 2011-2016 define una estrategia con seis componentes clave: formación y contratación docente en EIB, desarrollo curricular y propuesta pedagógica, producción de materiales y revitalización de lenguas originarias, participación comunitaria e indígena, investigación aplicada y gestión descentralizada (CNE, 2011). Además, recomienda el diseño de una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe junto con mecanismos para su implementación y supervisión.

Esta agenda no solo prioriza la equidad y el cierre de brechas en educación, sino que también logra posicionar estas políticas dentro del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2012-2016 del Ministerio de Educación, gracias a la llegada de sus impulsores a la gestión pública.

Sin embargo, en este proceso, la propuesta original se fragmenta. La estructura compartimentada del Ministerio de Educación, donde cada dirección maneja de forma aislada la formación docente, gestión descentralizada, currículo y participación comunitaria, dificulta la integración de la diversidad cultural y lingüística como una prioridad transversal. Así, la EIB vuelve a quedar relegada a una sola dirección especializada, sin incorporarse en la planificación general del sector.

Aunque la llegada de especialistas en descentralización al ministerio promovió ciertas reformas, la EIB no tuvo un respaldo claro más allá de un aumento presupuestal. En lugar de convertirse en una política integral, quedó limitada a la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe, tratada como una especialidad en lugar de un eje estructural. Además, bajo el concepto de equidad, se agrupó junto con políticas de inclusión, educación rural y atención a estudiantes sin acceso a servicios educativos, diluyendo su importancia.

No obstante, el fortalecimiento de la sociedad civil y la apertura a la participación tras el retorno a la democracia permitieron impulsar el derecho de los pueblos indígenas a una educación con pertinencia cultural y lingüística. Organizaciones como las que formularon la Agenda Común de Políticas Nacional-Regional 2011-2016 y el Grupo Impulsor Rural, con el apoyo de UNICEF y otras entidades de cooperación internacional, lograron promover acciones clave, como la

elaboración del Informe Defensorial N.º 152, consolidando la demanda por escuelas bilingües de calidad.

En este proceso, UNICEF se sumó como un actor clave, fortaleciendo el trabajo en educación rural y dándole un enfoque bilingüe. El grupo impulsor por la educación rural llegó a reunir unas 30 instituciones con cierto peso en la sociedad civil. Ante el obstáculo de la nota 14 y la falta de respuesta del Estado, consideramos demandarlo. Fuimos al ministerio y a la DINEBI, pero nos ignoraron, dejando claro que el tema no les interesaba. Entonces, acudimos a la Defensoría del Pueblo, que nos orientó hacia otras vías, dando inicio a la formulación del informe defensorial. (Ex miembro de la Mesa Interinstitucional de gestión descentralizada CNE)

Aunque el informe defensorial N.º 152 constituye una hoja de ruta para el desarrollo posterior de la Educación Intercultural Bilingüe, se instala y da cuenta de un aparato conceptual o tecnología de gobierno que ordena el mundo social y natural convirtiéndose en “una razón en sí misma” (Málaga y Ulfe, 2021, p. 154). Es decir, una particular racionalidad que ya instalada en el sentido común se asume como incuestionable.

Desde esta perspectiva, la educación para los pueblos indígenas se aborda principalmente desde la lógica de los servicios educativos estatales, priorizando aspectos como cobertura, logros de aprendizaje, acceso a materiales y evaluación de resultados mediante pruebas estandarizadas. Sin embargo, se deja de lado las concepciones propias de los pueblos indígenas, sus diversas nociones de bienestar y los significados que ellos mismos otorgan a la educación.

4.7 ¿La EIB como política de Estado?

Desde la *Agenda Común de Políticas Nacional-Regional 2011-2016* hasta el *Informe Defensorial N.º 152*, la Educación Intercultural Bilingüe ha adoptado el modelo y la tecnología de gobierno del Estado para formular e implementar sus políticas. En este proceso, se ha alineado con los principios de la nueva gestión pública, que utiliza modelos lógicos para estructurar la realidad desde una racionalidad instrumental, predominantemente económica. Su objetivo es “ordenar y estandarizar la complejidad social, natural e incluso conceptual”.

Como señala Scott (1998, p. 2), esta lógica busca simplificar las funciones del Estado y facilitar la gobernanza.

Siguiendo esta tendencia, entre 2013 y 2014 se formuló el Primer Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, diseñado como un instrumento de gestión para organizar las intervenciones de la dirección encargada del tema, siguiendo en gran medida las recomendaciones del Informe Defensorial N.º 152.

Este documento se alinea, al menos metodológicamente, con los paradigmas de la planificación estratégica ya institucionalizados en el Estado. Con base en la mejora de los sistemas de información de la EIB (registro de docentes e instituciones educativas EIB), se elaboró un diagnóstico de la situación hasta ese momento, estructurado en componentes como la caracterización de escuelas EIB, acceso y cobertura, propuesta curricular y formación docente, en el marco de un proceso participativo y de consulta.

Aunque en la actualidad el MINEDU, a través de la DIGEIBIR ya cuenta con una base de datos, se requiere avanzar en la construcción de un sistema de información para la toma de decisiones. Se cuenta con un Registro de IIEE de EIB y EIRL (Registro de Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe y de Educación Intercultural de Revitalización Lingüística) y con un Registro de Docentes Bilingües, ambos en proceso de consolidación y que deben ser actualizados permanentemente. Sin embargo, se requiere contar con información más precisa sobre los diversos escenarios socio y psicolingüísticos que existen en el país, y que en los últimos años han ido cambiando la configuración en las zonas rurales y urbanas (Plan Nacional EIB, 201, p. 31)

Según la Resolución Ministerial N.º 630-2013-ED, se crea el Registro Nacional de Instituciones de Educación Intercultural Bilingüe, el Registro de Instituciones Educativas de Educación Intercultural y el Registro Nacional de Docentes Bilingües de Lenguas Originarias del Perú, bajo la gestión de la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural, dependiente del Viceministerio de Gestión Pedagógica (RM N.º 630-2013-ED).

Esta normativa también establece una norma técnica que define los procedimientos de registro y criterios de identificación, resaltando la predominancia del componente lingüístico no solo en la educación EIB, sino también en la definición de la identidad étnica. Esto genera un sesgo que reduce

la identidad exclusivamente al idioma, dejando en segundo plano otros elementos culturales.

Asimismo, refuerza la idea propuesta por Scott (1998) sobre el efecto de "legibilidad", en el que el Estado simplifica realidades complejas para hacerlas más manejables dentro de su marco de gobernanza. En este caso, el Estado tiene la última palabra sobre qué instituciones pueden ser reconocidas como IIEE EIB y cuáles no.

La RM N.º 630-2013-ED establece dos criterios de identificación para el reconocimiento de las IIEE EIB:

1. Criterio lingüístico: Evalúa la predominancia de la lengua originaria como lengua materna, así como los distintos niveles de dominio tanto de la lengua originaria como del castellano.
2. Criterio de auto adscripción: Aunque se esperaría una diversidad de factores para la adscripción a un pueblo indígena—como la vinculación territorial, memoria colectiva, sentido de pertenencia, costumbres y saberes compartidos—el lenguaje sigue siendo el factor predominante.

Una situación similar ocurre con la definición de las Instituciones Educativas Interculturales Bilingües y las Instituciones Educativas Interculturales. En el primer caso, queda claro que una IIEE EIB atiende a estudiantes de pueblos indígenas cuya lengua materna es una lengua originaria y donde el castellano se enseña como segunda lengua, incorporando los saberes de las culturas locales y otros horizontes culturales en el proceso educativo.

En contraste, la definición de las instituciones educativas interculturales resulta más problemática, ya que no se concibe la interculturalidad como un principio rector de todo el sistema educativo peruano. En lugar de integrarse en todas las instituciones para combatir estereotipos, prejuicios y el racismo estructural, así como para valorar la diversidad como eje del desarrollo, la interculturalidad se restringe nuevamente al componente lingüístico. Esto limita su alcance a la enseñanza en lengua originaria o castellano como segunda lengua, en lugar de promover un enfoque más amplio e inclusivo.

El documento establece que el funcionamiento de una Institución Educativa Intercultural (IEI) y una Institución Educativa Intercultural Bilingüe es similar, diferenciándose únicamente en que, en las primeras, la lengua originaria se enseña como segunda lengua, mientras que en las IIEE EIB, el castellano cumple este rol. Además, se plantea que, "a mediano plazo y en la medida que los estudiantes logren un manejo adecuado de la lengua originaria, estas IIEE EIB pueden llegar a convertirse en IIEE EIB" (RM N.º 630-2013-ED).

Sin embargo, en el marco de la Ley General de Educación, la aspiración debería ser la inversa: lograr que todas las instituciones educativas del país sean interculturales. En la práctica, la dinámica social ha transformado el mapa tradicional de la EIB, y, a diferencia de lo planteado en la RM N.º 630-2013-ED, entre 2015 y 2016 la demanda creció significativamente hacia las Instituciones Educativas de Revitalización Lingüística (donde los estudiantes tienen el castellano como primera lengua), en detrimento de las IIEE EIB clásicas.

Tabla N.º 5

IIEE EIB de la EBR por forma de atención: 2012- 2016					
Forma de atención	2012	2013	2014	2015	2016
EIB	14,738	15,697	16,689	19,321	16,763
EIRL	2,713	3,115	3,286	5,630	9,344
Total	17,451	18,812	19,975	24,951	26,107

Fuente: Registro Nacional de IIEE EIB - 2012 2016

Esta tendencia sigue en aumento año tras año. No obstante, los límites de esta investigación permiten analizar los cambios solo hasta 2016.

Por otro lado, el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe se alinea con la nueva gestión pública, adoptando un enfoque técnico en la formulación de políticas y gestión educativa. Su carácter "técnico" se refleja en el uso de lenguaje especializado y la priorización de procesos como la planificación estratégica, gestión presupuestal y modelos de gestión. Además, la adopción del marco lógico como herramienta central permite estructurar la implementación, monitoreo y evaluación de la EIB, asegurando coherencia en su desarrollo.

El modelo de gestión pública de las diversas instancias estatales se caracteriza por

operar en base a un conjunto de normas y procedimientos centrados en sistemas rígidos de control que buscan el cumplimiento de una ejecución presupuestal transparente y orientada a resultados, pero que muchas veces termina siendo el principal obstáculo para lograr los objetivos pedagógicos. A esto se suma las limitadas capacidades instaladas en los organismos del Estado para planificar y conducir los procesos administrativos que deben conllevar a una mejor gestión pedagógica (Plan Nacional EIB, 2014, p. 31)

Como instrumento de gestión, el Plan Nacional de EIB tiende a diluir su dimensión política, dejando en segundo plano la reivindicación de la diversidad cultural, la preservación y fortalecimiento de las lenguas originarias, y el reconocimiento de la identidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas.

Desde esta perspectiva, la educación y la escuela pierden su carácter reflexivo, dialógico y transformador, en el sentido de Freire, para convertirse en un modelo de provisión de bienes y servicios. En este marco, las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) dejan de gestionar la educación desde la comprensión de las necesidades del territorio, y pasan a desempeñar un rol meramente administrativo, centrado en el monitoreo, supervisión y cumplimiento de indicadores y metas, bajo una lógica operativa del servicio educativo.

Las DRE y UGEL son las entidades del sector encargadas de tomar decisiones respecto a la provisión de bienes y servicios. Son responsables de diseñar y llevar a cabo labores de supervisión, monitoreo y acompañamiento pedagógico a las IIEE y maestros EIB, pero en la mayoría de los casos no cumplen adecuadamente dicha función por lo antes señalado además de la falta de recursos económicos, logísticos y de personal. La mayoría de las instancias han transitado de la asistencia técnica pedagógica, control y supervisión a la concentración operativa, administrativa y financiera que en vez de agilizar termina por asfixiar el servicio. (Plan Nacional EIB, 2014, p. 31)

Si comparamos los objetivos de las políticas de 1989 y 1991—centrados en la identidad nacional, la unidad en la diversidad, la revalorización de las lenguas y culturas originarias y la interculturalidad como principio rector del sistema educativo—con el enfoque actual, se observa un cambio drástico hacia la gestión del servicio y la mejora de los logros de aprendizaje. Este giro deja de lado el análisis de las relaciones estructurales y asimétricas que afectan a los

estudiantes indígenas, sin abordar de manera integral problemas como el racismo y la exclusión en el país.

Por ejemplo, el Plan Nacional de EIB de 2014 prioriza la calidad educativa, la mejora de aprendizajes y la consolidación de la identidad cultural (Plan Nacional EIB, 2014). Se alinea así con las prioridades del sector educación y con los discursos sobre la calidad del servicio, propios de la nueva gestión pública. Sin embargo, el concepto de identidad cultural queda reducido a un enunciado general, sin definir cómo consolidarla ni cómo abordar las inequidades que plantea la interculturalidad crítica, contradictoriamente asumida por el Ministerio de Educación.

Además, el Plan Nacional de EIB 2014 se presenta como un instrumento de planificación estratégica con proyección hasta 2021. No obstante, aunque contaba con registros de docentes y de instituciones educativas EIB, estos no formaban parte de los sistemas oficiales del sector educación. Esto reforzó la percepción de la EIB como una oferta especializada y compensatoria exclusiva para pueblos indígenas, en contradicción con la Ley General de Educación, que plantea su incorporación en todo el sistema educativo peruano.

Por estas razones, más que una política de Estado, el Plan Nacional de EIB operó principalmente como un instrumento de gestión interna de la DIGEIBIR. Si bien permitió avances en la normalización de lenguas originarias, la producción de material educativo y el desarrollo docente, no logró articularse con otros niveles de gobierno ni con instancias regionales y locales como las DRE (Direcciones Regionales de Educación) y UGEL (Unidades de Gestión Educativa Local). En consecuencia, la EIB quedó confinada dentro de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, con escasa incidencia en el conjunto del sistema educativo.

4.8 La política Nacional de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe

Con la aprobación del Decreto Supremo N°006-2016-MINEDU de junio del 2016, el país cuenta con una nueva política EIB, denominada “Política Sectorial de

Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe”. Es decir, transcurrieron 25 años para contar con una nueva política de EIB, esta vez en un contexto distinto y en apariencia favorable.

El 2012 se conformó la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (CONEIB) instancia que agrupa a las principales organizaciones indígenas de carácter nacional, se mejoró el proceso de elaboración y distribución de materiales educativos en lenguas originarias, se impulsó el proceso de normalización lingüística, se elaboró el registro de docentes y de instituciones educativas EIB y se incrementó considerablemente el presupuesto para la DIGEIBIR.

Basándose en los avances previos y en las recomendaciones del Informe Defensorial N.º 152, se aprobó la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe. Esta política expresa la intención de posicionar la interculturalidad como parte del sistema educativo peruano, en concordancia con la Ley General de Educación, y de consolidar la Educación Intercultural Bilingüe como un modelo de atención diferenciada para estudiantes de pueblos indígenas y originarios. Sin embargo, aún queda por evaluar su impacto y nivel de implementación.

La Política Nacional de EIT-EIB de 2016 establece tres enfoques transversales: derechos, género e interculturalidad. Sin embargo, resulta contradictorio que la interculturalidad sea considerada tanto un enfoque como un eje de implementación en todo el sistema educativo. En la práctica, los enfoques suelen funcionar como marcos orientadores con aspiraciones generales, pero no necesariamente se traducen en medidas concretas dentro de la implementación de políticas educativas

Asimismo, la política de 2016 promueve el diálogo intercultural y la valoración de la diversidad cultural y lingüística, pero se aleja de la interculturalidad crítica, que visibiliza las condiciones estructurales de exclusión de los pueblos indígenas. Como señala Walsh (2008), esta postura tiende más a la administración de la diferencia dentro del status quo, en lugar de desafiar las relaciones de poder que

perpetúan la desigualdad.

Aunque la política plantea la interculturalidad como eje central, desde una perspectiva crítica, su alcance es limitado. No cuestiona las estructuras de poder ni las condiciones históricas de exclusión, centrándose en el reconocimiento de la diversidad sin problematizar las bases del sistema que genera exclusiones. Esto podría generar el riesgo de un diálogo superficial sobre la diversidad, que resulte funcional al Estado o, en el mejor de los casos, insuficiente para transformar las desigualdades de fondo.

Al hacer un análisis crítico del discurso de la Política Nacional de EIB y de la Política de lenguas actual y cuando miras todo el tema del primer documento que salió respecto la propuesta pedagógica EIB te das cuenta de que el sustento es de un enfoque intercultural crítico. Este enfoque intercultural crítico se pierde luego en el sustento a la Política. Ahí mea culpa nosotros, cuando se pierde completamente, yo casi me termino jalando los pelos, dije ¡pero en qué momento!, ¡que paso acá! Si lo comparas con la ley de lenguas originarias, ahí ya está mucho más explícita la interculturalidad crítica. Y si retrocedes más, los lineamientos de EIB que se hicieron con Modesto en el 2005, esos lineamiento si tú los lees, hoy en día te vas a dar cuenta que tenían esta mirada de interculturalidad crítica. Entonces yo no tengo una mirada en la que se contrapone el estado a una mirada intercultural crítica necesariamente porque pienso que hay ejemplos de estados que están impulsando formas mucho más autónomas de la autodeterminación, como Nueva Zelanda. (EX funcionaria de Cooperación Internacional)

En la práctica, aunque la Política de EIT-EIB busca promover el diálogo intercultural, su implementación dentro de una estructura estatal centrada en la medición, eficiencia y resultados limita la adopción de acciones concretas en el aula para su desarrollo. Así, la construcción de una sociedad integrada en la diversidad y la promoción de relaciones simétricas entre culturas a través del diálogo intercultural y el intercambio de saberes permanecen en un plano aspiracional. Mientras tanto, la gestión sigue enfocada en aspectos más operativos, como la producción de materiales, la normalización lingüística y la creación de sistemas de registro de docentes e instituciones educativas.

Los principios rectores que orientan la política son los siguientes

- La educación intercultural respeta la identidad cultural del educando, impartiendo a todos una educación de calidad que se adecue y adapte a su cultura.
- La educación intercultural enseña a cada educando los conocimientos, actitudes y competencias culturales necesarias para que puedan participar plena y activamente en la sociedad.
- La educación intercultural enseña a todos los educandos los conocimientos, actitudes y competencias culturales que les permiten contribuir al respeto, el entendimiento y la solidaridad entre individuos, entre grupos étnicos, sociales, culturales y religiosos y entre naciones. (Política sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, 2016, p.15)

Subrayamos algunas de las ideas fuerza expresadas en los principios rectores: el respeto a la identidad de los estudiantes, acceso a una educación de calidad, desarrollo de competencias culturales, entendimiento y solidaridad entre individuos, grupos étnicos y naciones. Si bien es cierto, los principios expresan una visión aspiracional de la política, algunas de las ideas fuerza bordean la generalidad puesto que no vienen acompañadas de una definición operacional como por ejemplo las implicancias de una educación de calidad en el caso de la Educación Intercultural Bilingüe, o la definición de competencias interculturales y su ruta de desarrollo como parte de las políticas y orientaciones pedagógicas provistas por el sector educación.

De manera similar, la idea de entendimiento y solidaridad entre individuos, grupos étnicos y naciones, planteada en la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe (2016), se alinea más con los ideales del multiculturalismo que con los de la interculturalidad crítica. Esto se debe a que no visibiliza las relaciones de inequidad, asimetría y discriminación estructural que limitan un diálogo intercultural en condiciones de equidad dentro de un verdadero proyecto político intercultural para el país (Zizek, 1988; Walsh, 2002; Tubino, 2005).

Esta idea se reafirma en el capítulo sobre las orientaciones para el tratamiento de la interculturalidad en el ámbito socio educativo en el que se menciona lo siguiente.

En tal sentido, las acciones directas sobre los grupos históricamente discriminados

fortalecen relaciones simétricas basadas en el desarrollo de la autoconfianza, el reconocimiento y la valoración cultural de estos pueblos, que pasa por la sensibilización para la tolerancia en la sociedad peruana y de la generación de oportunidades de aprendizaje de estas culturas y de la población nacional. (Política sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, 2016, p.18)

El concepto de *relaciones simétricas* en este contexto puede resultar problemático si no se analiza críticamente. La simetría entre el Estado, la sociedad y los pueblos indígenas no se logra solo a través de acciones directas o programas de inclusión, sino que requiere una transformación profunda de las estructuras estatales en el marco de una reforma del Estado.

Un aspecto clave en este debate es la idea de sensibilizar a la sociedad peruana para la *tolerancia* hacia los pueblos indígenas. Sin embargo, desde la perspectiva de la interculturalidad crítica, el concepto de *tolerancia* es problemático, ya que implica un reconocimiento pasivo de la diferencia, sin un compromiso real con la igualdad o la justicia social. Así, el enfoque adoptado en la política se orienta hacia la *administración de la diferencia*, es decir, la gestión de la diversidad sin modificar las jerarquías de poder existentes.

En este sentido, la referencia a la valoración, autoconfianza y reconocimiento de los pueblos indígenas se basa más en la sensibilización y tolerancia de la sociedad mayoritaria que en el reconocimiento pleno de sus derechos y su valía intrínseca. Si bien es posible que esta formulación no haya sido intencional en el documento de política, sí evidencia que la interculturalidad aún estaba en un proceso de maduración, buscando ampliarse más allá de los pueblos indígenas, pero sin cuestionar profundamente las estructuras de exclusión que los afectan.

Una idea similar se repite en el mismo capítulo cuando se menciona que

Sí asumimos que la educación intercultural debe enseñarse, surge la necesidad de desarrollar metodologías participativas que permitan su apropiación vivencial y teórica. Esto implica que la propuesta de EIT se desarrolle desde propuestas curriculares teóricas, como habilidades blandas intra e interpersonales que promuevan la tolerancia mutua, la autoconfianza, el respeto, la comunicación asertiva, entre otras, que se articularán en competencias interculturales. (Política sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, 2016, p.18)

El párrafo refleja un esfuerzo significativo por incorporar la interculturalidad en la educación peruana mediante metodologías participativas y el desarrollo de habilidades blandas. Sin embargo, este enfoque sigue anclado en una interculturalidad funcional, sin visibilizar las relaciones de poder que perpetúan las exclusiones. Si bien el desarrollo de competencias interculturales es clave, para que sean realmente efectivas deben ir más allá del respeto y la tolerancia, incorporando una conciencia crítica sobre las desigualdades estructurales y el racismo histórico que afectan a los pueblos indígenas en el Perú.

Un enfoque más transformador de la interculturalidad debería complementar las habilidades blandas con un análisis crítico del contexto histórico, político y económico en el que se desarrollan las relaciones interculturales. En este sentido, las metodologías participativas y el currículo deberían reflejar con mayor claridad los conocimientos, saberes y aportes de los pueblos indígenas a la identidad nacional.

El enfoque adoptado reafirma la idea de tolerancia y respeto mutuo, pero lo hace delegando la responsabilidad del diálogo intercultural a los individuos, a través del currículo y el desarrollo de habilidades intra e interpersonales, en lugar de exigir una transformación estructural en el sistema educativo. En otras palabras, la implementación y desarrollo de una política intercultural recae en las personas y no en el Estado y sus sistemas de gestión, planificación, organización y presupuesto, los cuales, en la lógica de la gestión pública, se asumen como universales, neutrales y aplicables a todo el país, sin considerar la diversidad cultural y lingüística.

En la misma línea, cuando el documento aborda la dimensión de la ciudadanía, insiste en "la demanda y promoción del diálogo, la convivencia y la tolerancia mutua a partir de espacios de participación estudiantil y comunal, que a su vez permitan el ejercicio de una convivencia democrática intercultural" (Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, 2016, p. 20). Esta formulación reproduce los postulados del multiculturalismo en lugar de adoptar un enfoque de interculturalidad crítica. Además, en algunos momentos la política parece asumirse como multicultural en lugar de intercultural, bajo la

idea errónea de que lo multicultural es un paso previo para alcanzar la interculturalidad.

“Las políticas de EIT-EIB complementarias proponen acciones para una multiculturalidad a fin de posibilitar la interculturalidad en los procesos educativos. En tal sentido, la multiculturalidad es el peldaño que nos permite sentar las bases para la interculturalidad. (Política sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, 2016, p. 20)

Al abordar la multiculturalidad como un peldaño para la interculturalidad se podría correr el riesgo de establecer una relación jerárquica innecesaria, sugiriendo un primer paso “inferior” en una jerarquía de enfoques educativos. Con ello se trivializa la importancia de la verdadera interacción cultural y la deliberación sobre la exclusión, el racismo, las relaciones de poder, que la interculturalidad crítica busca hacer visibles desde el punto de partida.

Desde la interculturalidad crítica, se puede argumentar que las políticas de educación no deberían conformarse con establecer una base multicultural como un fin en sí mismo. En lugar de eso, deben centrarse desde el inicio en la construcción de una verdadera interculturalidad que no solo reconozca la diversidad cultural, sino que también promueva la justicia social y el empoderamiento de todas las culturas involucradas. Desde esta perspectiva las políticas de EIT-EIB deben evitar quedarse en un enfoque multicultural limitado y deben aspirar directamente a una interculturalidad que sea crítica y transformadora.

Con ello, a pesar del avance innegable de la Educación Intercultural Bilingüe en este periodo resulta claro que existe todavía una ambigüedad conceptual que acompaña la formulación y desarrollo de la política de educación intercultural con el riesgo de reafirmar una mirada compensatoria sobre la EIB, subrayando a su vez las limitaciones para el fortalecimiento y desarrollo de un proyecto intercultural como país al menos desde la estructura estatal.

La Política Nacional del 2016 elabora una definición de la Educación Intercultural para todos y de la Educación Intercultural Bilingüe resaltando la atención de la

diversidad en el sistema educativo para el caso de la EIT y la atención educativa a los pueblos originarios en el caso de la EIB.

Figura N.º 2



Elaborado por: MINEDU, 2016

En esta lógica, la Educación Intercultural para todos apuesta por la construcción de identidades plurales desde la afirmación de la identidad propia la cual debe construirse en relación con lo culturalmente diverso y la Educación Intercultural Bilingüe abordaría el tratamiento pedagógico de la cultura y la lengua en los estudiantes pertenecientes a los pueblos indígenas. Ambas aportando al ejercicio de la ciudadanía intercultural.

La redacción parece más una visión aspiracional que una definición concreta, pues expresa lo que se espera alcanzar en lugar de lo que realmente existe, especialmente en relación con la Educación Intercultural para todos. Además, el concepto de diversidad en el sistema educativo es demasiado amplio, ya que va más allá de lo cultural y lingüístico, e incluye otras dimensiones como la educación para niños con discapacidades o la diversidad sexual.

A pesar de estas limitaciones, considerar la Educación Intercultural para todos como marco para el desarrollo de la EIB, en línea con la Ley General de Educación, es un avance que reafirma lo planteado en la política de 1991. Sin embargo, si bien impulsa la interculturalización de la educación desde lo

pedagógico, no plantea la necesidad de transversalizar la interculturalidad en la gestión pública, es decir, en los modelos de gestión estatal de las políticas educativas.

En consecuencia, aunque la Educación Intercultural para todos está presente en la normativa, carece de una estrategia clara para su implementación y queda relegada a formulaciones políticamente correctas sin impacto real. Mientras tanto, la EIB sigue siendo una propuesta focalizada y, en muchos casos, compensatoria para los pueblos indígenas, con débil articulación y escaso reconocimiento dentro de las prioridades del Ministerio de Educación.

La Política sectorial de Educación Intercultural para todos y Educación Intercultural Bilingüe plantea como finalidad.

Garantizar aprendizajes pertinentes y de calidad en los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores de todo el Perú, desde el reconocimiento y valoración positiva de la realidad socioambiental y la diversidad cultural y lingüística que caracteriza al país, que contribuyan a la formación de ciudadanos y ciudadanas protagonistas y en la construcción de un proyecto colectivo de sociedad democrática y plural con igualdad de género. (Política sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, 2016: p. 55)

El párrafo plantea una visión ambiciosa y necesaria para la educación en el Perú, destacando la diversidad, la igualdad de género y la formación de ciudadanos activos. Sin embargo, su implementación enfrenta grandes desigualdades estructurales dentro del sistema educativo.

Aunque la política enfatiza la necesidad de aprendizajes pertinentes y de calidad, y busca una educación que refleje la diversidad cultural, lingüística y de género, desde una perspectiva crítica, no se analiza si las condiciones estructurales y las políticas educativas actuales permiten alcanzar estos objetivos de manera efectiva.

La política considera también los siguientes objetivos.

Orientar, articular e impulsar el desarrollo de competencias interculturales en niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores del país, a

través de la transversalización del enfoque intercultural en todas las etapas, niveles y modalidades del sistema educativo peruano.

Brindar un servicio educativo relevante y pertinente, que garantice la mejora de los aprendizajes de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores, pertenecientes a los pueblos originarios a través de la implementación de una educación intercultural y bilingüe en todas las etapas, niveles y modalidades del sistema educativo peruano. (Política sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, 2016, p. 55)

La Política Sectorial de EIB de 2016 representa un esfuerzo significativo para garantizar una educación inclusiva y pertinente para los pueblos originarios del Perú. Su intención de transversalizar el enfoque intercultural en todos los niveles y modalidades del sistema educativo es ambiciosa y necesaria, ya que reconoce la diversidad del país. Sin embargo, enfrenta grandes desafíos en su implementación debido a las desigualdades estructurales y la falta de recursos adecuados.

El concepto de "servicio educativo relevante y pertinente" es clave para que los estudiantes indígenas se sientan representados y valorados. No obstante, la relevancia educativa no se logra solo con la traducción de materiales o la enseñanza de lenguas indígenas, sino mediante el reconocimiento de los conocimientos indígenas como formas legítimas de saber y la participación activa de las comunidades en la creación de programas educativos. La educación debe fomentar el diálogo, el respeto mutuo y la transformación social, pero el mayor desafío de la política radica en equilibrar sus ideales con su implementación real.

A diferencia de las políticas de 1989 y 1991, que enfatizaban la identidad nacional, la revalorización de las culturas autóctonas y la interculturalidad como eje del sistema educativo, la política de 2016 se centra en la mejora de los aprendizajes, la valoración de la diversidad cultural y lingüística, y la formación de una ciudadanía democrática y plural.

Aunque cada política responde a un contexto y momento específico en el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe, el cambio de enfoque en la política de 2016 es evidente. A diferencia de sus predecesoras, esta se enfoca

en lo que puede garantizarse desde la escuela, priorizando aprendizajes pertinentes y de calidad. Aunque mantiene la apuesta por la valoración de la diversidad cultural y lingüística, sus objetivos son más concretos y alcanzables, con planes de implementación más definidos.

Sin embargo, algunos conceptos clave, como las competencias interculturales, carecen de una definición clara. No se especifica si son macrocompetencias o si están incorporadas en el currículo nacional de educación básica. Dado que la política plantea la interculturalidad para todos, parece que estas competencias estarían vinculadas a un marco más amplio y no solo al ámbito curricular. Aún así, se requiere una definición más precisa y operativa, que no se concretó al momento de su aprobación.

Históricamente, la EIB se ha centrado en educación primaria y, más recientemente, en el nivel inicial. La política de 2016 propone su aplicación en todos los niveles y modalidades del sistema educativo, lo que implica desafíos significativos en términos de presupuesto, organización y transformación del modelo pedagógico. Además, requiere una respuesta articulada de todo el Ministerio de Educación, en lugar de quedar relegada a una pequeña dirección especializada, como ha ocurrido hasta ahora.

Uno de los mayores retos es adaptar la EIB a la educación secundaria, considerando las particularidades de la adolescencia indígena en lugar de simplemente trasladar la metodología de primaria. Asimismo, su implementación en educación superior exige una propuesta alineada con las universidades y centros de formación pedagógica, que trascienda las acciones afirmativas y fomente una agenda de investigación. Esto permitiría que las lenguas indígenas no solo sean objeto de estudio, sino también vehículos para la producción de conocimiento.

La implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe en las distintas modalidades del sistema educativo peruano enfrenta el desafío de articular la propuesta pedagógica de la EIB con las particularidades de la Educación Básica Especial y la Educación Básica Alternativa.

4.8.1 Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe

La aprobación de la Política Sectorial de EIT/EIB llevó a la formulación del Plan Estratégico EIB, un instrumento de gestión diseñado para guiar su implementación en el mediano plazo (2016-2021). Este plan, de carácter programático, establece estrategias y medidas prioritarias para el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe, basándose en un diagnóstico situacional que facilita la definición de objetivos y metas anualizadas. Su propósito es garantizar que, para 2021, se logren los cambios esperados en la política.

El Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe establece como finalidad.

Garantizar aprendizajes pertinentes y de calidad a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores de todo el Perú, pertenecientes a los pueblos indígenas u originarios que contribuyan a la formación de ciudadanos protagonistas en la construcción de un proyecto colectivo de sociedad inclusiva, democrática y plural con igualdad de género (Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, 2016, p. 21)

Esta finalidad no difiere mucho de la establecida en la política nacional, pero si visibiliza la intención expresada en esta, de que la Educación Intercultural Bilingüe se desarrolle en todas las etapas y modalidades del sistema educativo al incorporar en el mapa de la política a las personas adultas y personas adultas mayores de todo el Perú, con ello se estaría dando pie al desarrollo e implementación de la EIB en Educación superior y en Educación Básica Alternativa.

Y el objetivo general es el siguiente:

Brindar un servicio educativo relevante y pertinente que garantice la mejora de los aprendizajes de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores pertenecientes a los pueblos originarios a través de la implementación de una Educación Intercultural y Bilingüe en todas las etapas, niveles y modalidades del sistema educativo, desde una perspectiva crítica de tratamiento de la diversidad étnica, cultural y lingüística del país. (Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, 2016, p. 21)

El Plan Nacional de EIB establece como finalidad la atención a los sujetos de derecho, pero su objetivo general se centra en la oferta y el servicio educativo, garantizando condiciones para una educación pertinente y de calidad. A partir de ello, se definen objetivos específicos que estructuran las estrategias, resultados, indicadores y metas a alcanzar entre 2016 y 2021.

Estos objetivos se resumen en cuatro ejes: a) acceso, permanencia y culminación oportuna de estudiantes indígenas, b) propuesta pedagógica y currículo intercultural, c) formación docente inicial y en servicio para la EIB, y d) gestión descentralizada con enfoque territorial.

El plan enfatiza que el éxito de la política depende del compromiso de todas las instancias del sector educación. Sin embargo, solo el segundo objetivo, relacionado con la propuesta pedagógica, está bajo la dirección de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, mientras que los otros tres corresponden a otras áreas del ministerio. Sin su participación y la de instancias descentralizadas como las DRE y UGEL, la implementación sería inviable.

En la práctica, aunque la política de 2016 planteaba una estrategia integral, la EIB volvió a quedar restringida a una dirección especializada del Ministerio de Educación, sin consolidarse como una verdadera política de Estado.

Al respecto de la última afirmación, una funcionaria de cooperación internacional señala lo siguiente

Yo no sé si realmente hemos logrado instalar el tema de la EIB cada vez que hay cambio de ministros me entra el susto, imagínate que en Bolivia llegó a hacerse una reforma educativa, con enfoque EIB e irónicamente fue el que se trajo abajo, entonces quién fue Héctor Muñoz creo que hizo un texto de proyecto a política pública y cantó victoria y no, nada nos garantiza la supervivencia de las cosas, yo creo que entró como un rubro de gasto no como política de Estado, no creo que ya hemos sensibilizado lo suficiente, creo que no se dio la pelea, que perdimos la oportunidad de dar la pelea. (Funcionaria de cooperación internacional)

La vulnerabilidad de las políticas interculturales en el Perú se evidencia en su falta de estabilidad ante cambios en la administración política. La incertidumbre

con cada nuevo ministro refleja que la EIB no ha sido asumida como una prioridad a largo plazo, sino que depende del compromiso de cada gestión.

Además, la percepción de la EIB como un "rubro de gasto" revela su fragilidad dentro del presupuesto estatal, lo que la hace susceptible a recortes según las prioridades del gobierno. Este enfoque economicista ignora su valor para la cohesión social, el desarrollo humano y la preservación de la diversidad cultural y lingüística.

La falta de institucionalización de la EIB como política de Estado la mantiene en una constante precariedad, en riesgo de ser reducida o eliminada con cada cambio de administración. En lugar de consolidarse como un eje estructural de la educación, sigue siendo vista como una medida transitoria, afectando no solo la inclusión de los pueblos indígenas, sino también la construcción de una sociedad más plural e inclusiva.

Tener una política nacional y un plan estratégico con objetivos y metas alineados a la gestión pública no garantiza su implementación real. Mientras la EIB siga siendo responsabilidad de una sola dirección del Ministerio de Educación, su carácter seguirá siendo especializado, con un lugar periférico y subalterno dentro de las prioridades estatales.

...Hum para que sea política de estado debería tener la pauta normativa, también la ejecución de esta. Creo que es donde fallamos es en la ejecución, creo que nos faltan mucha más responsabilidad y mucho más compromiso, voluntad política como dicen, pero eso no va a tener nunca el estado porque está preocupado más en otros. (Líder indígena andino)

Así se evidencia la ambigüedad del Estado, que reconoce y valora la diversidad, genera normativas, asigna presupuesto (aunque insuficiente), y desarrolla planes, pero no incorpora la atención a la diversidad cultural y lingüística como una prioridad real. Su estructura sigue basada en la estandarización de la planificación, implementación, presupuesto y organización, lo que impide la interculturalización de sus sistemas de gestión. Como resultado, la atención a los estudiantes indígenas queda confinada a una dirección específica del Ministerio de Educación, reforzando la percepción de la Educación Intercultural

Bilingüe como una medida compensatoria y no como una verdadera política de Estado.

¿Definitivamente existen esas barreras, ósea primero voluntad política encarnada no en las direcciones, si no encarnada en las cabezas no? desde el presidente de la república hasta los funcionarios de segundo nivel. (Consultor en Educación)

La voluntad política no solo implica la intención de los líderes para implementar políticas, sino también su capacidad para articularlas con otras áreas, integrarlas en distintos sectores y asegurar su sostenibilidad. En el caso de la EIB, esto es clave, ya que no solo es una política educativa, sino también un derecho cultural y lingüístico de los pueblos indígenas. La *voluntad política encarnada* implica un compromiso real desde los más altos niveles de decisión para garantizar su continuidad y fortalecimiento.

Sin embargo, limitar la EIB a una sola dirección dentro del Ministerio de Educación ha impedido abordar problemas estructurales, manteniéndola como una iniciativa aislada en lugar de una política transversal.

Nunca se abordó seriamente la formación del docente para la educación bilingüe, entonces es cierto que coincidía con la mala calidad de la educación docente en general, tremendamente débil, pero esta especialidad porque es una especialidad mucho más descuida aún. Entonces la educación bilingüe sobrevivía, pero pobre sin recursos ni materiales, ni humanos y tenía muy poca trascendencia en el ministerio, nadie escuchaba a los directores, no sé yo (...) te decía que sobrevivía la educación bilingüe. (Experta en Educación Intercultural Bilingüe)

La formación de docentes EIB ha evidenciado la falta de un compromiso real del sistema educativo con la diversidad cultural y lingüística. Mientras la educación estandarizada en la lengua mayoritaria recibe mayor atención y recursos, la EIB sigue relegada, lo que refuerza un ciclo de pobreza educativa que afecta la calidad de enseñanza en comunidades indígenas. Esta escasez de recursos no solo responde a limitaciones económicas, sino también a decisiones políticas que reflejan las prioridades del sector.

Además, la poca relevancia de la EIB dentro del Ministerio de Educación evidencia la exclusión de las culturas y lenguas indígenas en la estructura

estatal. Esto ha generado una lucha constante por su sostenibilidad, sin las condiciones ni los recursos necesarios para implementar políticas educativas efectivas para los pueblos indígenas.

Es un sector que trabaja para la parte más fuerte, más dominantes y tú sabes que esa parte dominante es la EBR no?, y la formación inicial está en manos de la Dirección de Desarrollo Docente y ahí no hay ningún ápice de ver la diversidad. Es cierto que debe haber un solo perfil del docente nacional pero este perfil del docente nacional tiene que incluir la diversidad, no puede hacerse en base a una identidad como mestiza no, ósea como sin acoger las diversas concepciones de otros pueblos. Está bien que todos tienen que ser docentes con competencias parecidas pero sus historias son distintas no?, su historia tiene orígenes distintos, sus etimologías son distintas, y eso no lo quieren asumir entonces, eso lo hemos batallado por el nuevo currículo hemos batallado con la DIFOID y las otras direcciones del ministerio para que no ocurriera eso. Nos decían “todos tienen que pasar estos exámenes de suficiencia académica, porque todos son iguales nadie es tonto” pero no tienen en cuenta que toda su escolaridad de una secundaria pues triste no, en todas las comunidades amazónicas, entonces nunca van a poder pasar si les pones las mismas vallas. (Ex funcionario público, docente en formación superior)

El enfoque homogéneo del sistema educativo, centrado casi exclusivamente en la Educación Básica Regular, ignora las diferencias socioculturales, lingüísticas y económicas de los estudiantes y docentes. Esto representa una barrera para el éxito de la Educación Intercultural Bilingüe, especialmente en la Amazonía y los Andes, donde las condiciones de vida, idiomas y cosmovisiones indígenas difieren profundamente del contexto mestizo y urbano. Además, la formación docente no incorpora estas realidades, impidiendo el desarrollo de competencias interculturales y reforzando un modelo asimilacionista en lugar de intercultural.

La crítica al *perfil único* de los docentes evidencia la necesidad de una reforma estructural en su formación, que refleje la diversidad del país en lugar de imponer un modelo basado en concepciones ajenas a las realidades indígenas.

A pesar de contar con una política y un plan nacional de EIB alineados con las exigencias de la nueva gestión pública—con generación de evidencia, líneas de base, indicadores y mecanismos de monitoreo—su implementación sigue siendo precaria. Esto demuestra la escasa voluntad política del Estado para garantizar

el derecho a una educación intercultural de calidad para los estudiantes indígenas.

Esta falta de compromiso se refleja en las limitaciones de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, encargada de gestionar la política, pero restringida en recursos y capacidad de acción. Además, sigue siendo tratada como un área aislada dentro del Ministerio de Educación, donde la interculturalidad es vista como un tema exclusivo de la DEIB, sin integración en el resto de las direcciones.

Tú lo habrás sentido cuando entras al Ministerio respiras eso, que solo en el piso 9 hay interculturalidad en el resto no. yo creo que hay una cuestión formal de que es una política de estado pero en la realidad no está siendo asumida como tal, porque no se pelea otra gente porque muy poco se hace ahorita no?, inclusive el ministerio de cultura que debería jugar un papel más protagónico no lo está haciendo mínimamente con mucha reticencia inclusive expresara su presupuesto. (Funcionario público)

Esta aparente apatía del Estado respecto de las políticas educativas para pueblos indígenas y su implementación genera el desvanecimiento de documentos tan importantes para el sector educación como la ley general de educación a la cual se suele recurrir como respaldo en casos de conflicto generalmente gremiales pero para el caso de la Educación Intercultural Bilingüe se queda en los márgenes de lo declarativo.

la ley de la Ley General de educación y se habla también bastante bien de la interculturalidad y ahí se habla que es el principio rector de la educación peruana imagínate ya es claro que se aprueba la ley que ahora está vigente la ley de educación ni en ese momento que en América Latina en general todavía en otros países como Guatemala Panamá no hay ni siquiera en el papel ni en el discurso la idea de la interculturalidad para todos pero acá estamos hablando desde hace ya casi 20 años 2003 ya está en la ley de educación que la interculturalidad es el principio rector de toda la educación peruana, el problema es que ahí no pasamos no pasamos de lo declarativo. (Especialista en EIB)

El reconocimiento de la interculturalidad como principio rector de la educación peruana desde 2003 es un avance normativo importante. En teoría, esto debería garantizar un sistema educativo inclusivo, que valore y respete la diversidad cultural y lingüística del país. Sin embargo, este principio no se ha traducido en

cambios profundos en la estructura educativa, evidenciando una brecha entre el marco legal y la realidad en las aulas y la gestión educativa.

A pesar de estos desafíos, la historia de la Educación Intercultural Bilingüe ha contado con funcionarios, organizaciones de la sociedad civil y aliados de la cooperación internacional que han luchado por mantener políticas educativas para los pueblos indígenas dentro del sector. Sin embargo, la falta de voluntad política ha limitado sus esfuerzos, dejando pendiente la batalla por su implementación efectiva.

No creo que se asume, yo creo que se ha hecho buena pelea al tratar de ubicarla como política pero después de cuantos años no teníamos una política desde el 90 porque cuando estuvo Modesto Gálvez tratamos de hacer la política de lengua y cultura que termino encarpeta. Han tenido que pasar tanto años creo que 26 para que salga una nueva política, porque ha salido a punche como han salido todas las políticas de EIB en la historia del Perú, porque ha habido un grupo de gente que ha podido entrar al ministerio y pelearla. Así fue la del 89, así fue la del 90 y nuevamente se dio y es porque esa gente está ahí y la pelea y la saca, pero ahí queda. (Investigadora experta en EIB)

Por otro parte, un fenómeno contradictorio en la forma como el Estado opera las políticas para pueblos indígenas se expresa en esa especie de péndulo que transita entre la escasa voluntad política y el control vertical desde el ejercicio de su poder coercitivo sobre algunos procesos como el currículo o los materiales educativos, dejando fuera de lugar el surgimiento de iniciativas desde sociedad civil o desde las propias organizaciones indígenas al respecto.

Bueno el convenio 169 obviamente ,la observación general 11 del comité de Derechos del Niño ,de la Declaración Universal y realmente eres consecuente con esto ,a lo que tienes que llegar es a empoderar a las organizaciones indígenas, para que sea lo que haga y si eso supone que tiren tu currículum a la basura y deciden hacer uno nuevo, diferente, lo tiene que apoyar , y ni hablar, nunca he visto gente más estatista que la gente de la propia EIB que viene teóricamente del mundo amazónico donde esta reivindicación del currículo propio, de la cosmovisión, se supone que es más fuerte que en el mundo andino. Pero el tema se volvió dictatorial es el material del Estado y el currículum EIB es el currículum del Estado y dios mío ósea los estatistas de tareas. (Funcionario de cooperación internacional)

A este conjunto de limitaciones en la implementación de las políticas educativas

para pueblos indígenas se suman dos elementos importantes desde la perspectiva de los propios pueblos indígenas y otros actores de sociedad civil: un sentido de ganancia y de pérdida al mismo tiempo y la sensación de que la dimensión normativa expresada en los documentos y planes nacionales no llega a permear en el nivel regional, local y mucho menos en las instituciones educativas. Es decir que existe una distancia muy grande entre la política y la realidad de las escuelas y estudiantes de pueblos indígenas u originarios a lo largo de todo el país.

Yo creo que por un lado que el estado asuma la EIB es una ganancia porque la responsabilidad de la educación es del Estado. Sin embargo, creo que hay una pérdida en la medida de que el Estado no ha sabido recoger las experiencias de las diferentes ONGs de los diferentes trabajos que ha hecho la cooperación internacional y se han dejado atrás muchas experiencias, no se han consolidado experiencias propuestas que si hubieran dado un paso mayor a lo que ahora estamos. Creo que también hay un discurso de favorecer la Educación Intercultural Bilingüe pero en la práctica no se da.
(Funcionario público)

Que el Estado haya asumido la responsabilidad de la EIB es un avance significativo, ya que la reconoce como un derecho fundamental y deja de ser una iniciativa marginal gestionada por ONGs o agencias de cooperación. Esto la convierte en una política pública con el potencial de alcanzar mayor cobertura y estabilidad, al contar con los recursos e infraestructura estatal. Además, implica un reconocimiento a la diversidad cultural y lingüística como parte esencial del sistema educativo.

Sin embargo, en este proceso de estatalización se ha perdido el aprendizaje acumulado por las ONG y la cooperación internacional. Durante décadas, estas organizaciones desarrollaron modelos educativos innovadores adaptados a las realidades locales, aportando metodologías participativas que fortalecían el rol de las comunidades indígenas en la construcción de su educación. La falta de aprovechamiento de estas experiencias ha significado una oportunidad desaprovechada para mejorar la implementación de la EIB.

Uno de los principales desafíos en la implementación de la EIB es lograr un equilibrio entre el control estatal y la participación local. Mientras el Estado debe

garantizar el acceso a una educación de calidad, las comunidades, ONG y actores internacionales han desarrollado propuestas más ajustadas a las necesidades de los pueblos indígenas. Sin embargo, el Estado no ha sabido integrar estas experiencias en un modelo de gobernanza colaborativa, donde no solo se dicten políticas desde arriba, sino que se escuche y trabaje con quienes tienen conocimiento directo de la realidad local.

La rigidez estatal en el diseño, implementación y monitoreo de la EIB ha impedido aprovechar décadas de trabajo de diversas organizaciones, perdiendo valiosas experiencias que podrían haber fortalecido la atención educativa para los estudiantes indígenas.

En esta misma línea, un funcionario público critica la superficialidad con la que se ha implementado la EIB en el Perú. Aunque existe un marco normativo sólido, su aplicación sigue careciendo de profundidad y compromiso real.

Es una apertura al final solamente formal, legal, general que al final no agarra carne y toda esa ruta que va desde el nivel nacional hasta la escuelita, pasando por la región, por la UGEL y pasando por las redes como que los lineamientos nacionales se pierden ahí porque hay una especie de costumbre de conducta muy muy antigua que señala si hay EIB será para hablar un poquito de lengua indígena, para hacer algunas representaciones folclóricas, porque sigo viendo eso en las tareas, por años he visto esto eso, que la EIB es hacer un baile, presentar un baile. (Funcionario público)

La crítica a que la EIB se reduce a "hacer un baile" o "hablar un poco de lengua indígena" denuncia su folklorización, donde la interculturalidad se presenta de forma superficial y descontextualizada. Este enfoque refuerza estereotipos y limita su impacto, sin abordar las verdaderas necesidades educativas de los estudiantes indígenas ni promover una relación equitativa entre culturas.

A pesar de la brecha entre la política y la realidad de las escuelas interculturales bilingües, como señala una funcionaria de la Defensoría del Pueblo, esto no invalida la importancia de contar con una política nacional. Sin embargo, su verdadero valor solo se concreta cuando logra implementarse efectivamente en las aulas.

El tercer elemento es la gestión administrativa, especialmente precaria en educación. La falta de infraestructura, alimentos y recursos en escuelas rurales unidocentes y multigrado dificulta llevar la política pública al aula. Sin embargo, esta distancia no invalida sus pilares, pues la política brinda el marco para luchar por presupuesto y prioridad. Mientras exista, hay más posibilidades de mejorar la calidad docente, los materiales y reducir la discriminación. (Funcionaria de Defensoría del Pueblo)

El Estado, influenciado por organismos internacionales como el Banco Mundial, ha incorporado progresivamente el tema indígena y la interculturalidad en su legislación, reflejado en la Constitución de 1993 y en diversas normativas desde los años 90. Sin embargo, evita otorgarles un carácter vinculante, lo que reduce estos avances a un reconocimiento nominal del derecho de los pueblos indígenas a una educación culturalmente pertinente.

Curiosamente, los documentos más críticos a los modelos estandarizados y a la visión compensatoria de la interculturalidad han sido absorbidos por el Estado, pero relegados a normativas de menor rango, como la propuesta pedagógica EIB, el enfoque de diálogo de saberes y la interculturalidad crítica. Estos quedan confinados a la Dirección Especializada en Educación Intercultural Bilingüe, con escasas posibilidades de implementación real y una influencia limitada en los territorios, maestros y escuelas.

Así, el Estado asimila discursos sobre interculturalidad, inequidad y relaciones de poder, pero los modela dentro de estructuras normativas que no garantizan su aplicación ni los convierten en parte de un verdadero proyecto nacional.

Al igual que la Política Nacional de Educación Bilingüe de 1972, las políticas de 1989 y 1991 mantienen una visión restringida de los beneficiarios de la EIB, dirigida solo a quienes tienen una lengua materna indígena. Sin embargo, ambas amplían su cobertura a todos los niveles educativos (Trapnell y Zavala, 2013, p. 50).

Finalmente, un testimonio relevante introduce la discusión sobre la autonomía del Estado en la gestión de políticas educativas frente a su alineamiento con las tendencias marcadas por organismos internacionales.

Sinceramente, el hecho que haya una política EIB, una política de las lenguas, la

necesidad de que la interculturalidad sea un enfoque transversal en todas las políticas podemos decir que el Estado es quien se responsabiliza de alguna manera de responder a esa demanda, pero yo no diría que es un Estado completamente autónomo en sí mismo, yo creo que sigue siendo un Estado bastante acompañado por los organismos multilaterales y bilaterales y eso clarísimo uno lo puede ver en la misma descripción que tú has hecho de cómo se ha ido configurando inclusive la comprensión de cómo es la EIB y que forma que debería tener la EIB; se construyó en base a todos estos proyectos que nacieron de la cooperación ,pero inclusive la comprensión que tenemos hoy en día de como debiera ser esta AIB sigue siendo también influenciada por lo que estos organismos financiaron en su momentos y todos los organismos tienen intereses ósea, obviamente podemos hacer una gran distinción entre diferentes capas entre funcionarios de organismos internacionales que tiene un discurso y los funcionarios más locales que tienen más margen de maniobra, que entienden mejor la lógica y lo que está en juego. En fin, obviamente hay que entrar a hacer esos matices. (Ex funcionaria de cooperación internacional)

Aunque el Estado peruano ha asumido la responsabilidad de la EIB, su diseño e implementación han estado fuertemente influenciados por organismos multilaterales y bilaterales que financian proyectos y colaboran en la formulación de políticas. Esto plantea dudas sobre la autonomía del Estado en la definición de sus políticas interculturales y sobre la capacidad de los actores locales para adaptar estas propuestas a las necesidades reales de los pueblos indígenas.

El testimonio también resalta la diferencia entre funcionarios internacionales y locales. Mientras los primeros manejan un discurso basado en experiencias globales y agendas de cooperación, los segundos tienen mayor capacidad para comprender las dinámicas locales. Esto subraya la importancia de que la EIB no se implemente de manera uniforme, sino que se adapte a cada contexto, aprovechando el conocimiento de quienes están directamente involucrados en el territorio.

Por último, se plantea una reflexión sobre el papel del financiamiento internacional en la EIB. Si bien estos recursos han permitido su expansión, es necesario cuestionar hasta qué punto responden a las necesidades reales de las comunidades indígenas. La dependencia de fondos externos puede restringir la capacidad del Estado y las comunidades para diseñar e implementar sus propias políticas educativas. El desafío es encontrar un equilibrio entre la colaboración

internacional y la construcción de una EIB que sea verdaderamente gestionada y determinada por los propios pueblos indígenas.



CAPITULO V

ENTRE LA EFICIENCIA Y LOS DERECHOS: DIFERENTES PERSPECTIVAS EN LA COMPRENSION DEL OTRO

En este capítulo se analizan las diversas relaciones y tensiones generadas por la coexistencia de enfoques aparentemente contrapuestos sobre las políticas educativas y sus significados. Por un lado, se encuentra el conjunto de procedimientos, tecnologías y valores que configuran lo que, desde hace más de tres décadas, se denomina Nueva Gestión Pública. Este enfoque incorpora elementos conceptuales como la política pública, el valor público, la métrica como criterio de evaluación, así como comprensiones sistémicas, multidimensionales y de largo plazo. Por otro lado, se presentan las dimensiones más subjetivas de la cultura y las expectativas de los pueblos indígenas, que en muchos casos parecen distanciarse de los procedimientos técnicos como criterio rector en la toma de decisiones sobre políticas educativas.

Ambas narrativas representan formas divergentes de comprender, organizar y priorizar la educación, lo que se manifiesta en dos fenómenos que serán objeto de análisis en este apartado:

1. La consolidación de la racionalidad de la Nueva Gestión Pública como sentido común. Se ha instalado la percepción de que este modelo es universal y políticamente neutral, estructurando, organizando e implementando las políticas educativas bajo esta lógica. Incluso en contextos indígenas, este paradigma es aceptado como referencia, aunque en la práctica no siempre se implemente en su totalidad ni garantice servicios educativos adecuados a las necesidades y demandas de los pueblos originarios.
2. El filtrado de las propuestas indígenas a través de modelos estandarizados. Las iniciativas y propuestas que buscan incorporar la organización, cosmovisión y demandas de los pueblos indígenas deben someterse, de manera ineludible, a los modelos lógicos y estándares de la Nueva Gestión Pública para ser reconocidas dentro de las políticas sectoriales en educación. Sin embargo, este proceso de validación termina desdibujando las demandas originales, de modo que la Educación

Intercultural Bilingüe ofrecida por el Estado no siempre responde a la Educación Intercultural Bilingüe esperada por los pueblos indígenas.

Esta tensión entre la eficiencia en la gestión y el reconocimiento de derechos constituye uno de los nudos críticos más sensibles en la implementación de políticas educativas para los pueblos indígenas. En este contexto, se evidencian las brechas entre el conocimiento y las tecnologías de gobernanza, por un lado, y las expectativas y demandas de los pueblos originarios, por otro.

5.1 El valor de la métrica, la cuantificación y las evidencias

El paradigma de la Nueva Gestión Pública se sustenta en la definición de un *problema público*, que determina las prioridades estatales, y en la creación de *valor público*, entendido como la generación de impactos positivos en la sociedad. Para ello, se requieren objetivos claros, indicadores medibles y evidencias estadísticas que respalden la toma de decisiones. Este modelo de gestión ha naturalizado las tecnologías de gobierno, asumiéndolas como inevitables y esenciales para la administración estatal.

A partir de los años 90, con la consolidación de las políticas neoliberales, la tecnocracia se fortaleció como un conocimiento especializado en gobernanza, basado en la universalidad y estandarización de las políticas públicas. En este marco, surge un Estado gestor (Ulfe y Málaga, 2021), donde “no existe diferencia significativa entre la administración del sector público y la del sector privado. Ambas obedecen a una misma lógica, admiten la misma clase de racionalización” (Escalante Gonzalbo, 2016, p. 177).

La tecnocracia ha cimentado su prestigio en un enfoque supuestamente objetivo y eficiente, estructurado a través de mecanismos y procedimientos estandarizados que buscan garantizar una implementación eficaz de las políticas públicas. Sin embargo, esta lógica presenta limitaciones en su aplicación práctica, ya que “los diseños tecnocráticos que uniformizan, perfectamente coherentes, en cuanto salen de los despachos ministeriales convertidos en normas y procedimientos concretos, y en su paso por las instancias burocráticas

hasta llegar a la calle, van perdiendo su coherencia y tecnicidad” (Remy, 2017, p. 1).

En este contexto, garantizar el derecho de los estudiantes indígenas a una educación cultural y lingüísticamente pertinente dentro del modelo de gestión pública requiere evidencias concretas que configuren su necesidad como un *problema público*. Estas pruebas se convierten en la justificación para aplicar procedimientos, variables e indicadores que midan el avance de objetivos y metas, priorizando su viabilidad y eficiencia por encima de la complejidad social y cultural de la educación intercultural bilingüe.

Que contradicción hay ahí, exigen evidencias y dice que les van a dar cabida e innovación. Hay campos en los cuales puede haber evidencia. Para la Educación Bilingüe el Banco Mundial pedía evidencia, no se tenía en el Perú. No se tenía evidencia de éxito en Educación Bilingüe en el Perú. No podíamos presentar evidencias, entonces se buscaba afuera, en Latinoamérica, tampoco había esa es la desgracia, el denominador común. Pero entonces decía yo cuál es la cabida para la innovación tenemos que empezar a innovar, crear nuevas cosas si no hay evidencias. Ahí hay una contradicción misma de las políticas, pero si tú no presentas evidencias entonces en que queda. (Experta en EIB)

La sobre valoración de las evidencias como piedra angular para la intervención estatal y la atención educativa de los pueblos originarios expone a su vez los engranajes que modelan la realidad para ajustarla al sistema. De esta manera, la ecuación exige para la determinación de un problema público el respaldo de la evidencia preferentemente de carácter cuantitativo que justifique la intervención estatal a través de un programa específico. En consecuencia, el derecho de los pueblos originarios establecido por la normativa nacional e internacional debe atravesar una larga marcha hasta configurarse como problema público en los términos exigidos por la racionalidad estatal y así garantizar su atención.

Esta racionalidad estatal junto a las tecnologías de la gobernanza encuentra fundamentación a su vez en la hegemonía de la estadística como herramienta para identificar, clasificar, categorizar y localizar a la población. En ese sentido, las exigencias establecidas por la gobernanza educativa cimentan el efecto de legibilidad desarrollado por Scott (Scott 1998). En este tránsito, la estadística es

central para sostener el aparato conceptual de las burocracias estatales. “Sin embargo, poseer más estadísticas detalladas no siempre se corresponde con un mejor conocimiento acerca del sujeto de escrutinio”. (Gupta, 2017, p. 256).

La estadística entonces se convierte en una herramienta central para la gobernanza, estableciendo con ello una racionalidad económica de las políticas públicas en general que se sostienen en una estructura conceptual que coloca por delante la eficiencia de los resultados por sobre la claridad y complejidad de los procesos y de la realidad misma en los diferentes territorios del país. Sobre esta centralidad Remy (2017) se pregunta

¿Cómo es posible que, en el Perú, con uno de los índices de volatilidad electoral más elevados de América Latina, muestre una fuerte estabilidad en política macroeconómica? Esta estabilidad es, además, la que mantiene al país con índices internacionales de competitividad altos, a pesar de que otras variables de esos índices, como la calidad de la educación o la inversión en ciencia y tecnología, son ínfimas (Remy, 2017, p. 11).

Esta contradicción aparente es un buen ejemplo de cómo en el Perú la política macroeconómica ha sido, en gran medida, despolitizada y delegada a tecnócratas y organismos internacionales, configurando una suerte de *blindaje tecnocrático* donde el interés económico y financiero local y global aseguran la continuidad de políticas macroeconómicas favorables al mercado independientemente de la inestabilidad política.

Un aspecto crítico de esta sostenibilidad macroeconómica amparada en la tecnocracia y la sujeción a las reglas de juego de los organismos internacionales es que no se ha traducido en mejoras significativas en áreas fundamentales como la calidad de la educación o la inversión en ciencia y tecnología, generando un crecimiento económico desigual en el marco de un modelo económico que privilegia el corto plazo y la estabilidad financiera sobre el desarrollo a largo plazo

Ahora bien, con relación a las políticas sociales esta desconexión entre economía y realidad nacional deslegitima el sistema político y grafica la falla en la responsabilidad del Estado para garantizar el bienestar de todos sus

ciudadanos. Sobre todo de aquellos como los pueblos indígenas siempre han transitado en la periferia del sistema.

5.2 Modernización de la gestión pública

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública tiene como objetivo “Orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país” (PCM, 2013, p9). Concibe al Estado moderno como “orientado al ciudadano, unitario, descentralizado, eficiente, abierto e inclusivo”. Establece cinco pilares básicos:

- Alineamiento de Políticas Públicas, Planes Estratégicos y Operativos.
- Presupuesto para resultados
- Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional
- Servicio civil meritocrático
- Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento

Desde la Antropología del Estado, puede analizarse cómo los pilares de la modernización —alineamiento de políticas, presupuesto por resultados, gestión por procesos, servicio civil meritocrático y sistemas de información y evaluación— reconfiguran tanto las prácticas administrativas como las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad. Estos mecanismos instauran una forma de gubernamentalidad donde el control y la evaluación disciplinan y dirigen las acciones de funcionarios y ciudadanos. La "gestión por resultados" institucionaliza una lógica de rendimiento y competencia que redefine las expectativas y responsabilidades dentro del Estado, legitimando las políticas a través de un discurso de eficiencia y desarrollo que, a su vez, puede ocultar tensiones y desigualdades estructurales.

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública también impulsa la articulación interinstitucional, el gobierno electrónico y el gobierno abierto, estableciendo una ruta metodológica para mejorar la eficiencia en la

implementación de políticas. Dentro de este modelo, el presupuesto por resultados se ha consolidado como un pilar central. Como señala la propia política de modernización del Estado (PCM, 2013,p18), esta herramienta busca “mantener la disciplina fiscal, mejorar la eficiencia en la distribución del gasto público, asegurando la eficacia en las operaciones públicas”.

El presupuesto para resultados busca instalar en las instituciones del Estado los llamados programas presupuestales definidos como:

Una unidad básica de programación de presupuesto y una herramienta de priorización y de transparencia en la información que permite identificar a la población objetivo o beneficiaria de cada programa específico y vincularla con los productos y resultados que las entidades proveerán para satisfacer tales demandas. (PCM, 2013, p18).

La primacía del presupuesto por resultados subordina todas las dimensiones de la vida social a la gestión financiera, reforzando el poder del Ministerio de Economía y Finanzas. Aunque carece de experiencia directa en políticas sociales orientadas a la equidad y el cierre de brechas, este ministerio define la viabilidad o paralización de intervenciones en educación, salud y alimentación, basándose en criterios de eficiencia y disciplina fiscal. Como resultado, el enfoque de derechos queda supeditado a categorías subjetivas de difícil medición. Sobre esto, una exfuncionaria de cooperación internacional señala:

También dentro del enfoque de lo que es la administración pública no ha cuajado la idea de “yo soy un servidor” no me pagan por hacer cositas, yo soy un garante de derechos, tengo obligaciones en el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos y entonces tengo que pelear por presupuesto, tengo que pelear pero tengo que hacer este magia para que haya más equidad en el servicio etcétera... yo creo que eso es algo que no hemos procesado y que tratamos de resolver insisto con lógicas de eficiencia, cuáles son los resultados si no son los derechos humanos, cada sector pues debe garantizar el derecho a la salud, derecho a la educación, derecho a lo que fuera. (Funcionaria internacional 1)

Efectivamente, una percepción limitada del rol del funcionario público restringe las posibilidades de internalizar los derechos humanos como eje central del servicio público. Si bien la eficiencia es un componente importante de cualquier sistema, el testimonio sugiere que esta lógica no debe estar por encima de los derechos humanos. El problema con la eficiencia es que tiende a simplificar la

complejidad de los servicios públicos, priorizando números y metas sobre la calidad del servicio y la equidad en el acceso. En este contexto, los derechos de los ciudadanos a recibir servicios de calidad pueden quedar subordinados a un enfoque de "cumplimiento" que no necesariamente garantiza que los ciudadanos más vulnerables reciban los servicios que necesitan.

Un aspecto clave en la definición operativa de los programas presupuestales es la necesidad de generar información, preferentemente cuantitativa, e identificar a las poblaciones objetivo o beneficiarias. Es decir, hacer legible a la sociedad (Scott, 1998).

Por ello, se depende de una serie de técnicas – principalmente, la economía y la estadística – que permiten abstraer las características de la sociedad y convertirlas en cifras y, por lo tanto, hacerlas legibles ante los ojos del Estado y de quienes gobiernan. En este proceso, excluyen de su campo de visión aquellas prácticas que se consideran informales ya que no se pueden capturar en datos o no resultan utilitarias bajo los estándares de los esquemas planificados de gobierno. (Scott, 1998 como se cita en Gálvez, 2017, p. 26)

El énfasis en la información cuantitativa y la identificación de poblaciones objetivo no es solo una cuestión técnica, sino que tiene implicaciones políticas y sociales. Al convertir a los individuos en datos, el Estado los clasifica bajo una lógica de gestión que puede ignorar sus particularidades culturales y sociales. Esta *legibilidad* permite ejercer control, que puede ser inclusivo o excluyente según cómo se definan los beneficiarios. Así, la gobernanza moderna enfrenta una tensión entre administrar eficientemente grandes poblaciones mediante la estandarización y, al mismo tiempo, evitar la marginación de grupos que no encajan en las categorías oficiales.

La Política de Modernización de la Gestión Pública también promueve la gestión por procesos, la simplificación administrativa y la organización institucional para obtener resultados. Según la política de modernización (PCM, 2013), esto implica mejorar la producción de servicios, eliminar obstáculos y optimizar la estructura estatal para el logro de objetivos.

Esta lógica traslada al sector público el enfoque empresarial, desplazando al Estado de su rol garante de derechos hacia un modelo de proveedor de servicios. En este esquema, las políticas públicas se conciben como procesos de producción donde los ciudadanos son *usuarios o clientes*. El éxito estatal ya no se mide en la protección de derechos, sino en indicadores de eficiencia, reducción de costos y satisfacción del usuario. Como resultado, los derechos pueden convertirse en objetivos de gestión, evaluados según su impacto en los indicadores de desempeño y su *retorno de inversión*.

Yo no sé en qué rato nos invadieron los economistas en educación y creo que ahí no hemos sabido dar la pelea de tú eres economista, yo no me meto a recetas económicas, no te metas aquí, nunca has pasado por el aula no sabes de qué va este baile, creo que todavía le tenemos también mucho temor al economista porque cuenta bien, creo que ahí nos hemos achicado le hemos cedido ese espacio. (Funcionaria internacional 1)

La educación, históricamente gestionada y dirigida por profesionales con formación en pedagogía y ciencias sociales, ha visto cómo se imponen criterios económicos en la toma de decisiones, con un enfoque en la eficiencia, el costo-beneficio y la optimización de recursos. Este cambio de enfoque puede ser interpretado como parte de un proceso más amplio de *economización* de la política pública, donde la lógica de mercado y los modelos cuantitativos de evaluación predominan sobre otros enfoques más cualitativos y centrados en el ser humano.

Pero además el testimonio, en su crítica hacia la tecnocratización de la educación sugiere algunas implicancias importantes para esta.

- La influencia de los economistas puede llevar a una visión de la educación como un servicio o producto que debe ser gestionado eficientemente, en lugar de un proceso de desarrollo humano integral. Esto podría resultar en la implementación de políticas que prioricen la eficiencia económica sobre la inclusión, el desarrollo emocional y la justicia social en la educación.
- Al permitir que los economistas dominen el discurso y las decisiones, existe un riesgo de que se desvalorice el conocimiento pedagógico y la experiencia de los docentes. Esto podría llevar a la adopción de políticas

que no reflejen las realidades del aula ni las necesidades de los estudiantes.

- En lugar de buscar un enfoque integrado que combine la eficiencia económica con una educación de calidad, el testimonio sugiere una polarización donde se ven como campos opuestos. Este enfrentamiento puede ser contraproducente, pues idealmente, la economía debería servir a los objetivos educativos, no subordinarlos.

La política de modernización del Estado define el buen gobierno y la buena gestión a partir del manejo de sistemas de información y sofisticados mecanismos de monitoreo y evaluación. Esta visión, basada en una racionalidad gerencial, busca garantizar la eficiencia y eficacia de las intervenciones, priorizando el cumplimiento de resultados esperados, aunque estos no siempre coincidan con las necesidades o valores de las poblaciones beneficiadas. Trouillot (2001) sostiene que el *efecto de legibilidad* implica tanto “la producción de un lenguaje y de un conocimiento para gobernar” (Trouillot, 2001, p. 126) “como la creación de herramientas teóricas y empíricas para clasificar y regular a las colectividades” (Das y Poole, 2017, p. 193). Esto contribuye a la “normalización de un conjunto de premisas ontológicas y epistemológicas que responden a una forma específica e histórica de orden social” (Corrigan & Sayer, 2017, p. 113).

La gestión pública orientada a resultados se ha impuesto como modelo dominante, consolidando la idea de una única forma de administrar las políticas. Aunque la tecnocracia es útil para destrabar la gestión, ha terminado por invertir su rol: en lugar de ser un soporte de lo político, se ha posicionado por encima de él. Desde esta lógica, y con una mirada distante de lo rural, se dictaminan las acciones “más convenientes” sobre qué es posible o no en la implementación de políticas educativas para los pueblos indígenas. Al respecto, una exfuncionaria del Estado señala:

Nos hemos dejado ganar esa pelea creo que también por falta de capacidad de formación en los cuadros EIB hay gente súper, con mucha experiencia de campo ,de habla, pero se sienta delante el ministro y no le pueden discutir no, o se sienta delante de un vice o un no hay peor si viene con maestría, se desarma, y ahí creo que ha habido

también una responsabilidad de no formar a los cuadros de EIB formar bien a su tropa porque mucha de esa tropa se va a quedar, entonces esos eran los que tenían que tener la capacidad de ante cambio de ministros y viceministro salir con argumentos duros, oigan esta evidencia no va a variar la lengua de enseñanza es la lengua en que piensa el niño punto y si es chino mandarín pues hay que enseñarle chino mandarín no hay más y si no se hace, estamos vulnerando un derecho es argumentación que ser así de dura y así de drástica, porque si no los asustas si entras en la lógica de la eficiencia de, ahí la perdimos, es un tema de derechos, tú no lo haces yo te denuncio. (Funcionaria internacional 1)

El testimonio de la funcionaria da cuenta de esta tensión entre la ruta de la eficacia sostenida por la gestión estatal y su proceso de modernización, frente a la atención del derecho en este caso, de los pueblos indígenas a una educación de calidad cultural y lingüísticamente pertinente, así como las limitaciones de los cuadros EIB para sustentar este derecho frente a un argumento que expresado en un lenguaje sólidamente técnico relega las posibilidades de atención educativa al “andamiaje racional de legislación administrada” (Corrigan & Sayer, 2017, p. 129).

Según Grompone (2017), la figura del tecnócrata en el Estado peruano se consolidó con las reformas neoliberales de los años 90, convirtiéndose en un actor clave dentro de la gestión pública. Su rol es ambiguo: por un lado, se le atribuye la experticia necesaria para garantizar el funcionamiento del aparato estatal; por otro, su enfoque técnico, distante de la realidad territorial y social, lo convierte en una figura aislada y autónoma, capaz de diseñar, implementar y evaluar políticas al margen de los gobiernos electos. En este contexto, el Estado deja de priorizar la justicia social y, bajo el discurso de no intervención, traslada al individuo la responsabilidad sobre su propio destino (Wylde, 2012).

En consecuencia, las políticas para pueblos indígenas son gestionadas desde el filtro de una tecnocracia que reconoce formalmente la valoración del Estado acerca de la diversidad cultural y lingüística del país, pero al mismo tiempo se adhiere a una concepción de las políticas alineadas a una particular racionalidad económica que las inmovilizan y las modulan de acuerdo con la estructura procedimental y organizacional predominante.

Hemos logrado que se vea que existen, que todavía existen que hay pueblos que hay lenguas y hay una cierta sensibilidad en la gente el ciudadano de a pie sobre ese tema, en un gran sector y avanzado en eso, pero dentro del Estado es contradictorio totalmente todos son políticamente correctos, no vas a encontrar difícilmente puedes encontrar y que te diga descaradamente frío, ay no indios. En general la gente dice hay que recibirlos y si hay que escucharlos. La medida total a todo nivel y lo políticamente correcto, pero en la práctica nada, ósea o muy poco, muy poco; se llenan actas de acuerdos y ni esas cosas se pueden cumplir no, entonces si hay una falta de claridad primero que queremos desde el estado de los pueblos indígenas son importantes si no, o sea, si hasta cierto punto, pero no se les permite el ejercicio de su derecho, no hay una institucionalidad indígena no, eso es lo que están pidiendo no hay una institución indígena. (Funcionario público 1)

Visibilizar las lenguas y los pueblos, como señala el funcionario público entrevistado, no garantiza *per se* la implementación de políticas educativas para los pueblos indígenas, sino que responde al efecto de legibilidad descrito por Scott (1998). Esto implica la identificación y localización de la población dentro de la lógica de gobernanza, lo que facilita la creación de políticas estandarizadas que, en lugar de responder a la diversidad cultural, buscan organizar a la sociedad bajo criterios estatales. Como explica Scott (1998,p,2), estas políticas ordenan “una complejidad extraordinaria de costumbres y saberes locales con tal de organizar a la población de manera que simplifique las funciones clásicas del Estado”.

En la última década, el Ministerio de Educación ha fortalecido los mecanismos técnicos de incentivos y monitoreo del logro de resultados. Ejemplo de ello es el *Bono Escuela*, un incentivo económico otorgado a directores y docentes de escuelas públicas de primaria y secundaria con mejor desempeño. En noviembre de 2016, se entregó este bono a las instituciones educativas que destacaron en 2015.

A nivel de gestión descentralizada (DRE y UGEL), se implementaron los *Compromisos de Gestión*, posteriormente denominados *Compromisos de Desempeño*, con el objetivo de mejorar la gestión técnica y operativa a cambio de la transferencia condicionada de recursos. Estos compromisos incluyen indicadores como la distribución oportuna de materiales educativos, el

acompañamiento pedagógico a docentes, el registro preciso de estudiantes, la contratación oportuna de maestros y la difusión de rutas de aprendizaje.

Para evaluar la calidad de la práctica docente y la gestión educativa, el Ministerio de Educación contaba con estudios independientes, aunque estos no eran comparables en el tiempo ni representativos a nivel nacional, lo que dificultaba el diseño y seguimiento de nuevas políticas. En respuesta, la Unidad de Seguimiento y Evaluación implementó el *Monitoreo de Prácticas Escolares (MPE)* para recopilar información sistemática sobre el desempeño escolar.

Sin embargo, esta estrategia presenta limitaciones significativas. Las escuelas monitoreadas incluyen instituciones públicas de inicial, primaria y secundaria, pero excluyen aquellas de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA), distritos del VRAEM, distritos fronterizos y las escuelas COAR. Desde 2016, las instituciones EIB han quedado fuera del *monitoreo de practicas escolares*, lo que refleja la dificultad de aplicar mediciones estandarizadas en contextos educativos diversos. Esta exclusión evidencia cómo, dentro de la estructura tecnocrática de la gestión educativa, las escuelas EIB y la atención a la diversidad cultural y lingüística siguen siendo vistas como una disonancia en lugar de una prioridad.

Esta visión de la educación requiere una racionalidad administrativa basada en una lógica de oferta y demanda, donde la evaluación impacta directamente en las condiciones económicas de los maestros. Según Escalante Gonzalbo (2016), este modelo implica la eliminación de la estabilidad laboral, manteniendo en constante riesgo los puestos de trabajo y eliminando el ascenso automático por antigüedad, de modo que “nadie tenga asegurado su nivel de ingresos, para que los maestros se vean obligados a trabajar más” (Escalante Gonzalbo, 2016, p. 168).

Harvey (2005) refuerza esta idea al señalar que el trabajador individualizado y con menor poder enfrenta un mercado laboral caracterizado por contratos temporales y condiciones personalizadas, donde “la seguridad que brindaba la permanencia indefinida se ha convertido en algo del pasado” (Harvey, 2005, p. 175).

En el caso de la Educación Intercultural Bilingüe, la cifra de maestros contratados es abrumadoramente mayor que la de aquellos que cuentan con relativa estabilidad laboral, ello provoca una alta rotación anual de maestros en las escuelas EIB y de esta forma la inestabilidad de cualquier iniciativa de política para la atención educativa a los estudiantes de los pueblos indígenas.

La mayor parte de los indicadores se producen exclusivamente para efectos de la auditoría, es decir, no tienen ninguna relevancia para las tareas sustantivas. Son diseñados, integrados, evaluados, por profesionales de la gestión, que no tienen por qué saber ni de purificación de aguas, ni de medicina ni de radiodifusión, pero son capaces de auditar hospitales, emisoras de radio o plantas de potabilización. Con un matiz: cada vez es más importante que las auditorías sean externas, de ser posible privadas, e internacionales. Y así ha surgido un mercado global de la evaluación, surtido por empresas dedicadas a la verificación de cuentas y el diseño de buenas prácticas. (Escalante Gonzalbo, 2016, p. 174).

La desconexión entre indicadores y realidades operativas ha llevado a una instrumentalización de la medición, donde el valor real de lo evaluado queda subordinado a la necesidad de cumplir con procesos burocráticos. Esto prioriza métricas fácilmente cuantificables, aunque no siempre relevantes para los objetivos institucionales. Además, al desvincular la evaluación de la experticia técnica del campo, se corre el riesgo de tomar decisiones basadas en criterios ajenos a las necesidades específicas de cada sector, generando evaluaciones superficiales o contraproducentes.

Este enfoque administrativo demanda una burocracia altamente especializada que asegure la continuidad del sistema más allá de los cambios gubernamentales. Se privilegia así la toma de decisiones basada en evidencias y análisis de datos, colocando el conocimiento técnico por encima de otras formas de saber, como aquellas asociadas a la diversidad cultural y lingüística del país. Esta lógica ha llevado a una falta de comprensión de las necesidades de los grupos minoritarios, inspirando políticas públicas “exitosas” que dependen de intervenciones estandarizadas, como las evaluaciones educativas diseñadas bajo un modelo culturalmente homogéneo.

Como resultado, se perpetúan desigualdades y estereotipos en la educación de los pueblos originarios, limitando el impacto de las políticas interculturales. Aunque en la última década ha habido avances significativos en la formulación de políticas educativas para estos pueblos, la falta de una mirada crítica y contextualizada genera una constante sensación de frustración, como lo expresa una exfuncionaria de cooperación internacional.

Cuando se leen los objetivos amplios de la EIB, se percibe una lógica de participación de los pueblos indígenas, pero en la práctica esto no sucede. Las ONG entienden que el Estado se adapta a sus propias reglas y estructuras, lo que termina "formateando" la EIB dentro de modelos como el PPR o el enfoque lógico de gestión. En un inicio pensé que jugar bajo estas reglas permitiría avanzar, pero incluso dentro de este marco, la EIB no se cumple plenamente. Los grandes ausentes siguen siendo los pueblos originarios, sus representantes y sus instancias. Mientras eso no esté claro, no sabemos realmente de qué EIB estamos hablando. Si es una versión más amable que reconoce parcialmente derechos, eso es lo que se está intentando hacer. Pero esa no es la EIB que responde a las verdaderas demandas de autodeterminación, ni a una perspectiva descolonizada basada en la autonomía epistemológica. (ex funcionaria de cooperación internacional)

la declaración citada expresa un punto de vista fluctuante desde el Estado que por un lado reconoce la diversidad cultural y lingüística pero que finalmente limita las posibilidades de su atención revelando un "falso reconocimiento" (Taylor, 1993, p. 44) o la necesidad de mantener una condición de vulnerabilidad permanente que como en el caso de los procesos de reparaciones por la violencia política documentados por Ulfe y Málaga (2021) en donde el Estado reafirma la condición de víctima de los pueblos andinos afectados por la violencia, mas no su condición como sujetos de derecho.

5.3 Políticas indígenas (pasando por el embudo)

Según lo visto hasta el momento, La estructura instalada en el Estado para la gestión de las políticas educativas para los pueblos indígenas genera una distancia entre estas y los beneficiarios de las intervenciones o dicho de otra manera entre el sentido técnico del lenguaje y operación de las políticas y la vida de los sujetos de derecho en este caso los estudiantes de pueblos indígenas u originarios.

El modelo de gestión dominante basado en la gestión por resultados establece como centralidad la medición del desempeño y el logro de resultados cuantificables. Desde esta perspectiva se podría generar algunas tensiones como las que se señala a continuación.

- La educación indígena se desarrolla en el marco del sentido de comunidad y la transmisión de saberes y valores culturales difícilmente medibles y cuantificables por las herramientas y procedimientos de la gestión por resultados.
- La gestión por resultados requiere de un conocimiento experto y altamente especializado difícilmente localizable en el contexto de las comunidades indígenas por lo cual las intervenciones y programas de atención educativa siempre son diseñados e implementados desde ámbitos externos a las comunidades, con pocas posibilidades de diálogo y flexibilidad en las estrategias.
- La búsqueda incesante de la eficiencia y la eficacia para el logro de los resultados sacrifica los procesos de consulta y participación de las comunidades indígenas.

En este marco, la demanda desde las organizaciones indígenas para territorializar las intervenciones y que estas respondan a su contexto y expectativas, es cada vez más frecuente, como lo revela el comentario de un dirigente indígena de la amazonia.

Es a nivel nacional en la educación en general que no nos atrevemos a un cambio este qué realmente responda a la realidad de en nuestras regiones por lo menos no?, se piensa que desde Lima se va a solucionar todo o sea pero no se está pensando de que la realidad de nuestro país es diversa, por lo menos en las declaraciones se dice que nuestro país es este multicultural y plurilingüe no así es pero es el discurso pero esa multitud se tiene que bajar con hechos con programas concretos, que respondan a esta realidad y eso si no está pasando. (Líder indígena amazónico 2)

El testimonio resalta la brecha entre el reconocimiento declarativo del país como multicultural y plurilingüe y la falta de políticas que realmente respondan a la diversidad territorial. Para cerrar esta brecha, se requiere tanto voluntad política para cumplir con la agenda educativa indígena respaldada por normativas

nacionales e internacionales, como una redefinición del rol del Estado, que debe ser garante de derechos en lugar de un simple proveedor de bienes y servicios predefinidos desde una lógica administrativa.

En cumplimiento del Convenio 169 de la OIT y otros acuerdos internacionales, el Estado debería garantizar espacios, recursos y financiamiento para que los pueblos indígenas definan el sentido y los fines de su educación. Sin embargo, la gestión centralizada y estandarizada solo permite intervenciones rígidas, alineadas a indicadores poco flexibles. Esto ha llevado a que políticas como la *Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe* terminen adaptándose a un modelo estatal que prioriza la preservación y revitalización de lenguas y culturas, pero sin transformar la relación estructural entre el Estado y los pueblos indígenas.

La implementación de la Educación Intercultural Bilingüe, siguiendo las recomendaciones del *Informe Defensorial N.º 152*, ha quedado sujeta a los procedimientos e indicadores de buena gobernanza dentro del proceso de modernización del Estado. Si bien esto ha permitido avances en política pública, también ha generado limitaciones pedagógicas y culturales, restringiendo el alcance de la EIB a criterios de eficiencia más que a una verdadera transformación educativa.

En 2014, la *Evaluación Censal de Estudiantes* mostró avances significativos en los aprendizajes de los estudiantes de pueblos originarios. Sin embargo, estos logros no se sostuvieron en el tiempo, ya que la medición del impacto de la EIB se centró en el cumplimiento de metas físicas y no en la satisfacción y demanda de los sujetos de derecho. Como resultado, la educación para los pueblos indígenas sigue estando condicionada por una racionalidad tecnocrática que limita su potencial emancipador.

Entonces el hacer diccionarios, vocabularios y señalar en las presentaciones públicas cuantos diccionarios se tiene, cuántos vocabularios, era sinónimo de una buena gestión. Entonces se media cada gestión educativa por la cantidad de lenguas que se incorporaban a tener dentro de EIB un estatuto lingüístico propio y la EIB es copada prácticamente. San Marcos y otros en general se montan sobre el tema del conocimiento indígena y en caso de la educación la EIB es copada por los lingüistas. Si te das cuenta

todos son lingüistas y entonces se mandan por la lengua. Y ese ha sido el gran desarrollo y eso ha tenido el aval principalmente de la UNESCO de la ONU de los gobiernos que han firmado convenios. (Investigador experto en temas indígenas)

La Educación Intercultural Bilingüe reducida a la preservación y revitalización de lenguas, limita su verdadero alcance. Más que un modelo bilingüe, busca reconocer y promover la diversidad cultural, así como garantizar equidad y justicia educativa. Desde una perspectiva de interculturalidad crítica, implica transformar prácticas pedagógicas, currículo y relaciones de poder dentro de las escuelas y comunidades para reflejar y respetar plenamente las identidades y conocimientos indígenas. Sin embargo, el riesgo de abordar estas dimensiones sin cambios estructurales es perpetuar políticas compensatorias.

Las metas físicas suelen centrarse en las condiciones materiales de los servicios educativos, pero no garantizan aprendizajes ni un verdadero diálogo intercultural. La producción de materiales en lenguas originarias, como diccionarios y gramáticas, ha ido de la mano con la normalización lingüística. Sin embargo, este proceso requiere una movilización social y la participación de actores como el Ministerio de Cultura, y no solo una gestión técnico-lingüística. Asimismo, la identificación y cuantificación de niños y adolescentes indígenas refuerza el *efecto de legibilidad* (Scott, 1998), sin necesariamente abordar sus experiencias y expectativas desde una perspectiva epistemológica.

Bajo los filtros de la gestión pública, la *Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe* ha priorizado el acceso y la universalización escolar sobre la calidad y pertinencia cultural y lingüística. En este marco, resulta ilustrativo el testimonio de una directora de ONG y miembro de colectivos de sociedad civil por la educación rural.

Porque sus indicadores están marcados desde una lógica neoliberal y desde la eficacia y la eficiencia. Importa el número de niños que han subido un punto o dos en las evaluaciones censales. La excesiva preocupación por este tipo de resultados era muy transparente y planteaba el desafío de conciliar acceso versus calidad, y nosotros preguntábamos ¿cuál es el paquete completo? y nos decían que no importa “aquí se tiene que abrir la escuela debajo del árbol y con un profe” acá lo que tenemos que asegurar es la universalidad, las condiciones de calidad no importaban. Esa era la lógica que nos

transmitían, yo creo que, si se tuvo logros en acceso y número, pero lógicamente las desigualdades crecieron increíblemente. (Integrante de colectivo de educación rural)

El testimonio refleja una crítica fundamental sobre las políticas educativas basadas en indicadores de eficiencia y resultados cuantificables, que tienden a priorizar el acceso sobre la calidad y a ignorar las complejidades estructurales que afectan a la educación en contextos desiguales. Aunque el logro de la universalización es un avance importante, el enfoque en números sin prestar atención a las condiciones de aprendizaje perpetúa las desigualdades. La falta de un "paquete completo", que incluya un enfoque integral de la educación, es una muestra de que las políticas educativas deben replantearse para enfocarse no solo en aumentar el acceso, sino también en garantizar que la educación que se ofrece sea de calidad y responda a las necesidades y realidades de los estudiantes.

La prioridad en resultados cuantificables y medibles favorece procesos como el acceso y la trayectoria educativa, ya que son los más factibles de alcanzar y reportar. Sin embargo, esto deja en segundo plano aspectos clave como el diálogo de saberes y las diferentes concepciones del aprendizaje y la enseñanza desde perspectivas culturales diversas.

En este contexto, asignar toda la responsabilidad de la EIB a los sistemas de medición y gestión estatal genera presión sobre los funcionarios encargados de su implementación. La necesidad de demostrar resultados rápidos lleva a masificar las propuestas, en lugar de acompañar y fortalecer modelos de atención adaptados a la diversidad cultural y lingüística de los distintos territorios del país.

Bueno, si yo creo que del tema es que pone todo el peso en la medición y entonces hay muchas metas cuantitativas, ósea hay que generar y presentar evidencias y a veces yo he tenido la sensación de como esas lógicas repercuten. Entonces tenemos que masificar para tener resultados en la mitad de tiempo, necesitamos mucho más docentes por año a riesgo de no garantizar calidad todo el tema de acompañamiento está pensado en esa lógica pero que evidencias se están presentando, evidencias de visitas, de informes que dan cuenta de no sé qué, pero es un programa que hace agua por todos lados. (Investigadora experta en EIB)

La implementación de la Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe dentro del modelo de gestión educativa basado en la nueva gestión pública genera un espejismo de progreso. Se evidencian logros cuantificables como el aumento del presupuesto, la producción de materiales educativos y la normalización de lenguas originarias, pero estos avances, aunque relevantes, no garantizan por sí mismos una propuesta pedagógica y política alineada con las expectativas de los pueblos originarios.

Si bien la producción de materiales en lenguas indígenas y el incremento presupuestal son fundamentales para fortalecer la EIB, su impacto depende de un enfoque pedagógico contextualizado y de la participación activa de las comunidades en el diseño y ejecución de las políticas educativas. Sin este componente, los avances técnicos y logísticos pueden volverse meros indicadores sin una transformación real en la calidad de la educación.

Para la tecnocracia estatal, resulta más sencillo reportar avances cuantitativos. Para ello, categoriza a los grupos sociales delimitando territorios y resaltando rasgos culturales visibles como la lengua, la vestimenta o la danza. Sin embargo, esta estrategia tiende a la estandarización y a la construcción de un sujeto indígena anclado en el pasado, inmóvil en la historia y sin capacidad de agencia. Como señala Hubert (2021), “la indigeneidad es reconocida solo de manera retrospectiva; se valora lo que alguna vez podría haber sido sustancial para la supervivencia de una comunidad, pero no aquello que es significativo para su supervivencia en la actualidad” (Hubert, 2021, p. 82).

5.4 Participación de los pueblos originarios en educación

Un elemento central en la implementación de políticas educativas para pueblos indígenas es el fortalecimiento de su participación en espacios de decisión, así se expresa en la normativa internacional como el convenio 169 de la OIT, la declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el informe defensorial N.º 152 Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú o la propia Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe aprobada el 2016, solo por mencionar los documentos más representativos.

Un buen escenario para analizar la participación de los pueblos indígenas en educación es la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (CONEIB) que desde su instalación (2012) ha sido un espacio importante de representación de las principales organizaciones indígenas nacionales en educación. Como espacio de concertación entre las organizaciones indígenas y el estado, la CONEIB fue el modelo sobre el cual se generó luego el GTPI (Grupo de trabajo de pueblos indígenas) que impulsó el Ministerio de Cultura.

La Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (CONEIB) fue constituida por Resolución Ministerial No 0246-2012-ED como un órgano de participación y concertación entre el Ministerio de Educación y los pueblos indígenas andinos, amazónicos y afroperuanos, a través de sus organizaciones representativas.

Según la RM de conformación el objetivo de la CONEIB es contribuir en la implementación de la Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. Para ello se han definido las siguientes funciones:

- Participar en el diseño y formulación del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, consensuado con diversos actores del sistema educativo, las organizaciones indígenas y la sociedad civil.
- Coadyuvar al monitoreo de la implementación y cumplimiento del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, en coordinación con otros actores de la sociedad civil.
- Promover la articulación de las políticas educativas locales, regionales y nacionales, propiciando canales de diálogo y concertación.
- impulsar el cumplimiento de acuerdos y alianzas estratégicas entre las organizaciones indígenas, la sociedad civil, las instancias de gestión educativa descentralizada y el Ministerio de Educación.
- Promover mecanismos consensuados para efectuar mecanismos de consulta en el marco del ordenamiento jurídico vigente.
- Presentar informes periódicos a la Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural sobre el desarrollo de sus actividades.

Como espacio de participación y coordinación entre MINEDU y las organizaciones indígenas, la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe ha cumplido un rol importante con relación a las consultas para la formulación de la Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y los Lineamientos de atención educativa a la población afroperuana.

En 2016, la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe recomendó al Ministerio de Educación la aprobación de la Política Nacional de Educación Intercultural para Todos y Educación Intercultural Bilingüe, enfatizando la necesidad de que el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe fuese sometido a consulta previa con las organizaciones indígenas antes de su aprobación. Este hecho marcó un hito en la historia de las políticas educativas, al ser la primera norma en educación sujeta a consulta previa con los pueblos indígenas.

Tras su aprobación, el rol de la CONEIB debía centrarse en la vigilancia y formulación de propuestas para garantizar su implementación adecuada. Sin embargo, esta labor enfrenta dificultades metodológicas y conceptuales, ya que la tecnocracia estatal espera un monitoreo basado en parámetros, indicadores e instrumentos formales, algo difícil de exigir a un espacio con una dinámica distinta. En consecuencia, la vigilancia de la política por parte de la CONEIB sigue siendo una tarea pendiente.

A lo largo de estos años, la CONEIB ha realizado 37 sesiones en diversas regiones, promoviendo la articulación con autoridades y espacios de diálogo en los territorios, con un respaldo logístico y presupuestal del Ministerio de Educación. No obstante, aunque los encuentros intergubernamentales con autoridades regionales y locales han sido significativos, su impacto ha sido mayormente simbólico, ya que los acuerdos no tienen carácter vinculante ni mecanismos efectivos de seguimiento.

Así, la propuesta de gestión participativa de las organizaciones indígenas en la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe se ha diluido en sesiones protocolares con escasa incidencia en la construcción de una agenda sólida y

sostenible desde las propias organizaciones indígenas dentro de este espacio de concertación y diálogo.

Sin embargo, el hecho que la estrategia estatal de fortalecimiento y participación de las organizaciones indígenas en la Educación Intercultural Bilingüe encuentre límites importantes en el diseño mismo del espacio de concertación y diálogo, no le resta potencia a la voz de las organizaciones indígenas las cuales cuando se trata de levantar una demanda específica como por ejemplo la contratación de docentes hablantes de la lengua originaria sobre todo en la Amazonía o la dotación de materiales educativos en lenguas originarias expresan su demanda directa a las diferentes direcciones del Ministerio de Educación sin hacer uso del espacio generado por la CONEIB. Ello expresa la debilidad del espacio para representar y canalizar las demandas de las organizaciones indígenas en educación, pero al mismo tiempo el mantenimiento estratégico de este espacio por parte de ambos actores; el Estado (la oferta) y las organizaciones (la demanda).

Un resumen rápido de la vida orgánica de la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe realizado a partir de la revisión de las actas de las asambleas realizadas, dan cuenta de las siguientes acciones.

Tabla N.º 6: Resumen de actividades anuales CONEIB

Año	Evento y actividades principales	Avances y logros	Limitaciones
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Creación y primeras actividades de la CONEIB. • Instalación del espacio de trabajo. Revisión de la Ley de Reforma Magisterial. • Presentación del programa Beca 18. • Descentralización de reuniones • Presentación de Bases para la Política Nacional de Lenguas Originarias. • Creación del Documento Nacional de Lenguas Originarias y Sistemas Lingüísticos (Mapa Virtual). 	<p>Instalación y primeros avances en temas clave de la EIB.</p>	<p>No se realizó ninguna evaluación o balance anual.</p> <p>Falta de seguimiento a acuerdos.</p>

2013	<ul style="list-style-type: none"> • 4 reuniones, 3 de ellas descentralizadas (San Martín, Ica, Puno). • Temas abordados: formación docente (Beca 18 EIB), registro de IE EIB y docentes bilingües, material educativo, alfabetización Awajún. • Participación de organizaciones indígenas y sociedad civil en la educación intercultural. 	<p>Descentralización efectiva de reuniones.</p> <p>Mayor conocimiento sobre la implementación de la EIB en regiones.</p>	<p>No se realizó un balance anual.</p> <p>Falta de seguimiento a acuerdos regionales</p>
2014	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación del Plan de Actividades de la DIGEIBIR-MINEDU 2013. • Evaluación y balance de la CONEIB. • Identificación de avances y pendientes en: Implementación del currículo y propuesta pedagógica • Formación y capacitación docente • Preparación de directores. • Producción y uso de material educativo. • Consolidación del Sistema EIB. • Educación Intercultural para todos. • Elaboración del Plan Nacional de Educación Intercultural con proyección al 2015. 	<p>Primer balance formal de la CONEIB.</p> <p>Trabajo organizado en grupos para evaluar avances y desafíos.</p> <p>Desarrollo del Plan Nacional de Educación Intercultural.</p>	<p>No se mencionan avances concretos en la implementación del Plan Nacional.</p>
2015	<ul style="list-style-type: none"> • Balance de funcionamiento de la CONEIB. • Aprobación del Plan de Trabajo Trimestral de la CONEIB. • Presentación del balance de implementación del Plan Nacional de EIB (2013-2014). • Reflexión sobre la Política de Atención Educativa en zonas rurales. • Aprobación del Modelo de Servicio EIB. • Creación del Registro Nacional de IE atendidas por la EIB y el Mapa Etnolingüístico del Perú. • Inicio de talleres de fortalecimiento de capacidades para miembros de la CONEIB. 	<p>Se aprueban documentos clave para la EIB.</p> <p>Se inician talleres de capacitación para miembros de la CONEIB.</p> <p>Consolidación del espacio como un órgano de consulta en políticas educativas.</p>	<p>Disminución del presupuesto para actividades de capacitación.</p> <p>Falta de ejecución efectiva de los objetivos de los talleres.</p> <p>La CONEIB mantiene un rol pasivo de validación de propuestas del MINEDU sin incidencia real</p>

En más de 7 años de existencia, la CONEIB acompañó varios procesos clave en el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe, como el proceso de consulta

previa para la aprobación del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe o el pedido al Estado peruano sobre la necesidad de aprobación de la Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. Sin embargo, a pesar de estos importantes aportes, como espacio de participación de los pueblos indígenas en educación sobre todo en Educación Intercultural Bilingüe, la CONEIB no ha logrado configurar una agenda propia de demanda y negociación con el Estado a través del sector educación.

Contribuye a esta situación el hecho de constituirse como un espacio adscrito al Ministerio de Educación (hay que recordar que la presidencia recae en la Dirección Nacional de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en Ámbito Rural “DIGEIBIRA”) las convocatorias, dinámica y parte de la agenda queda fuera de su control, con lo cual pierde autonomía para poder establecer un diálogo con otras instancias u otros actores de manera que los niveles de participación de las organizaciones indígenas en educación terminan siendo instrumentales a las necesidades del Ministerio de Educación.

En consecuencia, a las barreras lingüísticas, estereotipos y prejuicios sobre los pueblos indígenas, carencia de recursos para la implementación de todos los objetivos y acciones estratégicas de la Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y la decoloración de la EIB en su tránsito por los procedimientos y tecnologías de gobierno, hay que sumarle el diseño y metodología de un modelo de participación de las organizaciones indígenas en los términos y condiciones que resultan funcionales al Estado, el cual termina reportando procesos exitosos sobre la base del número de reuniones anuales o el número de acuerdos alcanzados, aunque estos no sean vinculantes.

En este contexto, la participación deja de ser un fin en sí mismo dentro del proceso de democratización y toma de decisiones, para convertirse en un medio que refuerza los objetivos y estructuras organizacionales e institucionales existentes. Así, en su concepción moderna, solo se considera participante a quien forma parte de un proyecto previamente definido, en especial si este tiene una orientación económica (Majad Rahnema, 1996).

Aunque los proyectos e iniciativas socializadas por el Ministerio de Educación no tienen necesariamente un carácter económico, sí suelen ser proyectos predefinidos en los cuales las organizaciones de pueblos indígenas no participan directamente de su diseño y solamente suelen ser consultadas para validar las propuestas y otorgarles la licencia social que las respalde.

La participación de las organizaciones indígenas en educación abre el debate sobre cómo se conciben y elaboran las políticas públicas para los pueblos indígenas. Aunque existen espacios de consulta, estos operan bajo marcos metodológicos que refuerzan la primacía del discurso técnico sobre las demandas indígenas. Así, el Estado impone reglas y parámetros donde la argumentación técnica sigue dominando el proceso, limitando una verdadera incidencia de los pueblos indígenas en la toma de decisiones.

De hecho, debido a las ambigüedades del Estado peruano sobre el otorgamiento de derechos a los pueblos indígenas, la ley de Consulta Previa ha tenido una implementación muy limitada. Nunca se ha implementado para los casos más controvertidos, en los que los intereses de las grandes corporaciones y del Estado han estado reñidos con los de la población. En teoría, la Consulta Previa debería ser el mecanismo para garantizar los derechos de los Pueblos Indígenas cuando surjan controversias tan cruciales; pero en esos casos suele surgir un nuevo debate sobre que poblaciones tienen derecho a ser consultadas – aquí es cuando la definición/ delimitación que hace el Viceministerio debe jugar un papel crucial – sobre los procedimientos a seguir. (Calligos, 2018, p 488)

Las limitaciones sobre los procesos de consulta a los pueblos indígenas identificadas por Calligos agregan un nuevo elemento para el análisis: la ambivalencia del Estado con relación a la participación de los pueblos indígenas. Es decir, las delimitaciones y restricciones al proceso participativo de acuerdo con la sensibilidad de la demanda o los intereses de grupos específicos. En el caso de educación, las prácticas y valores culturales de los pueblos indígenas podrían colisionar con los valores y prácticas de los modelos educativos generando la posibilidad de bolsones de conflicto permanente.

Por todo ello, las limitaciones o el manejo convenientemente controlado de los procesos y espacios de participación de los pueblos indígenas en educación,

configuran un escenario altamente frustrante para las organizaciones indígenas en tanto se generan dos tensiones irresueltas por el modelo y mecanismos de funcionamiento del aparato estatal; las expectativas en torno al cumplimiento de la normativa nacional e internacional como el convenio 169 de la OIT y por otro lado la sensación de que el Estado genera o promueve la participación y consulta de los pueblos indígenas principalmente cuando le interesa ganar licencia social en torno a alguna medida de política.

La siguiente afirmación de un representante de una de las organizaciones indígenas nacionales más importantes nos parece revelador al respecto.

Desde los pueblos indígenas, siempre hemos creído que las leyes deben cumplirse, pues rigen el bienestar del país. Por eso, cuando se aprobaron la *Ley de Comunidades Nativas* y el *Convenio 169*, confiamos en que serían respetadas. Difundimos sus alcances e impulsamos memoriales y pronunciamientos, pero al ver que no se cumplían, llegó el *Baguazo*. Pensamos que ese conflicto marcaría un cambio y, de hecho, el Estado nos convocó para discutir el desarrollo de nuestros pueblos. Participé en esas reuniones como representante de AIDSESEP, se firmaron acuerdos y se asumieron compromisos con resoluciones supremas. Sin embargo, al revisar esos acuerdos, veo que solo algunos se cumplieron, mientras que la mayoría quedaron en el papel. Al final, el Estado usa la ley cuando le conviene, pero cuando no le interesa, simplemente la ignora. (Representante de AIDSESEP).

El testimonio refleja la expectativa de las organizaciones indígenas respecto al cumplimiento de la normativa nacional e internacional, una expectativa que, en la práctica, suele verse frustrada por las prioridades del Estado y la escasa relevancia de la educación para pueblos indígenas en la agenda gubernamental. Como resultado, el Estado adopta una estrategia populista, estableciendo mesas de diálogo y firmando acuerdos que rara vez se cumplen en su totalidad, lo que refuerza la sensación de abandono entre las organizaciones indígenas y evidencia la posición periférica de la educación indígena dentro de la burocracia estatal.

La atención a la diversidad cultural y lingüística sigue siendo precaria. La CONEIB agrupa no solo a representantes indígenas y amazónicos, sino también a organizaciones afroperuanas, lo que, aunque amplía el enfoque intercultural,

dificulta la consolidación de una agenda educativa específica para los pueblos indígenas. Esto ilustra cómo el Estado unifica poblaciones diversas sin atender sus necesidades particulares. Como señala Huber (2021), “las clasificaciones usadas para la formulación de políticas públicas tienen la finalidad, complicada por donde se vea, de comprimir identidades múltiples en una sola categoría unitaria” (Huber,202,p35).

Este espacio de concertación maneja dos agendas complementarias dentro del sistema educativo, pero que sobrepasan la capacidad de DIGEIBIRA, la instancia encargada de liderarlo. Según el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, su rol es “promover un enfoque intercultural bilingüe, en coordinación con los órganos correspondientes” (MINEDU, 2015, p. 84). Sin embargo, este enfoque no responde a las demandas afroperuanas. Si la interculturalidad debe ser un eje transversal en el sistema educativo, su implementación debería estar a cargo de instancias de mayor jerarquía, como el Viceministerio de Gestión Pedagógica o el despacho ministerial.

Con una representación debilitada por la pérdida de fuerza política de las organizaciones indígenas, el Estado ha asumido la Educación Intercultural Bilingüe con mayor claridad, pero también con ambigüedad. Sin una agenda definida, las demandas indígenas suelen ser generales y fácilmente desestimadas con argumentos técnicos, dejando en evidencia la fragilidad del diálogo con el Ministerio de Educación.

No, mira, claro, situación tenemos acompañantes para tu pueblo hasta que te empapan como sea mucho de eso es cierto estamos mintiendo así pero hay miles de otras cosas que no se cumple que no se hacen que ellos podrían protestar entonces no saben tampoco plantear, hemos pasado a otro nivel de demanda, ya y yo creo que las mismas organizaciones no tienen claro ese nuevo nivel de demanda, yo ya no estoy pidiendo construir mi escuela, ya no estoy pidiendo política de EIB, ya no estoy pidiendo entonces, tu demanda es esto, es a un nivel más fino, de mayor exigencia de ciertas cosas que para muchos dirigentes no son evidentes, termina exigiendo cosas que fácilmente son rebatibles, fácilmente le dices oye pero se aumentó el presupuesto y cosas así no? (Funcionario público 4)

La falta de especialización en las demandas es una de las principales debilidades de las organizaciones indígenas en los espacios de participación. Más que exigir la existencia de escuelas o políticas educativas, deberían centrarse en su implementación, financiamiento, calidad pedagógica y gestión territorial. En este contexto, ocurre el “empapelamiento” mencionado por el funcionario público: los procedimientos administrativos, el lenguaje técnico y la burocracia diluyen la participación y las demandas. El Estado impone sus reglas desde su propia racionalidad, sin establecer un verdadero diálogo intercultural, limitándose a solicitar la adhesión de los pueblos indígenas al modelo existente como un acto de confianza.

De esta manera, el Estado expresa la vigencia de una perspectiva multicultural más que intercultural en su estructura de gestión. Es decir que gestiona y administra la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas, pero dentro del más estricto mantenimiento del status quo volviéndola funcional a la expansión del neoliberalismo (Walsh, 2008).

No obstante, a pesar de todo, desde una perspectiva de costo beneficio (aunque con las deficiencias arriba señaladas) algunos observadores y especialistas en la temática de políticas educativas para pueblos indígenas señalan que es mejor que exista un espacio de diálogo entre las organizaciones indígenas y el Estado formalmente instituido para abordar el tema de la educación y las propuestas educativas para la atención de los estudiantes de pueblos indígenas u originarios.

En esos términos por ejemplo lo plantea una funcionaria de la defensoría del pueblo.

Es positivo que existan estas instancias de participación, aunque el Estado suele ver la participación ciudadana como una traba y los funcionarios la perciben como una sobrecarga. A pesar de no ser una prioridad para las organizaciones indígenas, estos espacios han funcionado, lo que representa un avance. Sin embargo, es fundamental una mirada crítica para evitar su desactivación y fortalecerlos. Su consolidación depende en gran medida de la demanda y presión de las propias organizaciones indígenas. (Funcionaria de Defensoría del Pueblo)

Las resistencias del Estado a promover una participación indígena más allá de la implementación de su agenda ministerial limitan el alcance del diálogo intercultural. Esto evidencia un uso instrumental de la participación, donde se busca legitimar políticamente las intervenciones más que integrar verdaderamente las voces indígenas en la toma de decisiones.

En síntesis, la existencia de espacios de concertación entre las organizaciones indígenas y el Ministerio de Educación no garantiza que sus demandas se reflejen en la *Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe*. Esto plantea una dualidad: por un lado, una EIB diseñada desde el Estado y, por otro, una EIB concebida desde la visión de los pueblos indígenas.

5.5 Ambigüedad estructural

El largo camino para la implementación de las políticas educativas para pueblos indígenas se encuentra plagado de un conjunto de impedimentos que van desconfigurando la demanda inicial y que encapsulan ésta en los marcos y paradigmas de los procesos de Modernización del Estado, sus procedimientos y valores centrales como la métrica y la cuantificación.

En este contexto, la implementación de políticas para pueblos indígenas, como la Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, depende del filtro de procedimientos, estándares y tecnologías de la gobernanza educativa. El derecho de estos pueblos a una educación cultural y lingüísticamente pertinente, reconocido en la normativa nacional e internacional, requiere que el Estado lo identifique como un problema público, es decir, una condición que afecta a un grupo significativo y exige intervención estatal. Sin embargo, este reconocimiento suele distorsionar la naturaleza y expectativas del derecho indígena, adaptándolo a la lógica estatal.

El enfoque del problema público puede generar distorsiones al reducir la educación indígena a una cuestión técnica, ignorando las demandas y conocimientos propios de las comunidades. Al tratarla como un problema a resolver, se imponen soluciones estandarizadas que no siempre responden a sus necesidades culturales y lingüísticas. Esto invisibiliza su derecho a definir y

participar en la construcción de un sistema educativo propio, transformando su educación en un objeto de gestión pública en lugar de un proceso de autodeterminación y empoderamiento.

Este proceso de desmontaje de las expectativas y demandas iniciales de los pueblos indígenas en educación corrobora el enfoque socialmente predominante que reconoce la riqueza de la diversidad cultural y la valoración de los pueblos indígenas en el pasado desde una perspectiva de exotización y folklorización, mas no, desde el reconocimiento de su capacidad de agencia y el derecho a participar plenamente en la vida social y política.

El desconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho refleja la persistencia de patrones de discriminación y desigualdad, configurando una forma sutil de exclusión. Desde el Estado, se moldea una narrativa que individualiza a los sujetos para la gobernanza (Trouillot, 2017) y genera un efecto de legibilidad (Scott, 1998), además de “la producción de un lenguaje y de un conocimiento para la gobernanza de herramientas teóricas y empíricas que clasifiquen, serialicen y regulen a las colectividades” (Trouillot, 2017, p. 223).

El Estado reconoce la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas, pero al mismo tiempo los confina dentro de procedimientos administrativos que los inmovilizan. Su valoración se asocia a la ruralidad y al pasado, consolidando una narrativa que los desvincula del presente y los relega a un papel estático en la construcción del país.

Las herramientas de regulación, como la gestión por resultados y la burocracia estatal, refuerzan esta ambigüedad. En lugar de facilitar la participación y la autodeterminación, imponen barreras que limitan el acceso a derechos y recursos. La diversidad cultural y lingüística se reconoce superficialmente, pero se le impide influir de manera efectiva en las políticas públicas.

No existe una voluntad clara del Estado para implementar políticas educativas para los pueblos indígenas. Problemas históricos, como la formación de docentes para escuelas interculturales y bilingües, persisten desde hace décadas. A pesar de la normativa nacional e internacional que respalda el

derecho a una educación cultural y lingüísticamente pertinente, la falta de financiamiento restringe año tras año la Educación Intercultural Bilingüe. Este discurso políticamente correcto reconoce la diversidad, pero mantiene en suspenso la implementación real de las políticas, evitando su colapso sin garantizar los recursos necesarios para su desarrollo efectivo.

Madeline Zúñiga (2008) documentaba las limitaciones de la antigua DINEBI para el nombramiento, asignación de docentes y aprobación de una propuesta curricular alternativa para la Educación Intercultural Bilingüe. Estas limitaciones daban cuenta de la condición periférica de la EIB respecto a las prioridades del sector concentradas básicamente en las propuestas estandarizadas y a gran escala.

Una de estas propuestas implementada sin consulta alguna a la dirección encargada y mucho menos a las organizaciones indígenas fue la primera evaluación censal de lectura en castellano.

Haciendo oídos sordos a los discursos sobre la interculturalidad y atención a la diversidad, todos los niños indígenas, prácticamente al inicio de su escolaridad, fueron medidos con la misma prueba que sus pares hispanohablantes, por lo que era más que previsible que volvieran a obtener los resultados más bajos del país, reafirmando la postura de quienes piensan que son “inferiores. (Zúñiga, 2008, p. 72).

Si bien es cierto que en años posteriores la Unidad de Medición de la Calidad educativa del Ministerio de educación incorporó la evaluación en lenguas originarias y la evaluación en castellano como segunda lengua para los estudiantes de pueblos indígenas, el núcleo duro de la métrica se consolidó como condición *sine qua non* para la implementación de políticas públicas en educación, esta vez considerando las lenguas originarias.

Zúñiga (2008) señalaba que una de las debilidades en la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe era la falta de información precisa y completa sobre la población a la que debía dirigirse. Esta preocupación respondía a la ausencia de un sistema de información consistente dentro del Estado. Años después, se crearon registros de docentes y escuelas EIB, mejorando la disponibilidad de datos para la toma de decisiones. Sin embargo, la EIB siguió

siendo periférica dentro del sector educativo, quedando relegada frente a programas prioritarios como el PELA, los COAR o la jornada escolar completa. En otras palabras, aunque se mejoraron los sistemas de registro y la visibilidad estadística de la población (Scott, 1998), no se tomaron decisiones que garantizaran condiciones y recursos suficientes para la implementación efectiva de la Política Nacional de EIB.

Parafraseando a Pozzi Scott (1989), surge la pregunta: ¿hasta dónde y hasta cuándo la EIB? A pesar de avances normativos y programáticos, sigue confinada a zonas rurales y marginadas, sin una integración real en el sistema educativo nacional. Esto la mantiene como una política periférica, sin desafiar la hegemonía del español ni transformar las pedagogías estandarizadas. La falta de recursos, la formación deficiente de docentes y la escasez de materiales educativos reflejan un compromiso parcial del Estado, poniendo en duda su verdadera intención de consolidar una Educación Intercultural y Bilingüe.

Los constantes cambios políticos y la inestabilidad de prioridades gubernamentales aumentan el riesgo de que la EIB sea tratada como una política temporal o secundaria, vulnerable a recortes o desmantelamiento en contextos de crisis. Si no se integra de manera permanente en el sistema educativo, podría desaparecer o quedar relegada. Esto cuestiona si el Estado realmente valora la diversidad cultural y lingüística o si la EIB es solo una respuesta coyuntural a un problema de inclusión, en lugar de un pilar esencial del sistema educativo.

Esta ambigüedad genera desconfianza entre las organizaciones indígenas sobre el compromiso estatal con su educación. Como resultado, muchas comunidades reducen su colaboración con las iniciativas educativas. Incluso actores que han apoyado y brindado asistencia técnica al sector expresan críticas, como se refleja en el siguiente testimonio.

¿Cuál es la palabra de moda? interculturalidad crítica entonces comienzas, cada vez que pones intercultural le pones crítica al costado y no sabes muy bien qué es. Un poco lo que pasa con el enfoque de derecho no?, todo el mundo te habla de enfoque de derecho pero en la oración siguiente te hablan del servidor público, la lógica del servicio público claro no son los derechos, entonces ahí te das cuenta, todavía te hablan de beneficiarios en vez de hablarte de sujetos de derecho, entonces creo que la interculturalidad crítica

como muchas de las cosas críticas que hay por ahí circulando la gente las asume porque está de moda, es la última actualización del software incorporas la nueva palabrita pero no sabes lo que viene detrás. (Funcionaria de cooperación internacional)

A partir del testimonio se pueden identificar tres aspectos fundamentales: la banalización del término crítico, la desconexión entre el discurso y la práctica y las implicaciones de esta superficialidad para la efectividad de las políticas públicas que buscan garantizar en este caso los derechos educativos de los pueblos indígenas.

La incorporación de la interculturalidad crítica y el enfoque de derechos como palabras de “moda” políticamente correctas pero vaciadas de contenido diluyen el potencial transformador de estas ideas convirtiéndolas en meras formalidades que se utilizan para cumplir con expectativas externas o para seguir tendencias, sin que se realice un esfuerzo real por entender y aplicar los fundamentos críticos que subyacen a estos conceptos. Adoptar estas ideas superficialmente funciona solamente como etiquetas que otorgan legitimidad o modernidad a las políticas y proyectos.

La desconexión entre discurso y práctica se expresa claramente en el lenguaje técnico que subraya la existencia de beneficiarios y no de sujetos de derecho. lo que refleja una persistencia de una lógica paternalista y asistencialista en lugar de una basada en la dignidad y la agencia de los individuos. De manera similar, la interculturalidad crítica, que debería implicar una reflexión profunda sobre las relaciones de poder, el reconocimiento de la diversidad cultural y la promoción de la justicia social se trivializa cuando se utiliza sin comprender sus implicaciones, resultando en políticas que no transforman las inequidades estructurales ni fomentan un diálogo genuino entre culturas.

En consecuencia, el tratamiento superficial de estos conceptos tiene serias implicancias en la calidad y efectividad de las políticas públicas. Esto no solo socava la confianza en las instituciones que promueven estas políticas, sino que también perpetúa las desigualdades y las injusticias que se pretendía abordar. Para que la interculturalidad crítica y el enfoque de derechos tengan un impacto real, es necesario que los actores involucrados comprendan y apliquen estos

conceptos de manera rigurosa, integrando sus principios en todas las etapas del diseño, implementación y evaluación de políticas, y asegurándose de que no se queden en meros adornos discursivos.

La producción de documentos normativos dentro de la *DIGEIBIRA*, como la propuesta pedagógica, modelos de servicio y enfoques sobre interculturalidad crítica y diálogo de saberes, parece no impactar en la maquinaria estatal. Como se desprende del testimonio de una funcionaria de cooperación, conceptos como *interculturalidad crítica* se asumen de manera formal o políticamente correcta, pero vaciados de contenido y sin posibilidades reales de implementación como política de Estado.

Esto configura una ambigüedad estatal: se reconoce y valora la diversidad cultural y lingüística, pero se la celebra como parte del pasado. Aunque se crean normativas y políticas para atenderla, estas deben ajustarse a un modelo administrativo que termina desvirtuando su demanda original. Así, la *Educación Intercultural Bilingüe* queda atrapada en los procedimientos burocráticos, limitando su aplicación efectiva.

Como sugiere Gálvez (2017) en el caso del proceso de descentralización, las políticas educativas para pueblos indígenas terminan estructuradas dentro de una visión tecnocrática, donde los objetivos son diseñados en instancias centrales y luego trasladados a los niveles subnacionales como simples instrucciones operativas.

Si bien las reformas neoliberales han buscado eficiencia en la gestión pública, han reforzado desigualdades y perpetuado brechas históricas. “La fórmula con la que se asume que ha sido posible afianzar el crecimiento económico se ha convertido en una especie de principio incuestionable, donde lo ‘técnico’ ha asumido un rol de ‘legitimación casi tácita’” (Cerna, 2016, p. 40). En la misma línea, Dargent (2015) señala que *lo técnico* se fortalece en oposición a *lo político*, consolidando su dominio en la toma de decisiones.

Esta supremacía de lo técnico sobre lo político ha postergado los derechos de los pueblos indígenas en favor de la eficiencia y los resultados de gestión. Como

se advierte en el siguiente testimonio, la diferencia y la diversidad pueden convertirse en un obstáculo en la carrera por mostrar logros inmediatos.

Lo otro que creo digamos a lo que dices, mientras te escuchaba pensaba que además el Estado tiende a homogeneizar pues, porque tiende a lo común, porque tiene metas que cumplir y entonces le perturba la diferencia porque la diferencia es perturbadora porque lo mejor es hacer una sola manera que llegue a todo a todos los millones que hay que educar, entonces la diferencia perturba, estorba, más estorba que perturba porque te quita velocidad y te quita resultados. (Funcionario internacional 2)

El testimonio señala que el enfoque del Estado en metas estandarizadas y resultados masivos convierte la diversidad en un obstáculo. Para cumplir objetivos medibles y uniformes, prioriza estrategias que simplifican procesos, tratando a la ciudadanía como una masa homogénea en lugar de atender sus particularidades culturales, lingüísticas o regionales. En esta lógica, la *diferencia* no solo "perturba", sino que también "estorba", pues introduce complejidad y exige mayores esfuerzos para adaptar las políticas a distintos contextos.

Esta tendencia a la estandarización, pensada para avanzar rápido y mostrar resultados, sacrifica un enfoque inclusivo y contextualizado. En educación, esto es especialmente problemático, ya que el énfasis en metas cuantitativas puede ignorar las necesidades específicas de los pueblos indígenas.

Si la diversidad interfiere con los resultados, surge la pregunta: ¿por qué el Estado mantiene políticas educativas para pueblos indígenas? Más que una verdadera voluntad de transformación, estas políticas le permiten al Estado demostrar su compromiso ante instancias nacionales e internacionales, sin garantizar su implementación efectiva ni cambios significativos en la vida de niños y adolescentes indígenas.

Además, su diseño responde a un proceso de desestatización de las funciones públicas (Gálvez, 2017), donde actores no estatales —consultores, ONG, empresas contratistas y organismos internacionales— asumen roles tradicionalmente estatales (Trouillot, 2002; Ferguson y Gupta, 2002; Mitchell, 2006). En este contexto, resulta especialmente relevante la autocrítica expresada por un exfuncionario de cooperación entrevistado

Entonces estamos en un Estado en el que finalmente ganó la lógica de la nueva gestión pública, bajo esa lógica hay ciertos principios que seguir, ciertos mecanismos y creo sinceramente que estos tienen un impacto negativo en la esencia de la Educación Intercultural Bilingüe. Esta nueva forma del Neoliberalismo necesita estandarizar, gestionar por resultados, la lógica de conseguir evidencias pesa mucho, por eso creo que es uno de los mayores impedimentos para la implementación de la política. Incluso las personas que genuinamente estábamos metidos en estos temas y que soñábamos con hacer realidad la Política de Educación Intercultural Bilingüe, estábamos metidos en esta lógica y no la cuestionamos lo suficiente y creo que no analizamos en su momento cuan perversa era para el fin que perseguíamos. (Ex Funcionario internacional)

El testimonio sugiere que la lógica tecnocrática de la nueva gestión pública ha debilitado los principios fundamentales de la EIB, que requieren flexibilidad, sensibilidad cultural y un enfoque cualitativo para responder a las necesidades de los pueblos indígenas.

Las políticas interculturales bilingües deben adaptarse a contextos específicos, priorizando un enfoque contextualizado en lugar de una aplicación homogénea. Sin embargo, al centrarse en la eficiencia y la medición de resultados inmediatos, la EIB ha sido desvirtuada, limitando su capacidad de responder a las demandas indígenas. La lógica neoliberal, al priorizar la gestión administrativa y la cuantificación, ha minimizado los aspectos cualitativos esenciales para el éxito de la educación intercultural.

Este modelo de gestión encierra las políticas educativas indígenas dentro de la burocracia estatal, asegurando su existencia en documentos oficiales sin generar conflictos con las organizaciones indígenas. Sin embargo, no resuelve los problemas estructurales de la EIB, como la formación docente o la falta de presupuesto para su implementación integral.

Al final es pelea entre la elite de que la EIB debe ser así o así que lingüísticamente esto es mejor que lo otro es una discusión entre las elites académicas y las elites en el Ministerio de educación pero que tampoco llega, entonces si tú pierdes tu tiempo en esa conversación que puede ser muy interesante, muy esclarecedora pero no le estas cambiando la vida a nadie. Entonces, digamos hay una ganancia en el reconocimiento a nivel legal, pero esto no es suficiente y por sí mismo no garantiza el cumplimiento de los derechos. (Funcionario público 3)

La desconexión entre el debate teórico y la implementación de políticas es un problema central. Se invierte tiempo en discusiones que, aunque valiosas, no mejoran la calidad educativa ni garantizan los derechos de las poblaciones beneficiarias. Sin recursos adecuados, compromiso político y ejecución efectiva, el reconocimiento legal de derechos se vuelve superficial y no genera cambios estructurales en las comunidades indígenas. Esto evidencia la brecha entre el avance normativo y la acción concreta, mostrando que el reconocimiento legal por sí solo no asegura una educación intercultural bilingüe efectiva.

Las limitaciones impuestas por la propia estructura del Estado debilitan cualquier propuesta transformadora en la Educación Intercultural Bilingüe, reduciéndola a enfoques compensatorios o remediales que refuerzan una visión paternalista del derecho de los pueblos indígenas a su educación. Además, la implementación de la Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe parece recaer únicamente en una dirección del Ministerio de Educación, en lugar de ser asumida como una responsabilidad del sector en su conjunto y parte de un proyecto nacional más amplio.

Esos años que estuve en el ministerio ahora, otros tres años trabajando fuera del ministerio trabajando en la región, realmente tenemos esa imagen, que este sector es un sector que trabaja por la parte más fuerte, más dominante y tú sabes que la parte más dominante es la EBR. En la dirección de desarrollo docente hay ningún ápice de ver la diversidad del país; ósea tu debes estar viviendo que hay toda esta pelea de lo pobre DEIB peleando con Desarrollo Docente para la cual hay un solo perfil docente nacional que no incluye la diversidad. todos tienen que ser docentes con competencias parecidas pero sus historias son distintas no?, su historia tiene orígenes distintos, sus etimologías son distintas, y eso no lo quieren asumir entonces eso lo hemos batallado por el nuevo currículo hemos batallado se ha logrado algo, pero eso es una batalla constante con la DIFOID. (Exfuncionario publico 3)

El testimonio del funcionario público revela cómo el sector educativo sigue centrado en la Educación Básica Regular monolingüe en castellano, mientras que la implementación de la Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) se fragmenta en diversas direcciones especializadas. Áreas como la formación docente inicial (DIFOID), la formación en servicio (DIFODS) y la gestión descentralizada (DIGEGED) asumen partes de la política, obligando a la

Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a negociar con ellas. Para estas instancias, la diversidad cultural representa un obstáculo que dificulta la obtención de resultados inmediatos y el cumplimiento de indicadores de gestión pública.

Aunque la política lleva el título de Política Nacional Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, no es asumida como una Política de Estado. En lugar de comprometer a todo el sector —Ministerio de Educación, Direcciones Regionales y Unidades de Gestión Educativa Local—, la responsabilidad recae en una sola dirección con escasa capacidad operativa y limitado presupuesto.

Así, la diversidad cultural y la interculturalidad parecen existir únicamente en el piso 9 del Ministerio de Educación, sin una articulación real en el sector ni una visión de país. Además, la fragmentación del sector en áreas compartimentalizadas puede ocultar estereotipos y prejuicios sobre lo indígena y la EIB. Este solapado racismo no solo margina la propuesta educativa, sino también a los propios servidores públicos de origen indígena dentro del Ministerio de Educación.

yo he escuchado soy testigo de ocasión, haciendo cola para el ascensor como se hace después del almuerzo, y conversaban y decían "Oye nos están diciendo que tenemos que poner las situaciones en los contextos los pueblos indígenas, cómo hago eso," y la otra le dice "ay chica con eso pero no vez que hay unos cholitos a los que puedes consultarles no" ósea te das cuenta, (..) y eso es bien fuerte por esto, como la política de EIB es única, que es nacional, está incluida en 11 pisos, (..) claro que hay un estereotipo. (Funcionario público y líder indígena)

Este testimonio expone un problema profundo de racismo y desconexión cultural en la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe dentro del aparato estatal. Este tipo de actitudes no solo perpetúan estereotipos dañinos, sino que también minimizan el valor de la participación indígena en los procesos de consulta y adaptación contextual. Se trata de un problema no solo individual, sino de un sistema que, a pesar de reconocer formalmente la importancia de la EIB, está plagado de prejuicios y prácticas que dificultan su aplicación real y respetuosa.

Aunque estas expresiones de racismo no pueden catalogarse como una generalidad, los estereotipos en torno a lo indígena y las propuestas de atención educativa si suelen ser consideradas como poco rigurosas y de escasa calidad técnica en los distintos estamentos de la estructura estatal. Por esta razón, las definiciones instaladas en los documentos del sector como la interculturalidad crítica, el diálogo intercultural, el buen vivir, etc. hacen parte de la corrección política pero no contienen ninguna fuerza o poder vinculante que permita su implementación en todos los niveles y territorios del país.

Por otro lado, a partir de las conversaciones sobre todo con líderes indígenas de la amazonia, podemos comprobar el doble discurso del Estado que se traduce en reuniones muchas veces estériles en las que se pone de manifiesto el reconocimiento de la diversidad, pero solo de manera nominal, se realizan firmas de convenios con las organizaciones que nunca llegan a cumplirse etc. Para ejemplificar esto compartimos el testimonio de un líder indígena que recuerda la acción de la ex primera dama del gobierno de Alejandro Toledo, Eliane Karp en el marco del funcionamiento del INDEPA.

Ella visitó ZUNGAROCOCHA, tuvimos reunión con ella, con los estudiantes, todo baile de recibimiento abrazos y todas esas cosas, pero al final no se llegó a nada. Y lo peor, nos presentamos a un premio de cómo se llama de España, el Príncipe de Asturias y al final salimos el primero como 40,000 dólares creo, y ella también se presentó igual o sea así con las misma. ya tuvieron quedar compartir el premio entre FORMABIAB y ella entonces ella, en ese momento en España dijo que toda esa plata iba a ser asignada a FORMABIAB igual también quedó en palabras nada, (..) eso nos hicieron, pero lo de siempre; buenos discursos, buenas expectativas de parte del Gobierno que muchas veces te entusiasma como decía un amigo, a veces aplaudes, pero siempre resulta frustrante porque queda solamente en el discurso no hay algo concreto. (Docente y líder indígena amazónico)

Esta práctica por demás recurrente renueva de tiempo en tiempo las expectativas de las organizaciones respecto a la implementación de políticas educativas para los estudiantes de pueblos indígenas y su incumplimiento alimenta también la frustración permanente colocando cuesta arriba las posibilidades del dialogo intercultural puesto que se instala la desconfianza hacia la intervención estatal

Al estado le llega al pito, por ejemplo, para mí es más evidente en el caso del Ministerio de Cultura que, supuestamente es el ente rector en el tema indígena. En el estado peruano, ese ente rector no tiene nada, no tiene nada de rectoría, no tiene nada de autoridad, no tiene plata, no tiene equipo, no tiene nada, eso es el reflejo de lo que es para el estado peruano el tema indígena y dentro del Ministerio de Cultura así tú seas el Ministro, para abajo es una cosa increíble salvo valiosas excepciones hay toda una estructura hecha para mecer a los indígenas, hecha para que el Estado no quede mal pero tampoco le des nada, más allá de lo mínimo que le puedes dar. (Funcionaria publica 2)

Este testimonio ilustra la falta de prioridad del Estado hacia los pueblos indígenas. La frase *“la estructura hecha para mecer a los indígenas”* sintetiza la ambigüedad estatal: un presupuesto exiguo, una débil rectoría de las instancias responsables y documentos de política con escasa viabilidad de implementación refuerzan el desencanto y la frustración de los pueblos indígenas.

Al mismo tiempo, los procesos de modernización del Estado han desarrollado herramientas cada vez más sofisticadas para el monitoreo y gestión de políticas educativas. Sin embargo, estas se superponen a los marcos normativos nacionales e internacionales que garantizan el derecho a una educación cultural y lingüísticamente pertinente. Como resultado, se profundiza la desconfianza intercultural y el riesgo de generar conflictos permanentes debido a la postergación de demandas históricas no resueltas.

La falta de coherencia en la aplicación de la ley por parte del Estado genera desconfianza en sus instituciones y en el sistema de justicia. Esta percepción de arbitrariedad refuerza la sensación de exclusión entre los pueblos indígenas y evidencia las profundas asimetrías de poder en su relación con el Estado. La aplicación selectiva de la legalidad no solo debilita la legitimidad estatal, sino que también perpetúa desigualdades estructurales que obstaculizan el reconocimiento pleno de sus derechos.

Las políticas educativas para los pueblos indígenas terminan alineadas con el cumplimiento de indicadores, pero no con una atención real a la diversidad cultural y lingüística según lo establecido en la normativa nacional e

internacional. Así, el Estado construye una estructura políticamente correcta sobre el tema indígena, mientras que, en la práctica, la diversidad se convierte en un obstáculo cuando se trata de mostrar resultados rápidos y garantizar eficiencia en la gestión.

5.5 EIB desde el Estado y EIB desde los pueblos indígenas

Las limitaciones en la implementación de las políticas educativas para los pueblos indígenas evidencian dos visiones que pueden estar en tensión: la EIB diseñada desde el Estado y la EIB concebida desde las expectativas y demandas de los pueblos indígenas. Esta contradicción refleja diferencias en la comprensión de la diversidad cultural, el rol de los actores en la construcción de una ciudadanía intercultural y la integración de saberes y culturas educativas en el sistema oficial.

Una pregunta clave es: ¿quién lidera y controla el proceso educativo? En Perú, a diferencia de modelos como la *Educación propia* en Colombia, el Estado mantiene el monopolio de la educación, ofreciendo programas alineados con prioridades nacionales y estándares internacionales. Estos buscan ajustarse a acuerdos globales y evaluaciones como PISA, organizada por la OCDE, y LLECE, coordinada por la UNESCO.

Casi toda la oferta educativa para estudiantes indígenas es parte de la gestión pública (López, 2013). Sin embargo, más de un quinquenio después del informe defensorial N.º 152 *Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú* y los avances en políticas y planes, el desencanto ante la rigidez del sistema estatal empieza a crecer en algunas organizaciones indígenas.

Pedro García, abogado vinculado a AIDSESEP, expresa su preocupación sobre la institucionalización de la EIB. Destacaba el esfuerzo del Ministerio, que ahora capacita, provee materiales y respalda a las organizaciones indígenas. Sin embargo, advertía que esta abundante oferta podía reducir la demanda y la participación activa de los pueblos, quienes antes luchaban por la EIB. Esto plantea un riesgo: si el Estado asume demasiado control, ¿dónde queda la voz de las comunidades y su visión sobre la EIB? Como decía Perico, *el Estado se hace demasiado cargo* (Investigadora experta en EIB)

Aunque el Estado ha fortalecido la EIB mediante la capacitación de docentes, la entrega de materiales y otros recursos, persiste la preocupación de que este proceso silencie las voces de las comunidades indígenas y organizaciones que han luchado por ella. Pedro García, abogado vinculado a AIDSESEP, advertía que este apoyo, aunque positivo, podría generar una *demanda inducida*, donde las comunidades pierdan protagonismo en la definición de sus propias necesidades y visiones educativas.

El riesgo de que el Estado monopolice la EIB es evidente: al asumir un rol dominante en su provisión y estructura, puede terminar definiéndola unilateralmente, sin la participación activa de las comunidades. Esto podría llevar a una burocratización de la EIB, donde el cumplimiento de criterios y estándares ministeriales prime sobre la adaptación a las realidades locales. La frase "*el Estado se hace demasiado cargo*" refleja esta tensión entre el respaldo institucional y el peligro de que la EIB deje de responder a las aspiraciones indígenas, convirtiéndose en una política alineada a intereses estatales más que comunitarios.

El control estatal sobre el diseño, implementación y monitoreo de la oferta educativa, desde la formulación de políticas hasta su aplicación en las escuelas, limita el desarrollo de propuestas innovadoras y cercanas a la *educación propia*, como lo establece el Convenio 169 de la OIT. La rigidez de los modelos, programas y estándares nacionales, centrados en los *logros de aprendizaje*, hace inviable cualquier iniciativa que surja desde las propias expectativas y demandas indígenas, restringiendo su derecho a una educación verdaderamente intercultural y diferenciada.

Según el artículo 27 del Convenio 169, los programas educativos para pueblos indígenas deben diseñarse en cooperación con ellos, garantizando que respondan a sus necesidades y aspiraciones. Su inciso 3 refuerza aún más este derecho, al reconocer la autonomía de las comunidades para crear sus propias instituciones educativas.

Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan

las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin. (Convenio 169 OIT, 1989, p. 57)

El *Convenio 169* otorga respaldo normativo internacional para el desarrollo de modelos de *Educación Intercultural Bilingüe* adaptados a las necesidades y realidades culturales de las comunidades. Esto permitiría un diálogo entre la educación estatal y las culturas educativas comunitarias. Sin embargo, en el Perú, la EIB ha evolucionado hacia un único modelo controlado por el Estado, cuyos mecanismos y prioridades limitan la posibilidad de desarrollar una verdadera *educación propia*.

En este contexto, el Estado se fortalece como un espacio de “producción simbólica y cultural” (Gupta y Ferguson, 2017, p. 305), donde la burocracia moldea la conducta social e impone su presencia en todos los territorios, incluidos los indígenas. Sin embargo, esta presencia genera una relación ambigua: por un lado, impone su control a través de instituciones como la escuela y los centros de salud; por otro, provoca una sensación de abandono debido a la falta de pertinencia cultural y lingüística en sus modelos de atención, configurando lo que Corrigan y Sayer (2017) denominan una “comunidad ilusoria”, que exige lealtad y subordinación sin ofrecer respuestas adecuadas.

El argumento central para restringir las propuestas educativas a un marco técnico-pedagógico es la baja expectativa de salir de los parámetros oficiales, o lo que algunos llaman “salir de la caja” en relación con los estándares de aprendizaje. Sin embargo, esto refuerza los estereotipos y limita el reconocimiento del verdadero aporte de los pueblos originarios a la educación.

Yo creo que no nos hemos logrado todavía deshacer de toda esa carga negativa frente a las culturas ancestrales sigue persistiendo la idea que lo propio que lo originario es negativo, tiene poca calidad, rebaja el nivel, inclusive vemos en los aprendizajes que estos son de menor calidad, no hay mucha expectativa en los niveles que puede alcanzar un chico indígena o de zona rural, creo que somos prisioneros de todo ese bombardeo colonizador. Quienes crees que tienen la dirección del ministerio en general con honrosas excepciones, pero son gente que obedece a una visión, toda la gama de asesores son gente con otras visiones prejuiciosas de los pueblos originarios. (Maestro y líder indígena)

El testimonio del maestro y líder indígena destaca que, pese a los avances en política educativa, persisten estereotipos y valoraciones negativas sobre los pueblos originarios y sus aportes. Esto refuerza la tendencia a centralizar y estandarizar las propuestas educativas, limitándolas a diseños instruccionales que priorizan su aplicación y cumplimiento sin considerar enfoques más flexibles y contextualizados.

En la misma línea, un funcionario público señala las dificultades para incorporar una *interculturalidad crítica* en el Estado, ya que esta implica cuestionar las relaciones asimétricas y promover un diálogo social, ético y epistémico. En su lugar, predomina un enfoque funcionalista que mantiene visiones paternalistas y propuestas educativas compensatorias para los estudiantes indígenas, sin transformar realmente la estructura educativa ni sus dinámicas de poder.

Claro es la misma contradicción de la interculturalidad esta visión que señala Tubino claramente de que una interculturalidad que no sea crítica necesariamente va a ser funcional al Estado, entonces si tú no te planteas una EIB desde los pueblos indígenas entonces no es posible que se logre por eso que es hay esa tensión tan grande inclusive cuando uno analiza la frase “políticas de educación para pueblos originarios a políticas de EIB el término de “la política concedida de que yo te digo que hacer, te doy la plata pero te digo que hacer” . (Funcionario público)

Este testimonio critica la implementación de la *Educación Intercultural Bilingüe* en el Perú, señalando la tensión entre una *interculturalidad funcional*, que refuerza el control estatal, y una *interculturalidad crítica*, que empoderaría a los pueblos indígenas. Cuando la EIB no surge de sus perspectivas y necesidades, se convierte en una política impuesta, donde el Estado define unilateralmente sus términos, limitando su impacto transformador.

También se destaca la diferencia entre un enfoque *para los pueblos originarios* y otro *con los pueblos originarios*. El primero mantiene una visión paternalista en la que el Estado decide qué es mejor para estas comunidades, mientras que el segundo implica su participación activa en la definición de la EIB. Sin embargo, la falta de apoyo estatal para financiar y promover iniciativas en colaboración con organizaciones indígenas dificulta la creación de programas ajustados a sus realidades culturales y territoriales.

La organización territorial de los pueblos indígenas no siempre coincide con las divisiones administrativas del Estado, ya que su movilidad responde a factores históricos, ecológicos y sociales propios. Una gestión educativa rígida, basada en límites departamentales, corre el riesgo de fragmentar sus realidades y dificultar la implementación de una EIB efectiva. Un ejemplo de esto son los pueblos awajún, atendidos simultáneamente por UGEL de Amazonas, Loreto, San Martín y Ucayali, cada una con su propia cultura institucional y prioridades, lo que genera enfoques desarticulados.

Además, la insuficiente inversión en programas de EIB y la burocracia centralizada restringen la participación de las comunidades en la toma de decisiones sobre sus políticas educativas. En este contexto, el siguiente testimonio ilustra las ventajas y costos de la intervención estatal.

Ahora creo que hemos ganado que se generalice se vuelva por lo menos en normas y leyes que por lo menos visibilizan la importancia de un tratamiento cultural de una asistencia educativa de acuerdo con sus características de cada pueblo creo que eso va por ahí, por lo pronto es ganancia, pero también no hemos ganado mucho porque hemos dejado en manos de una élite que piensa desde una perspectiva mucho más académica y no desde una perspectiva mucho más íntima, familiar, cercana a los papás. Lo que sí estamos seguros, que tenemos que hacer, muchas cosas (..) a que el estado transfiera poder, una forma de responsabilidad primeramente las regiones a las localidades, en las localidades a las comunidades para abordar el tema educativo de sus propias necesidades, de sus propias formas de trabajo entonces, si el estado nos apoya con una norma para que todos trabajemos lo que faltaría sería empezar a ver cómo aterrizamos de manera concreta, pero movilizándolo a todos los actores sociales y básicamente en cada lugar y en cada localidad". (Líder indígena andino)

Estos testimonios revelan, por un lado, la debilidad de la representación de las organizaciones indígenas nacionales en relación con sus bases y, por otro, la importancia de contar con una política educativa para los pueblos indígenas. Sin embargo, también muestran cómo un reducido grupo de funcionarios actúa como intermediario entre el Estado y los pueblos indígenas, sin recoger plenamente sus expectativas. Su comprensión de la *Educación Intercultural Bilingüe* responde más a una visión académica que a las aspiraciones reales de las comunidades.

La delgada línea entre la representación indígena y la definición de calidad educativa en la EIB genera desencanto entre ciertos sectores. La falta de apropiación de estas políticas, el incumplimiento del *Convenio 169 de la OIT* sobre el derecho a una educación propia y el uso de mesas de diálogo como mecanismo de dilación refuerzan la percepción de que el Estado posterga, más que garantiza, una oferta educativa acorde con las expectativas indígenas.

la única forma que quizás tú puedes hacer una educación propia, una salud propia en el ámbito de tu supervisión porque ya esperar del Estado vamos a estar con estas medidas de siempre mesas de diálogo, mesas de concertación que al final si son espacios donde hacen hablar de cómo se llama eso, cuando votas todos tus males espacios de catarsis y ahí queda, no hay ningún cambio. ¿Entonces las organizaciones cuando un profesor no habla la lengua de los niños ni conoce la cultura la comunidad decir acá tiene que venir un profesor con estas características si no tiene mejor vuelva eso tendríamos que exigir y denunciar porque si no, no va a haber ningún cambio el mismo estado hace que haya actitudes muchas veces violentas en algunas comunidades no? claro porque no va respondiendo en principio lo que dicen las leyes. El convenio 169 es bien claro, pero desgraciadamente no se cumple, muchos funcionarios de nuestra región ni conocen si tú les hablas del convenio estás hablando desde algo extraterrestre. (Representante de organización indígena amazónica)

Este testimonio ofrece una crítica contundente al papel del Estado en la implementación de políticas educativas y de salud que respeten la diversidad cultural de los pueblos indígenas. La ineficacia estatal y la conversión de espacios de diálogo en meros ejercicios de *catarsis* generan frustración, pues las mesas de concertación rara vez conducen a cambios tangibles. En lugar de resolver problemas estructurales, estos mecanismos se perciben como una estrategia para disipar tensiones, alimentando la desconfianza y el desencanto hacia el Estado.

El incumplimiento de la normativa, especialmente la internacional, agrava la tensión entre comunidades y sector público, aumentando el riesgo de conflictos latentes. A esto se suma el rol de los organismos de cooperación internacional, que durante décadas han intervenido en el desarrollo educativo y social, reflejando un Estado con autonomía limitada. Aunque desde el 2000 la cooperación se ha replegado en gran parte de América Latina, instituciones como el Banco Mundial y el BID siguen influyendo en la agenda estatal. Si bien

promueven la diversidad cultural y lingüística, lo hacen bajo reglas de juego que encajan en modelos presupuestales y lógicos, despojando a las propuestas de su esencia y reduciéndolas a esquemas operativos prediseñados.

O sea mira yo honestamente el hecho que haya una política EIB nos puede decir que hay un Estado que se responsabiliza, pero yo no diría que es un Estado completamente autónomo en sí mismo, yo creo que sigue siendo un estado bastante acompañado por los organismos multilaterales y bilaterales. Inclusive la comprensión de cómo es la EIB y qué forma que debería tener la EIB, se construyó en base a todos estos proyectos que nacieron de la cooperación, inclusive la comprensión que tenemos hoy en día de cómo debiera ser esta EIB sigue siendo también influenciada por lo que estos organismos financiaron en su momento y todos los organismos tienen intereses. Lo que hay que preguntarse es cuáles son esas miradas, esos discursos, esas visiones de las cosas, que permean las políticas actuales de educación para los pueblos originarios. ¿de quién es la EIB? ¿quién la defiende? ¿tenemos una política educativa para pueblos indígenas?, pero ¿es con los pueblos indígenas? (Funcionaria de cooperación internacional 2)

El panorama final revela un Estado *gestor* que aborda la diversidad cultural y lingüística desde un enfoque más cercano al multiculturalismo que a la interculturalidad crítica. Bajo los principios de modernización de la gestión pública, encuadra las expectativas indígenas dentro de las reglas del *management* y, al mismo tiempo, se ve condicionado por los lineamientos de organismos multilaterales, lo que refuerza su apego a indicadores rígidos de resultado.

Por otro lado, las demandas y visiones educativas de los pueblos indígenas quedan opacadas por las prioridades y procedimientos estatales, generando una sensación de desasosiego frente a la oferta educativa. En este contexto, la pregunta formulada por una funcionaria de cooperación internacional, ¿*de quién es la EIB?*, cobra relevancia para abrir espacios de articulación y diálogo.

La conciliación entre las expectativas indígenas y los estándares de gestión pública requiere múltiples niveles de acción, compromiso y participación de diversos actores. Una lección clave extraída de los testimonios y la revisión documental es la necesidad de diversificar responsabilidades: no todos deben hacer lo mismo ni al mismo tiempo. Esto implica recoger las demandas indígenas, comprender sus sistemas educativos comunitarios y formas

tradicionales de transmisión de saberes, pero también formar servidores públicos con sensibilidad cultural y enfoque de derechos que faciliten su implementación.

Sin embargo, este es un escenario ideal difícil de alcanzar, ya que exige nuevos espacios de relación y diálogo de saberes que permitan la interconexión entre distintas formas de comprensión y generación de conocimiento. A continuación, se presentan dos visiones que, según la perspectiva, pueden verse como opuestas o complementarias en la formulación de políticas educativas con participación indígena.

Necesitamos de todos. Las comunidades quieren que sus escuelas reconozcan su cultura, pero no pueden generar por sí solas una propuesta pedagógica ni una política educativa. Por ello, deben articularse tres niveles: las comunidades, los formuladores de políticas y un mediador que facilite el *diálogo de saberes*. El conocimiento del gestor público es esencial para viabilizar las demandas indígenas, así como el líder indígena es clave para asegurar que las políticas respondan a las necesidades de su pueblo. El mediador cumple un rol fundamental al comprender tanto la realidad de las comunidades como el funcionamiento del sistema público. Hemos caído en una falsa dicotomía entre políticas "desde arriba" o "desde abajo", cuando en realidad deben construirse con todos, porque nadie posee una visión completa de la realidad. La clave está en integrar perspectivas y lograr consensos, aunque no siempre sea un proceso sencillo. (Funcionaria internacional 2)

Según la funcionaria, la implementación de políticas educativas pertinentes para los pueblos indígenas requiere tanto la participación de sus representantes como el rol de mediadores que, con su conocimiento del Estado, faciliten su viabilidad. Desde esta perspectiva, se cuestiona la idea de políticas exclusivamente *desde abajo*—es decir, impulsadas solo por organizaciones indígenas—y se enfatiza la necesidad del diálogo entre ambas partes.

Sin embargo, el siguiente testimonio evidencia cómo persisten visiones paternalistas en los procesos de consulta, donde la participación indígena tiene poco margen de acción en la toma de decisiones. Estas consultas, basadas en decisiones previamente adoptadas fuera de la comunidad, refuerzan la lógica de políticas *desde arriba*, donde la participación se integra como un procedimiento más dentro de la burocracia estatal, pero sin incidir realmente en la

implementación de políticas que respondan a las expectativas y demandas indígenas.

A ver cuánto, que se informe bien lo que va a implicar los cambios, los beneficios, los problemas que van a haber o sea un verdadero diálogo, como yo digo, un diálogo efectivo no, porque ahora todas las intervenciones son como si nosotros fuéramos unos niños y no podemos opinar. Igual creo que nos tratan hasta ahora a nosotros no? Si hubiera una información clara, participando de esta forma yo creo que podríamos avanzar, en realidad repito todas las instituciones te dicen que van a consultar pero diciéndoles así las maravillas las bondades y la plata que va a haber, pero sin decir si también los servicios que va a haber no porque toda intervención tiene que tener alguna desventaja no todo es positivo, entonces creo que eso falta y es cierto que ahora se decide desde arriba no? (Líder indígena amazónico)

Este testimonio cuestiona los procesos de consulta y participación indígena en la formulación y ejecución de políticas públicas en el Perú. La expresión "*como si nosotros fuéramos unos niños*" evidencia un trato paternalista y condescendiente hacia las comunidades, asumiendo que carecen de capacidad para comprender o decidir sobre su propio desarrollo. Esta comunicación unilateral no solo limita su autonomía, sino que también les impide acceder a información clave para tomar decisiones informadas.

Si bien el conocimiento técnico de los mediadores es esencial para la implementación de políticas educativas indígenas, también les otorga un margen de poder significativo. Su acceso a información privilegiada y su conocimiento del aparato estatal pueden generar relaciones verticales con los representantes indígenas. Por ello, es fundamental equilibrar esta relación, evitando el paternalismo y promoviendo un diálogo en condiciones de equidad que fortalezca la confianza intercultural.

Este es un proceso de construcción conjunta, donde cada actor debe aportar desde su rol a objetivos comunes. Sin embargo, la historia de instrumentalización de los pueblos indígenas ha generado una profunda desconfianza no solo hacia el Ministerio de Educación, sino también hacia los distintos niveles de gobierno.

En los años 90, el discurso dominante promovía la castellanización de los pueblos indígenas, considerándola necesaria para el desarrollo del país. Aunque hoy esta idea

ya no se expresa abiertamente, sigue presente de manera encubierta. En Loreto, pese a las constantes reivindicaciones del gobierno regional y los municipios sobre la importancia de la educación indígena, en la práctica el apoyo es nulo. Cuando se solicita ayuda para jóvenes sin recursos, la respuesta es que no pueden asumir compromisos económicos, limitándose a la supervisión o asesoría. Incluso en tiempos de bonanza del *canon petrolero*, se priorizaron construcciones, pero no hubo inversión real en la EIB. (Líder indígena amazónico)

Este testimonio expone la ambigüedad del Estado, que por un lado reivindica la identidad cultural de los pueblos indígenas, pero por otro minimiza su aporte al desarrollo y los ubica en un peldaño inferior dentro de una jerarquía de progreso. Esta contradicción refleja la persistencia de estereotipos que los presentan como ajenos a la modernidad, justificando su deslegitimación en los procesos de toma de decisiones.

Se evidencia también un divorcio ficticio entre identidad cultural y desarrollo regional. Mientras el discurso oficial exalta la diversidad, en la práctica la inmoviliza, reduciéndola a un objeto de conservación más que a un motor de transformación. Este enfoque *museográfico* despoja a los pueblos indígenas de su capacidad de agencia y los sitúa en el pasado, en lugar de reconocerlos como actores contemporáneos con derecho a definir su propio desarrollo.

El modelo de gestión estatal, basado en modelos lógicos y programas presupuestales, refuerza esta rigidez. Aunque la *Educación Intercultural Bilingüe* se ha institucionalizado bajo tres formas de atención (fortalecimiento, revitalización y urbana), su implementación sigue burocratizada y limitada. En lugar de adaptarse a las necesidades de los pueblos indígenas, las estructuras estatales imponen marcos inflexibles que restringen su desarrollo desde una perspectiva propia.

Creo que deberíamos tener tantas EIB como podamos y ahí nosotros todavía nos quedamos en las generalizaciones gruesas de los pueblos indígenas. Es como cuando ellos dicen los occidentales que tienen 80 colores, igual que los pueblos indígenas también tiene 80 colores. Sobre la EIB lo que dice la declaración y la convención y el convenio 169 es que cada pueblo tiene derecho a la educación que quiere, entonces deberíamos tener tantos modelos de EIB como pueblos existen, incluso los shipibos del alto Ucayali son

distintos a los shipibos del bajo Ucayali unos quieren una EIB y el otro que sea otra cosa pues tendrán que ponerse de acuerdo entre ellos. (Funcionaria internacional 2)

La diversidad interna de los pueblos indígenas no debe simplificarse en un único modelo educativo, al igual que en las sociedades occidentales existen múltiples matices y opciones. Este principio está respaldado por instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT, que reconoce su derecho a definir su educación según sus tradiciones y culturas.

El testimonio señala que la actual política de Educación Intercultural Bilingüe, al adoptar un enfoque homogéneo, no refleja la riqueza de esta diversidad. Tratar a los pueblos indígenas como un bloque uniforme impone un modelo inadecuado que puede ser percibido como una nueva forma de dominación cultural. Esto demanda un replanteamiento de la EIB, promoviendo la co-creación de modelos educativos diseñados desde sus propias cosmovisiones, valores y proyectos de vida.

Si bien funcionarios, expertos en educación e investigadores reconocen los esfuerzos estatales en EIB, estos se concentran en el limitado alcance de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. Además, preocupa la brecha entre la EIB entendida como provisión de bienes y servicios del Estado y la visión indígena, que vincula la educación con el territorio, el autogobierno y la autodeterminación más allá de los marcos jurídicos y administrativos.

Yo creo que sí, yo creo que desde la DEIB (Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe) han tratado de acercarse al discurso indígena del “buen vivir” del territorio, pero a ver, cuando ya ves cuales son los fines de la EIB para las organizaciones indígenas habría que ver que sale ahí, exactamente qué piensan que son los fines y si son los mismos fines de la DEIB. Creo que hay que abrir más canales para que la gente haga su propuesta, ahora los wampis están haciendo su propuesta sobre autogobierno territorial que incluye salud y educación y están planeando tenerlo listo para fin de año a partir de un diagnóstico que han hecho, entonces lo que ellos entrar a discutir la propuesta con el Ministerio de Educación. No quieren solamente un cambio curricular, sino dialogar el marco general del sentido de la educación para los pueblos indígenas. (Investigador Experto en EIB)

En esa misma perspectiva, pero esta vez desde la academia también se manifiesta cierta preocupación por el desarrollo de modelos educativos

inmutables desde la lógica estatal que alejan la posibilidad de responder desde las políticas educativas las exigencias y las demandas de los estudiantes de los pueblos indígenas.

Pensándolo mejor, creo que no podría haber una EIB pensada solo desde el Ministerio, debería surgir más de trabajos desde abajo, de experimentos, de probar ahí las formas pero eso supondría contar con UGEL que este imbuidas de un espíritu crítico y que recojan y sean sobre toda investigadoras en vez de que gente que decidan lo que se tiene que hacer, explorar mejor lo que a la gente le sirve como mejorar las tecnologías agrarias o del bosque y a la vez como manejarse en la ciudad, que se apoderen de códigos que no manejan bien. O sea, por ahí hay que buscar, tendría que ser una Educación Intercultural Bilingüe que este atenta a cómo está la gente, a qué quiere la gente, al final volvemos a cosas sencillas como esas y eso ayudaría a desarrollar una mente más democrática. Ese es un programa político. Digamos en sentido amplio. (Investigador, experto en EIB)

El testimonio destaca que la EIB no puede ser efectiva si se concibe de manera jerárquica y homogénea. En su lugar, debería partir de un enfoque basado en la experimentación y la adaptación a cada contexto, identificando los métodos y contenidos más relevantes para las comunidades. Esto exige una transformación en las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), que deben adoptar una actitud crítica y funcionar como espacios de investigación en lugar de simples instancias administrativas.

Este enfoque plantea una EIB que no solo preserve la cultura y la lengua indígena, sino que también brinde herramientas para que las personas puedan desenvolverse tanto en su contexto tradicional como en el mundo moderno.

En conclusión, la EIB puede entenderse desde tres dimensiones que coexisten y, en algunos casos, entran en contradicción: la EIB prescrita, definida en normativas y políticas; la EIB imaginada, basada en expectativas y discursos; y la EIB implementada, que se materializa en las prácticas educativas concretas.

La **EIB prescrita** surge del marco normativo y su incorporación en la política pública. Desde la década de 1990, el Perú ha desarrollado un marco progresivo que reconoce los derechos educativos de los pueblos indígenas. La Constitución de 1993, el Convenio 169 de la OIT (1994) y la Ley General de Educación (2003) establecen el derecho a recibir educación en lengua materna con contenidos

acordes a sus cosmovisiones. Sin embargo, aunque la normativa promueve la interculturalidad y el respeto a la diversidad, en la práctica, la modernización de la gestión pública ha centralizado las decisiones, estandarizado los currículos y vinculado el progreso a la castellanización, limitando la implementación efectiva de estos derechos.

La **EIB imaginada** por los pueblos indígenas va más allá de lo que establece la normativa estatal. Para ellos, no se trata solo de impartir clases en su lengua, sino de fortalecer su identidad, revitalizar sus conocimientos y garantizar la continuidad de sus cosmovisiones. No obstante, los testimonios reflejan una sensación constante de frustración ante la brecha entre su visión y la realidad educativa impuesta desde el Estado.

La **EIB implementada** por el Estado, aunque ha logrado avances, enfrenta múltiples dificultades y sigue lejos de cumplir lo prescrito por la ley o lo esperado por las comunidades. La falta de recursos, la desarticulación entre las políticas y la realidad local, y las tensiones dentro de la burocracia han limitado su alcance. En muchos casos, se reduce a la enseñanza de la lengua materna en los primeros grados, sin una verdadera integración intercultural ni un reconocimiento profundo de las culturas indígenas.

En conclusión, la EIB del Estado y la EIB de los pueblos indígenas difieren en sus objetivos, enfoques y niveles de participación comunitaria. Mientras el Estado la concibe como una herramienta de integración, las comunidades la imaginan como un medio de revitalización cultural y autonomía. Esta divergencia evidencia la necesidad de políticas que no solo sean inclusivas en el papel, sino que realmente incorporen las voces y demandas indígenas en su diseño e implementación.

CAPITULO VI

ENTRE LA NUEVA GESTION PÚBLICA Y LA INTRACULTURALIDAD: BARRERAS EXTERNAS E INTERNAS

En los capítulos anteriores se ha analizado la relación ambivalente entre el reconocimiento de los pueblos indígenas en las políticas educativas y las limitaciones del Estado, cuyo enfoque en estándares, indicadores y metas físicas dificulta la consolidación de la Educación Intercultural Bilingüe como una verdadera política de Estado, a pesar del respaldo normativo nacional e internacional.

La gestión estatal se basa en metas físicas cuantificables, como la construcción de escuelas o la capacitación docente, que permiten medir avances en políticas públicas. Sin embargo, este enfoque prioriza la cantidad sobre la calidad, ofreciendo una visión limitada del impacto real y dejando de lado aspectos fundamentales como la pertinencia cultural o la equidad en la distribución de recursos.

Más allá de su dimensión burocrática y administrativa, el Estado no solo opera como una estructura técnica basada en protocolos y modelos lógicos para garantizar eficiencia y objetividad en la gestión pública. También es un espacio de “producción simbólica y cultural, donde se configuran narrativas de poder, se construyen significados y se definen legitimidades” (Gupta y Ferguson, 2017, p. 305).

Desde esta perspectiva, la aparente objetividad de los indicadores y resultados cuantificables puede ocultar decisiones políticas y prioridades que no siempre responden a las necesidades reales de la población. Esto refuerza la ambigüedad estatal, que oscila entre la aplicación de criterios técnicos y la producción de discursos que legitiman su intervención en distintos ámbitos sociales.

La *Nueva Gestión Pública*, con su enfoque en eficiencia y monitoreo de resultados, entra en tensión con el enfoque de derechos que debería guiar la *Educación Intercultural Bilingüe*. Mientras el Estado prioriza indicadores

cuantificables, como cobertura y desempeño, los pueblos indígenas buscan una educación que refleje su cosmovisión y necesidades específicas. Este contraste revela cómo la gestión estatal, orientada por criterios tecnocráticos, dificulta la implementación de políticas educativas realmente pertinentes para la diversidad cultural y lingüística del país.

Desde una perspectiva más amplia, el *neoliberalismo* ha reformulado el rol del Estado, transformándolo en un facilitador de mercados en lugar de un garante de derechos (Harvey, 2005). En este marco, la gestión educativa se centra en metas cuantificables y mecanismos de rendición de cuentas, priorizando la administración eficiente de recursos sobre cambios estructurales en el sistema educativo. Como resultado, la *Educación Intercultural Bilingüe* se desvirtúa, perdiendo su esencia intercultural y reduciéndose a un modelo de provisión de servicios que responde más a criterios de eficiencia que a las necesidades de los pueblos indígenas.

El lenguaje técnico en la gestión estatal busca estandarizar procesos, garantizar precisión y facilitar la comunicación entre profesionales. Sin embargo, su uso excesivo crea una barrera entre el Estado y los ciudadanos, dificultando la comprensión de las políticas y reduciendo la participación pública. Esta desconexión genera una percepción de burocracia y opacidad, debilitando la confianza en las instituciones.

El cambio de términos como “*escuela*” por “*servicio educativo*” ejemplifica cómo el Estado reconfigura la educación desde una lógica administrativa. Mientras *escuela* evoca una experiencia comunitaria y cercana, *servicio educativo* introduce una visión impersonal y burocrática. Este desplazamiento terminológico prioriza la eficiencia y la cobertura, dejando en segundo plano aspectos fundamentales como la relación docente-estudiante o el papel de la educación en la cohesión social.

Desde una perspectiva teórica, esta transformación se relaciona con la ambigüedad del Estado, que oscila entre su materialidad burocrática y su dimensión simbólica (Mitchell, 2015). Aunque el Estado reconoce formalmente la interculturalidad, la reduce a términos administrativos que la vacían de

contenido. En este sentido, el concepto de *Estado como ficción ideológica* (Abrams, 2015) permite comprender cómo la *Nueva Gestión Pública* oculta las contradicciones entre el reconocimiento del derecho a una educación intercultural y su implementación en la práctica, ajustándola a criterios de gestión que limitan su alcance transformador.

En este contexto, la *Educación Intercultural Bilingüe* enfrenta dos tipos de barreras. Por un lado, las *barreras externas*, derivadas de modelos de gestión importados del sector empresarial desde los años 90, donde la educación para la diversidad cultural y lingüística queda subordinada a la lógica económica de las políticas públicas. Por otro lado, las *barreras internas*, impulsadas por algunos mediadores de la EIB, cuya visión más intracultural que intercultural dificulta su aplicación pedagógica y limita su articulación con otros sectores de la sociedad. Esta tensión impide que la EIB evolucione de un enfoque legítimo, pero ideologizado, a una política educativa efectiva y operativa en las escuelas.

Las posturas *intraculturales* pueden convertirse en un desafío para la *Educación Intercultural Bilingüe* al generar divisiones dentro de las comunidades sobre su enfoque y alcance. Mientras algunos la ven como una oportunidad para revitalizar sus lenguas y tradiciones, otros la perciben como una imposición estatal que podría alterar sus formas de vida. Estas diferencias dificultan su implementación cuando no hay consenso sobre qué elementos culturales deben promoverse y cómo integrarlos en el currículo nacional.

Desde una perspectiva más amplia, este dilema refleja la distinción entre *interculturalidad crítica* e *interculturalidad funcional*, como señala Walsh (2002). Mientras la primera busca transformar estructuras de poder y promover el diálogo en condiciones de equidad, la segunda opera como una estrategia de gestión de la diversidad dentro del modelo neoliberal sin cuestionar las relaciones de dominación existentes. En este sentido, el riesgo de una EIB con un enfoque predominantemente *intracultural* es limitar su alcance transformador, reforzando una lógica de segmentación en lugar de generar espacios de encuentro y aprendizaje mutuo.

Además, como argumentan Tubino (2005) y Walsh (2009), la interculturalidad no debería ser solo un mecanismo de administración de la diversidad, sino una herramienta de transformación social. Sin embargo, si la EIB se enfoca exclusivamente en las demandas indígenas sin construir puentes con el resto de la sociedad, corre el riesgo de ser percibida como una política sectorial y no como una propuesta educativa integral. Esto afectaría su legitimidad y sostenibilidad a largo plazo, debilitando su impacto en la construcción de un modelo educativo más inclusivo y equitativo.

Para evitar este escenario, es fundamental que la EIB no solo reivindique las lenguas y culturas indígenas, sino que también fomente el diálogo intercultural con otros sectores de la sociedad. Esto implica superar una visión que reduce la interculturalidad a una política exclusiva para los pueblos indígenas y posicionarla como un instrumento de justicia educativa que contribuya a redefinir la relación entre el Estado y la diversidad cultural en el país.

Algunos testimonios sugieren que las posturas más rígidas sobre la cultura indígena, a menudo en oposición a un "Occidente" imaginado, provienen más de especialistas y mediadores que de los propios beneficiarios de la EIB. En este sentido, un líder indígena entrevistado resalta la importancia de un enfoque práctico que ayude a construir puentes entre tradición y modernidad, promoviendo el diálogo y el enriquecimiento cultural.

La situación y creo que si seguimos siendo románticos no vamos a llegar a ningún sitio creo que tenemos que ser mucho más prácticos por un lado y por otro lado también tenemos que ver cuál es la demanda pues que sueña un papá para su hijo, que sueña un papa para él, que quiere para su pueblo, en nuestra imaginación nos hemos quedado con que sigan con su chullito, con su coca y tocando su quenita , pero ello no (..) deben tener su radiola cual es el problema, ya no quieren tener caballo, quieren tener moto y nosotros quienes somos para decirle que no. Entonces creo que lo que tenemos que hacer es construir un allin kawsay con estos elementos nuevos que tenemos, creo que es gran reto que tenemos. (Líder indígena andino)

El testimonio critica la visión idealizada o *romántica* de las comunidades indígenas, que las encasilla en una imagen estática y folklórica centrada únicamente en la preservación de sus tradiciones, sin reconocer sus

aspiraciones y necesidades actuales. Esta perspectiva resulta limitante, ya que no contempla la transformación y el cambio dentro de las propias comunidades, ni su derecho a integrar elementos modernos en su vida cotidiana sin que ello implique perder su identidad. El desafío, entonces, no es oponerse a la modernidad, sino construir un modelo de *allin kawsay* que armonice tradición e innovación según los propios términos de los pueblos indígenas.

La noción de *comunidad ilusoria*, desarrollada por Philip Abrams (2015), sostiene que el Estado y la nación no son entidades objetivas y tangibles, sino construcciones ideológicas que requieren de un andamiaje simbólico para sostenerse. A través de discursos, rituales y representaciones, el Estado proyecta una imagen de unidad y cohesión que oculta las profundas asimetrías de poder que estructuran la sociedad. Esta ficción política genera la percepción de un Estado inclusivo, cuando en realidad refuerza desigualdades estructurales y exige lealtad y subordinación para ser parte de la comunidad nacional.

En el ámbito de la *Educación Intercultural Bilingüe*, el concepto de *comunidad ilusoria* permite cuestionar las representaciones estáticas de los pueblos indígenas. Tanto el Estado como ciertos sectores académicos y políticos tienden a construir una imagen idealizada y homogénea de estas comunidades, resaltando su ancestralidad, espiritualidad y resistencia cultural, pero sin reconocer sus procesos de cambio y adaptación. Esta visión esencialista, en lugar de fortalecer la interculturalidad, restringe la agencia de los propios pueblos indígenas al exigirles encajar en una identidad fija para ser reconocidos como sujetos de derecho.

Este esencialismo dentro de la EIB reproduce la lógica de la *comunidad ilusoria*, ya que define la cultura indígena como un conjunto de prácticas inmutables en lugar de un proceso dinámico e histórico. Como señala Abrams (2015), estas construcciones rígidas limitan la posibilidad de una interculturalidad crítica y transformadora. En este sentido, la EIB se convierte en un espacio donde la diversidad es aceptada solo en la medida en que no desafíe el orden dominante, consolidando una imagen normada de lo indígena que excluye la diversidad interna y las dinámicas de cambio.

Además, ciertos mediadores de la EIB refuerzan esta visión estática al promover una narrativa en la que los pueblos indígenas deben ajustarse a una imagen *auténtica* y tradicional para ser reconocidos en la política educativa. Esto restringe sus aspiraciones contemporáneas, como el acceso a tecnologías modernas o la integración de conocimientos globales sin perder su identidad cultural. En lugar de propiciar un diálogo intercultural real, esta dicotomía entre tradición e innovación fragmenta la relación entre las comunidades y el mundo exterior, imponiendo límites artificiales a su desarrollo.

Así, la *comunidad ilusoria* y el *esencialismo en la EIB* coinciden en su tendencia a naturalizar una identidad colectiva artificial, bloqueando la posibilidad de una educación intercultural que realmente responda a las necesidades y realidades diversas de los pueblos indígenas. Como sostienen Tubino (2005) y Walsh (2009), la interculturalidad no debe ser solo un mecanismo de administración de la diversidad, sino una herramienta de transformación social que reconozca la agencia indígena y promueva una educación que dialogue con el presente sin renunciar a la memoria histórica.

El testimonio revela dos elementos clave para redefinir la implementación de las políticas educativas dirigidas a los estudiantes de pueblos indígenas. El primero cuestiona los imaginarios que asocian a estos pueblos exclusivamente con la conservación de una herencia ancestral fija, en aparente contradicción con las transformaciones del mundo actual. Esta visión limita su agencia y no reconoce sus aspiraciones contemporáneas. Es fundamental escuchar los sueños y expectativas de los propios padres, niños, adolescentes y jóvenes indígenas, en lugar de asumir que la formulación de políticas de *Educación Intercultural Bilingüe*, por sí sola, representa su voz y necesidades.

El segundo elemento introduce una perspectiva dinámica del *Allin Kawsay* o *buen vivir*, concebido no como un retorno idealizado al pasado, sino como un proceso de construcción permanente. Esta visión implica la integración de nuevos elementos sin perder la identidad cultural, adaptándose a los cambios y necesidades de las comunidades. En esta línea, el testimonio de un maestro y líder indígena refuerza la importancia de una EIB que dialogue con el presente y

reconozca la evolución de los pueblos indígenas en su propia definición del bienestar y desarrollo.

Lo que creo que tenemos que hacer ahora, es no soñar en el Allin kawsay que nos han dejado nuestros abuelos, sino ver cómo hay un punto de encuentro, de un Allin Kawsay en este espacio moderno y para eso hay que hacer nuevamente una forma de vínculo y de encariñamiento con esas formas de vida que tienen los pueblos, entonces yo creo que por ahí el Allin Kawsay es un poco difícil de trabajarlo en las dimensiones que se trabajaba antes. (Maestro y líder indígena)

Este testimonio presenta una reflexión crítica sobre cómo reinterpretar y adaptar el concepto de "Allin Kawsay" o "buen vivir" en el contexto moderno, señalando la necesidad de encontrar un punto de encuentro entre las tradiciones ancestrales y las realidades contemporáneas de los pueblos indígenas. Desde esta perspectiva el Allin Kawsay no debe verse como un conjunto de prácticas inmutables o estáticas, sino como un ideal flexible y en permanente evolución, que puede incorporar elementos de la modernidad sin perder su esencia cultural

Esto no solo tiene que ver con la preservación de la cultura, sino con la creación de un diálogo intercultural que permita integrar de manera respetuosa y coherente las tradiciones con los nuevos desafíos y oportunidades que ofrece la modernidad. En otras palabras, la noción de Allin Kawsay debe ser recalibrada para que sea relevante y significativa en el contexto actual, sin perder su profundidad y conexión con las raíces ancestrales. Esta visión implica un enfoque dinámico del desarrollo, donde la interculturalidad no se trate simplemente de un retorno a lo antiguo, sino de una construcción conjunta de futuros que respeten la identidad cultural mientras se adaptan y prosperan en un mundo moderno.

De esta manera, el concepto Allin Kawsay se refiere más al presente que al pasado; un presente que trae consigo un escenario divergente y con sus propias complejidades tanto como el desafío inmenso de estrechar vínculos y tender puentes y puntos de encuentro para construir un "nosotros" más inclusivo. El testimonio también da pie a pensar el Allin Kawsay o buen vivir no como un concepto que se manifiesta de hecho, sino que se construye en interacción con los otros; una interacción que no es ajena al conflicto, pero en el cual justamente

los valores del buen vivir aportarían para su resolución.

La larga historia de la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú ha transitado por múltiples caminos y esfuerzos mancomunados entre la sociedad civil, el Estado y la cooperación internacional. Si bien es cierto, las brechas históricas aún no se han resuelto y en el imaginario nacional para muchos la existencia y demanda de los pueblos indígenas es un obstáculo para el desarrollo; también es cierto que a lo largo de estos años se han generado varias experiencias exitosas sobre todo impulsadas por la cooperación internacional con relación a la formación y especialización de maestros en EIB incluso a nivel de post grado.

Producto de estos esfuerzos es que se cuenta con un conjunto de profesionales que asumen desde su rol de funcionarios públicos la defensa de la Educación Intercultural Bilingüe y que gozan de legitimidad a nivel del sector en sus diversos niveles de gobierno, constituyendo un conjunto de mediadores expertos y necesarios para el desarrollo de las políticas educativas para los pueblos indígenas.

Esta situación no es exclusiva de la Educación Intercultural Bilingüe. Investigadores y gestores de políticas públicas reconocen la importancia de contar con funcionarios expertos en el funcionamiento del Estado para asegurar una implementación eficiente de las intervenciones educativas.

Sin embargo, ¿qué hace diferente el caso de la EIB? El conocimiento especializado y el acceso a espacios de poder pueden, paradójicamente, convertirse en un obstáculo. Cuando este capital cultural se perpetúa sin abrirse al diálogo con las comunidades indígenas, puede inmovilizar el desarrollo de la EIB y limitar el derecho de los estudiantes indígenas a una educación de calidad con pertinencia cultural y lingüística.

El capital cultural, entendido como el conjunto de conocimientos, habilidades y experiencias socialmente valoradas, desempeña un papel dual en la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú. Por un lado, quienes lo poseen y acceden a espacios de poder pueden influir en la formulación y ejecución de políticas educativas. Sin embargo, si su perspectiva es rígida o esencialista, ignorando

las realidades y necesidades de los pueblos indígenas, este mismo capital puede convertirse en un obstáculo para el desarrollo de la EIB.

Los testimonios presentados sugieren que persisten imaginarios que reducen a los pueblos indígenas únicamente a sus saberes ancestrales. Esta visión, sostenida por algunos mediadores con posturas poco abiertas al diálogo, puede generar bloqueos en la negociación con otros actores, dificultando el verdadero intercambio intercultural y el diálogo de saberes que las políticas buscan fomentar.

Yo comparto esa visión de que los viejos dirigentes indígenas un poco ideologizados, (aunque también hay excepciones) comunican este discurso de “hay el rito, la cultura” y que se muestran muy poco abiertos a la modernidad. Existe un discurso muy autoritario al interior de las organizaciones indígenas y creo que ahí a nosotros también nos toca en bien de la interculturalidad que tanto pregonamos tener un rol beligerante. Tiene que ser los dos lados y creo que ahí hay mucho temor de parte nuestra de parar el carro y decirte no, no así no es. (Funcionaria de cooperación internacional)

Desde esta perspectiva, la Educación Intercultural Bilingüe no solo debe promover el respeto y reconocimiento de las prácticas culturales indígenas en su relación con la sociedad mayoritaria, sino también fomentar la diversidad de voces dentro de las propias comunidades. El temor a cuestionar ciertas prácticas que podrían entrar en conflicto con los derechos humanos, por miedo a imponer una visión externa, limita el debate necesario para una interculturalidad auténtica. Como señala el testimonio, esta debe implicar no solo una crítica a las estructuras de poder externas, sino también a las internas dentro de las organizaciones indígenas.

Escuchar la voz de niños y jóvenes indígenas es un derecho reconocido en normativas internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño(1989). Más allá del marco legal, su participación puede contribuir a flexibilizar y replantear los servicios educativos del Estado. Muchas veces, la EIB se basa en comprensiones rígidas de la cultura y la lengua indígenas, sin considerar que los jóvenes, sin renunciar a su identidad, buscan aprovechar los conocimientos de diversas tradiciones, incluida la ciencia y la tecnología modernas.

La gestión de la EIB desde una visión estática de la cultura indígena enfrenta múltiples riesgos, ya que tiende a reducir la diversidad cultural a estereotipos que no reflejan la complejidad de las identidades y formas de vida de los pueblos indígenas. Este enfoque esencialista, como lo señalan Tubino (2005) y Walsh (2009), limita la interculturalidad a un simple reconocimiento de la diferencia sin transformar las estructuras de poder que perpetúan las desigualdades. En lugar de un modelo educativo dinámico y participativo, la EIB corre el riesgo de convertirse en una política homogénea que ignora las necesidades y aspiraciones específicas de cada comunidad.

Este problema se agrava cuando las políticas educativas adoptan una lógica centralizada y vertical, donde las comunidades indígenas son tratadas como receptoras pasivas en lugar de sujetos con voz y agencia. Al priorizar la eficiencia y la medición de resultados sobre la pertinencia cultural y lingüística, el Estado refuerza un modelo de gestión pública que reduce la educación a una provisión de servicios, sin permitir la construcción de espacios de diálogo intercultural genuino.

Además, la imposición de un enfoque homogéneo en la implementación de la EIB puede generar desencanto y desconfianza en las comunidades indígenas. Cuando los programas educativos no reflejan sus conocimientos y visiones del mundo, las políticas interculturales pierden legitimidad y se perciben como ajenas a las necesidades locales. Este desencuentro refleja lo que Walsh (2009) denomina "interculturalidad funcional", donde el reconocimiento de la diversidad es instrumentalizado sin cuestionar las relaciones de poder subyacentes.

En este sentido, es fundamental que la EIB supere el enfoque rígido y esencialista para convertirse en un espacio de construcción intercultural real. Esto implica reconocer la educación como un proceso dinámico, en el que los pueblos indígenas no solo sean beneficiarios de una política diseñada desde el Estado, sino actores clave en la definición de su propio modelo educativo. Como advierte Tubino (2005), la interculturalidad debe ir más allá del discurso pedagógico y convertirse en un eje transversal de las políticas públicas, articulando educación, justicia y salud con una perspectiva de derechos.

Ahora y este si es un tema que se me había pasado hace un rato, la importancia de escuchar a los chicos y ahí hay que darles también duro a los dirigentes ya que puede que los chicos quieren una cosa distinta de lo que plantea el estado desde su oferta pedagógica. Modernidad, computación, internet sin dejar de lado la cultura, pero mira habrá negociables y no negociables. El saber leer y escribir es un no negociable yo creo que ahí los chicos son más claros que los propios viejos, quieren saber suma, saber moverse en el mundo moderno, los chicos lo tienen clarísimo algunos fundamentalistas de la EIB dicen “si no quieren aprender que no aprendan” a ver qué chico te dice que no quiero aprender computación hay que preguntarles a los chicos y sobre eso volver a mirar las políticas. (Funcionaria de cooperación internacional)

El testimonio resalta la importancia de incluir las voces de los jóvenes en la formulación e implementación de la Educación Intercultural Bilingüe, ya que sus perspectivas pueden diferir tanto de las del Estado como de las de los líderes comunitarios. También se critica la falta de escucha activa hacia los jóvenes, cuyas aspiraciones pueden no alinearse con las de sus mayores ni con las ofertas pedagógicas establecidas. Destaca, por ejemplo, su interés en herramientas modernas como la computación e Internet, así como en habilidades prácticas como lectura, escritura y matemáticas, que les permiten integrarse al mundo moderno sin perder su identidad cultural.

El argumento de la funcionaria de cooperación internacional enfatiza la necesidad de revisar las políticas de EIB desde una perspectiva que incorpore activamente las expectativas de los jóvenes, desafiando posturas conservadoras dentro del propio sistema. Se propone un enfoque equilibrado que valore tanto la herencia cultural como la necesidad de desarrollar competencias para un mundo globalizado y tecnificado.

La intermediación entre el Estado y los pueblos indígenas es clave para la implementación de la *Educación Intercultural Bilingüe*. Sin embargo, cuando esta intermediación se estructura bajo conceptos rígidos y alejados de las demandas reales de las comunidades, puede generar un *esencialismo cultural* que limita la capacidad del sistema educativo para responder a la diversidad cultural y lingüística. Como señala Walsh (2009), una *interculturalidad funcional* que no transforma las estructuras de poder termina reduciendo la educación intercultural

a una estrategia de gestión, en lugar de convertirla en una herramienta de transformación social.

El predominio de lo *intracultural* sobre el desarrollo de una verdadera *interculturalidad* dentro del sistema educativo puede debilitar la legitimidad y sostenibilidad de las políticas de educación indígena dentro del Estado. Este enfoque limita la EIB a un espacio aislado, sin conexiones con otras dimensiones del sistema educativo y sin atender las expectativas de las comunidades indígenas, que buscan tanto la reafirmación de su identidad cultural como la adquisición de herramientas que les permitan interactuar con el mundo moderno. Como advierte Tubino (2005), la interculturalidad no debe ser vista como un simple reconocimiento de la diferencia, sino como un proceso de diálogo y negociación en condiciones de equidad.

El riesgo de este *esencialismo* es reducir la diversidad de los pueblos indígenas a estereotipos que ignoran la evolución de sus prácticas y conocimientos. Esto puede derivar en políticas educativas desconectadas de sus realidades, al imponer modelos pedagógicos homogéneos que no responden a la multiplicidad de contextos en los que viven los estudiantes indígenas. Además, puede generar monopolios en la toma de decisiones pedagógicas y presupuestales, volviendo la EIB rígida y menos adaptable a los cambios y necesidades locales.

¿Creo que, en el Ministerio, en la DEIB hay gente que es bien cerrada, que repite su mismo argumento incansablemente y es a la gente a la que las otras direcciones le tienen bronca no? Y los acusan de fundamentalistas, desde la academia les llaman pachamamistas, ¿pero también hay fundamentalismo del otro lado no es cierto? No es solamente fundamentalismo del lado de la EIB sino también de los otros que piensan que su opinión es lo máximo y que tienen la verdad. Es una situación muy difícil de resolver. (Investigadora experta en EIB)

Este testimonio evidencia la fuerte polarización dentro del *Ministerio de Educación* respecto a la *Educación Intercultural Bilingüe*, donde posturas cerradas y dogmáticas en ambos extremos obstaculizan la construcción de consensos. El uso de etiquetas despectivas como "*pachamamistas*" refleja una falta de comprensión sobre la importancia de incorporar elementos culturales en la educación. Esta confrontación, lejos de ser exclusiva de un solo sector, limita

la posibilidad de desarrollar un modelo equilibrado que responda de manera efectiva a las necesidades interculturales de los pueblos indígenas.

Si bien la situación es compleja, como señala el testimonio, asumir una postura de victimización permanente no favorece la consolidación de un enfoque de derechos dentro del Estado. Para avanzar, es fundamental que el Estado actúe como garante de estos derechos, sustentado en argumentos sólidos, capacidad técnica y conocimiento de la gestión pública. Esto implica encontrar un equilibrio entre la afirmación cultural y el funcionamiento estatal, de modo que las experiencias y conocimientos indígenas se integren de manera efectiva sin quedar subordinados a una estructura normativa rígida que limite su autonomía y pertinencia.

Me da la sensación de que el discurso de la EIB es muy derrotista en el sentido de “no podemos” que esto es así, así “tú tienes que encaramarte sobre eso y patear y pelear hasta el final si no estas adoptando la posición de la víctima. Tu eres el funcionario público que tiene que sacar adelante estas cosas. Entonces si hay una cuestión de adoptar los objetivos de las políticas prioritarias del Ministerio en la perspectiva que son los objetivos de todos y por lo tanto todos peleamos por eso. así como yo me voy a pelear por la educación de los adolescentes tu por los pueblos originarios y así sucesivamente. Pero si tú no tienes un equipo que tenga una mirada más amplia, esto no va a avanzar. Yo tengo que discutir cuestiones de presupuesto conociendo una modificación presupuestal, tengo que estar muy al tanto de eso, pero al mismo tiempo tengo que entender que significa agenda política, tengo que manejar elementos de geolocalización y sumando a todo esto el rollo de la argumentación. Se que estoy pidiendo montón, pero eso es lo que se necesita; gente que este más imbuida de lo que significa gestión pública para usarla a favor del derecho de los pueblos originarios. (Consultor en Educación Intercultural Bilingüe)

El testimonio refleja un enfoque que enfatiza las limitaciones y obstáculos en lugar de impulsar acciones concretas para el cambio. Esta perspectiva puede restringir el rol de quienes implementan las políticas, dificultando su percepción como agentes de transformación.

Asimismo, se resalta la necesidad de alinear los objetivos de la Educación Intercultural Bilingüe con las prioridades del Ministerio de Educación. Si la EIB es vista como un proyecto aislado, su implementación se verá comprometida.

Para garantizar su efectividad, es fundamental un conocimiento integral de la gestión pública, más allá de los aspectos técnicos de la EIB.

El reto es lograr un verdadero diálogo de saberes, basado en la generación de conocimiento y no en discursos predefinidos desde posiciones opuestas. A pesar de la exclusión histórica de los pueblos indígenas, los estereotipos y prejuicios operan en ambas direcciones. Se reafirman en ideas como que los especialistas de la Dirección Nacional de EIB, aunque comprometidos con la cultura, carecen de rigor técnico, o que quienes no pertenecen a las culturas y lenguas originarias están incapacitados para comprender la diversidad cultural y lingüística del país. Estos prejuicios limitan la construcción de una educación intercultural que sea inclusiva y efectiva.

Atender a los pueblos indígenas desde una perspectiva integradora es clave para construir una sociedad más inclusiva. Reconocer el valor de los saberes indígenas no solo beneficia a sus comunidades, sino que enriquece a la sociedad en su conjunto. Para ello, es esencial establecer puentes de diálogo y cooperación que permitan enfrentar los desafíos actuales con una visión que combine lo mejor de ambas perspectivas.

No obstante, las posturas *puristas* sobre las lenguas y culturas pueden contradecir el espíritu de la interculturalidad al restringir el diálogo y dificultar la incorporación de la demanda educativa de los pueblos indígenas en la agenda pública. Un enfoque excesivamente rígido limita la posibilidad de construir políticas educativas inclusivas y sostenibles, especialmente cuando es promovido por un grupo reducido de especialistas sin considerar las realidades y aspiraciones de las propias comunidades. En este contexto, un maestro y líder indígena del sur andino ofrece una reflexión clave sobre la necesidad de mayor apertura y flexibilidad en este debate.

He notado y esto el gueto interno a nivel del ministerio es creo porque no se ha logrado hacer una intelectualidad solvente conceptualmente que maneje tanto discursos globales como tecnologías educativas y en esto el tema de la EIB hay un doble propósito para lo cual la capacidad técnica y numérica de la gente es reducida y las experiencias concretas muy limitadas. Por ejemplo, cuando intentamos hablar de dialogo de saberes los especialistas hacían yuxtaposición, yo me acuerdo de que se proponía una exclusión en

vez de un dialogo, esto es lo que vale y esto es lo que no vale, ósea caer en el mismo juego del colonizador y no plantear un dialogo de equivalentes que nos permita enfrentar los desafíos globales comunes. (Maestro y líder indígena andino)

Este testimonio, aportado por un maestro y líder indígena, es crucial porque señala las limitaciones en el manejo de discursos globales y tecnologías educativas dentro de la Educación Intercultural Bilingüe. En consecuencia, se genera un "gueto interno" en el propio sector, donde las políticas y prácticas de la EIB no logran integrarse de manera efectiva con las tendencias y demandas educativas globales.

Además, el testimonio evidencia una interpretación sesgada del diálogo de saberes, que en lugar de construir puentes y encontrar puntos en común entre distintos sistemas de conocimiento, los presenta como opuestos e incompatibles. Esta separación refuerza la exclusión del conocimiento indígena y reproduce la jerarquización colonial que la EIB busca superar.

Si bien los avances en la EIB en términos normativos, normalización lingüística, producción de material educativo y desarrollo de paquetes pedagógicos son ampliamente reconocidos, estos esfuerzos no han logrado consolidar un sentido común sobre el valor de la diversidad cultural en un marco nacional más amplio. Persiste la idea de que la interculturalidad es un asunto exclusivo de los pueblos indígenas, sin integrar su relevancia para toda la sociedad.

Para cambiar esta visión, es fundamental pasar del nivel teórico del diálogo de saberes a una interacción real y efectiva entre personas, identificando puntos en común y negociando las diferencias. En esta línea, se presentan dos testimonios que ilustran la tensión entre lo intracultural y lo intercultural, pero que también ofrecen ejemplos de cómo generar aprendizajes a través del diálogo y la negociación.

Creo que hay a veces una falta de interculturalidad entre los interculturalistas, una marca de victimización y de idealización, una militancia que en todo ve una agresión, todo el tiempo soy víctima, todo el medio me agrede. sí lo escucho una vez, dos veces, tres veces, cinco veces, sí, pero un montón de años cientos de veces te cansa, entonces prefiero digamos, efectivamente la frase que tú has usado, tender puentes. Si yo siempre me siento agredida y lo que quiero es que el otro contemple mi punto de vista, pero no

me abro a entender el punto de vista del otro entonces como voy a establecer un diálogo, como tiendo ningún puente. No sabemos dialogar, lo mismo que ocurre con la educación intercultural puede ocurrir con los ambientalistas, puede ocurrir con las mujeres y su defensa de género, y que yo pienso que podría ser al principio, ósea al principio cuando tu empiezas con un movimiento que nadie entiende, entonces quizás tienes que ser así de dura, para ser escuchados ósea es como cuando nadie te escucha tengo que gritarte tengo que hacer un escándalo para que me vean no? pero una vez que esto ha avanzado un poco más como es el caso del reconocimiento por lo menos retórico de la interculturalidad este discurso puede cansar y agotar. Si siempre escuchas “somos las víctimas, nadie nos hace caso, nos ignoran” todos los demás son los malos y nosotros somos los buenos que estamos por el bien de las poblaciones indígenas no soy la única en el mundo que le están haciendo daño, entonces hay que mirarlo en conjunto. (Funcionaria internacional)

Este testimonio plantea una reflexión crítica sobre ciertos enfoques en la promoción de la interculturalidad, destacando tendencias hacia la victimización, la idealización y la confrontación. Estas posturas pueden dificultar la construcción de espacios de diálogo y colaboración. Si quienes defienden la interculturalidad se posicionan constantemente como víctimas y no muestran apertura para comprender otras perspectivas, el intercambio se vuelve estéril. Para que la interculturalidad sea efectiva, debe practicarse en ambos sentidos: no solo esperando reconocimiento y valoración de la visión indígena, sino también comprendiendo las preocupaciones y puntos de vista de quienes son percibidos como "el otro". La reciprocidad es clave para un diálogo intercultural genuino y productivo.

La funcionaria internacional también señala un desafío común en los movimientos sociales: el riesgo de permanecer en un discurso de confrontación incluso después de haber alcanzado cierto reconocimiento. Mantener esta estrategia puede volverse agotador e ineficaz para generar cambios profundos y sostenibles. En este contexto, el testimonio aboga por una transición hacia un enfoque más dialogante y menos confrontacional.

Esta rigidez en la postura podría afectar el desarrollo de las políticas educativas para los pueblos indígenas, generando resistencias innecesarias y encapsulando la Educación Intercultural Bilingüe dentro de una propuesta especializada y limitada a una dirección nacional con escasa capacidad de

incidencia en el Ministerio de Educación. Como resultado, la EIB corre el riesgo de quedar relegada a un ámbito técnico y focalizado, sin consolidarse como una verdadera política de Estado.

¿Creo que debemos de buscar un punto intermedio en que nosotros tenemos que entender las lógicas del otro lado para por lo menos hacer los proyectos o las intervenciones y del otro lado tiene que entender también que nosotros vamos a tener nuestras propias peculiaridades no? Una vez me gane una discusión en que había ido a un lugar, habíamos hecho todo el trabajo pero no encajaba nada lo que hemos hecho a lo que estaba estipulado como para que tenía que hacerse no? hay estructura de todo lo que tú has planteado, hay un rompimiento no? y creo que eso que falta es entendimiento, un nexo falta un tipo de nivel de agenda de la EBR que lo internalice y creo que también, desde el mismo sentido lo debemos internalizar nosotros, tenemos que empezar a construir propuestas y miradas discurso comunes, de tal manera que cuando digamos una cosa, todo el mundo entiende exactamente qué quieres hacer, hasta mientras vamos a pelearnos entre nosotros con mayor fuerza con la parte externa no? (Maestro y líder indígena)

El testimonio de un maestro y líder indígena resalta la necesidad de encontrar un punto de equilibrio entre distintas perspectivas y enfoques en la formulación de proyectos e intervenciones educativas como la Educación Intercultural Bilingüe. La falta de entendimiento mutuo puede hacer que iniciativas bien intencionadas no se alineen con las estructuras, normas o expectativas de los actores involucrados.

El maestro enfatiza que superar esta brecha requiere construir propuestas y miradas comunes, estableciendo un marco de referencia compartido que facilite la colaboración y reduzca conflictos innecesarios. Esto permitiría avanzar hacia una educación intercultural que no se conciba como una medida compensatoria, sino como un componente fundamental de un proyecto educativo nacional inclusivo.

Encerrarse en una visión interna puede generar la ilusión de que todas las acciones en favor de los pueblos indígenas tienen un impacto positivo. Esto puede llevar a desestimar herramientas como las pruebas censales, que, pese a sus sesgos, proporcionan información relevante sobre el aprendizaje de los estudiantes indígenas.

El riesgo de este aislamiento es que la política EIB quede marginada dentro del sistema educativo, reforzando la percepción de que no existen puntos de encuentro con otras estrategias nacionales. Esto dificulta la integración de herramientas y procesos que, aunque no diseñados específicamente desde una perspectiva de diversidad cultural y lingüística, podrían aportar información valiosa para mejorar la educación de los pueblos indígenas.

Yo con los años siempre tuve la sospecha de que ahí hay un juego interno de que todos quieren demostrar que hacen las cosas bien, entonces el ASPI (acompañante de soporte pedagógico intercultural) presenta un informe que no es exactamente veraz y luego el que está encima del ASPI y así hay una cadena de informes en los cuales la realidad se desdibuja y yo creo que ahí hay una responsabilidad de los especialistas. Yo nunca me he fijado mucho en las pruebas ECE medio que me daban cólera porque hacían énfasis en un tema habían hecho que los maestros se dediquen a entrenar a los niños y que se olviden del currículo y la formación integral. Pero cuando he hecho el diagnóstico de los Wampis me dijeron que tenía que ver eso y me pasaron información desde el 2012 no se podía dar el nombre de las escuelas pero si podías saber que paso en las 26 escuelas en el Santiago, no había nada de cambio, los niños seguían con 85 y 90 % en nivel de inicio en el 2016 o 2017 pero habían pasado años con acompañamiento con todo y no pasaba nada, entonces yo fui y hable con los responsables y les dije “pero como esta, ustedes nunca se dieron cuenta que en el 2012 seguían mal, 2013, 2014. Todos los años que se hizo la prueba seguían mal y nunca trataron de averiguar si era que no sabían leer en Wampis o es que no saben leer en Wampis porque es una prueba de alto nivel por el castellano que exige nunca hicieron un intento de saber porque estaba pasando, ósea increíble. Te das cuenta, lo tenían en sus narices, me parece un evidencia terrible y vergonzosa. (Experta en EIB)

El testimonio ofrece una crítica contundente a los mecanismos de evaluación y monitoreo en la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), señalando que muchas veces los actores involucrados, desde los ASPI hasta los especialistas de mayor rango, están más preocupados por presentar informes favorables que por reflejar la realidad en las escuelas. Esta dinámica genera una cadena de desinformación que impide abordar de manera efectiva los problemas existentes en la educación intercultural.

Asimismo, se cuestiona el enfoque excesivo en las pruebas ECE como medida de éxito o fracaso educativo. Se sugiere que este modelo de evaluación distorsiona las prioridades, especialmente en contextos interculturales, donde las

necesidades educativas no pueden reducirse a estándares homogéneos. Este problema estructural evidencia las debilidades en la implementación y monitoreo de la EIB en el Perú, donde la cultura institucional tiende a priorizar la apariencia de éxito sobre el análisis crítico y la mejora real.

Por otro lado, una visión excesivamente intracultural de la EIB, centrada únicamente en la preservación de las lenguas y culturas indígenas sin promover el diálogo con otras comunidades, puede limitar su impacto. En lugar de fomentar el intercambio intercultural, este enfoque refuerza la separación y el aislamiento, restringiendo la EIB a un ejercicio de conservación cultural sin integración con el resto del sistema educativo.

Este modelo, anclado en posiciones conservadoras, obstaculiza la construcción de un sentido común más amplio sobre la diversidad cultural en el país. La interculturalidad, entendida como un espacio de diálogo y entendimiento entre diferentes culturas, es clave para que la EIB se asuma como una política inclusiva y transformadora. Sin embargo, si se mantiene una visión cerrada, el diálogo se reduce y la EIB corre el riesgo de seguir siendo una iniciativa sectorial en lugar de una política de Estado con impacto nacional.

Para que la EIB logre su máximo potencial, es fundamental que promueva un diálogo intercultural en el que tanto indígenas como no indígenas participen y contribuyan. Solo así podrá consolidarse como una política de Estado que fortalezca la convivencia intercultural y el reconocimiento mutuo dentro de la sociedad peruana.

La Educación Intercultural Bilingüe en el Perú se encuentra en una encrucijada marcada por la tensión entre la Nueva Gestión Pública y las aspiraciones de los pueblos indígenas. A lo largo del capítulo, se han analizado las barreras externas e internas que dificultan su consolidación como una política de Estado efectiva y sostenible. Por un lado, el enfoque tecnocrático del Estado prioriza indicadores cuantificables y eficiencia operativa, lo que reduce la EIB a un modelo de provisión de servicios sin atender plenamente su dimensión transformadora. Por otro lado, la visión intracultural rígida que predomina en ciertos sectores de la EIB limita su alcance al reforzar una imagen esencialista de los pueblos

indígenas, restringiendo su derecho a definir su propio modelo educativo en diálogo con el mundo moderno.

Para ello, es fundamental transitar de una "interculturalidad funcional", que instrumentaliza la diversidad sin desafiar las estructuras de poder, hacia una "interculturalidad crítica", que fomente el diálogo genuino y la equidad en la toma de decisiones. Esto implica reconocer la diversidad interna de los pueblos indígenas, sus aspiraciones contemporáneas y su derecho a participar activamente en la formulación e implementación de políticas educativas que respondan a sus necesidades reales. A través de un enfoque inclusivo y participativo, la EIB podrá consolidarse como un instrumento de justicia educativa y no solo como un mecanismo de gestión de la diversidad dentro del modelo neoliberal.



CONCLUSIONES

1. Persistencia de una ambigüedad estatal

A pesar de los avances normativos en la Educación Intercultural Bilingüe, la investigación evidencia que el Estado peruano mantiene una postura ambigua en su implementación. Si bien ha incorporado la interculturalidad en el marco legal y discursivo, su aplicación sigue siendo fragmentaria y poco articulada con las necesidades reales de los pueblos indígenas. Este desajuste entre el reconocimiento formal y la ejecución efectiva refleja una brecha estructural en la política educativa, donde la interculturalidad se presenta como un principio rector, pero sin estrategias claras para su materialización en las escuelas y comunidades.

Uno de los principales factores que refuerzan esta ambigüedad es la coexistencia de enfoques contradictorios dentro de la gestión estatal. Por un lado, se promueve un discurso de inclusión y reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística; por otro, las prácticas administrativas responden a lógicas tecnocráticas y estandarizadas que no consideran las particularidades de los pueblos indígenas. Esta contradicción se traduce en programas y políticas que, aunque orientados a la población indígena, no responden a sus realidades y demandas, perpetuando un modelo de educación que sigue priorizando la hegemonía del castellano y un currículo homogenizador.

Asimismo, la falta de mecanismos vinculantes y de una estructura institucional sólida dentro del aparato estatal ha limitado la sostenibilidad y expansión de la EIB. A pesar de la existencia de direcciones especializadas, como la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en Ámbito Rural (DIGEIBIRA), su capacidad de incidencia en la toma de decisiones sigue siendo reducida. Esto se debe, en gran medida, a que las políticas interculturales dependen de la voluntad política de cada gobierno y de la disponibilidad de financiamiento, lo que genera un escenario de incertidumbre y precariedad en la implementación de la EIB.

En este contexto, la ambigüedad estatal no solo afecta la calidad de la educación que reciben los estudiantes indígenas, sino que también debilita la confianza de

las comunidades en las instituciones educativas. La falta de coherencia entre el discurso y la práctica ha generado una percepción de desinterés y abandono por parte del Estado, lo que a su vez contribuye a la fragmentación y al distanciamiento entre las políticas públicas y las realidades locales. Para superar esta ambigüedad, es necesario que el Estado asuma un compromiso real con la interculturalidad, fortaleciendo la institucionalidad de la EIB, asegurando su financiamiento y promoviendo una participación más efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones.

2. Modelo estandarizado de gestión estatal

El estudio revela que, desde la década de 1990, el Estado peruano ha adoptado un modelo de gestión educativa basado en principios de eficiencia y estandarización, alineado con las políticas neoliberales de modernización del sector público. Este enfoque, que prioriza la medición de resultados a través de indicadores cuantificables, ha condicionado la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe, reduciéndola a un modelo de provisión de servicios con criterios de rendimiento, más que a un proceso educativo orientado a la afirmación de derechos y la diversidad cultural. Como resultado, la EIB ha quedado subordinada a metas de cobertura y desempeño académico dentro de evaluaciones nacionales, sin considerar adecuadamente los contextos sociolingüísticos y las particularidades pedagógicas de los pueblos indígenas.

La centralización de la gestión educativa en el cumplimiento de estándares ha generado un marco inflexible que limita la posibilidad de adaptaciones curriculares acordes a las realidades locales. La implementación de la EIB, en lugar de promover una educación contextualizada y culturalmente pertinente, ha sido filtrada a través de procedimientos burocráticos que privilegian la uniformidad en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Así, la formación docente, la elaboración de materiales educativos y las estrategias pedagógicas responden más a la lógica de medición de aprendizajes que a una comprensión integral de la interculturalidad. Esto ha llevado a que muchas iniciativas dentro de la EIB pierdan su carácter transformador, convirtiéndose en simples ajustes técnicos dentro de un sistema educativo que sigue reproduciendo inequidades estructurales.

Asimismo, el énfasis en la eficiencia y en la estandarización ha reducido el margen de acción de las comunidades indígenas en la gestión de sus propios procesos educativos. Al centrarse en objetivos medibles, el Estado ha relegado el diálogo intercultural y la participación de los pueblos indígenas en la definición de contenidos y metodologías de enseñanza. En este contexto, la EIB enfrenta el riesgo de convertirse en una política que responde más a exigencias administrativas que a las demandas reales de las comunidades. Para superar esta limitación, es fundamental replantear el modelo de gestión educativa, promoviendo una mayor flexibilidad en la implementación de la EIB y garantizando la participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre su educación.

3. Dependencia de la cooperación internacional

La investigación evidencia que la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú ha sido impulsada en gran medida por la cooperación internacional, lo que ha permitido avances en la producción de materiales educativos, la formación docente y la creación de programas específicos para la atención de la diversidad cultural y lingüística. Organismos multilaterales, como UNICEF y el Banco Mundial, han desempeñado un papel clave en la promoción de la EIB, proporcionando financiamiento, asesoramiento técnico y visibilidad a la educación indígena en la agenda pública. Sin embargo, esta fuerte dependencia ha generado una fragilidad estructural en la sostenibilidad de las políticas, ya que su continuidad no responde necesariamente a un compromiso sólido del Estado, sino a la disponibilidad de recursos externos y a la agenda de los organismos cooperantes.

La falta de una institucionalidad estatal robusta en la gestión de la EIB ha hecho que muchas iniciativas dependan de proyectos temporales o programas financiados por la cooperación, lo que limita su consolidación como una política de Estado a largo plazo. Además, la influencia de estos organismos ha introducido modelos y enfoques que, si bien han contribuido al desarrollo de la EIB, en algunos casos han estado más alineados con criterios globales de eficiencia y resultados medibles que con las necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas. Para reducir esta dependencia, es fundamental que el Estado

asuma un rol más activo en la gestión y financiamiento de la EIB, fortaleciendo su institucionalidad y asegurando recursos propios para su sostenibilidad, evitando que su continuidad dependa de la fluctuación de la cooperación internacional.

4. Tensiones entre lo intracultural y lo intercultural

La investigación muestra que uno de los principales desafíos en la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú es la tensión entre lo intracultural y lo intercultural. Mientras que la intraculturalidad se enfoca en fortalecer la identidad, la lengua y los saberes propios de cada pueblo indígena, la interculturalidad busca generar un diálogo horizontal con otras culturas, promoviendo el reconocimiento mutuo y la construcción de conocimientos compartidos. Sin embargo, en la práctica, la implementación de la EIB ha tendido a privilegiar lo intracultural, reforzando una visión esencialista de la identidad indígena que limita la posibilidad de una interacción intercultural real y dinámica dentro del sistema educativo.

Esta situación ha generado un modelo educativo en el que los estudiantes indígenas reciben formación sobre su propia cultura y lengua, pero sin suficientes herramientas para dialogar con otros conocimientos y participar en igualdad de condiciones en la sociedad nacional y global. La rigidez en la enseñanza de la EIB, en muchos casos, ha llevado a una fragmentación que refuerza la idea de que la educación indígena debe desarrollarse de manera aislada, en lugar de integrarse en un sistema educativo que valore la diversidad cultural sin imponer jerarquías de conocimiento. Además, algunos enfoques excesivamente cerrados han dificultado la construcción de puentes entre la educación comunitaria y el currículo nacional, lo que limita la adaptación de la EIB a los contextos cambiantes de los pueblos indígenas.

Para superar esta tensión, es necesario un enfoque de interculturalidad crítica que no solo reconozca las diferencias culturales, sino que también cuestione las relaciones de poder que han condicionado históricamente la educación indígena. Esto implica promover una educación que no solo refuerce la identidad cultural, sino que también garantice el acceso a otros conocimientos y habilidades que

permitan a los estudiantes indígenas desenvolverse en distintos espacios sin perder sus raíces. La EIB debe ser un espacio de diálogo y construcción de saberes, donde tanto lo intracultural como lo intercultural sean dimensiones complementarias y no excluyentes, asegurando que la educación indígena no sea vista como una política sectorial, sino como un eje transversal dentro del sistema educativo nacional.

5. Desafíos en la implementación de la EIB

La implementación de la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú enfrenta múltiples desafíos que han limitado su consolidación como una política efectiva para la atención de la diversidad cultural y lingüística. Uno de los principales obstáculos es la falta de recursos y financiamiento sostenido, lo que impide una cobertura adecuada en todas las regiones donde es necesaria. A pesar de los avances normativos, la EIB sigue dependiendo de programas específicos y de la cooperación internacional, lo que la hace vulnerable a cambios políticos y a la falta de continuidad en su implementación. Además, la escasez de docentes formados en educación intercultural y bilingüe ha generado dificultades en la enseñanza en lenguas originarias, lo que afecta la calidad de los aprendizajes y limita el derecho de los estudiantes indígenas a una educación en su lengua materna.

Otro reto clave es la rigidez del sistema educativo, que dificulta la adaptación de la EIB a los contextos locales y la integración de conocimientos y prácticas propias de cada pueblo indígena. La estructura centralizada de la gestión educativa impone modelos curriculares y metodologías poco flexibles, lo que limita la participación de las comunidades en la definición de sus propias estrategias pedagógicas. Asimismo, persisten tensiones entre la visión estatal de la EIB y las expectativas de los pueblos indígenas, generando desencuentros sobre los enfoques y contenidos que deberían priorizarse. Para superar estos desafíos, es fundamental fortalecer la institucionalidad de la EIB, garantizar su financiamiento con recursos nacionales y promover una participación más activa de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre su educación, asegurando que esta responda a sus necesidades y aspiraciones.

6. El rol del estado en la educación indígena

El Estado tiene la responsabilidad de garantizar el derecho a una educación intercultural bilingüe que no solo preserve las lenguas y culturas indígenas, sino que también ofrezca una formación integral y de calidad. Sin embargo, la investigación muestra que, en la práctica, el rol del Estado ha sido ambiguo y limitado, oscilando entre el reconocimiento formal de la EIB y la falta de una implementación efectiva. Para superar esta contradicción, es fundamental que el Estado asuma un compromiso más sólido con la educación indígena, consolidando su institucionalidad y dotándola de los recursos necesarios para su funcionamiento sostenido. Esto implica fortalecer las direcciones especializadas dentro del Ministerio de Educación, garantizar financiamiento estable y evitar que la EIB dependa de proyectos temporales o de la cooperación internacional.

Asimismo, el Estado debe promover una mayor articulación entre la educación indígena y el sistema educativo nacional, asegurando que la EIB no se limite a un enfoque compensatorio, sino que sea reconocida como un eje fundamental dentro de la política educativa general. Esto requiere ajustar los marcos normativos y administrativos para dar mayor autonomía a las comunidades indígenas en la gestión de su educación, permitiendo que sus conocimientos, lenguas y prácticas culturales sean parte activa del currículo escolar. Además, es necesario que el Estado refuerce la formación docente en educación intercultural y bilingüe, asegurando que los maestros cuenten con las herramientas pedagógicas necesarias para atender de manera pertinente las realidades socioculturales de los estudiantes indígenas.

Finalmente, para que la EIB sea efectiva, el Estado debe fomentar un modelo de gobernanza educativa más participativo e inclusivo, en el que los pueblos indígenas no sean solo beneficiarios, sino actores fundamentales en la toma de decisiones. La implementación de mecanismos de consulta y diálogo intercultural, así como la creación de espacios de cogestión con las organizaciones indígenas, permitirían construir una educación más equitativa y pertinente. Esto no solo contribuiría a garantizar el derecho a la educación de los pueblos indígenas, sino que también fortalecería la interculturalidad como un

principio transversal dentro del sistema educativo peruano, favoreciendo la construcción de una sociedad más plural y democrática.

7. Necesidad de reformular la EIB

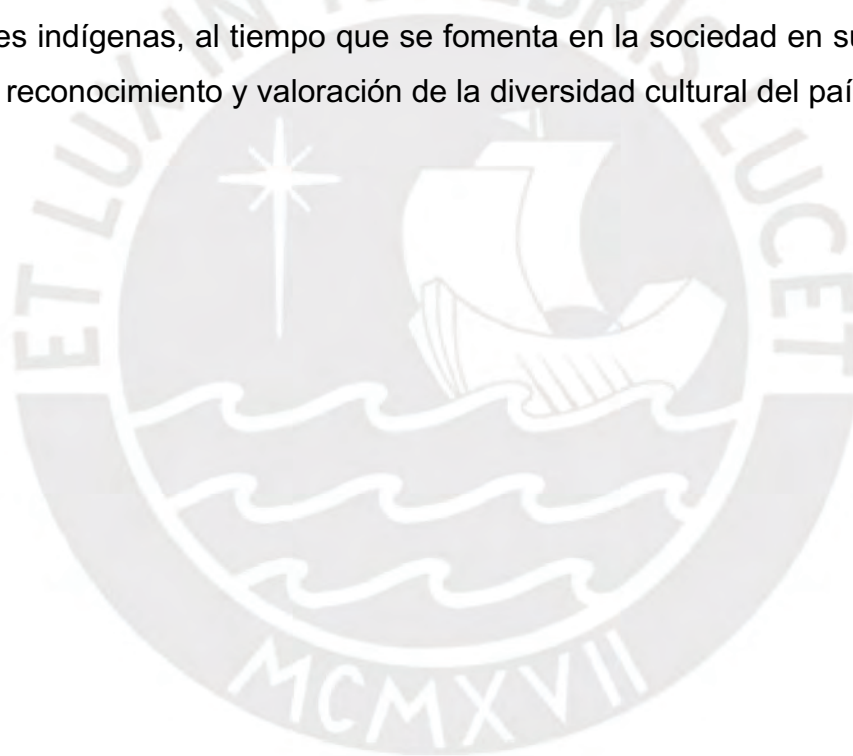
La investigación evidencia que la Educación Intercultural Bilingüe, tal como ha sido diseñada e implementada en el Perú, enfrenta serias limitaciones que requieren una reformulación profunda. Aunque el marco normativo reconoce el derecho de los pueblos indígenas a recibir una educación en su lengua materna y con enfoque intercultural, en la práctica, la EIB se ha visto restringida por una visión que prioriza la cobertura y la medición de resultados antes que la calidad y pertinencia cultural del aprendizaje. Esto ha llevado a que su implementación sea fragmentada y, en muchos casos, se reduzca a una política compensatoria, en lugar de una herramienta transformadora que responda a las necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas.

Para reformular la EIB, es necesario recuperar el diálogo con las comunidades y su participación activa en la toma de decisiones. La educación intercultural no debe limitarse únicamente a la enseñanza en lenguas originarias, sino que debe integrar una perspectiva más amplia que valore los conocimientos, prácticas y formas de aprendizaje propias de los pueblos indígenas. Esto implica repensar los currículos, desarrollar materiales educativos contextualizados y fortalecer la formación docente con un enfoque que realmente responda a la diversidad cultural y lingüística del país.

Finalmente, es fundamental que la interculturalidad no se limite únicamente a los pueblos indígenas, sino que atraviese todo el sistema educativo como un principio central. Hasta ahora, la EIB ha sido concebida como una política específica para poblaciones indígenas, lo que ha contribuido a su marginación dentro del esquema general de la educación nacional. Sin embargo, la interculturalidad no debe entenderse solo como un derecho de los pueblos indígenas, sino como un enfoque que favorece la convivencia y el respeto mutuo en una sociedad diversa. Incluirla como un eje transversal implica que todas las escuelas, independientemente de su ubicación o población estudiantil,

incorporen contenidos y metodologías que valoren la diversidad cultural y fomenten el diálogo entre diferentes saberes y cosmovisiones.

Este cambio de enfoque requiere una transformación en los currículos escolares, en la formación docente y en las políticas educativas en general. No se trata solo de enseñar sobre los pueblos indígenas en asignaturas específicas, sino de reconocer sus conocimientos, historias y aportes como parte del acervo cultural nacional. Asimismo, es fundamental que los docentes, tanto en zonas rurales como urbanas, reciban capacitación en interculturalidad, de manera que puedan promover prácticas pedagógicas inclusivas y combatir los prejuicios y estereotipos que aún persisten en la sociedad. Al hacer de la interculturalidad un eje transversal, se fortalece la identidad y el sentido de pertenencia de los estudiantes indígenas, al tiempo que se fomenta en la sociedad en su conjunto un mayor reconocimiento y valoración de la diversidad cultural del país.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrams, P. (2015). Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado. En *Antropología del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Ames, P. (2002). Educación e interculturalidad: repensando mitos, identidades y proyectos. En N. Fuller (Ed.), *Interculturalidad y política: desafíos y posibilidades*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Burga, M., & Flores Galindo, A. (1980). *Apogeo y crisis de la república aristocrática*. Ediciones Rikchay Perú.
- Canessa, A. (2007). Who Is Indigenous? Self-Identification, Indigeneity, and Claims to Justice in Contemporary Bolivia. *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development*.
- Callirgos, J. C. (2018). Neoliberal discourses and ethnonormative regime in post-recognition Peru: redefining hierarchies and identities. *Cultural Studies*, 32(3), 477-496. <https://doi.org/10.1080/09502386.2017.1420088>
- Casilda, R. (2005). *América Latina: del consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- Comaroff, J. (2017). Etnicidad, nacionalismo y políticas de diferencia en una era de revolución. En P. Sandoval (Ed.), *Las máscaras del poder, Estado, etnicidad y nacionalismo*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2003). *Informe final*.
- Consejo Nacional de Educación. (2011). *Políticas educativas 2011-2016. Agenda Común Regional-Nacional*. Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización.
- Contreras, C. (2004). Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX. En *El aprendizaje del capitalismo: Estudios de historia económica y social del Perú republicano*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Congreso de la República del Perú. (2002). *Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N.º 27658*.
- Constitución Política del Perú. (1993). *Décimo tercera edición oficial: marzo 2019*.
- Cuenca, R. (2013). *Cambio, continuidad y búsqueda de consenso, 1980-2011*. Derrama Magisterial.
- Corrigan, P., & Sayer, D. (2017). El gran arco: La formación del Estado inglés como revolución cultural. En P. Sandoval (Ed.), *Las máscaras del poder, Estado, etnicidad y nacionalismo*. Instituto de Estudios Peruanos.

Cruz Rodríguez, E. (2014). ¿Qué deben ser las políticas públicas interculturales? *Ciencia e Interculturalidad*, 15(2), Julio-Diciembre.

Das, V., & Poole, D. (2017). El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. En P. Sandoval (Ed.), *Las máscaras del poder, Estado, etnicidad y nacionalismo*. Instituto de Estudios Peruanos.

Declaración Mundial sobre Educación para Todos. (1990). *Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje*. Jomtien, Tailandia.

Declaración de Incheon. (2015). *Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*.

Defensoría del Pueblo. (2011). *Informe defensorial N.º 152: Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú*.

De la Cadena, M. (2004). *Indígenas mestizos: Raza y cultura en el Cusco*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro: Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*. UNESCO.

Degregori, C. I. (1993). Identidad étnica, movimientos sociales y participación política en el Perú. En A. Adrianzén (Ed.), *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos* (pp. XX-XX). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Degregori, C. I. (2000). [Título del libro o artículo no especificado]. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. (Serie Ideología y Política, 35).

Escalante Gonzalbo, F. (2016). *Historia mínima del neoliberalismo*. Madrid: Turner Publicaciones.

Fair, H. (2008). *La globalización neoliberal: Transformaciones y efectos de un discurso hegemónico*. KAIROS. *Revista de Temas Sociales*.

Ferguson, J., & Gupta, A. (2017). Especializando Estados: Hacia una etnografía de la gubernamentalidad neoliberal. En P. Sandoval (Ed.), *Las máscaras del poder, Estado, etnicidad y nacionalismo* (pp. XX-XX). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Gálvez, Á., & Grompone, Á. (2017). *Burócratas y tecnócratas: La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el Estado peruano del siglo XXI*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Gosovic, B. (2000). La hegemonía intelectual global y la cooperación internacional en materia de desarrollo. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 52(4/166), 447-456.

Gupta, A. (2015). *Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el estado imaginado*. En *Antropología del Estado*. Fondo de Cultura Económica.

Gupta, A. (2017). El estado y las políticas de pobreza. En P. Sandoval (Ed.), *Las máscaras del poder, Estado, etnicidad y nacionalismo* (pp. XX-XX). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Harvey, D. (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Ediciones Akal.

Huber, L. (2021). *Ensayando identidades: Estado e indígenas en el Perú contemporáneo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Jiménez, F. (2001). *El modelo neoliberal peruano: límites, consecuencias sociales y perspectivas*. Orlando Plaza, Editor. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Kapsoli, W. (1980). *El pensamiento de la Asociación Pro-Indígena*. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas.

La Negra, I. (2015). *¿Cómo decide el gobierno quién es indígena y quién no?* Ojo Público. Recuperado de <https://ojo-publico.com/46/como-decide-el-gobierno-quien-es-indigena-y-quien-no>

Llistar, D. (2002). *El qué, el quién, el cómo y el por qué del consenso de Washington*. Observatori del Deute en la Globalització, Càtedra UNESCO.

López, L. E. (2013). *Calidad de la educación y educación de jóvenes y adultos indígenas*. Tarea.

Meentzen, A. (2007). *Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina: Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*. Konrad Adenauer Stiftung.

Ministerio de Educación del Perú. (1972). *Ley General de Educación N.º 19326*.

Ministerio de Educación del Perú. (2002). *Política Nacional de Lenguas y Culturas en la Educación*. Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI).

Ministerio de Educación del Perú, DINFOCAD, PROEDUCA-GTZ. (2005). Zavala, V., Cuenca, R., & Córdova, G. *Hacia la construcción de un proceso educativo intercultural: Elementos para el debate*.

Ministerio de Educación del Perú. (2014). *Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, 2014*.

Ministerio de Educación del Perú. (2016a). *Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe*.

- Ministerio de Educación del Perú. (2016b). *Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021*.
- Montoya, R. (1990). *Por una educación bilingüe en el Perú: Reflexiones sobre cultura y socialismo*. Lima: CEPRES y Mosca Azul Editores.
- Migdal, J. S. (2017). Estudiar al Estado. En P. Sandoval (Ed.), *Las máscaras del poder, Estado, etnicidad y nacionalismo* (pp. XX-XX). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Mitchell, T. (2015). Sociedad, economía y el efecto del Estado. En *Antropología del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Muchie, M. (2008). El impacto del Consenso de Washington sobre la estabilidad democrática: el caso de Etiopía. En *La globalización y el Consenso de Washington: sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Naciones Unidas. (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*.
- Naciones Unidas. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*.
- Naciones Unidas. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3). Santiago.
- Nugkuag, E. (1985). Experiencia de organización de los pueblos indígenas amazónicos en la actualidad: El Consejo Aguaruna-Huambisa, Amazonas, Perú. En J. Gasche & J. M. Arroyo (Eds.), *Balances Amazónicos, Enfoques Antropológicos* (pp. XX-XX). Iquitos: CNRS, CIAAP-UNAP, Proyecto MAB (UNESCO).
- Rahnema, M. (1996). Participación. En W. Sachs (Ed.), *Diccionario del Desarrollo: Una guía del conocimiento como poder* (pp. XX-XX). PRATEC.
- Remy, M. I. (2017). En A. Gálvez & Á. Grompone (Eds.), *Burócratas y tecnócratas: La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el Estado peruano del siglo XXI* (pp. XX-XX). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Salomon, F. (2004). Literacidades vernáculas en la provincia altiplánica de Azángaro. En V. Zavala, M. Niño-Murcia, & P. Ames (Eds.), *Escritura y sociedad: Nuevas perspectivas teóricas y etnográficas* (pp. XX-XX). Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.

Oliart, P. (2003). *El Estado peruano y las políticas sociales dirigidas a los pueblos indígenas en la década de los 90*. Center for Latin America Social Policy (CLASPO), The University of Texas at Austin.

Oliart, P. (2011). *Políticas educativas y la cultura del sistema escolar en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio N.º 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales*.

Portocarrero, G. (1992). Educación e identidad nacional: De la propuesta etnocida al nacionalismo andino. *Debates en Sociología*, (17), 9-29.

Recuperado de

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/6660>

Pozzi-Escot, E. (1998). *El multilingüismo en el Perú*. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas y PROEIB-Andes-GTZ.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública*.

Rivera Cusicanqui, S. (1999). Anotaciones fragmentarias en torno a la interculturalidad. En M. A. García Blanco (Comp.), *Encuentro México-Bolivia sobre cultura, identidad y globalización* (pp. XX-XX). La Paz: Uma Phajsi Ediciones.

Rogoff, B., & Angelillo, C. (2002). Investigating the coordinated functioning of multifaceted cultural practices in human development. *Human Development*, 45(3), 211–225. University of California, Santa Cruz.

Trapnell, L., & Neira, H. (2006). *Situación de la educación intercultural bilingüe en el Perú*. Banco Mundial, PROEIB Andes.

Trapnell, L., & Zavala, V. (Eds.). (2013). *Dilemas educativos ante la diversidad, siglos XX-XXI*. Lima: Derrama Magisterial.

Taylor, C. (1993). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Torrejón Salmón, S. (2018). ¿Quién es indígena en el Perú? Tensiones y desencuentros en la implementación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas. En *Cuaderno de Investigación N.º 3*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Tubino, F. (2003). *Interculturalizando el multiculturalismo*. CIDOB.

Tubino, F. (2009). No una sino muchas ciudadanía. Reflexión desde el Perú y América Latina. *Cuadernos Interculturales*, 6(1), 170-180.

Tubino, F. (2013). Del interculturalismo funcional al interculturalismo crítico. En L. Trapnell & V. Zavala (Eds.), *Dilemas educativos ante la diversidad, siglos XX-XXI* (pp. XX-XX). Lima: Derrama Magisterial.

Trouillot, M. R. (2017). Antropología del Estado en la época de la globalización: encuentros cercanos del tipo engañoso. En P. Sandoval (Ed.), *Las máscaras del poder, Estado, etnicidad y nacionalismo* (pp. XX-XX). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Ulfe, M., & Málaga Sabogal, X. (2021). *Reparando mundos. Víctimas y Estado en los Andes peruanos*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

UNESCO. (2000). *Marco de acción de Dakar: Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. Adoptado en el Foro Mundial sobre la Educación, Dakar (Senegal), 26-28 de abril de 2000.

UNESCO. (2017). *Revisión de las políticas educativas 2000-2015: Continuidades en las políticas públicas en educación en Perú*.

UNICEF. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*.

Walsh, C. (2002). (De) Construir la interculturalidad: Consideraciones críticas desde la política, la colonialidad y los movimientos indígenas y negros en el Ecuador.

Walsh, C. (2008). *Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: Las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado*. Universidad Andina Simón Bolívar.

Walsh, C. (2009). *Interculturalidad crítica y educación intercultural*. Ponencia presentada en el Seminario "Interculturalidad y Educación Intercultural", Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello, La Paz.

Walsh, C. (2012). Interculturalidad y (de)colonialidad: Perspectivas críticas y políticas. *Revista Visão Global*.

Wylde, C. (2012). *Latin America after Neoliberalism: Developmental Regimens in Post-Crisis States*. Palgrave Macmillan.

Žižek, S. (1998). Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional. En F. Jameson & S. Žižek (Eds.), *Estudios Culturales: Reflexiones sobre el multiculturalismo* (pp. 137-188). Paidós.

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

Zúñiga, M., & Gálvez, A. (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. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Zúñiga, M. (2008). *La educación Intercultural Bilingüe: El caso peruano.* Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE).

Zúñiga, M. (2010). *Inquietantes respuestas a inquietudes sobre la Educación Intercultural Bilingüe en el Sur Andino.* Save the Children.

