

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



**Inclusión excluyente: un análisis al proceso de implementación del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (2016-2021) desde la comunidad educativa ashaninka de Junín**

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Anicama Cárdenas, Daniela Fernanda

Asesor:

Maldonado Nicho, Arturo

Lima, 2021

## Resumen

La presente investigación busca identificar la forma en cómo los actores de la comunidad educativa aplican la Política de Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Como hipótesis, se plantea que los docentes y directores reinterpretan los lineamientos de la política, generando así brechas de implementación en la misma. Los docentes actúan como burócratas de la calle, con amplia discrecionalidad para elegir qué estrategias educativas utilizar en el aula, mientras que los directores de las escuelas actúan como burócratas intermedios, con una discrecionalidad más restringida para decidir cómo se implementa la EIB en la escuela. Ambos actores constituyen un grupo heterogéneo con visiones que pueden ser conflictivas respecto a la problemática abordada por la política. Como resultado de esta divergencia y discrecionalidad, tanto directores como docentes definen en conjunto la forma de aplicar la política. Por un lado, desarrollan sesiones sin conocer a profundidad el enfoque intercultural inherente a la política y las estrategias para aplicarlo en el aula. En cambio, la implementación es guiada por las nociones exotizadas sobre interculturalidad, lo que termina por desvirtuar las expresiones culturales de la comunidad donde desarrollan su labor. Por otro lado, la política de EIB es vinculada en primera instancia al bilingüismo, dejando las competencias interculturales en un segundo nivel. En ambos casos, la adaptación inexacta de la política de EIB dificulta la transformación de los contenidos en material aplicativo y diseños curriculares claros, con objetivos y competencias bien definidas.

Palabras clave: implementación de política, política educativa, burocracia de la calle, burocracias intermedias, reinterpretación de política, interculturalidad

## Índice

Introducción.....	01
1. Brechas de implementación.....	05
2. Actores intermedios en la etapa de implementación.....	11
3. Implementación de políticas educativas en contextos interculturales bilingües.....	15
Metodología.....	20
Conclusiones.....	24
Bibliografía.....	28



## Índice de tablas

Tabla 1: Matriz de consistencia de la variable dependiente “brechas de implementación”.....	22
Tabla 2: Matriz de consistencia de la variable independiente “limitado conocimiento sobre el entorno de escuelas EIB”.....	23
Tabla 3: Matriz de consistencia de la variable independiente “interpretaciones sobre elementos de la Política de EIB”.....	23



## Introducción

Previo al año 2011, las políticas de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en Perú sufrieron un periodo de marchas y contramarchas a nivel de gestión. Después de muchas experiencias desarticuladas y aisladas, durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas se realiza un primer acercamiento formal a una Política Nacional de Educación Bilingüe. Esta política significó un hito pues, en el marco de una reforma educativa, reconoció el derecho de los niños a acceder a una educación dictada en su lengua materna. Sin embargo, en la práctica esta política no obtuvo el apoyo ministerial ni el rango de dirección necesarios para universalizarse, situación que resultó en la aplicación focalizada de proyectos bilingües experimentales (Zavala y Córdova 2003; Ruiz 2016)

Posteriormente, y debido a la presión de organismos internacionales, se crea la Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, el primer documento que plantea el marco sectorial para la implementación de este nuevo tipo de educación. Es en este periodo donde se introduce el concepto de interculturalidad, una adición no menor a la -hasta ese momento- comprensión limitada de la educación inclusiva. A partir de la implementación del bilingüismo y la interculturalidad a la par, se comenzó a entender el aprendizaje como un proceso que no solo es potenciado por la incorporación de una segunda lengua, sino también es reforzado por el diálogo e intercambio de ideas entre individuos pertenecientes a diversas comunidades (Godenzzi, 2001). En otras palabras, la Política incluyó por primera vez al entorno cultural y lingüístico de los estudiantes dentro del aula como elementos que mejoran y diversifican el proceso educativo con miras a una sociedad inclusiva.

Paralelamente, los niveles estatales inician a experimentar una transición institucional, donde los organismos que operaban con una visión meramente administrativa se transformaron en instancias con capacidad de dirección y planificación. En ese sentido, dentro del Ministerio de Educación se crea la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural, Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (DIGEIBIRA), la cual es dotada de recursos técnicos, humanos y económicos. Esta nueva unidad de gestión no solo cuenta con capacidad administrativa, sino también maneja un control normativo y curricular que permite la definición y orientación de las acciones de la política de EIB en el marco de la nueva conceptualización de interculturalidad y bilingüismo (Zúñiga 2008). En este contexto

se presenta en 2007 el primer Plan Nacional de EIB, el cual sirve como herramienta de gestión para implementar de forma concreta la política en las instituciones educativas identificadas como “interculturales bilingües”.

Asimismo, la descentralización adquiere relevancia en el proceso de formalización y transformación en la gestión educativa intercultural bilingüe. Las Unidades de Gestión Educativa Locales (UGEL) y las Direcciones Regionales de Educación (DRE) intervienen tanto en el diseño de competencias como en el monitoreo y acompañamiento territorial de la aplicación de la Política. De esta forma, se configuran tres actores de gestión educativa centrales cuya función se centra en definir los objetivos de política, los marcos normativos y la creación de material pedagógico que rigen la educación intercultural bilingüe peruana.

Durante estos años, se publicaron diversos documentos e informes que profundizaron en la forma en cómo se ha llevado a cabo el proceso de implementación de la Política. Específicamente, las investigaciones empíricas y casuísticas que analizan el proceso desde una perspectiva subnacional abordan principalmente el rol de los actores de la gestión educativa descentralizada mencionadas en líneas anteriores, como la UGEL, las DRE y su articulación con el propio Ministerio de Educación. Sin embargo, no se cuenta con artículos que sistematicen el papel de los actores locales dentro de las brechas de implementación desarrolladas a nivel local.

En particular, es relevante incluir en el campo de análisis las acciones realizadas por miembros de la comunidad educativa bajo una mirada empírica, pues el nivel de acción donde se desarrolla esta Política es micro y su aplicación se da de forma discrecional según las condiciones a las que se enfrenta en un contexto específico. El análisis sobre la disonancia entre objetivos y resultados de la Política debe darse en función de dos elementos: las condiciones del entorno donde se desarrolla la política y la interpretación de los objetivos de Política planteados por los actores de gestión educativa descentralizada. Tal como mencionan Zavala y Córdova (2003), realizar ponderaciones entre los lineamientos formales de política –definidas por los actores de gestión- y la forma en cómo las variables operan en cada realidad resulta central para comprender las particularidades y los efectos de la Política a nivel operativo.

Además, un estudio de las dinámicas de la denominada “comunidad educativa” es particularmente relevante en el caso de esta Política, pues la misma plantea hacia 2021 una mayor articulación de la escuela con las dinámicas de la comunidad y una

colaboración más estrecha con figuras importantes en tales contextos (Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, 2015). De tal forma, la Política se desarrolla en las denominadas “zonas marrones” (O’Donnell, 1993), donde la ausencia de efectividad territorial y funcional del Estado sobre sectores sometidos a su competencia como el área educativa empuja a otros actores a intervenir. En ese sentido, el rol de la comunidad educativa local ayuda a determinar la calidad de los procesos educativos en medio de un planeamiento estratégico que formalmente contempla una mirada comunitaria, pero que en la práctica se enfrenta a una estatalidad obstaculizada por factores presentes en un ambiente particular.

Debido a lo anterior, la presente investigación tiene como objetivo analizar la participación de los actores locales dentro del proceso educativo de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en la región de Junín entre los años 2016 y 2021. En particular, la pregunta a resolver es ¿Cómo afectan los actores de la comunidad educativa en la implementación descentralizada de la Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe en Junín entre 2016 y 2021?

El marco temporal elegido responde a dos cuestiones. Por un lado, se tomó como referencia la matriz de planificación del Plan Nacional de EIB aprobado en el año 2015, el cual presenta objetivos estratégicos para esta Política hacia el 2021. Este horizonte obliga a los actores a articular sus acciones con miras hacia una mejora incremental de los resultados. Dentro de esto, la investigación se inserta como un intento de evaluación de las acciones realizadas por los actores en relación a los lineamientos planteados en este marco quinquenal. Por otro lado, hacia el año 2016 la Política Nacional de EIB ya se había asentado como una política relevante dentro de la dirección ministerial y, en particular, dentro de la esfera estatal en general (Carreón y Cornejo, 2017). Gracias a lo anterior, se realizaron numerosas mejoras a los primeros documentos de gestión y diseño realizados en el periodo 2011-2016, dando pie así a un Plan Nacional actualizado cuyos resultados, sin embargo, deben ser analizados a profundidad.

De la misma forma, el análisis se centra en la región de Junín debido a motivos prácticos, políticos y sociales. Según el Mapa Lingüístico del Perú para la EIB de 2018, esta región concentra hablantes de asháninka y nomatsigenga, ambos idiomas pertenecientes a la familia lingüística de Arawak. Adicionalmente, las instituciones educativas que brindan el servicio de EIB constituyen el 35% del total de escuelas en la región (Escale, 2019), haciendo de la interculturalidad y el bilingüismo dos

elementos fundamentales en el proceso educativo de ambas comunidades indígenas con un mismo origen y una afinidad estrecha.

Por otra parte, la estructura de gestión educativa juninense ha recibido un apoyo sostenido por parte de las instancias de gestión nacionales. Durante todo el 2018, se realizaron programas de formación, capacitación y fortalecimiento de competencias a directores y docentes de diversas UGEL (Resolución Ministerial, 2018). Este fuerte flujo de recursos humanos y económicos a una sola subunidad territorial requieren una evaluación que los confronte con los reducidos instrumentos de gestión curricular existentes en la región y la baja oferta de docentes bilingües en las instituciones educativas (Defensoría del Pueblo, 2018)

La estructura del trabajo sigue tres partes. Primero, se examinarán algunos estudios sobre las brechas en el proceso de implementación de política, para establecer posibles líneas de investigación. Adicionalmente, se presentarán trabajos que abordan la relación entre actores burocráticos en niveles intermedios y bajos de la implementación. Asimismo, se realizará una revisión de literatura a los estudios realizados sobre la implementación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe en el Perú, particularmente de la incidencia de actores comunitarios en el proceso aplicativo. Posteriormente, se presentarán algunas conclusiones que resumen las ideas más resaltantes de cada sección.

## 1. Brechas de implementación

Dentro del ciclo de las políticas públicas, la implementación es la etapa donde se realizan acciones concretas orientadas a llevar a la práctica el plan diseñado por distintas instancias estatales. A pesar de esto, en algunos casos los resultados obtenidos en la realidad difieren de lo contemplado en la etapa de planeamiento. Frente a tal divergencia, surge una nueva área de investigación en la literatura centrada en explicar qué ocasiona que las políticas diseñadas en contextos democráticos no logren cumplir los objetivos establecidos originalmente. Las brechas entre implementación y outcomes son abordadas específicamente por distintos trabajos teóricos-empíricos, y en ellas es posible distinguir dos perspectivas.

Una primera generación de estudios analiza las políticas desde arriba hacia abajo. Esta corriente, denominada top-down, afirma que el proceso de implementación es una actividad estrictamente administrativa que sigue lógicas operativas. Se diferencia de los procesos políticos propios de las esferas representativas del Estado y, en lugar de ello, está vinculada con una aplicación mecánica de los lineamientos formulados por tales actores políticos. En esa línea, Sabatier y Mazmanian (1993) proponen que los burócratas ejecutan decisiones tomadas por instancias políticas. Debido a ello, todo lo normativo es considerado como el imperativo máximo a partir del cual los funcionarios realizan acciones. Según esta perspectiva, la implementación implica garantizar el cumplimiento del diseño de política y sus objetivos. El éxito de una política radica en qué tan cerca se encuentra en la práctica de alcanzar el umbral trazado en el planeamiento. En consecuencia, el análisis de implementación implica identificar todo lo que no se ha logrado y aplicar correcciones de forma tal que se sigan las reglas planteadas desde arriba.

Autores como Pressman & Wildasvsky (1984) enfatizan sobre uno de estos aspectos normativos: las condiciones en que las instituciones encargadas de la implementación se organizan entre sí. Su trabajo resalta que, durante el proceso de ejecución, múltiples actores en distintos niveles de gestión participan. Esto ocasiona desfases entre agencias gubernamentales y funcionarios, pues una mayor cantidad de participantes significa una mayor dificultad para coordinar y establecer acuerdos respecto a la política. Así, a medida que se baja en la escala jerárquica del proceso de política es posible identificar distintas interpretaciones sobre la solución pública y, con ello, distintos resultados. Frente a esto, es fundamental una integración entre las

autoridades y un compromiso de los mismos con los objetivos, la misión y las estrategias de la política y las leyes que la rigen. En esta perspectiva, los actores burocráticos son individuos racionales que responden a incentivos dentro de la estructura de control jerárquico. Por ello, el mecanismo a través del cual se evitan los fallos en la implementación es una línea de sanciones reforzada que permita alinear las diferencias generadas entre las acciones de los funcionarios y los objetivos normativos.

Junto al factor de relación entre burocracias estatales, Sabatier y Mazmanian (1993) añaden que la implementación también es afectada por otra variable normativa como la claridad de los objetivos. La precisión y coherencia en las metas son componentes que facilitan la operacionalización de la política para los funcionarios. Gracias a estas dos características, las metas se convierten en directrices capaces de guiar la acción de los actores específicamente hacia el cumplimiento de objetivos reglamentarios. Una norma clara evita confusiones y no deja margen para interpretaciones distintas, sea de actores intergubernamentales o extra gubernamentales. Este segundo factor reafirma la mirada prescriptiva del modelo top-down, ya que el correcto funcionamiento de una política pública se obtiene con la estructuración del proceso operativo alrededor de la ley. Es decir, el proceso de implementación –entendido como la aplicación de los lineamientos desarrollados en la etapa de diseño- se encuentra asegurado.

En resumen, las brechas de implementación desde la perspectiva top-down son resultado del involucramiento de muchos actores que dificultan la coordinación dentro y entre instituciones gubernamentales, y de objetivos difusos que dificultan la aplicación de la política tal y como se planeó en las etapas previas del ciclo de políticas.

En América Latina, múltiples investigaciones parten de estos estudios para analizar el proceso de implementación de diversas políticas en la región. En todos los casos, los dos factores desarrollados por la literatura de top-down como trabas a la implementación son mencionados. Quintero (2019) observa que la aplicación del enfoque de género en la Política de Trata de Personas en Colombia no tiene una asignación clara de responsabilidades. Las normas que distribuye competencias de forma desordenada, dejando a las 14 instituciones involucradas en una posición de confusión. Producto de esto, la duplicidad de funciones se convierte en una práctica recurrente. Las entidades que terminan aplicando el enfoque de género son aquellas

con menos recursos para resolver la trata, por lo que su capacidad de responder a la problemática es muy limitada. Además de ello, la transversalización del enfoque de género no está definido de forma tal que sea sencillo distinguir acciones concretas para aplicar tal perspectiva. La demarcación sobre qué significa el género no va de la mano con “análisis de los datos e impactos diferenciales que sobre las mujeres y hombres tienen el delito” (p. 93). Debido a esta ambigüedad en la norma, cada funcionario termina aplicando el enfoque como mejor le parece.

Por su parte, Moltó (2020) reafirma con su análisis al proceso de implementación de una zona franca en Villa Constitución, Argentina, que la intervención de actores del Ejecutivo y los niveles federales dificultó el procesamiento de la iniciativa al punto de poner en peligro el cumplimiento de los objetivos de la misma. La inclusión de estos grupos complejizó las coordinaciones intra gubernamentales, hecho que se tradujo en la reducción de la capacidad operativa de los actores para implementar todas las características de la zona franca contempladas en el plan original.

Sin embargo, el enfoque top-down ha sido discutido debido a su incapacidad de explicar los cambios en las políticas. Su énfasis en lo normativo deja de lado las estrategias paralelas elaboradas por los actores y organizaciones involucradas en la implementación. En lugar de entender las brechas de implementación como resultado del fallo de los funcionarios, se observa que durante el proceso de operacionalización se generan situaciones que van más allá de lo previsto por la norma. Muchos actores, especialmente aquellos al final de la cadena, no son individuos puramente racionales que responden a estímulos jerárquicos, sino son funcionarios insertos en un entorno y contexto particular que también influencia sus decisiones.

A partir de estos cuestionamientos, el trabajo de Lipsky (1980) enmarca un segundo tipo de investigaciones denominado la perspectiva bottom-up. En este modelo, las brechas de implementación son abordadas desde abajo hacia arriba, tomando como punto de partida a los actores ubicados en la zona de influencia directa de la política. Su ámbito de análisis es el comportamiento micro de los implementadores al final de la cadena de gestión, cuyas acciones crean externalidades positivas y negativas para la política. Los factores contextuales y contingentes ocupan un rol importante en estas investigaciones, pues se considera que inciden en el proceso de aplicación, particularmente en la capacidad de los funcionarios estatales de tomar decisiones vinculadas a la operacionalización de la política. La implementación se entiende entonces como un proceso creativo, donde la

política es adaptada y cambiada en los niveles más bajos por los actores burocráticos más cercanos a los beneficiarios.

Los individuos encargados de proveer los servicios estatales en el nivel más bajo de la burocracia son los burócratas de la calle, quienes Brodtkin (2008) define como el punto de encuentro entre Estado y sociedad en tanto interactúan directamente con los ciudadanos. Desde la posición territorial que ocupan, hacen frente a situaciones y condiciones imprevistas a que dificultan el cumplimiento de las metas elaboradas en las esferas más altas de la cadena de gestión. En otras palabras, cuentan con un margen de discrecionalidad sobre sus acciones: son actores que constantemente deciden sobre cuestiones vinculadas a la aplicación de la Política en función del contexto en el que se desarrollan. Si bien la discrecionalidad es una facultad que bajo una noción top-down pertenecía a las altas estructuras de organizaciones, en la práctica forma parte de las cualidades que caracterizan a los funcionarios en el nivel micro.

La discrecionalidad no solo es utilizada para cumplir con las exigencias de servicio planteadas por la política a nivel macro, sino también para desempeñar una atención personalizada a los ciudadanos a quienes sirve. La presión proviene de dos lados: por un lado, de las burocracias públicas orientadas a aumentar la eficiencia en la provisión de servicios, y por otro lado de grupos poblacionales que buscan obtener de los funcionarios locales soluciones particulares para circunstancias específicas. Para los ciudadanos, los burócratas de calle son el medio a través del cual es posible acceder al Estado. En tal sentido, sus acciones permiten o evitan la llegada de derechos y/o beneficios a la población (Lipsky, 1980). Es por eso que la relación que los burócratas de la calle establecen con los beneficiarios define en gran medida la forma en cómo los servicios públicos son provistos.

Elmore (1979) añade que los sujetos más cercanos a la fuente del problema público cuentan con más capacidad para influenciar el cumplimiento de la Política. Por ello, el comportamiento de los actores en menor nivel dentro de la jerarquía administrativa puede desviar lo diseñado por instancias superiores. De esta forma, según el autor las brechas de implementación se pueden examinar a partir de las variables influenciadas por los hacedores de política locales como su conocimiento para resolver problemas, la relación y/o negociación que establece con otros actores dentro del proceso de implementación y su habilidad para utilizar recursos de forma estratégica en función a las condiciones del entorno.

Desde la conceptualización de burócratas de la calle, Cerna (2017) analiza los programas sociales Juntos y Pensión 65 en Perú basados en la transferencia monetaria. Las experiencias en dos regiones distintas demuestran que, si bien las etapas de focalización y operación de pagos están estandarizadas y los objetivos son los mismos para todas las burocracias, los resultados varían debido a una figura en particular: los promotores del programa. Al ser el único vínculo con el Estado, los beneficiarios coordinan con ellos los aspectos relacionados al cumplimiento de requisitos para acceder al padrón. En el Oriente amazónico y el Sur andino, los empadronadores desarrollan estrategias alternativas para facilitar la provisión de servicio a los beneficiados por el programa en momentos donde surgen dificultades. En algunos casos, los resultados de la evaluación socioeconómica necesaria para acceder al pago bimestral demoran meses, ocasionando que la distancia entre ciudadanos y Estado se agrande. Dado esto, los funcionarios ayudan a los adultos mayores en el proceso y organización de cronogramas de pago. Esta no es una actividad que formalmente sea parte de sus labores como funcionario, pero la realizan como una forma de contrarrestar los engorrosos requisitos establecidos por los mandatos de la política.

Además, contrario a lo planteado por el modelo top-down, los funcionarios locales no tienen claro los criterios de focalización utilizados para realizar la transferencia de dinero. Ya que la evaluación de las condiciones de vida se realiza en la capital, Lima, los burócratas locales desconocen la duración del procedimiento o los indicadores utilizados para definir a una persona con la condición de pobreza. De tal forma, la vaguedad de las normas del programa constituyó una variable que redujo el acceso a información sobre esta política redistributiva para los propios funcionarios encargados de aplicarla.

De la misma forma, para el caso de los servicios de identificación y documentación en comunidades indígenas de Perú, Vera (2017) identificó que los funcionarios de la entidad encargada de este servicio crearon redes informales orientadas a reducir las disparidades en el registro de personas. A través de tales redes, es posible verificar la construcción de alianzas estratégicas con actores comunitarios en el terreno para mejorar la provisión del servicio. Sin embargo, el componente intercultural no es tomado en cuenta por los burócratas de la calle. Al tratarse de un grupo poblacional en situación de pobreza y cuya lengua nativa varía grandemente, la falta de visiones que aborden las particularidades sociales-culturales

que limitan el acceso a la identidad acentúa la disparidad en la obtención del documento. Al mismo tiempo, el mismo estudio encuentra que los funcionarios están sujetos a presión de parte de la Reniec, como la entidad central que establece responsabilidades y objetivos que cumplir constantemente, y de parte de los ciudadanos que buscan soluciones para sus propios casos lo más pronto posible.

Recientemente, y a raíz de debates donde se identificaron resultados de políticas con características correspondientes tanto al modelo top-down como el bottom-up, se ha establecido un enfoque híbrido que combina elementos de ambos. En esa línea, surgen los estudios de coaliciones promotoras que introducen una mirada holística a las políticas públicas como un conjunto de subsistemas conformadas por actores agrupados en coaliciones. Estos comparten ciertas creencias que buscan ser trasladadas a la política pública teniendo en cuenta factores externos e internos como la estructura normativa, los valores, los cambios en la agenda o en las condiciones socioeconómicas, entre otros (Jenkins-Smith y Sabatier, 1993). Por otro lado, surgen los estudios de redes de políticas como el de Teets (2017), donde el cambio en las decisiones vinculadas a las políticas es influido por la sociedad a través de redes. Sin embargo, ambas aproximaciones teóricas son utilizadas para explicar el proceso de políticas en su totalidad, dejando de lado las particularidades que suceden dentro de la etapa de implementación.

## 2. Actores intermedios en la etapa de implementación

En la implementación, existen actores intermedios que no encajan en el término de burócratas de la calle pues no interactúan directamente con los ciudadanos. De la misma forma, tampoco son parte de las burocracias de nivel alto puesto que no cuentan con capacidad de tomar decisiones sobre las políticas en la etapa de diseño. Así, hace falta introducir estudios que aborden el rol de los burócratas que inciden en la implementación, pero en un nivel distinto al propuesto por los modelos top-down y bottom-up.

La literatura define a estos actores como “burócratas intermedios”, quienes ocupan una posición debajo de los gestores administrativos o supervisores, pero por encima de los funcionarios directamente responsables de proveer servicios o bienes públicos (Vie, 2010). El enfoque de burocracias intermedias entiende a los funcionarios medios como individuos que establecen relaciones con quienes los rodean dentro del contexto donde se desarrolla la política. Asimismo, estos funcionarios coordinan con los formuladores de política encargados de monitorear el desempeño de la política en todo el territorio. Es decir, los intermedios son intermediarios que ligan el trabajo realizado por los burócratas de la calle y los policymakers. Se trata entonces de una perspectiva donde la interacción con niveles superiores e inferiores constituye el factor que permite entender la estructura de trabajo a nivel micro.

Al ocupar una posición intermedia, tienen una función doble. Por un lado, cuentan con un rol político centrado en negociar e influir a sus superiores para lograr mejoras en las condiciones de la política. Por otro lado, ejercen un rol administrativo en tanto buscan traducir las decisiones de política en procesos concretos que faciliten la labor implementadora de los funcionarios subordinados a ellos (Lotta, Pires y Oliveira, 2015). La segunda labor es particularmente relevante en el caso de los intermedios, pues tal como planteaba la perspectiva bottom-up con los burócratas de la calle, implica que tienen capacidad de incidir sobre aspectos prácticos de la política como los procedimientos, el manejo de servicios y la provisión de bienes.

Sin embargo, en algunos casos los burócratas intermedios no solo actúan como actores centrados en cumplir los objetivos de forma eficiente, sino también pueden articular su comportamiento alrededor de valores y causas no necesariamente relacionadas a lo estipulado por instancias superiores. En otras palabras, inciden en la política a través de la elaboración de estrategias o ideas paralelas e incluso

posiciones contrarias a la planteada por la política. Algunos trabajos como el análisis de Abers (2015) sobre el programa Bolsa Verde de Brasil los denominan “activistas”, pues sus preferencias varían y, como consecuencia, terminan por producir resultados distintos a los contemplados por las agencias gubernamentales que representan. Los burócratas intermedios crean y difunden perspectivas sobre el problema público que, en caso no siga la lógica de los policymakers, genera brechas en la implementación. Por tal motivo y en un intento de defender las ideas que sostienen, los intermedios buscan construir autonomía para sus organizaciones y, de esa forma, reforzar su discrecionalidad

A pesar de esto, en la práctica hay ciertas burocracias intermedias que ya cuentan con cierta estructura autónoma debido a que, dentro de la cadena de gestión, se encuentran más cercanos a las burocracias de la calle que a las burocracias altas. En la definición planteada anteriormente, hay múltiples capas intermedias que podrían ser ocupadas por funcionarios más allá de los directores generales y los de calle. La diferencia entre un burócrata con solo un funcionario a su cargo y otro con varias unidades bajo su liderazgo lleva a los estudios a incluir tipologías que detallen las características y las labores que desempeñan los intermedios según el nivel de responsabilidad que tiene. Por tanto, la posición que ocupan los intermedios permite entender el nivel de discrecionalidad que manejan.

Junto al factor anterior, resalta el aspecto relacional que caracteriza su labor. Lotta, Pires y Oliveira (2015) mencionan que, si bien son actores que pueden disputar, también concilian puntos de vista distintos a partir de la interacción con otros actores. Frente a la necesidad de vincular a los funcionarios bajos con la política diseñada en unidades de gestión, los intermedios “lleen los vacíos entre las regulaciones y las posibilidades real de aplicarlas” (p. 42). Para cumplir tal tarea, es necesario que los intermedios cuenten con capacidad de sintetizar por su propia cuenta y según su criterio las exigencias de sus superiores. Así, se encuentra una relación bidireccional entre ambos factores: la posición que ocupan en la cadena de gestión define el nivel de discrecionalidad que tienen, lo que a su vez ayuda a adaptar la política en prácticas acordes a contextos variados.

En un panorama estatal cada vez más descentralizado, los burócratas intermedios han cobrado relevancia dentro de la literatura de implementación. Santos, Melo y Fernandes (2020) observan que los directores de salud en hospitales del estado de Natal, en Brasil, no participan en la coordinación y control del equipo médico que

labora con los pacientes. Los autores identifican que tal desatención se debe al rol que estos burócratas intermedios consideran que ocupan dentro de la política sanitaria. Los directores no se ven como actores con incidencia sobre la implementación y, por ello, delegan esa labor a los propios funcionarios que tienen a su cargo. De esta forma, al no sentirse comprometidos con la política y su aplicación, encuentran dificultades para lograr los resultados esperados.

En la misma línea, Wang (2010) detecta que la implementación de la currícula anglosajona en el sistema educativo chino tiene discrepancias con lo originalmente diseñado por los policymakers. Los administradores de las escuelas, en lugar de aplicar metodologías de aprendizaje flexibles orientadas a reforzar las capacidades bilingües del alumnado, utilizaron estrategias centradas únicamente en mejorar las calificaciones en los exámenes. En el estudio, los burócratas intermedios no se encuentran interesados en examinar los lineamientos curriculares que rigen la enseñanza bilingüe. Así, no logran interpretar correctamente los objetivos y estrategias establecidos y, como consecuencia, el proceso de traducción de política que realizan hacia los docentes y directores falla.

La situación descrita se agudiza debido a la posición que ocupan en la escala jerárquica de gestión. Según describe Wang (2010), los administradores encargados de verificar las actividades curriculares se ocupan de una sola universidad y forman parte de grupos de trabajo con decanos y directores de departamento. Es decir, son actores en contacto constante con funcionarios que interactúan directamente con los estudiantes. A raíz de su cercanía con los burócratas de la calle, los intermedios no encuentran apoyo administrativo de parte de las agencias gubernamentales superiores. Este vacío se traduce en la ausencia de “un mecanismo que pueda proveer información en cuanto a si los docentes estaban implementando realmente el curriculum apropiado o no” (p. 136). Frente a la incertidumbre y sin sentirse comprometidos con la política, los burócratas intermedios optan por no elaborar estrategias propias. En su lugar, deciden de forma unilateral retornar al sistema basado en evaluaciones.

Ambos estudios reflejan aquello que los recursos teóricos identificaron. Por un lado, las burocracias intermedias tienen rasgos discrecionales que les permiten definir la forma en cómo actúan los funcionarios a su cargo. Por otro lado, están influenciados por el contexto en el que se desenvuelven y las relaciones que entablan con otros

actores en niveles inferiores y superiores. Finalmente, son funcionarios con autonomía para traducir las políticas según sus propias percepciones, diagnósticos y creencias.



### 3. Implementación de políticas educativas en contextos interculturales bilingües

Respecto a la implementación de políticas educativas y actores locales, en la literatura se pueden identificar dos focos de análisis. Por un lado, un espectro de la literatura aborda el grado de intervención de los docentes, los directores y los padres de familia sobre los aspectos aplicativos y prácticos de la política. Schwab (1970) reconoce la centralidad de las figuras comunitarias en dos momentos: la diversificación curricular y las prácticas pedagógicas ligadas a los documentos de Política formal. En el Perú y aterrizado en el nivel comunitario, toda política educativa además de regirse por diseños curriculares nacionales y regionales es guiada por los programas de aula y los proyectos institucionales. Cépeda (2006) manifiesta que estos documentos son elaborados por docentes del aula y directores quienes, siguiendo las consideraciones de los Planes educativos nacionales, contextualizan las competencias según la realidad y las necesidades de los estudiantes.

En la misma línea, los docentes relacionan la interculturalidad con la diversificación curricular, ya que se centran únicamente en la incorporación de aspectos culturales como contenido en el proceso de aprendizaje propios de la política (Peschiera, 2010). La organización de las estrategias educativas en escuelas interculturales integra distintas propuestas de interculturalidad siguiendo la Currícula nacional estipulada por la entidad de gestión nacional. Es decir, son los actores educativos quienes a través de un proceso de contextualización e interpretación curricular interna planifican y definen los elementos a utilizar durante las sesiones en la escuela.

Más aun, la concreción del currículo dentro de la EIB recae de forma íntegra en los niveles de gestión locales y comunitarios debido a la ausencia de un único documento que recoja contenidos sintetizadores sobre lo intercultural. Según Paredes et al (2016), la implementación de los programas de EIB tiene como carácter central la especificidad de sus contenidos y la multidisciplinariedad de las visiones que confluyen dentro de las escuelas interculturales. La existencia de varias de lenguas indígenas, así como decenas de comunidades con distintas cosmovisiones del mundo obliga a los actores locales a plantear distintas propuestas de EIB “que fomenten la heterogeneidad en el sistema educativo” (p. 8). Ya que cada material de gestión y aplicación es único, el rol colaborativo de las comunidades dentro del proceso de

elaboración de contenidos, pues estos aportan conocimiento sobre la identidad, la cosmovisión y las técnicas originarias (Lamas, 1999).

Sin embargo, esta colaboración no existe. La falta de coordinación entre las comunidades y los actores educativos ocasiona que las percepciones de los docentes y directores sobre lo intercultural predominen. Tal desapego es un factor que explicaría la brecha de implementación y, debido a ello, un segundo grupo de estudios se concentran en describir las interpretaciones sobre lo intercultural que guían el accionar de los agentes en la práctica educativa. Numerosos trabajos dan cuenta de la visión romantizada y acrítica que los actores de la comunidad educativa tienen sobre la interculturalidad y la inclusión de lo indígena en el currículo. En particular, se identifica una brecha importante entre la Política y la práctica a partir de las percepciones y la subjetividad de los docentes.

Por un lado, Peschiera (2010) encuentra que la forma en cómo los actores locales definen la interculturalidad influencia los contenidos que introducen en la programación educativa. En los educadores, se identifica una perspectiva marginalizada y paternalista del “otro” indígena, cuya cultura es adaptada a lineamientos estandarizados presentes en los documentos de gestión. La educación intercultural bilingüe es entendida como un medio para la contextualización del aprendizaje, y por tanto debe ser coherente con el discurso normativo presente en la Política. Así, la implementación de la EIB se trata de un proceso orientado a rescatar los elementos más ‘resaltantes’ de la cultura indígena para ser incorporadas en la práctica pedagógica.

Lo anterior podría entenderse como una exotización de las culturas indígenas, pues la práctica educativa en escuelas interculturales es vinculada únicamente con la formulación de estrategias orientadas a introducir componentes estereotipados de una comunidad como la gastronomía, los bailes típicos o las fiestas populares. Si bien esos componentes forman parte de las costumbres del grupo, no expresan la totalidad ni el significado de sus tradiciones. En otras palabras, la interculturalidad termina siendo operacionalizada a través de un proceso de folclorización, en donde los contenidos incluidos en la programación están vinculados a los aspectos más tradicionales de una cultura en lugar de ofrecer una comprensión integral sobre las expresiones indígenas.

Zúñiga (2008) añade que la descontextualización de las expresiones culturales se da a la par con una práctica educativa centrada en el bilingüismo en lugar de la

interculturalidad. La Política de EIB está compuesta por el desarrollo de dos tipos de competencias que dialogan entre sí: las competencias lingüísticas y culturales. Sin embargo, esta concepción dual de la EIB es cuestionada en los niveles más bajos de la gestión educativa. En tal nivel, la Política se encuentra más vinculada a la enseñanza de lenguas nativas y el castellano, dejando a la cultura en una posición subalterna (Zuñiga, 2008). Los contenidos interculturales son incluidos en las sesiones con el objetivo de aumentar los logros de aprendizaje vinculados al uso del idioma indígena, pero no son considerados como un elemento que constituye por sí mismo un pilar del proceso educativo. El uso del idioma nativo se superpone al uso de elementos interculturales dentro de las clases. Debido a la valoración del componente lingüístico dentro de la EIB en detrimento del componente cultural, la aplicación de la Política encuentra más posibilidades de éxito en los indicadores de uso del idioma

Por su parte, Valdiviezo (2013) distingue entre los docentes un discurso de convivencia armoniosa entre culturas con ciertos rasgos recuperables. Tal visión termina por suprimir la pluralidad de expresiones dentro de una misma cultura, el carácter dinámico de las comunidades indígenas y la agencia de los individuos quienes forman parte de ellas. Según el autor, el origen de tal noción se encuentra en la formación recibida por los docentes. La pedagogía intercultural encuentra serias limitaciones, pues el ámbito formativo se centra en el desarrollo de estrategias de alfabetización, lectura y escritura en idiomas nativos. La falta de conocimiento sobre culturas indígenas y su complementariedad con la práctica educativa deja a los docentes en una posición adversa una vez se encuentran en aulas interculturales.

Es por esto que la Política de EIB es constantemente repensada y aplicada sobre la marcha. La preparación de sesiones sigue una improvisación planificada, donde los contenidos se elaboran sobre la base del limitado conocimiento con el que cuentan los docentes sobre la cultura e idioma indígena dominante en la localidad (Valdiviezo, 2013). Junto a ello, los docentes no cuentan con apoyo en niveles superiores de gestión que permita ampliar la información que manejan sobre las culturas indígenas y su inclusión desde lo pedagógico. Por ello, en palabras de la autora, la EIB en la práctica se trata de un proceso desordenado, pues requiere de “constituir la vivencia docente de la misma [interculturalidad]” y necesita elaborar “pedagogías creativas que sean explícitamente inclusivas de las prácticas culturales indígenas” (p. 118-119).

Las investigaciones sobre las percepciones de la educación intercultural retratan un panorama desfavorable para la implementación. La descontextualización del

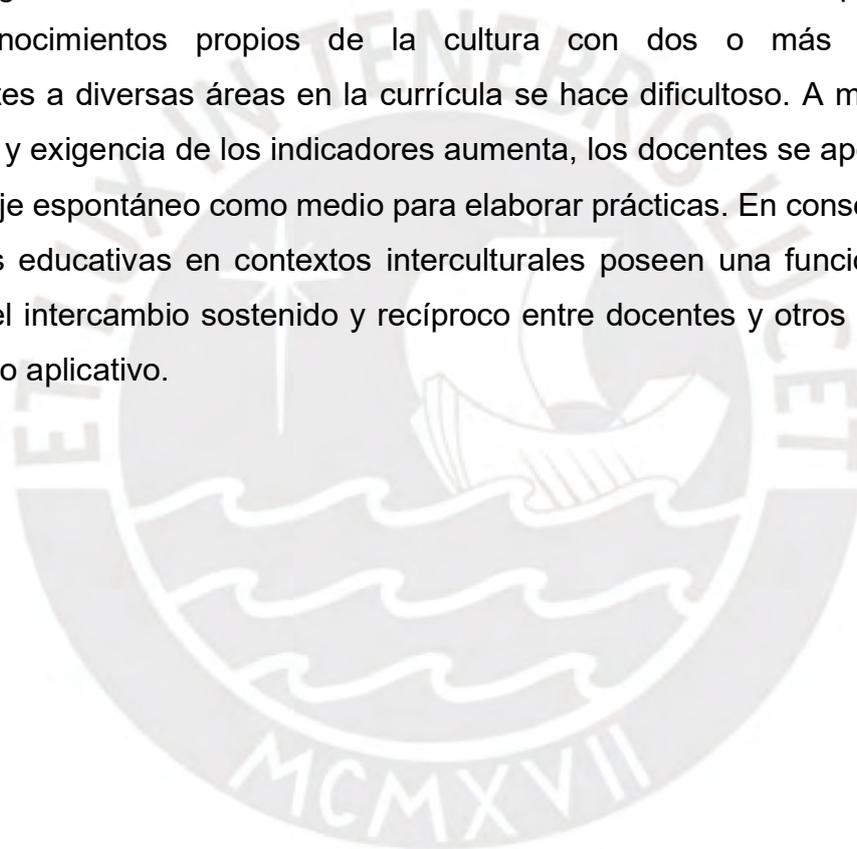
elemento intercultural incluido en la Política de EIB genera efectos nocivos sobre el proceso de aprendizaje y los logros definidos en los propios documentos de gestión nacionales. Según León (2014), los actores locales incorporan elementos de la cultura de una forma que no aseguran procesos educativos completos. Las ideas y actividades culturales recogidas por las figuras de la comunidad educativa son llevadas al aula sin agregarles un valor o un sentido que lo transforme en un aprendizaje significativo para los/as niños/as. Debido a la lectura acrítica de los educadores, los elementos interculturales son desarrollados de forma limitada en niveles de competencias mínimos. De esta forma, los saberes previos no solo son distorsionados por los actores, sino también son convertidos en lineamientos curriculares básicos e inefectivos.

La presencia de contradicciones tanto del lado de la Política como de la escuela es visible en la enseñanza diaria en las aulas. La imprecisión en la formulación de competencias y logros de aprendizaje orienta la preparación de propuestas educativas interculturales hacia las actividades en lugar de procesos sostenidos. Así, la falta de un marco integral que vincule la EIB con la práctica pedagógica aplicada en las aulas ocasiona que los intentos de aplicar el enfoque intercultural bilingüe estén fragmentados y difieran entre sí según los docentes que la aplican. Por ello, la implementación es llevada a cabo en solitario, sin un consenso sobre lo que se debe incluir como interculturalidad y sin una direccionalidad clara (León, 2014). Esto no significa que la Política de EIB deba ser pensada como un plan monolítico: un aspecto central para el cumplimiento de los objetivos generales es la construcción de múltiples estrategias prácticas en función a la diversidad de expresiones culturales presentes en un territorio. Sin embargo, es necesario que la aplicación heterogénea de la EIB tenga como línea de base una concepción común sobre la pedagogía en escuelas interculturales bilingües.

La materialización de nociones descontextualizadas no solo replica estereotipos culturales sin valor, sino también termina alejándose de lo propuesto como objetivos por la Política de EIB. La perspectiva acrítica se materializa a través de los contenidos y competencias a cumplir dentro del plan educativo anual elaborado por actores de la comunidad educativa. Según García, Burgos y Basurto (2019), un entendimiento difuso y utópico sobre lo intercultural se expresa en un desempeño incoherente y desordenado, pues el proceso de transformación de la información a contenido “quedan libradas al ámbito de la formación a través de la interacción entre docentes y

estudiantes” (p. 79) en lugar de la planificación. Las concepciones sostenidas por los docentes se encuentran basadas en el desconocimiento sobre las culturas indígenas, situación que imposibilita el desarrollo de estrategias que reflejen la EIB en su dimensión integral. Debido a esto, las acciones no son organizadas de forma clara, teniendo como consecuencia una política cuya programación y aplicación dificulta el cumplimiento de los lineamientos generales.

La situación se agrava en tales contextos educativos, pues resulta complicado para los actores aplicar el enfoque intercultural bilingüe de forma transversal. Como se mencionó, alcanzar un nivel de aprendizaje mínimamente coherente constituye en sí mismo un logro en aulas de escuelas EIB. Por tanto, el salto hacia competencias que asocien conocimientos propios de la cultura con dos o más capacidades pertenecientes a diversas áreas en la currícula se hace dificultoso. A medida que la complejidad y exigencia de los indicadores aumenta, los docentes se apoyan más en el aprendizaje espontáneo como medio para elaborar prácticas. En consecuencia, las experiencias educativas en contextos interculturales poseen una función relacional basada en el intercambio sostenido y recíproco entre docentes y otros participantes en el proceso aplicativo.



## Metodología

La presente investigación empleará un diseño de tipo cualitativo, pues se busca desentrañar el mecanismo causal que ocasiona que la brecha de implementación en la Política de Educación Intercultural Bilingüe. El uso de una estrategia cualitativa permitirá entender de qué forma el proceso de re interpretación de la Política por parte de los docentes y directores de las instituciones educativas modifica la construcción y aplicación de los lineamientos generales dentro del Plan Nacional de tal Política.

Debido al alto nivel de complejidad y profundidad que requiere este análisis, se realizará un estudio de caso. Para ello, se seleccionarán escuelas primarias de la región de Junín que hayan sido identificadas por el Registro Nacional de Instituciones Educativas del Ministerio de Educación como escuelas que brindan el servicio de EIB. La investigación se centra en el nivel educativo primario, pues representa el inicio de la escolaridad y la construcción de logros de competencias básicas presentes en el currículo. En este proceso, los contenidos orales y escritos desarrollados tanto en su lengua materna como en castellano sientan las bases para la construcción de un aprendizaje temprano completo.

Asimismo, todas las escuelas primarias elegidas para el análisis forman parte de uno de los tres modelos de servicio ofrecidos por la EIB: la revitalización. En esta, los estudiantes utilizan de forma restringida su lengua originaria, limitándose sea a un uso pasivo o a un uso privado con otros miembros del núcleo familiar. Si bien se tratan de escuelas donde los estudiantes son capaces de entender o hablar tal lengua de forma incipiente, en el escenario de revitalización el castellano ha desplazado a otras lenguas originarias. En ese sentido, la labor del docente y la escuela en su conjunto influye de forma particular no solo en el dominio oral y escrito de la lengua, sino también en los contenidos desarrollados desde una perspectiva intercultural. Al trabajar con estudiantes poco sensibilizados con las prácticas de sus comunidades, la discrecionalidad de los actores de la comunidad educativa es más amplia y por ende el efecto que tienen sobre las prácticas pedagógicas es más fuerte.

Por último, se consideró apropiado examinar a escuelas primarias de revitalización cuyo idioma es asháninka. Esto pues las investigaciones sobre implementación de políticas educativas interculturales analizan en su mayoría a instituciones que enseñan el quechua como lengua originaria. Junto con la necesidad de llenar el vacío en la literatura, la región de Junín concentra más de la mitad de los

setenta y tres mil hablantes de ashaninka en el Perú (INEI, 2017). Al ser el tercer idioma más hablado del país tras el quechua y el aimara, ahondar en las experiencias educativas que recientemente se han implementado responde a la importancia que la comunidad ashaninka tiene a nivel nacional, y específicamente dentro de la región de Junín.

Tras aplicar estas tres consideraciones para la selección de casos, identificamos 4 escuelas ubicadas en el distrito de Perené. Todas pertenecen a la UGEL de Chanchamayo, y se encuentran en el escenario lingüístico 4 de conocimiento del asháninka: para comunicarse en todo ámbito, los niños/as utilizan de forma predominante el castellano.

Se emplearán tres herramientas de recojo de información. Por un lado, entrevistas a profundidad con los/as docentes de nivel primaria y las/os directores de cada institución educativa donde desarrollen sus perspectivas sobre la Política de EIB, las herramientas y los objetivos curriculares planteados por el documento de gestión, así como su percepción sobre la interculturalidad y las trayectorias educativas bilingües. Por otro lado, consultas a los repositorios de datos oficiales presentes en las páginas del Ministerio de Educación, la Dirección de Educación de la región Junín y las estadísticas citadas en el propio Plan Nacional de EIB. Por último, se realizará una observación participante en clases y las reuniones entre los actores de la comunidad educativa, con el objetivo registrar su comportamiento e identificar cómo operan las estrategias interculturales en la práctica.

Para la variable dependiente “brechas de implementación” se tomará en cuenta el logro de competencias alcanzadas por los escolares en escuelas EIB y los contenidos desarrollados en las aulas en función a algunos elementos presentes en la Política como la interculturalidad, el bilingüismo. Con ello, se busca comparar los estándares establecidos en los documentos de Política con los resultados obtenidos a lo largo del periodo de análisis. A continuación, se presenta la matriz de consistencia para la variable:

Tabla 1:

Matriz de consistencia de la variable dependiente “brechas de implementación”

Hipótesis	Variables	Dimensión	Indicadores	Medio de verificación
Las interpretaciones contradictorias sobre elementos de la EIB y el limitado conocimiento sobre el entorno intercultural bilingüe de las escuelas genera brechas de implementación	VD: Brechas de implementación		Proporción de clases que desarrollan capacidades escritas y orales en ashaninka	Observación participante en aula
			Proporción de clases que incluyen elementos de la cultura ashaninka en múltiples cursos	Entrevista con docentes y observación participante en reuniones de docentes
			% de estudiantes que adquieren niveles medios de competencias lingüísticas e interculturales	Base de datos del Minedu
			Proporción de clases donde se incluye contenido ashaninka a la programación curricular	Entrevista con docentes y observación participante en reuniones entre directores y docentes

Fuente: elaboración propia

Para la variable independiente “Limitado conocimiento sobre el entorno de las escuelas EIB”, se analizará la experiencia de los actores educativos en entornos interculturales, así como en escuelas ubicadas en ruralidad y la colaboración con comunidades indígenas. Con ello, se pretende identificar el grado de familiaridad que tienen los docentes y directores con la Política y, por ende, la dificultad que la enseñanza EIB supone para ambos.

Por su parte, para la variable independiente “Interpretaciones sobre elementos de la Política EIB”, se busca identificar el conocimiento que los actores tienen sobre la cultura ashaninka en particular, las percepciones que manejan sobre la educación intercultural y la importancia que asignan a los elementos interculturales y bilingües presentes en la Política. De esta forma, se pretende señalar hasta qué punto la comunidad educativa encargada de implementar la Política ha interiorizado elementos centrales de la EIB, y por ende explicar cómo esas interpretaciones se traducen en estrategias de implementación a nivel micro. Así, se presenta las siguientes matrices de consistencia para ambas variables independientes:

Tabla 2:

Matriz de consistencia de la variable independiente “limitado conocimiento sobre el entorno de escuelas EIB”

<b>Las interpretaciones contradictorias sobre elementos de la EIB y el limitado conocimiento sobre el entorno intercultural bilingüe de las escuelas genera brechas de implementación</b>	<b>VI: Limitado conocimiento sobre el entorno de las escuelas EIB</b>	<b>Experiencia en escuelas y/o entornos EIB</b>	% de docentes familiarizados con la cultura ashaninka	Entrevistas
			% de directores familiarizados con la cultura ashaninka	Entrevista
			% de docentes pertenecientes a la comunidad ashaninka	Entrevista
			% de docentes pertenecientes a la comunidad ashaninka	Entrevista
			% de docentes formados en prácticas pedagógicas en EIB	Entrevista
			% de directores formados en prácticas pedagógicas en EIB	Entrevista
	<b>Colaboración con actores indígenas y comunidades</b>	Opiniones de los docentes sobre el rol de las comunidades	Entrevista	
		Opiniones de los directores sobre el rol de las comunidades	Entrevista	

Tabla 3:

Matriz de consistencia de la variable independiente “interpretaciones sobre elementos de la Política de EIB”

<b>Las interpretaciones contradictorias sobre elementos de la EIB y el limitado conocimiento sobre el entorno intercultural bilingüe de las escuelas genera brechas de implementación</b>	<b>VI: Interpretaciones sobre elementos de la Política de EIB</b>	<b>Percepciones sobre la cultura ashaninka</b>	Opinión de los docente sobre qué rasgos de la cultura ashaninka pueden ser incluidos en las aulas	Entrevista con docentes y observación participante
			Opinión de los directores sobre qué rasgos de la cultura ashaninka pueden ser incluidos en las aulas	Entrevista con directores y observación participante
		<b>Opiniones sobre la importancia del bilingüismo y la interculturalidad</b>	% de docentes que identifican la interculturalidad y el bilingüismo como elementos de la EIB	Entrevistas y observacion participante en reuniones de equipo docente
			% de directores que identifican la interculturalidad y el bilingüismo como elementos de la EIB	Entrevistas y observacion participante en reuniones docentes-director/a

## Conclusiones

La implementación de políticas públicas encuentra disonancias entre normativa y realidad. En ese sentido, a partir de dos perspectivas distintas los estudios de brechas de implementación buscan explicar casos donde los resultados y las expectativas son divergentes. Según el enfoque top-down, el origen de estas diferencias radica en la estructura normativa y las acciones elaboradas por los actores en la cima de la burocracia estatal. Por su parte, el enfoque bottom-up considera que los funcionarios en la escala más baja de la cadena de administración son quienes, a través de sus acciones discrecionales, determinan los resultados de la política.

En referencia a la Política Nacional de EIB, son los actores de la comunidad educativa quienes encajan en la definición de burócratas de la calle. Los docentes, al involucrarse directamente con los niños, intervienen de forma parcializada en el desarrollo de estrategias pedagógicas, el manejo y la solución de los problemas surgidos en el contexto comunitario. En el ejercicio de su labor, los educadores no son actores completamente racionales, sino son burócratas influenciados por valores, normatividad y percepciones sobre la escolaridad en tales entornos. Asimismo, enfrentan contingencias antes, durante y después de las sesiones que deben ser resueltas para poder cumplir con los objetivos estipulados. En ese sentido, se los puede entender como policymakers, pues toman decisiones finales que no solo materializan la construcción abstracta de la Política sino también configuran la propia política pública en unidades interculturales bilingües.

Sobre los estudios centrados en las políticas de EIB se pueden identificar tres posibles factores que expone el rol de los docentes sobre la implementación. Primero, la aplicación de la interculturalidad como un elemento decorativo enfocado en los aspectos más estereotipados de la cultura como las danzas y las comidas. Debido a esto, la inclusión de contenidos interculturales en la currícula escolar termina por brindar una visión limitada de las expresiones culturales. Segundo, la formulación de estrategias curriculares centradas únicamente en el desarrollo de capacidades bilingües. Como consecuencia, las habilidades culturales son dejadas fuera de la programación escolar. Finalmente, y ligado a los dos primeros factores, las limitadas herramientas pedagógicas empleadas se deben a una deficiente formación docente.

A partir de estos factores, la literatura abordada dibuja una relación entre la planificación estratégica curricular requerida por los sectores de gestión, las

valoraciones sobre los elementos culturales y bilingües, y el desempeño en el terreno. La elaboración de contenidos por parte de los docentes sigue lógicas acríicas donde lo intercultural adquiere roles estáticos e historicistas y los lineamientos de política son adaptados en función a las valoraciones particulares de los actores en lugar de los saberes y prácticas propias de la comunidad. Asimismo, el rol secundario que adquiere la interculturalidad dentro de la comunidad educativa determina la forma en cómo la Política es puesta en práctica. Para estos actores, el éxito de la Política es medido a partir de los indicadores bilingües como la comprensión lectora y/o oral del idioma. Tal interpretación solo agudiza la visión irreflexiva que sostienen los docentes: la interculturalidad es vista como un elemento adjunto a la práctica educativa, y solo es puesto en práctica como medio para lograr aprendizajes curriculares mínimos.

Con lo anterior no se excluye del análisis las limitaciones presentes en la Política de EIB a nivel macro. La misma está diseñada para proveer servicios educativos a los estudiantes en sus lenguas maternas con el objetivo de construir aprendizajes basados en la afirmación de la identidad cultural. Sin embargo, el enfoque termina por replicar desigualdades étnicas y lingüísticas existentes que estigmatizan las expresiones culturales indígenas y exotizan a los individuos y/o grupos que pertenecen a ellas. Este sesgo excluyente presente en el Currículo se traslada a los niveles más bajos a través de documentos regionales y locales imprecisos que condiciona a los actores a aplicar lógicas y percepciones acríicas sobre las culturas. Tal como se indicó, el propio diseño de Política refleja vacíos en la definición de competencias interculturales y estrategias a partir de las cuales los avances en los procesos de aprendizaje son medidos.

En cambio, el énfasis de la investigación está orientado en otra fase del ciclo de políticas: el proceso de implementación. El análisis de la brecha existente entre planeamiento institucional y su aplicación en la realidad lleva a identificar la forma en cómo las políticas generan resultados desiguales. En ese sentido, las percepciones que guían el accionar de los actores son una variable a examinar para explicar la situación de las escuelas EIB. Si bien la literatura aborda las subjetividades e imaginarios de los docentes en el desarrollo de estrategias prácticas, no las vincula directamente con las etapas propias de la política. Por consiguiente, se busca asociar los estudios centrados en los mecanismos educativos con una perspectiva que entienda la política como parte de un ciclo dinámico donde las actividades desplegadas por los actores para cumplir sus objetivos se afectan la una a la otra.

En esa línea, un aspecto que resalta de la revisión es la falta de investigaciones que desarrollen el rol de los directores en el proceso de implementación. Estos son figuras de autoridad que trabajan estrechamente con los docentes. Además de ello, forman parte de espacios de decisión restringido al equipo de las escuelas. De tal forma, inciden en la formulación, diseño y elección de estrategias aplicadas en el aula. Las dinámicas que ambos actores establecen en conjunto deciden la forma en cómo la política es puesta en práctica dentro de las instituciones educativas. Es decir, la implementación no solo está determinada por los docentes, sino también por los directores.

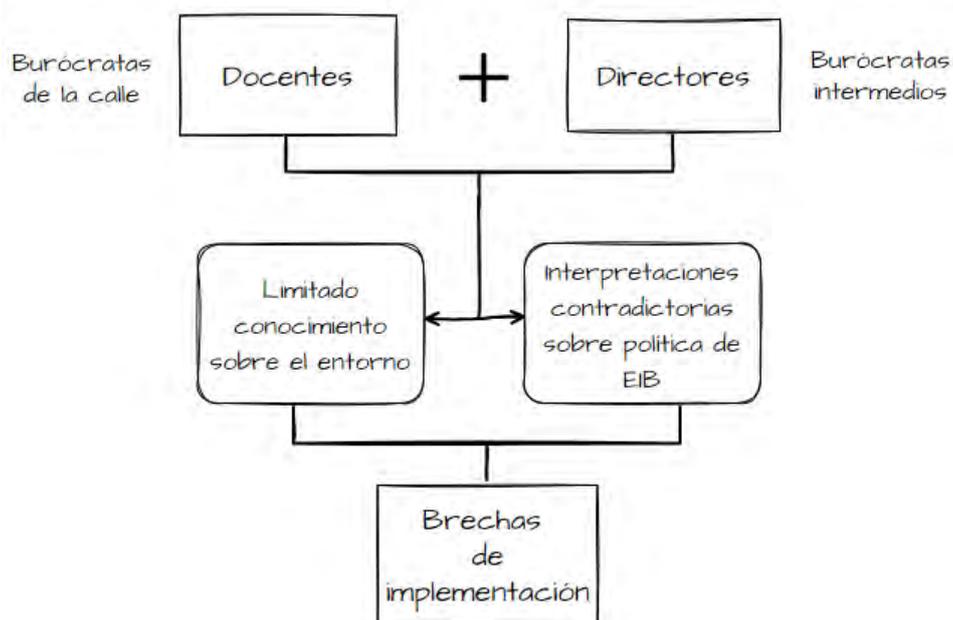
Al respecto, cabe mencionar que los directores de las instituciones educativas no establecen vínculos directos y asiduos con los estudiantes. A diferencia de los docentes, estos realizan coordinaciones en dos niveles: por un lado, con los burócratas de la calle, y por otro lado con instituciones superiores capaces de incidir en la gestión de la escuela. En ese sentido, es posible identificarlos como burócratas intermedios que deben responder a las presiones de los actores superiores y adaptarlos a los recursos puestos a disposición en el contexto rural. Sin embargo, no existen investigaciones que los analicen como tales. En vista de tal vacío, resulta innovador incluir su labor dentro del análisis de implementación en un contexto donde la relación con los docentes marca la pauta de la política en determinado contexto,

Finalmente, el ejercicio de la labor educativa en las aulas es resultado de un proceso caracterizado por el conflicto y la disputa alrededor de los elementos que componen la EIB. Los dos actores son figuras equiparables, en tanto desarrollan la totalidad de su labor en un mismo contexto y bajo condiciones similares. Sin embargo, las percepciones que desarrollan sobre el aprendizaje y el proceso pedagógico desde una perspectiva intercultural pueden variar. Por tal motivo, el nivel de análisis es mucho más complejo que el retratado en la literatura sobre el tema. Ante estas construcciones divergentes, es necesario profundizar en el análisis del proceso de coordinación entre docentes y directores, pues en esos momentos se definen las perspectivas y objetivos que guiarán la aplicación de la EIB.

Con todo esto, se plantea como hipótesis que los docentes y directores generan brechas de implementación de la Política Nacional de EIB debido a dos factores. Por un lado, aplican interpretaciones contradictorias sobre elementos presentes en la Política. Por otro lado, cuentan con un conocimiento limitado sobre el entorno en el cual se insertan las escuelas. Los docentes son burócratas de la calle que se enfrentan

a condiciones adversas, mientras que los directores son burócratas intermedios que coordinan con instancias de gestión provinciales y regionales. A partir de las posiciones que estos dos actores ocupan, en conjunto definen la forma en cómo la Política se materializa. Lo anterior se resume en el siguiente gráfico:

Gráfico 1  
Factores explicativos



Fuente: elaboración propia

## Bibliografía

Abers, R. N. (2015). "Activism in the bureaucracy? The middle-level bureaucracy of the Bolsa Verde Program". En: Cavalcante, P., Lotta, G. (Eds.), *Middle-level Bureaucrats: profile, trajectory and performance* (pp. 141-174). Escola Nacional de Administração Pública

Brodin, E. (2008). Accountability in street-level organizations. *International Journal of Public Administration*, 31, 317-336.

Carreón, N., Cornejo, E. (2017). "Implementación de la Política en EIB a través de Redes Educativas Rurales, periodo 2011 y 2015. La experiencia de la Red Educativa Rural Huallatiri, Puno-Perú". [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].

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

Céspedes, N. (2006). *Proyecto curricular de centro educativo. Un proceso participativo*. Lima: Tarea.

Defensoría del Pueblo (2016). *Informe Defensorial n°152*.

Elmore, R. F. (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601–616.

Escale (2019). *Registro Nacional de Instituciones Educativas que brindan el servicio de Educación Intercultural Bilingüe*. Ministerio de Educación del Perú.

García, N. C., Burgos, D. C., & Basurto, P. L. (2019). Concepciones de interculturalidad y práctica en aula: estudio con maestros de comunidades shipibas en el Perú. *Educación*, 28(54), 61–86.

Godenzzi, J. (2001). "La educación bilingüe intercultural en el Perú". *Lexis XXV*, 1 y 2,

299-318

Santos, J. G., Melo, F. Y. M., Fernandes, A. V. (2020). "The role of mid-level bureaucracy in the Local Implementation of PMAQ-AB: A study with Basic Healthcare Unit Directors in the Municipality of Natal/RN". *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 5(2), 266-289.

Lamas, P. (1999). Tratamiento curricular. Diploma en Estudios en Educación Intercultural. Facultad de Educación. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú

León, E. (2014). *Docencia, Interculturalidad y Educación Inicial. Prácticas docentes de Educación Intercultural Bilingüe en Educación Inicial en contextos andinos y amazónicos*. Lima: Tarea

Lipsky, M., (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation.

Lotta, G. S., Pires, R. R., Oliveira, V. E. (2015). "Middle-level bureaucrats: a new look at old actors producing public policies". En: Cavalcante, P., Lotta, G. (Eds.), *Middle-level Bureaucrats: profile, trajectory and performance* (pp. 23-54). Escola Nacional de Administração Pública

Mazmanian, D., & Sabatier, P. (1993). Implementación de políticas públicas: un marco de análisis. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas públicas* (pp. 323-372). México, D.F: Miguel Ángel Porrúa

Ministerio de Educación del Perú (2015). Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe.

Moltó, M. (2020). Dificultades en la implementación de políticas públicas interjurisdiccionales. Análisis del proceso de creación de la Zona Franca Santafesina (Argentina). *Polis*, 19(56), 58-80.

O'Donnell, Guillermo (1993). "Acerca del Estado, democratización y algunos

problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas". *Desarrollo Económico*, 33(130), 163-184.

Paredes, D. et al (2016). Diagnóstico de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en el Perú. [https://usmp.edu.pe/idp/wp-content/uploads/2016/05/diagnostico\\_de\\_eib\\_en\\_el\\_per.pdf](https://usmp.edu.pe/idp/wp-content/uploads/2016/05/diagnostico_de_eib_en_el_per.pdf)

Peschiera, R. (2010). *Un análisis sobre la interpretación de los diferentes actores entorno a la educación intercultural y bilingüe y sus políticas*. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].

Pressman, J. y A. Wildavsky (1984). Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Quintero, C. (2019). *La implementación del Enfoque de Género en la Política contra la Trata de Personas en Colombia (2016-2018)*. [Tesis de Magíster, Universidad Nacional de Colombia].

Resolución 673 de 2018. [Ministerio de Educación de Perú].

Ruiz, J. (2016). *La reforma educativa del gobierno de la fuerza armada del Perú: 1972-1980*. [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid].

Jenkins-Smith, H. y P. Sabatier (1993). Policy change and learning: An advocacy coalition approach. Westview Press: Oxford.

Schwab, J.J. (1970). The practical: a language for curriculum. Washington, D.C.: National Education Association

Teets, J. (2017). "The power of policy networks in authoritarian regimes: Changing environmental policy in China". *Governance*, (31), 125–141

Valdiviezo, L. A. (2013). Cosmovisiones indígenas y construcciones sobre la

interculturalidad en la educación bilingüe. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, (5), 99-123

Vera, C. A. (2017). *Burócratas de la Calle y brechas de implementación. El servicio itinerante de identificación a las comunidades nativas de Loreto*. [Tesis de Magíster, Pontificia Universidad Católica del Perú].

Vie, O. E. (2010). Have post-bureaucratic changes occurred in managerial work? *European Management Journal*, 28, 182– 194.

Wang, H. (2010). Translating policies into practice: the role of middle-level administrators in language curriculum implementation. *Curriculum Journal*, 21(2), 123-140

Zavala, V., & Córdova, G. (2003). *Volver al desafío: hacia una definición crítica de la educación bilingüe intercultural en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación

Zuñiga, M. (2008). *La educación intercultural bilingüe: el caso peruano*.

