

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Educación Intercultural Bilingüe: Los actores detrás de la dirección e implementación de la EIB en Turpo-Andahuaylas

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

Corazao Bejar, Gabriela Anai

Asesor:

Aragón Trelles, Jorge

Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, Aragón Trelles Jorge, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Educación Intercultural Bilingüe: Los actores detrás de la dirección e implementación de la EIB en Turpo - Andahuaylas del/de la autor(a)/ de los(as) autores(as) Corazao Bejar, Gabriela Anaí

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 10%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 04/10/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 04 de octubre del 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Aragón Trelles Jorge</u>	
DNI: 02808367	Firma <u>J. Aragon</u>
ORCID:0000-0002-0039-0657	

Agradecimientos

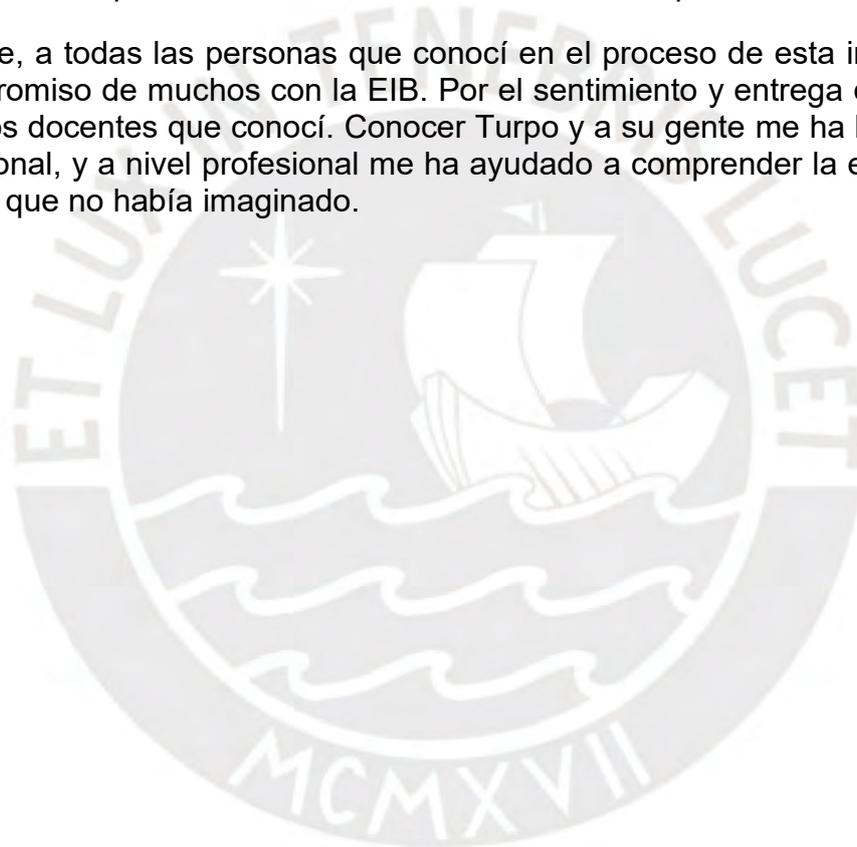
A mis padres por las oportunidades que me han dado en los últimos cinco años. Por el apoyo que me han demostrado a lo largo de toda mi vida y por los valores que me han inculcado desde pequeña. No sería la persona que soy hoy sin sus valiosas enseñanzas.

A los amigos que me apoyaron cuando sentí que me rendía. A los amigos que hice en mi etapa universitaria y que hicieron de este un camino más fácil de andar.

A mi asesor de tesis por la paciencia que ha tenido conmigo en todo este proceso y por los consejos que me ha dado a lo largo de este año.

A mi compañera más fiel, que me ayudó a sobrellevar la universidad y me dio todas razones necesarias para no desistir en el camino, Khali, mi perrita.

Y, finalmente, a todas las personas que conocí en el proceso de esta investigación, por el compromiso de muchos con la EIB. Por el sentimiento y entrega que le ponen a su labor los docentes que conocí. Conocer Turpo y a su gente me ha hecho crecer a nivel personal, y a nivel profesional me ha ayudado a comprender la educación de una manera que no había imaginado.



Resumen

La educación es un derecho fundamental y por tanto debe ser asegurado por el Estado para todos sus ciudadanos, garantizando un servicio equitativo y de calidad. Así, proveerlo en el marco de la política de Educación Intercultural Bilingüe representa un reto para el Estado. Aún con los más de 50 años de experiencia en el tema, la EIB no termina de cerrar brechas educativas en lengua y cultura. En ese sentido, el objetivo de esta investigación es estudiar el proceso de implementación de las políticas de EIB en contextos rurales y andinos, concretamente en el distrito de Turpo, provincia de Andahuaylas, región Apurímac. Se parte del supuesto de que el Estado tiende a implementar deficientemente sus políticas públicas y que es un actor insuficiente para cubrir las necesidades de la población. Por lo tanto, me planteo precisar cuáles son los actores involucrados, sus responsabilidades y funciones, cómo estas determinan la dinámica de la política y qué limita el logro de los objetivos de la misma. Esta tesis demuestra que los esfuerzos del Estado con respecto a la política de EIB no son suficientes para cumplir sus objetivos, y que, en un escenario andino y rural existe una diversidad de actores que cumplen roles cruciales en la implementación de la EIB en medio de las limitaciones que existen debido al contexto.

Palabras clave: Educación Intercultural Bilingüe, educación rural andina, implementación de políticas públicas, actores, Turpo.



Índice de contenidos

Introducción	1
Capítulo 1. La EIB en el Perú desde la perspectiva de los actores involucrados en su implementación	6
1.1 Sobre la educación intercultural bilingüe: historia e importancia	6
1.2 Avances y problemas de la EIB desde el Estado central	9
1.3 Situación docente	13
1.4 El rol de las UGEL	15
1.5 ONG y cooperación internacional en el Perú	16
Capítulo 2. La EIB en Turpo	21
2.1 El distrito de Turpo	22
2.2 Sobre Saywa	25
2.3 Sobre UNICEF	28
2.4 Rol estatal	29
Capítulo 3. Cómo funciona la EIB en Turpo	31
3.1 Actores estatales	31
3.2 Escuela y docentes	40
3.3 Actores no estatales	42
Capítulo 4. Conclusiones	49
Referencias bibliográficas	56

Índice de tablas

Tabla 1: Distribución de las IIEE de acuerdo con centro poblado e intervención externa	22
Tabla 2: Escuelas intervenidas por Saywa en el nivel primario	23
Tabla 3: Escuelas intervenidas por Saywa en el nivel inicial	23



Índice de figuras

Figura 1: Mapa de Andahuaylas	24
Figura 2: Mapa de Turpo	24
Figura 3: Ubicación de las escuelas intervenidas por las diferentes organizaciones	25



Introducción

Pocos temas existen en la política que llegan a ser importantes para casi toda la población, una de ellas es la educación. Derecho fundamental de los seres humanos, que el Estado está encargado de asegurar en todo su territorio y para todos sus ciudadanos. Gobernar el Perú, sin embargo, es una tarea complicada, parte de dicha dificultad es la gran diversidad cultural y lingüística que caracteriza al país. Estas particularidades constituyen un reto al que el Estado se enfrenta constantemente, pero que aún no logra superar y, es más, le falta un gran camino aún por recorrer. La educación no es excepción en este contexto, brindar este servicio para poblaciones con culturas y lenguas originarias ha sido un tema de interés para el Estado desde 1972. El objetivo era disminuir las brechas de desigualdad en educación que existía entre los estudiantes que hablaban quechua y español. Esa meta se mantiene hasta la actualidad, integrando ahora a todas las lenguas originarias del país. Es decir, es una tarea que el Estado aún tiene pendiente.

En un inicio Perú fue el pionero en esta materia, antes de 1972 ningún país latinoamericano había tomado medidas a favor de la educación de las comunidades indígenas. La reforma educativa de dicho año planteó la enseñanza del quechua en las escuelas con el objetivo de integrar al indígena a la sociedad peruana. Con el pasar de los años esta política ha ido evolucionando hasta lo que se conoce hoy como EIB. El camino no ha sido fácil, los gobiernos que se establecieron después no consideraron esta política como importante y restaron atención a su implementación. Hubo algunos avances, pero no se reflejaron en un impacto educativo de las poblaciones originarias. En este contexto aparecieron actores no estatales como ONG y la cooperación internacional que empezaron a interesarse en la enseñanza en lenguas originarias, generando diversos planes y propuestas enfocadas a fortalecer la EIB. No fue hasta 2002 que el Estado retomó esta agenda y recogió las experiencias no estatales de EIB para construir y establecer una política con planes concretos,

En un contexto como el peruano, la política de EIB responde a un vacío importante encontrado en la educación peruana, vacío que afecta sistemáticamente un sector de la población. Los estudiantes de educación básica que no tienen el castellano como lengua materna perciben desventajas educativas en comparación a sus pares castellanohablantes. No se trata de una situación aislada o particular, el Perú trae consigo un contexto histórico y social de marginación hacia los pueblos y

lenguas originarias. Así, las políticas de todo tipo incluidas las educativas no tomaron en cuenta la diversidad de culturas en el país, se marginaron sus culturas y lenguas y se introdujo una única manera de educar a la población. No fue hasta 1972 que en el gobierno peruano tomó consciencia de esta realidad, aunque de modo básico, proponiendo la enseñanza en quechua y del quechua se proponen como obligatorias a nivel nacional, buscando integrar a diversas culturas del país. Aunque no se trataba aún de una educación intercultural ni de un proyecto que incluyese a todas las lenguas y culturas del país, se empezó así la educación bilingüe con una mirada a las lenguas originarias. Más adelante se incorporaría el aspecto intercultural, el apoyo de actores no estatales y un impulso estatal necesario.

Sin embargo, aunque se reconoce positivamente que se han alcanzado avances importantes en esta materia, principalmente desde la aprobación de la ley de EIB en 2002, aún se observan problemas importantes y determinantes que limitan el alcance de los objetivos de la política de EIB. Actualmente aún son deficientes la calidad y cobertura docente, y los materiales elaborados desde el Estado, empezando con el currículo nacional, los cuales asumen que todos los estudiantes son partes de una misma cultura. Tampoco se incentiva eficientemente a los docentes a adoptar un método de enseñanza adecuado para las lenguas y culturas originarias.

Una política como esta, de carácter fundamental para el desarrollo de los estudiantes, a nivel personal y académico, debe contar con un planeamiento bien elaborado para que su implementación logre sus objetivos: cerrar las brechas entre las lenguas y culturas originarias y el castellano, extendiendo este cierre de brechas hasta los hablantes de las lenguas. Ese no ha sido el caso, para el 2013 el MINEDU consideraba que no se había logrado eliminar que hay entre el discurso y la práctica, es decir que no se ha podido concretar en la práctica lo planeado en la política de EIB. Esto, “en muchos casos refleja las contradicciones y ambigüedades que existen con relación a cómo se enfoca la diversidad lingüística y cultural del país y al tipo de país que queremos construir” (MINEDU, 2013, p. 23).

No se trata de una política mal diseñada y por ende pobremente implementada, las deficiencias en la implementación de la EIB responden a un contexto mucho más complejo y que tiene como protagonistas a diversos actores. Es necesario entender desde un inicio que la elaboración de las políticas no responde a un ordenado ciclo de

políticas que la teoría propone. La política de EIB se entiende mejor si se toma en cuenta que se va terminando de construir en el camino, y quienes se encargan de esto son principalmente los docentes, en conjunto con la comunidad, funcionarios locales y, en ocasiones, actores no estatales como ONGs. Esto sin omitir que las relaciones entre estos actores son dinámicas y no siempre armoniosa.

Las UGEL dentro de todas sus funciones estructuras tradicionales no dan espacio a la implementación de la EIB y los funcionarios muestran actitudes renuentes a aceptar y adoptar un paradigma educativo diferente. En ese escenario las escuelas EIB no reciben el acompañamiento necesario del Estado y el nivel de discrecionalidad de las escuelas, directores y profesores aumenta y aplican una EIB con interpretación propia. Así, actores como las ONG ayudan a mermar un poco esta falta de acompañamiento del Estado brindando capacitaciones a docentes o facilidades a las escuelas que guían de mejor manera la implementación de la EIB de la manera en que es concebida formalmente. Por otro lado, el papel de los padres de familia y las comunidades, aunque resultan importantes para la mejora continua de su implementación, en la práctica no fueron incluidos en ninguna etapa de la política. Esto afecta en gran medida la política de EIB, pues se perpetúa la percepción que tienen los padres de familia acerca del relego del idioma quechua en sus vidas, considerando que es más útil manejar el castellano antes que el quechua debido a las mejores oportunidades a las que acceden los castellanohablantes.

Este trabajo de investigación estudia el proceso de implementación de las políticas de EIB en contextos rurales andinos del Perú. Específicamente en el distrito de Turpo, en la provincia de Andahuaylas, región Apurímac. Para ello, se formulan las siguientes preguntas: (1) ¿cuáles son los principales actores involucrados en la implementación de estas políticas de EIB? (2) ¿cuáles son las principales responsabilidades y funciones que cumplen estos actores en relación con estas políticas de EIB?, (3) ¿cómo y de qué manera estos actores, sus responsabilidades y acciones determinan la dinámica de las políticas de EIB realmente existentes?, y (4) ¿cuáles son las principales limitaciones que enfrentan estas políticas de EIB para el logro de sus objetivos?

Este caso es particularmente llamativo debido a diversas razones. Es el distrito con más densidad poblacional quechuahablante en la región Apurímac, región donde

más se habla el quechua en el país. Se trata, además, de un distrito que desde el año 2010 ha venido recibiendo apoyo externo, cuya presencia ayuda a discutir los principales desafíos de la política porque termina siendo el único actor que ayuda a las escuelas en la implementación de la política. Hasta el 2016 algunas comunidades formaron parte de un proyecto EIB de UNICEF y posteriormente la Asociación Saywa continuó con las actividades de apoyo de la EIB en el distrito.

Inicialmente esta investigación tuvo el interés de profundizar en el impacto positivo de las ONGs en la EIB en Turpo. Sin embargo, tras realizar el trabajo de campo salieron a la luz los roles de otros actores que eran igual de importantes. Así, para comprender mejor la EIB en zonas andinas rurales es imprescindible hablar del rol de todos los actores involucrados, desde el Ministerio hasta los padres de familia, cada uno de estos actores influye en la implementación de la EIB y se deben rescatar dichas tareas. La relación entre los actores es, en algunos casos, accidentada. El Estado parece desconectado del nivel local, es decir, la UGEL; La UGEL y el Estado tienen una comunicación escabrosa con las escuelas, las cuales no perciben un apoyo real de parte de estas instituciones. Esto ocasiona que los docentes terminen implementando una enseñanza EIB a la medida de sus posibilidades y conocimientos. Por su parte, los padres de familia se caracterizan por su indiferencia hacia la política, aunque muestran preferencia por que sus hijos manejen mejor el castellano antes que el quechua. En este contexto organizaciones como UNICEF o Saywa buscan la participación de las comunidades en la implementación de la EIB y la incorporación del aspecto intercultural de la política, construyendo un entorno educativo propicio para tal fin.

En ese sentido se plantean las siguientes hipótesis: (1) Además del protagonismo del Estado central, las escuelas y los docentes, organizaciones no estatales, comunidades y niveles estatales bajos juegan un rol importante en la política de EIB. (2) El Estado central se ocupa de diseñar la política y de estar al tanto de ella, las UGEL cumplen la función de acompañamiento y supervisión a las escuelas y docentes, estos últimos se encargan de proveer el servicio final a los estudiantes, los padres son convocados para incorporar la perspectiva local y las ONGs cumplen un rol de ayuda extra a las escuelas y docentes. (3) La relación que existe entre los diferentes actores influye en los resultados de la política, asimismo, el Estado central parece desconectado de la implementación, las UGEL no brindan el acompañamiento

necesario, los docentes gozan de una amplia discrecionalidad y los padres de familia en general se muestran indiferentes hacia la política, las ONGs mitigan de cierta manera las deficiencias del Estado. (4) Principalmente la falta de comunicación entre los diversos actores involucrados, quienes además deben llevar a cabo una política que no está bien diseñada y que no cuenta con apoyo político activo de parte del Estado.



Capítulo 1. La EIB en el Perú desde la perspectiva de los actores involucrados en su implementación

1.1 Sobre la educación intercultural bilingüe: historia e importancia

La Ley General de Educación (2003), considera que la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) tiene como elementos principales valorar y enriquecer la propia cultura, creando un espacio de respeto y toma de consciencia de los derechos de los pueblos indígenas. Se asegura la enseñanza en lengua materna, y del castellano y lenguas extranjeras. Los principales actores son los docentes, quienes deben dominar la lengua originaria y el castellano. Asimismo, se cede agencia a los pueblos indígenas para que puedan formular y ejecutar programas de educación en esta rama, de manera que eventualmente puedan asumir la gestión de los programas. Todo esto se hace con el fin de preservar y promover las lenguas de los pueblos indígenas.

En la región latinoamericana, Perú fue el país que más temprano introdujo la política de educación bilingüe con la finalidad de revalorar las lenguas originarias. En 1972, durante el periodo dictatorial de Juan Velasco, se dio la Política Nacional de Educación Bilingüe (PNEB) con el objetivo de generar cambios políticos y sociales. En esta etapa aún no se habla expresamente de que se trate de un proyecto intercultural, aunque se reconoce la multiculturalidad y el multilingüismo que caracterizan a la realidad del país. La situación no atravesó muchos cambios sino hasta 1989, en este año se producen dos cambios, primero se amplía la cobertura de la EIB a todos los niveles educativos y deja de ser una política que llegue solo al nivel primario. Segundo, se incorpora a la política el concepto de interculturalidad, la cual no deja de ser limitada considerando que recién se introduce este enfoque. Zúñiga (2008) expone que el enfoque intercultural se incorpora de manera unidireccional, pues solo las personas con lengua y cultura originarias son las que experimentan esta interculturalidad, no los miembros de otras culturas (como la hegemónica).

Así, aunque el gobierno de Fujimori anunciaba la importancia de la EIB, en la práctica las tareas del Estado fueron insuficientes. Fue precisamente en estos años que empezaron a proliferar organizaciones no gubernamentales que buscaban preservar y revalorizar a las comunidades indígenas y a sus lenguas. Este tipo de organizaciones llevaron adelante el programa de EIB con bastante protagonismo durante la década de los 90.

En el año 2002 se aprueba la Ley para la Educación Intercultural Bilingüe y al año siguiente, en la Ley General de Educación se muestran algunos lineamientos para la EIB. Sin embargo, aunque se estaba materializando la política de EIB en términos normativos, su implementación enfrentó grandes problemas durante la primera década de este siglo. Así, se puede considerar que los años posteriores son los años en que la política ha hecho esfuerzos que han tenido mejores resultados y se ha avanzado en la solución de problemas que afectaban la implementación de la EIB.

En esta línea, diversas leyes amparan la implementación de la política. la Ley General de Educación N°28044, la Ley para la Educación Bilingüe Intercultural N°27818 y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Asimismo, se ha provisto un soporte institucional enfocado en la política de EIB, la dirección encargada de implementarla es la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (DEIB) perteneciente a la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (DIGEIBIRA), dentro del Viceministerio de Gestión Pedagógica del Ministerio de Educación. Aunque la política empezó más formalmente en el 2002, el actualmente se emplea la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe (DS N°006-2016-MINEDU) aprobada el 2016. Del mismo modo se hace uso de el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (PLANEIB) y el Modelo de Servicio Educativo Intercultural Bilingüe (MSEIB), herramientas complementarias enfocadas en el aspecto orientador de la política.

Por otro lado, es importante dar algunas luces acerca de la situación actual de las escuelas rurales. La investigación de Montero y Uccelli (2020) da una aproximación de esta realidad a partir de datos cuantitativos. Dicho diagnóstico muestra que las escuelas rurales tienden a ser instituciones pequeñas, a partir de los datos de 2018 se calcula que hay alrededor de 24 estudiantes y 2 docentes por institución en comparación a los 119 alumnos y 7 docentes que se observa en el área urbana. Asimismo, las condiciones de las escuelas rurales no son óptimas para brindar el servicio educativo, las carencias pedagógicas y materiales afectan tanto a estudiantes como a docentes. En el ámbito académico se observa un rezago en el área rural evidenciado en el abandono de la escuela rural, apenas un 54.8% de los estudiantes logró culminar la secundaria. En esta misma línea, cabe resaltar que la

evaluación de competencias en comprensión de textos y matemáticas del 2018 mostró una disminución de los resultados educativos del área rural en comparación a la evaluación del 2016. Las autoras culminan mencionando que la EIB “sigue siendo marginal en el sistema” (p.17) y factores como la falta de docentes capacitados, los limitados recursos y la infraestructura precaria son los que llevan a esta conclusión a pesar de que se hayan logrado algunos avances, el más resaltante es la producción de material educativo en 23 lenguas originarias en diversas áreas de estudio (aunque no se conoce exactamente acerca del uso de estos materiales en las aulas de clase).

Debido a la configuración histórica y social del Perú, la EIB cobra una importancia especial. Actualmente el Perú reconoce 48 lenguas originarias. Cada una de estas se acompaña de su propia cultura y cosmovisión. Así, en situaciones en las que se encuentran con la cultura dominante, puede generarse choques culturales. Una característica del Perú, por su historia y su desarrollo político, es que es un país multicultural que por muchas décadas ha marginado a las poblaciones y comunidades originarias. Aunque actualmente vivimos en un contexto más abierto a las diferencias, en este caso culturales, aún hay discriminación hacia las personas de culturas originarias. En ese sentido, actualmente la EIB tiene respaldo legislativo e internacional, y su aplicación guarda relación con las características socioeducativas y sociolingüísticas locales (Neira y Trapnell, 2004).

Al menos en el caso del quechua, muchas comunidades tienen internalizado que el quechua no es útil porque “quita” oportunidades. Este punto de vista nace desde el rechazo hacia lo no hegemónico, es decir, por mucho tiempo se ha discriminado a quechuahablantes por no hablar castellano o no hablarlo “correctamente”. Así, la aceptación de la EIB por parte de la comunidad puede llegar a ser complicada si se toma en consideración las correlaciones sociales que implica ser quechuahablante. (Zavala, 2003)

Asimismo, es importante que la educación bilingüe sea una intercultural en el sentido de que se intente propiciar un espacio en que se encuentren las culturas y que no sea un medio para adaptar a las personas a la cultura dominante. Lo anterior es importante en la medida que el proyecto de la EIB nace en un contexto particular en que las tendencias globales y los gobiernos nacionales están empeñados en crear un tipo específico de individuo en un intento de consolidar los estados nación. (Zavala,

2003; Zavala, 2007)

Entonces, en el caso del quechua, la revalorización no se debe dar desde una perspectiva “modernizadora”, (Zavala, 2014). Además, se debe superar la dicotomía rural-quechua-atraso y ciudad-castellano-moderno, y el objetivo de la EIB es ese, superar las diferencias culturales y brindar oportunidades educativas de calidad a todos sus ciudadanos sin importar la cultura o la lengua particulares

En términos educativos, se ha mostrado que los resultados académicos de los estudiantes que reciben EIB son mejores a los que no reciben este tipo de educación. Esto se da porque usan su lengua materna para aprender y esto ayuda a que hagan un mejor uso del castellano como segunda lengua (López y Küper, 2000).

El aspecto intercultural que incorpora la política es fundamental para comprender en profundidad la política. En el contexto latinoamericano y en el marco de los procesos históricos que ha experimentado Latinoamérica, Walsh (2009) propone la perspectiva de la interculturalidad crítica partiendo del “problema estructural-colonial-racial” (p. 4). La autora propone que este concepto debe ser entendido “como designio y propuesta de sociedad, como proyecto político, social, epistémico y ético dirigido a la transformación estructural y socio-histórica, asentado en la construcción entre todos de una sociedad radicalmente distinta” (p.4). Por su parte, el Ministerio de Cultura (2015) hace énfasis en que “busca generar relaciones de equidad entre diversos grupos étnico-culturales que comparten un espacio”.

Incluir este enfoque en un estudio sobre la política de EIB permite hacer un análisis crítico acerca del diseño planteado para esta política. Plantear una política de educación intercultural implica la interacción entre culturas, que apunten a la convivencia, el intercambio y el aprendizaje. Es decir, no se trata de adaptar a los estudiantes de comunidades andinas e indígenas a la cultura dominante, sino comprender el intercambio cultural desde la horizontalidad.

1.2 Avances y problemas de la EIB desde el Estado central

Como se ha mencionado previamente, la política de EIB se plantea desde el inicio con una mirada jerárquica donde son las burocracias altas quienes desarrollan todo el proceso de la política para luego implementarla. En ese sentido, Neira y Trapnell (2004), así como Bermejo, Bermejo y Maquera (2020) consideran que el

diseño top-down de la política es uno de los errores sobre los que se ha construido la política. Trapnell y Neira (2004) resaltan el hecho de que la política ha sido ejecutada con sesgos, debido a que desde el inicio se seleccionaron escuelas rurales para ejecutar la política, dejando de lado la aplicación de esta política en ámbitos urbanos. Para ambos grupos de investigadores la solución está en la mejor incorporación de las comunidades en el proceso de implementación de la política.

Un aspecto importante que destacan López y Küper (2000) es que la EIB tiene el potencial para crear sociedades más democráticas, pues fomenta el respeto por las diferencias culturales y lingüísticas de todos los ciudadanos, superando los problemas de racismo e intolerancia persistentes hasta la actualidad. Sin embargo, para que este fenómeno pueda darse es necesario que se aplique no solo a las poblaciones indígenas, sino también a la población que tiene al español como lengua materna.

Ya se ha mencionado que la mayor parte de los esfuerzos del Estado por potenciar la política de EIB iniciaron hace unos diez años. La Defensoría del Pueblo recopiló una serie de problemas y avances que ha tenido la EIB a lo largo de su implementación. Estos problemas son principalmente la calidad docente, el uso de materiales escolares en la lengua originaria, el presupuesto, la participación de la comunidad, el currículo y la calidad educativa de los estudiantes EIB.

A continuación, se desarrollará más a profundidad los problemas que enfrenta la EIB. A pesar de que muchas de las deficiencias detectadas por las diversas evaluaciones que se hicieron a lo largo de los años ya han encontrado una vía de solución, aún persisten algunos problemas por solucionar. Estos problemas están intrínsecamente relacionados, son el problema de la participación de la comunidad y el de la adaptación del currículo.

Un problema que trasciende a la política de EIB es la del presupuesto, en los diferentes informes de la Defensoría del Pueblo se muestra que los diversos problemas para la aplicación correcta, en términos normativos, de la EIB nacen de la falta de presupuesto que manifiestan las DRE. Asimismo, Francke (2020) plantea que, aunque el país tuvo altos ingresos económicos gracias boom minero de la primera década de los 2000, estos no se manifestaron en la mejora de la calidad educativa. Se debe reconocer que después de este auge minero el Estado hizo el esfuerzo de incrementar el presupuesto para la EIB, sin embargo, este solo llegó a representar el

0,6% del presupuesto para el sector educación.

Pasando a aspectos más concretos, aunque la propuesta de la EIB ponga explícita estos los temas de adaptación del diseño curricular y participación de las comunidades como parte del diseño político, en realidad no terminan implementándose adecuadamente.

Con respecto al currículo, se observa que a lo largo del tiempo van surgiendo diversos problemas en torno a este tópico. El currículo no se adapta a las diferentes cosmovisiones de los alumnos, tanto culturales como religiosas. Aunque el componente intercultural prioriza la conservación de prácticas culturales ancestrales, no se le da prioridad. Igualmente, en materia religiosa se privilegia la educación religiosa judeo-cristiana por encima de los diferentes tipos de creencia de los alumnos. Asimismo, el proceso de adaptación del currículo a los diversos contextos cuenta con bastante discrecionalidad por parte de los funcionarios encargados, los cuales se encuentran en las UGEL y DRE de cada región. Es un problema recurrente a lo largo del tiempo el que no se desarrollen estas adaptaciones del currículo, algunos consideran que es por falta de presupuesto, otros por falta de capacitación. Esto implica que no se realiza una diversificación curricular, por lo tanto, “los estudiantes de las escuelas EIB no estarían desarrollando aprendizajes de acuerdo con sus necesidades lingüísticas y culturales” (Defensoría del Pueblo, 2013, p. 123).

Asimismo, una forma en la que las comunidades pueden ser partícipes es a través de la adecuación del currículo nacional a la realidad local. Con esta estrategia se busca que las comunidades se involucren en la educación de sus hijos y que transmitan el aspecto intercultural en la política. Además, como se ha mencionado antes, esto ayuda a que las comunidades estén más abiertos a aceptar la política dentro de sus comunidades.

Dentro de la literatura hay un relativo consenso sobre el papel de las comunidades y sus reacciones frente a la EIB. Primero, la comunidad puede considerar que estudiar en un idioma originario no conlleva mejores oportunidades y por ese motivo puede haber un rechazo a la EB. Sin embargo, también se considera que parte de estas situaciones pueden solucionarse si se incorpora a las comunidades en el proceso educativo de los estudiantes.

De acuerdo con Moína (2019), en muchos casos las comunidades desconocen

que pueden ser parte de la política, priorizan sus actividades laborales y se limitan a realizar arreglos en la institución educativa. Asimismo, la autora enfatiza en que las políticas se aplican “desde arriba” (p. 29), lo cual ocasiona que en muchas etapas del desarrollo de la política no hayan considerado aspectos básicos como la capacitación de docentes en temas de pedagogía intercultural, o como considerar esta política como un “proyecto civilizatorio”, perspectivas que nacen desde la mentalidad centralista del Estado peruano.

Un caso que se puede considerar divergente a lo que muestra la gran parte de la literatura es el caso estudiado por Bermejo, Bermejo y Maquera (2020). Los autores hacen un estudio de caso sobre una comunidad aimara en Puno en la que hallan que la comunidad se autosegrega a partir de esta política debido a que considera que las costumbres y prácticas de la comunidad no son respetadas y que, al contrario, fomentan prácticas de corte más centralista. Sin embargo, los autores llegan a la misma propuesta de solución, la incorporación de las comunidades en los procesos de implementación de las políticas, en este caso específico, para la elaboración y adaptación del currículo escolar.

Finalmente, un aspecto a solucionar según la Defensoría del Pueblo (2016) es la aplicación de la EIB en el nivel secundario. La mayor parte de los resultados obtenidos y de los avances que se están logrando en materia de EIB son en los niveles primario e inicial, incluso la formación docente está principalmente enfocada en estos dos niveles. Sin embargo, se considera que, al omitir el nivel secundario, no desde el diseño de la política, sino al momento de la aplicación de la misma, el trabajo desarrollado en los niveles previos se ve debilitado. Esta situación se vuelve más problemática si se toma en consideración que muchas de las escuelas EIB son multigrado y unidocente.

Sin embargo, a pesar de los problemas, también se ha observado algunos avances en la política. En los últimos años, dos de los grandes avances en la EIB están referidos a la calidad docente y a la inclusión de materiales en lenguas originarias. Para el 2011, se halló que la cantidad de profesionales que optaban por dedicarse a la docencia en EIB había disminuido, sin embargo, la situación ha cambiado para la actualidad. En el diagnóstico realizado el 2005, las escuelas EIB no contaban con docentes que hablaran la lengua originaria de la zona, lo que dificultaba

el aprendizaje de los alumnos y que desvirtuaba el propósito mismo de la política. Sin embargo, respecto a este tema se han logrado avances significativos, para el 2016, ya había docentes especializados en EIB que hablaban la lengua originaria y se impulsaron diversos programas con el fin de formar más docentes que calcen con el perfil de un docente EIB. Aunque actualmente aún faltan docentes EIB para algunos idiomas, ahora hay más facilidades para ser docente EIB, esto a consecuencia de diversos programas estatales que promueven esta profesión. (Defensoría del Pueblo, 2011; Defensoría del Pueblo, 2016)

Asimismo, en cuanto a resultados se tiene que, en el Plan Nacional desarrollado por la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (DIGEIBIRA, 2015), al hacer un diagnóstico de cómo ha ido evolucionando la EIB, hasta ese momento, se observan avances principalmente con respecto a la formación de docentes especializados en EIB y en materiales de enseñanza hechos en lenguas originarias. El Plan muestra los resultados educativos de los alumnos (evaluados por la ECE), donde se observan algunas mejoras con respecto al desempeño de los alumnos en sus lenguas originarias. Si bien se reconoce que los problemas no han sido resueltos en su totalidad, y los resultados no son equivalentes a los de las escuelas con Educación Básica Regular (EBR), el Plan sustenta que existen avances que avalan la continuación de la política con miras al 2021.

En ese sentido, es importante balancear y evaluar cómo ha sido el Estado capaz de mejorar su política de EIB a lo largo del tiempo. Por lo tanto, es importante tomar en consideración el rol que han tenido organizaciones no estatales en la implementación exitosa de esta política.

1.3 Situación docente

Un tema que se ha tratado bastante, y que es fundamental para la EIB, es el tema docente. Son los docentes quienes finalmente se encargan de llevar esta política a la práctica y desde el inicio de la política se les ha prestado atención. En un inicio se priorizaron capacitaciones a los docentes de escuelas en contextos bilingües a través del Plan Nacional de Capacitación Docente – Educación Bilingüe Intercultural (PLANCAD-EBI). Este plan nació en 1996 y de acuerdo con Neira y Trapnell, para el año 2002 se había alcanzado atender a casi la mitad de los 22.000 maestros que

laboraban en escuelas de contextos bilingües. Este plan “tenía por objetivo inculcar una orientación intercultural en el desempeño docente y estrategias para el desarrollo de competencias lectoras y de producción escrita en lengua nativa, así como para la enseñanza de castellano como segunda lengua.” (Zúñiga, 2008, p. 88). Asimismo, este plan fue clave para “la ampliación de la cobertura de la eib, en el fomento del uso y la valoración de las lenguas indígenas en el aula y en las comunidades, en el desarrollo de nuevos modos de organización de las sesiones de aprendizaje” (Zúñiga, 2008, p. 89). Trapnell y Neira aportan también que este plan ayudó a acercar al Estado con ONG en un proceso de reflexión y encuentro. Sin embargo, temprano en el siglo XXI este plan fue discontinuado por falta de recursos quedando la labor en manos de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI).

No sería hasta 2006 que se lanza un programa parecido en favor de la capacitación docente, el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP) que se encargó de capacitar a docentes de la educación básica regular y tenía el aspecto intercultural como eje transversal.

Por otro lado, a partir del 2010 se empezó a pensar más formalmente en la importancia de una formación docente EIB. Así, se gestó la carrera en diversas casas de estudio pasando de cinco IESP que brindaban esta carrera en 2010 a 32 en el año 2016 (Defensoría del Pueblo, 2016). Asimismo, se empezaron a dar facilidades y se empezó a promover la carrera profesional de docencia en EIB. Asimismo, fue acompañada con programas de becas específicamente para estas carreras.

Ya se hizo un repaso acerca de los diversos mecanismos empleados por el Estado para mejorar la situación de los docentes EIB y en zonas rurales. Sin embargo, dichas estrategias aún tienen un espacio de mejora, es decir, existen aún muchas problemáticas que aquejan a los docentes EIB en zonas rurales y dificultan su labor.

Ccarampa (2019) menciona que las condiciones laborales de los docentes en la escuela rural son complicadas. Los gastos extras con los que los docentes en estas zonas deben correr no se justifican con su salario. Usualmente los docentes no viven en las localidades en las que enseñan, por lo que los materiales, hospedaje o pasajes son gastos no previstos para estos docentes. Además, están lejos de su familia. Esto puede conducir a situaciones de conflicto con la comunidad pues pueden caer en malas conductas como robos o chantajes. Por el otro lado, en cambio, pueden

dedicarse a otras labores como la agricultura o el comercio debido a la necesidad económica. Asimismo, en muchos casos, debido a que los docentes no viven cerca a la escuela, las distancias que recorren son largas, y en algunos casos es difícil transportarse hacia esas localidades.

Ahora, es cierto que en la realidad se ha tomado algunas medidas para que esta problemática mejore. La promoción por parte del Estado para que estudiantes opten por cursar la carrera de EIB, sin embargo, no ha sido suficiente. Aún existen docentes con capacitación escasa o nula en EIB que enseñan en escuelas registradas como EIB. La Defensoría del Pueblo (2017) manifiesta al respecto que la carrera de EIB en los IESP que fueron supervisados atraviesan principalmente limitaciones curriculares y económicas. Esto último limita la adecuada contratación de docentes en zonas rurales, pues no se toma en consideración el contexto local o las distancias entre comunidades. Asimismo, el desarrollo de las prácticas preprofesionales se ve afectado por la falta de condiciones necesarias y de recursos.

Por otro lado, de acuerdo con lo mencionado con Ccarampa (2019), el perfil docente debe evidenciarse en su autoconsciencia, en el aprendizaje en la práctica y en el interaprendizaje (red de soporte). Esto, sin embargo, es complicado de lograr en un contexto como el que se tiene en las escuelas EIB rurales, donde en muchos casos los docentes no viven en las comunidades, laboran en solitario y a los que es difícil capacitar desde las instancias estatales encargadas. La falta de educación o preparación continua muestra a un Estado que en la práctica entiende el papel de los docentes EIB como estático, lo cual limita la capacidad de acción de los docentes.

1.4 El rol de las UGEL

En el proceso de la gestión educativa es importante comprender el papel de las UGEL. De acuerdo con Díaz y Valdivia (2007), la importancia de los niveles intermedios reside en su incidencia directa en las instituciones educativas y por aquí se definen y moldean las decisiones en torno a la calidad educativa. En la misma investigación los autores dan cuenta de algunas características del funcionamiento de este órgano intermedio. Se encuentra una serie de deficiencias que dificultan el trabajo de los funcionarios en las UGEL. Existe un marco normativo que limita las funciones de los trabajadores, limitando su labor a la difusión y adecuación de normas. Así, su trabajo de acompañamiento a las instituciones educativa se deja de lado. Asimismo,

los recursos con los que cuenta son insuficientes, las remuneraciones de los funcionarios son bajas, así como sus condiciones de trabajo, de igual manera el nivel de especialización es bajo y los bajos salarios no atraen a especialistas.

Todo lo anterior genera que las UGEL alberguen a personal poco calificado y en algunos casos con procesos disciplinarios en personal destacado de instituciones educativas. Por otro lado, como institución realizan actividades similares a las de las DRE, es decir, no hay una independencia de roles. Algunas nociones encontradas por los autores son más aterrizadas a los casos de estudio, pero no se puede descartar que suceda en otros lugares, las instituciones a cargo de las UGEL reciben atención diferenciada de acuerdo con el criterio de los funcionarios, pero también hay una priorización de zonas rurales. Asimismo, aisladamente desarrollan acciones en pro de la calidad educativa como la reprogramación del presupuesto a nivel de la UGEL. Finalmente se encuentra que no existe alguna política definida en torno a la aplicación de las acciones de monitoreo y supervisión, por lo que no existen criterios de intervención uniformes y puede llegar a ser una tarea discrecional entre los especialistas.

1.5 ONG y cooperación internacional en el Perú

Para empezar, las ONGs son pequeños grupos que nacen de la sociedad civil que buscan mejorar las condiciones de vida de las personas. Para la actualidad, las ONGs se han enfocado en hacer trabajo de incidencia, que consiste en empoderar a la población, han adoptado un enfoque de lucha contra la pobreza y también se han interesado por los conflictos medioambientales. Asimismo, particularmente en el caso peruano, las ONGs nacieron ajenas al Estado, pues entran en un periodo en el que la sociedad civil estaba separada de este, es decir, no se integran en una lógica de trabajo de la mano con el Estado desde el inicio. Así, entran con actitud fiscalizadora y vigilante sobre el Estado. (Bobadilla, 2017).

En términos generales las ONGs surgen en un contexto en el que, por un lado, se observa un Estado que no ha cumplido las expectativas de la sociedad de ver un cambio social, la sociedad se empieza a fragmentar e individualizarse con el tiempo. Y por el otro lado, va creciendo el discurso de los derechos humanos y la búsqueda de igualdad global. Este escenario es propicio para el surgimiento de ONGs, Sorj (2007) las define como un fenómeno de autodelegación sin representación que

permite “canalizar las energías creativas de los activistas sociales hacia nuevas formas de organización separadas del público que pretenden representar o, al menos, sin establecer un vínculo muy claro con ese público” (p. 134). Considera que un aspecto que ha venido su principal característica es el financiamiento, al menos en países desarrollados, las ONGs dependen en gran medida del financiamiento externo. En el proceso de conseguir financiamiento, estas organizaciones atravesaron un periodo de crisis identitaria, pues se acentuaron las críticas de que son organizaciones que sirven al Estado o a la empresa privada. Aunque, el autor resalta el hecho de que la presencia de las ONGs en la sociedad no significa un reemplazo del Estado, al menos en el caso latinoamericano.

Por su lado, Beaumont (1993) habla de las ONGs de desarrollo y halla que estas pueden ser consideradas como una nueva realidad institucional, su incidencia como actor social tiene características propias. Asimismo, se resalta que su importancia no viene tanto de las acciones que realizan en la sociedad, sino de su existencia misma, es decir, de ser ellos mismos la expresión del cambio social.

En el Perú, la historia de las ONGs empieza en los años 60, y empiezan a fortalecerse como actores en las siguientes décadas. Sin embargo, llegado Fujimori al poder y con él las reformas neoliberales, las ONGs cambiaron su enfoque casi completamente. Así, estas empezaron a priorizar el aspecto técnico de sus acciones antes de contar con una agenda programática. Se debe considerar que en este contexto de reforma económica había problemas públicos que el gobierno no atendía directamente porque no eran prioridad, de manera que eran delegados a algunas ONGs. No obstante, también había algunas ONGs que le hacían contra al gobierno por su carácter autoritario. Una vez restaurada la democracia este tipo de organizaciones ayudaron con el proceso de reforma del Estado debido a su experiencia técnica y a su diagnóstico de algunos problemas sociales que debían ser abordados. (Panfichi, 2010).

Si se entra al ámbito del desarrollo rural, se observa que el interés de las ONGs por este tema surge en un contexto en el que recién se instauraba la reforma agraria y las empresas campesinas empezaban a operar. Así, el trabajo de estas ONGs se centraba en la promoción campesina y actuaban con un enfoque principalmente político o técnico (Mendoza, 2015). Desde estas experiencias nacen las propuestas

sobre educación en zonas rurales.

Con respecto a las relaciones que se producen una vez asentadas las ONGs en el país. En los últimos años se puede observar que muchas ONGs tienen discursos, prácticas y formas de intervención similares a los del Estado e incluso con objetivos compartidos. De todos modos, la importancia que tiene el trabajo conjunto entre Estado y ONG radica en que se pueden integrar estrategias y herramientas que se orienten a generar impacto y efecto en la disminución de los niveles de pobreza (Bobadilla, 2016).

Pasando a una característica propia de las ONGs, se resalta su carácter independiente, lo que les permite realizar proyectos que pueden ser más específicos o con una manera de actuar bastante particular. De acuerdo a DESCO (2008) las ONGs tienen una libertad de acción un poco más amplia que el Estado, pero que persigue muchos objetivos que deberían interesar al Estado. En ese sentido, considera que estas organizaciones ayudan al Estado a actualizarse en temas de políticas públicas y en herramientas técnicas que pueden usar. Son este tipo de organizaciones las que permiten que se introduzcan temas como el medio ambiente o el enfoque territorial. Asimismo, las ONGs ayudan a formar una sociedad civil mejor organizada.

Por su parte, la cooperación internacional surge en un contexto histórico que está interesado por el desarrollo. En la Carta fundacional de las Naciones Unidas se establece el desarrollo como uno de los objetivos prioritarios, así los países donantes aportan económicamente a través de organismos como el Banco Mundial, pues se considera que el motivo del subdesarrollo de algunos países era la falta de capital. Para Griffin (1991, citado en Báez, 2008), uno de los motivos para el sostenimiento de la ayuda exterior era mantener influencia en las antiguas colonias recién independizadas de países como Francia o Reino Unido, establecer ventajas comerciales y por motivos humanitarios (principalmente desde países escandinavos).

En ese sentido, la cooperación internacional se ha configurado como un aliciente para el desarrollo de países que considera subdesarrollados partiendo desde un enfoque económico en el que los países deben ser industriales para ser considerados desarrollados, aunque esto les signifique eliminar obstáculos institucionales, políticos y culturales. (Osegueda, 2016).

Sin embargo, Osegueda (2016) y Báez (2008) problematizan este aspecto y consideran más bien que existen muchas formas de desarrollo que empiezan a visibilizarse en la década de los 90, surgen las concepciones de desarrollo humano o desarrollo sostenible y junto con estas perspectivas el post desarrollo, teorías post coloniales que se posicionan críticamente a la idea de desarrollo que se había considerado hasta el momento.

En la actualidad estos enfoques son más difundidos y aceptados, sin embargo, Osegueda (2016) considera que aún no se observa un cambio de paradigma en la cooperación internacional. Y menciona los casos de Bolivia y Ecuador como ejemplos de un verdadero cambio de paradigma sobre el desarrollo con su planteamiento del Buen Vivir.

Por otro lado, en muchos casos, se habla de las ONGs y de la cooperación internacional como fenómenos que van de la mano. Lo que los une es principalmente los medios de financiación, es decir, la cooperación internacional apoya a las ONGs económicamente para que estas puedan lograr sus objetivos. (Panfichi, 2010).

Así, se puede decir que la cooperación internacional tiene un rol de puente entre el Estado y las ONGs. Esto puede estar relacionado con que se está tendiendo a uniformizar los enfoques con los que se abordan los temas de desarrollo. Sin embargo, también puede ser resultado de la capacidad de intervención de las ONGs, es decir, se tienen que acomodar a lo que la cooperación internacional prefiere para poder obtener fondos para realizar sus actividades, de manera que su discurso cambia.

Se puede considerar que la cooperación internacional, de acuerdo con Chiani (2009), está orientada a cumplir con los objetivos del milenio. Asimismo, Revilla y Suárez (2010) sostienen que la cooperación internacional resulta útil para Latinoamérica en un contexto globalizado como el actual pues tiene la capacidad de mejorar la gobernabilidad y la gobernanza. Esto se logra a partir de los diversos apoyos técnicos y organizacionales que son brindados, por ejemplo, las consultorías o los préstamos internacionales que promueven la coordinación y la planificación dentro del Estado.

Uno de los aspectos negativos de la cooperación internacional es la etapa evaluativa. Dado que la cooperación internacional se centra en dar apoyo al Estado al

momento de realizar políticas públicas, se debe implementar una manera de evaluar la calidad de apoyo que se está brindando, sin embargo, esto no sucede o se realiza como una obligación sin comprender la relevancia que tiene para el mejoramiento de las políticas (Pérez, 2013).



Capítulo 2. La EIB en Turpo

Turpo se encuentra en la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac, región en la que se encuentra la población quechuahablante más densa del país. A su vez, Turpo es actualmente el distrito de la región con más densidad poblacional quechuahablante. La particularidad del caso de la implementación de la EIB en el distrito de Turpo es que instituciones ajenas al Estado han venido desarrollando actividades referentes a la política de EIB durante los últimos 12 años, no solo la Asociación Saywa, sino también organizaciones como UNICEF.

El proyecto de Saywa en el distrito de Turpo nace de la continuación del programa realizado por UNICEF durante los años 2010 y 2016 denominado Escuelas Amigas. En Apurímac este programa atendió a 3 comunidades, todas situadas en el distrito de Turpo. De acuerdo con el coordinador de educación de UNICEF en Apurímac, este distrito fue asignado por la UGEL Andahuaylas debido a que era el distrito más apropiado para realizar las actividades que proponía UNICEF. En un inicio, UNICEF realizó sus actividades con solo 3 comunidades dentro de Turpo, actualmente Saywa trabaja con 8 comunidades adicionales a las 3 iniciales planteadas por UNICEF.

Previo a la intervención de UNICEF en el año 2010, la situación de la educación en el distrito de Turpo era bastante complicada. Por un lado, los docentes no estaban suficientemente capacitados no solo en EIB, sino como maestros en general. La situación educativa en el distrito era considerada por la UGEL como inmanejable y dejaron la tarea al proyecto que empezaba a desarrollar UNICEF. De manera que el proceso de mejora de la calidad educativa y de la implementación de la política de EIB se ha visto influenciada por la presencia de organizaciones no estatales ni comunales.

Uno de los principales problemas en torno a la implementación de la EIB en el Perú es que la participación de las comunidades, pueblos, familias, etc., no es suficiente o de plano es inexistente. Por lo tanto, un primer paso para que la EIB tenga posibilidades de éxito en su implementación es la inclusión de las comunidades en el proceso de la política de EIB. Aunque esta política contempla este aspecto dentro de su proceso de diseño, no necesariamente es llevado a la práctica. Así, organizaciones como UNICEF y Saywa incluyen de manera práctica a las comunidades en sus

proyectos. Particularmente Saywa adopta una estrategia que concientiza a las comunidades acerca de la importancia de la EIB. A partir de esta actividad se genera interés en la comunidad sobre el tema, de manera que no se percibe como una manera de forzar la participación de la comunidad en la política.

2.1 El distrito de Turpo

Turpo es un distrito ubicado en la provincia de Andahuaylas, región Apurímac. De acuerdo con los datos del censo de 2017, Turpo cuenta con una población de 3815 personas, 3424 de ellas son quechuahablantes, lo que representa un 98,19% de la población total.

En el ámbito educativo, en base a los datos de matrícula del 2021, en el nivel inicial el distrito cuenta con 5 instituciones no escolarizadas y 11 si escolarizadas, cuenta con 11 escuelas primarias y con 5 escuelas secundarias. Todas las escuelas, a excepción del nivel inicial no escolarizado, se encuentran en el Registro Nacional de IIEE EIB del 2019. Asimismo, el 80% de los estudiantes de Turpo (899) estudian en este distrito, mientras que un 20% (214) asiste a escuelas en otros distritos.

Tabla 1

Distribución de las IIEE de acuerdo con centro poblado e intervención externa

Centro Poblado	Inicial no escolarizado	Inicial Jardín	Primaria	Secundaria	Unicef	Saywa
Andina	X					
Chaupimolle			X			SI
Contucna		X	X		SI	SI
Cruz Pata	X					
Pallaccocha	X	X	X	X		SI
Paragua	X	X	X		SI	SI
San Juan de Occollo		X	X	X		SI
Santiago Belen Anta		X	X	X	SI	SI
Socospata		X	X	X		SI
Taypicha		X	X			SI
Toracca		X	X			SI
Turpo		X	X	X		SI
Yanaccma		X	X			SI

Fuente: Saywa

Tabla 2*Escuelas intervenidas por Saywa en el nivel primario*

Nombre del colegio	Código modular	N° de IE	Tipo de IE	Docentes	Estudiantes
Turpo	238048	54109	Polidocente	6	73
Taypicha	283226	54170	Multigrado	3	26
Soccospata	283259	54173	Multigrado	5	55
Paragua	283267	54174	Unidocente	1	5
Contucna	508101	54556	Unidocente	1	9
Toracca	200832	54470	Multigrado	3	30
Yanaccma	283275	54175	Multigrado	3	25
San Juan de Occollo	283283	54176	Multigrado	4	45
Pallaccocha	283242	54172	Multigrado	3	34
Chaupimolle	1088509	55006	Unidocente	1	4
Santiago Belén Anta	283234	54171	Multigrado	3	46

Fuente: Saywa

Tabla 3*Escuelas intervenidas por Saywa en el nivel inicial*

Nombre del colegio	Código modular	N° de IE	Tipo de IE	Docentes	Estudiantes
Turpo	404590	12	Multigrado	2	37
Taypicha	1409390	314	Unidocente	1	14
Soccospata	1088814	272	Multigrado	2	30
Paragua	1555333	945	Unidocente	1	7
Contucna	1473115	350	Unidocente	1	8
Toracca	1473123	351	Unidocente	1	8
Yanaccma	1473131	352	Unidocente	1	8
San.Juan de Occollo	1538263	908	Multigrado	1	18
Pallaccocha	1538271	909	Unidocente	1	15
Chaupimolle	1555341	946	Unidocente	1	0
Santiago Belén Anta	741918	256	Multigrado	2	28

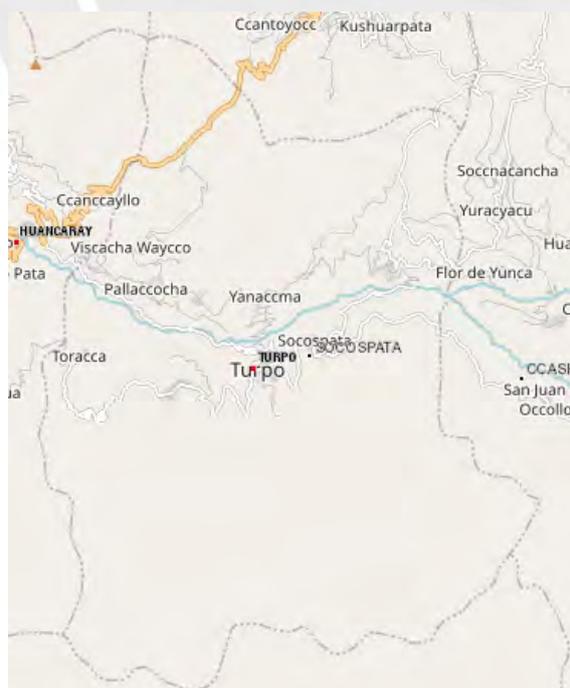
Fuente: Saywa

Figura 1
Mapa de Andahuaylas



Fuente: Perú Tourist Guide (2005).

Figura 2
Mapa de Turpo



Fuente: GeolIDEP, s.f.

de la fundación Servicio de Liechtenstein para el Desarrollo (LED). Entre los años 2009 y 2013 realizaron 3 proyectos de breve duración: 1) Sistematización de los saberes y prácticas del mundo andino de Áncash, Apurímac y Huancavelica (2009), 2) Reafirmación cultural y lingüística de líderes indígenas a través del fortalecimiento de capacidades organizativas (2010-2012), 3) Diplomado sobre Cultura y Lengua Quechua con la Universidad Nacional José María Arguedas (2013). (Saywa, s.f.)

A partir del 2013 vienen desarrollando proyectos enfocados en el mejoramiento y fortalecimiento de los aprendizajes y conocimiento de la cultura andina con énfasis en el aspecto cultural y lingüístico. Entre 2013 y 2015 trabajaron en los distritos de Kishuará, San Antonio de Cachi (Andahuaylas), Uranmarca y Cocharcas (Chincheros). Entre 2016 y 2018 desarrollaron el proyecto bajo el nombre Escuela Amable de los Chankas en la cuenca Turpo - Huancaray - San Antonio de Cachi (Andahuaylas). Finalmente, de 2019 a 2021 desarrollan el proyecto bajo el nombre Comunidad Amable de los Chankas en la cuenca Turpo - Huancaray. Esta organización realiza sus actividades a partir de 5 enfoques: territorial, de derechos, democrático, intercultural y del buen vivir. (Saywa, s.f.)

Por otra parte, el rol de Saywa se puede resumir en tres principales campos de acción. El primero es el referente a la asistencia técnica a las instituciones educativas, lo cual incluye a docentes y directores. El segundo está relacionado al trabajo con las comunidades y padres de familia, en este espacio también encajaría el trabajo con los estudiantes. Finalmente, el tercer campo se enfoca en realizar gestiones con entidades como la UGEL o la DRE para que colaboren con el proyecto. Una de sus actividades resaltantes es el desarrollo de un programa radial en el que los estudiantes tienen la oportunidad de desarrollar habilidades comunicativas y de liderazgo, además de consolidar su identidad. Este programa radial tiene como objetivo difundir en la comunidad la importancia de la cultura y la educación intercultural bilingüe. De acuerdo con uno de los fundadores de Saywa (Belisario Sánchez), esta es una estrategia que permite que los padres adopten una actitud más receptiva con respecto a la EIB. Esto se da principalmente porque no llega un actor externo que les menciona la importancia de la EIB, como si sucede en las actividades ejecutadas por la UGEL Andahuaylas, sino que son los mismos alumnos quienes reconocen y difunden esta característica. De esta manera se evita una situación problemática recurrente en

diferentes experiencias EIB, el rechazo a la política. (Saywa, s.f.)

En una entrevista con el coordinador de Saywa, Antonio Rodas, se pudo recoger los siguientes alcances. Hay una predisposición y satisfacción por parte de los padres de familia acerca de la implementación de la EIB en las escuelas. De la misma manera, las autoridades locales, es decir, las municipalidades distritales ven con buenos ojos el proyecto de Saywa. En parte, considera él, que se debe a que son un grupo de personas locales quechuahablantes que tienen la capacidad de continuar con el programa a largo plazo, y no hay riesgo de que se puedan ir como en el proyecto PEBIACH.

Sin embargo, señala dos problemas que dificultan la implementación del proyecto. El primero es la falta de docentes capacitados en EIB, además existe un grupo de estos que no acepta este enfoque. Incluso algunos de ellos que sí están capacitados, no aplican realmente el enfoque en el salón de clase.

Otro de los problemas es la relación que tienen con instancias del Estado como la DRE y la UGEL. Estas instituciones no cuentan con suficientes especialistas en EIB. En la UGEL solo hay uno y en la DRE solo hay 2. De acuerdo con Rodas, al momento de hacer el seguimiento y monitoreo a las escuelas, estos especialistas, principalmente el de la UGEL, no se da abasto. Frente a esa situación la institución los especialistas en EBR son enviados a realizar la labor de EIB, sin embargo, justamente porque no son especialistas en este ámbito, terminan haciendo evaluaciones que no corresponden a la EIB, sino a la EBR.

Por otro lado, comentó un poco acerca de la evaluación externa que se realizó en diciembre de 2021 por parte de especialistas bolivianos en EIB. Algunos de las conclusiones a las que se llega es que la ONG, en un contexto de pandemia, ha apoyado a los alumnos a recibir sus clases con la menor cantidad de dificultades posibles. Se contribuyó con la adecuación de espacios adecuados para el estudio y materiales escolares. También elaboraron fichas que complementaban a la estrategia de Aprendo en Casa elaborada por el Estado. Así, incluso los estudiantes reportaban sus tareas no solo a sus profesores, sino también a Saywa. Asimismo, se resalta la estrategia de incorporar a estudiantes en las radios locales. Así, se terminan formando personas que tienen fluidez tanto en quechua como en español, saben valorar su

cultura y su lengua, y saben difundirla en a nivel social. Se incentiva también el mantenimiento de prácticas culturales que son recogidas a través de dinámicas de aprendizaje escolar, la estrategia usada es el cuidado de mini-huertas familiares en las que los estudiantes son incentivados a participar activamente.

Sin embargo, el coordinador menciona que no se ha podido conseguir los resultados deseados debido al contexto sanitario de los años 2020 y 2021, en el que los estudiantes no podían asistir a la escuela y el nivel de asistencia educativa prevista por el Estado no era suficiente.

2.3 Sobre UNICEF

Durante los años 2010 y 2016 UNICEF desarrolló el proyecto denominado “Mejorando la educación básica de niñas y niños de la Amazonía y el sur andino del Perú” con el apoyo financiero del gobierno canadiense. Su objetivo principal fue que “los niños, especialmente niñas indígenas, de áreas rurales en los andes del sur y la Amazonía peruana, estén mejor preparados para entrar a la escuela secundaria y contribuir al desarrollo socioeconómico de sus comunidades” (UNICEF, 2018, p.6). Este proyecto fue implementado en cinco regiones, Amazonas, Apurímac, Ayacucho y Cusco, caracterizadas por altos niveles de pobreza, de presencia indígena, de prevalencia de desnutrición infantil, y de falta de servicios básicos de calidad (salud, educación, agua y saneamiento). A nivel de gestión, este proyecto buscó articular con todos los niveles estatales, organismos privados, así como con las organizaciones locales y los actores directamente involucrados con el proyecto (padres de familia, docentes, estudiantes, etc.).

En Apurímac, el proyecto fue denominado localmente como Escuelas amigas de la infancia intercultural bilingüe. Las aristas por las que UNICEF buscó cumplir sus objetivos fueron: cuidado de la calidad y pertinencia académica, cuidado de la salud, cuidado de la seguridad y bienestar, promoción de la igualdad de género y participación de los actores de la comunidad. A partir de esta experiencia UNICEF considera que existen tres aspectos que son fundamentales al momento de implementar políticas de EIB. Las estrategias para la inclusión de todos los actores educativos deben ser las adecuadas para cada uno de ellos; para responder a las necesidades de los estudiantes es primordial un trabajo intersectorial y; las

experiencias demostrativas son necesarias para generar un cambio educativo más amplio. (UNICEF, 2018).

En la entrevista con uno de los especialistas de UNICEF en este periodo, hizo énfasis en que el proyecto fue una construcción y no una aplicación, es decir, que la manera en que el proyecto empezó a implementarse partió del diálogo entre los diferentes actores. Considera que es un trabajo que aprovecha los diferentes elementos ya existentes en el contexto. Menciona que Previamente se habían realizado capacitaciones a los profesores mediante el programa PLANCAD del MINEDU, por lo que existían profesionales capacitados, y que los directores de las escuelas estaban abiertos y dispuestos a contribuir con el programa que traía UNICEF.

Menciona también que la principal facilidad que tenía este programa era el presupuesto con el que contaba para realizar las diversas actividades. En términos generales contaban con especialistas que podían acudir regularmente a las escuelas. Se realizaban diversas actividades que requerían la presencia de profesionales en actividades como mesas de trabajo para realizar la adecuación del currículo a nivel comunitario o especialistas en salud infantil. Se realizaban capacitaciones constantes a los profesionales involucrados. Se realizaba un seguimiento por lo menos mensual a las escuelas para observar su desarrollo y avance.

Considera que esta experiencia es replicable dado que las condiciones que se tuvieron en Turpo no son muy complicadas de encontrar en otros espacios, sin embargo, esto requiere de presupuesto. Sin embargo, el Estado no destina el presupuesto necesario para que los proyectos de EIB puedan desarrollarse adecuadamente.

2.4 Rol estatal

Comprender cómo se desarrolla el Estado en este distrito, ya sea de manera independiente o en colaboración con Saywa o UNICEF, es fundamental para obtener un panorama completo acerca de la EIB. En ese sentido, las opiniones de los representantes de las organizaciones a las que se ha entrevistado presentan puntos de vista diferentes acerca del trabajo realizado con las diversas instituciones estatales.

Por un lado, el representante de UNICEF menciona que durante el periodo en el que trabajó, instituciones como el GORE, la DRE Apurímac y la UGEL Andahuaylas ayudaron activamente a la organización. Incluso menciona que el Estado incorporó muchas de las lecciones aprendidas por el proyecto de UNICEF a nivel nacional en la Política de EIB del 2016. Por el otro lado, el coordinador de SAYWA menciona que el papel del Estado es muy insuficiente en la práctica, no hay suficientes especialistas y al momento de querer suplir esta falta terminan por no incorporar el enfoque de EIB en escuelas que son parte de este programa.

Durante la última década el ministerio ha estado medianamente interesado en que la política esté presente en el escenario educativo actual. En el sentido de que viene teniendo un interés a partir del 2010 aproximadamente acerca de cómo se está implementando esta política y que ha realizado diferentes mejoras al programa. Sin embargo, a partir del 2018 el presupuesto destinado a EIB ha estado disminuyendo.

Esto tiene consecuencias a dos niveles. Primero, dado que se trata de una política que está pensada para implementarse y mejorarse a largo plazo, ese proceso de mejora del diseño de la política se ve obstaculizado por la falta de presupuesto. Segundo, muchas experiencias que están implementando la política se ven afectadas por la falta de apoyo hacia el programa. Como se ha desarrollado previamente, la política contiene una serie de limitaciones y deficiencias que afectan la implementación y los resultados de la EIB.

Capítulo 3. Cómo funciona la EIB en Turpo

3.1 Actores estatales

A nivel de gobierno central, es necesario empezar este apartado haciendo un breve repaso de cómo llega a implementarse la política de EIB en el Perú. Aunque en un inicio fue una política impulsada por iniciativa del Estado, en los años posteriores las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales se sumaron a los esfuerzos que se venían realizando en materia de EIB y la implementaron en lugares específicos, se trataba de experiencias aisladas dependientes de la iniciativa de estas organizaciones. A partir del 2002 empieza a implementarse más activamente esta política por parte del Estado, lo que se refleja en el avance normativo que logra. Sin embargo, es preciso también tomar en cuenta el contexto en el que surge. El Perú está empezando una nueva vida democrática y se caracteriza por una apertura del país frente a otros países, principalmente en materia económica. Es, entonces, prudente evaluar el impulso que se le dio a la EIB en el marco de esta apertura, pudo haberse tratado de una medida que nos muestre como un país dedicado al cierre de brechas sociales y esto es parte de un conjunto de condicionantes para ser proveídos de financiamiento externo de proyectos de desarrollo. Además, muchos de los primeros pasos que da el Estado es con apoyo de organizaciones que ya tenían experiencia en EIB en el país. Lo que se puede interpretar como una falta de interés genuino por parte del Estado tiene implicaciones en la implementación. La falta de interés político no brinda facilidades que fortalezcan la política en los diversos niveles del Estado, lo cual genera que la política sea difícil de implementar.

Se puede decir entonces que esta política no es ni ha sido prioritaria para el país. Y parte de esto se puede evidenciar en el lento avance de la política a lo largo de los años. Aunque fue una política adoptada por el Estado en 2002, los resultados favorecedores recién se iban mostrando alrededor del año 2016, cuando la prueba ECE arrojó que el 1.4% de los estudiantes quechuahablantes ya no se encontraban en el nivel de inicio en comprensión de lectura y en matemáticas se había incrementado en 8.4% los resultados en nivel satisfactorio (IPE, 2016). Y a pesar de esto, en lugar de reforzar la política presupuestalmente, este se reduce significativamente dos años después. la Defensoría del Pueblo alerta que para el año 2018 el presupuesto para la EIB se redujo de 73 millones a 12 en el rubro de acompañamiento pedagógico a

instituciones educativas. Asimismo, para la formación de docentes en educación inicial EIB el presupuesto se redujo en más del 50% con respecto al 2017. Por el contrario, solo en el rubro de gestión de materiales presupuesto se incrementó en 20%, 5 millones de soles en total. Sin embargo, de acuerdo con la investigación realizada por Ojo Público, en términos generales el presupuesto destinado a la EIB se redujo en 49.42% con respecto al año 2018.

Es importante dar cuenta del papel que han venido desempeñando actores no estatales (ONGs, organizaciones de la sociedad civil, etc.) en torno al desarrollo de la EIB, pues en el fondo son estas quienes consideran realmente la importancia de esta política para el desarrollo de los estudiantes y la preservación de las culturas y lenguas originarias. Se debe hacer una diferenciación, sin embargo, entre las diferentes poblaciones que la política involucra. En el caso de las comunidades nativas amazónicas la demanda por la EIB se ha dado, y se sigue dando, activamente por los pobladores y las asociaciones civiles locales. Esto no ocurre en las zonas andinas, donde la política se ha implementado principalmente por iniciativa de organizaciones extranjeras y la demanda de parte de la población no ha sido tan activa. Actualmente la situación no ha cambiado mucho, las demandas principales por la EIB y su cumplimiento adecuado vienen de organizaciones amazónicas. Por ejemplo, en agosto de 2022 AIDSESEP reportó que se estaba atentando contra la EIB debido a determinados lineamientos para la designación de directores para las escuelas EIB, donde se podía designar a docentes no especializados en EIB en escuelas que son categorizadas como EIB. Así, se puede ver un rol activo de las organizaciones civiles en el caso de las comunidades amazónicas.

En el caso de las organizaciones andinas no se observa una demanda reiterada por la EIB. De acuerdo con la Confederación Nacional Agraria en Junín, Cusco, Puno, Apurímac y Ucayali se han dado casos de flexibilización de los contratos de los docentes de EIB y de acuerdo con la ONAMIAP, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Huancavelica, Puno y Tacna ya no cuentan con plazas para contratar docentes EIB. A pesar de que exista este problema, actualmente solamente AIDSESEP está tomando medidas al respecto. Y esto puede darse porque a lo largo de los años esta organización se ha consolidado más y las demás, como la CNA o CCP no se encuentran en una posición sólida, de poder o de influencia.

Por otro lado, y continuando con el papel del Estado central, los avances de la política no representan cambios muy grandes. El currículo escolar debería estar adaptado a la realidad local, la norma establece esa actividad. Sin embargo, esta actividad, que debería involucrar escuelas, población y UGEL no se realiza, esto se abordará en profundidad más adelante. Asimismo, a nivel de la elaboración de materiales, lo que se ha logrado hasta ahora es elaborar materiales en las diferentes lenguas originarias y dotar a las escuelas con dicho material. Sin embargo, aunque estos materiales se hayan elaborado de la mano de especialistas en las lenguas, no se establecen lineamientos de pertinencia cultural en el contenido de dichos materiales. Asimismo, no se trata de elaborar materiales que calcen específicamente con las prácticas de todas y cada una de las comunidades, sino que el uso de estos materiales debe complementarse con estrategias como capacitaciones docentes específicamente en los materiales escolares.

En relación con lo anterior, se ha mejorado en la formación de docentes especialistas en EIB, ese es uno de los avances que ha tenido la política. De acuerdo con el seguimiento que hizo la Defensoría del Pueblo, si se ha mejorado en este aspecto, sin embargo, aún hay factores que limitan que se observe un impacto en las escuelas. Se ha dado facilidades a los estudiantes que hablan lenguas originarias para estudiar docencia con especialización en EIB y se han logrado formar docentes especializados. Esto, sin embargo, no asegura que los estudiantes reciban educación en sus propias lenguas. Solamente en Turpo los profesores y representantes de Saywa mencionaron que menos de la mitad de los profesores eran especialistas en EIB. Asimismo, la falta de capacitaciones a los docentes por parte del Estado agrava el escenario pues este último no asegura que los estudiantes de EIB cuenten con docentes que tengan las capacidades para implementar esta política.

Todo lo anterior muestra que la política se ha diseñado deficientemente. Y que en vez de mejorar con el pasar de los años, al contrario, se dan pasos cada vez más cortos y hasta se retrocede. Esto se puede dar por dos motivos. Primero, el Estado peruano no destaca por diseñar políticas buenas, entonces se podría decir que las diversas deficiencias en su diseño se deben a que el Estado en general no sabe diseñar políticas que puedan aplicarse en la realidad. Sin embargo, no resulta ser una hipótesis muy convincente. Perú no es el único país que cuenta con una política de EIB en la región, los casos de Bolivia y Ecuador pudieron ser empleados como

modelos para realizar esta política. Asimismo, no se necesitaba ir fuera del país, las experiencias aisladas y particulares de EIB que se han venido implementando por parte de ONGs o de algunos docentes comprometidos con la EIB se pudieron haber recogido para realizar una política eficiente, pertinente y que se pueda implementar. Es decir, hay recursos para realizar una política de EIB buena.

Esto lleva a pensar, como segundo motivo, que el diseño deficiente de la política se da porque el Estado no le presta la debida atención a la EIB, es decir, no es considerado un tema prioritario. La demora en el logro de resultados, la reducción del presupuesto destinado a la política y falta de aseguramiento de los requisitos de lengua para los directores de escuelas EIB demuestran que el interés político del Estado con respecto a esta política se va tornando negativa. Anteriormente, diversos estudios acerca de la EIB arrojaron resultados parecidos. Zúñiga (2008) muestra que en una evaluación de la EIB en el 2003 la política presenta algunas deficiencias de fondo que limitarían su implementación, por ejemplo, igualar el conocimiento indígena con el conocimiento científico occidental. Es decir, considerar que la EIB se reduce a la traducción del conocimiento occidental a las lenguas originarias, no considerar que diversos pueblos indígenas tienen diferentes formas de generar el conocimiento. En resumen, que la política en sí misma no atraviesa por un proceso de interculturalización, sino que reduce la interculturalidad a la adaptación del conocimiento dominante hacia poblaciones que tienen otras formas de conocimiento, es decir su diseño responde mejor a una política bilingüe más que intercultural.

Es precisamente este el aspecto más débil de la política, el Estado asume una perspectiva de interculturalidad que se puede considerar como vacío. No es necesario introducir un debate amplio acerca de la interculturalidad, pero si se debe apuntar que la mayoría de las maneras en que el Estado busca implementar esta política no están enfocadas en las particularidades de la política que la hacen relevante. Se reduce la interculturalidad a la traducción de textos, a la formación de docentes EIB (sin asegurar realmente docentes EIB en las aulas), y a la enseñanza de EIB en el aula. Además, el Estado insiste en evaluar esta política sin considerar el aspecto cualitativo.

Por ese motivo, casi 15 años después los problemas de fondo que se pueden deducir de los estudios de Zúñiga (2008) siguen siendo los mismos problemas con los que se enfrenta la política ahora, a pesar de haber recorrido un largo camino buscando

que la política mejore. El Estado no ha pasado por un proceso de interiorización de la política. Es decir, las circunstancias en las que esta política entró a la agenda pública no han permitido que haya una discusión acerca de lo que realmente significa esta política para la población que involucra. El Estado adoptó esta política por cuestiones económicas y políticas, no porque le preocupara necesariamente que la población reciba educación en su lengua y con sus prácticas propias.

Para la realidad de Turpo la EIB se trata de una política que ha estado siendo impulsada principalmente por el Estado, donde la injerencia que han tenido los actores locales en el proceso de la política ha sido prácticamente nula. No parece haber sido una prioridad de la implementación de la política incorporar dentro del diseño de la política a los pueblos y comunidades que serían intervenidos. Así, se puede tratar de un impulso vertical por parte de especialistas y hacedores de políticas que está desconectado de las perspectivas y deseos de la población.

En un escenario más micro, las instituciones del Estado no contribuyen al desarrollo de la EIB. A nivel de las instituciones locales se puede dar cuenta de que existe una barrera institucional para que la EIB se pueda desarrollar de manera fluida. Es decir, los diversos procedimientos y papeleo que se dan en instituciones como la UGEL priorizan aquello relacionado a la EBR, no a la EIB. Se trata de un problema que involucra principalmente a los operadores o burócratas dentro de la institución que reproducen un sistema burocrático desorganizado y que tienen una cultura institucional que no se adapta a las necesidades de la EIB.

Los hábitos burocráticos de las UGEL se han formado en base a la EBR, de manera que no permiten que se introduzcan nuevas maneras de entender la educación en sus mecanismos institucionales, tanto formales como informales. Esta rigidez puede ser un motivo por el cual la UGEL no cumple con todas las tareas que se le asignan en relación con la EIB, por ejemplo, las capacitaciones a los docentes o que se realice el acompañamiento correspondiente y adecuado a las instituciones.

De acuerdo con lo planteado por el neoinstitucionalismo, las entidades se rigen por un conjunto de reglas formales e informales que finalmente conforman la institución. Las instituciones son capaces de cambiar, sin embargo, el cambio es incremental y desde adentro. Se puede entender, entonces, la inclusión de la EIB como una nueva forma de concebir la institución y sus reglas, sin embargo, esta no

llega a ser incorporada por la institución porque no nace de un cambio interno en la institución, sino que se interpreta como una imposición externa a la UGEL.

La UGEL como institución se ha construido alrededor de una única manera de comprender la educación en el Perú, a partir de la EBR. Este sistema goza de especialistas en los diferentes niveles escolares (primaria, secundaria) y los funcionarios entienden la EBR como el estándar para la educación, por eso hay un solo especialista de EIB en una provincia donde más del 95% de las escuelas han sido clasificadas como EIB. La incorporación de la EIB irrumpe en esta forma estándar de comprender el sistema educativo y es un cambio que no parece tener buena recepción al interior de la entidad.

Es importante también resaltar que las autoridades o tomadores de decisión tienen un discurso hacia el exterior de interés y compromiso con la EIB. Sin embargo, son los funcionarios de instituciones como la UGEL quienes le restan importancia al tema y no realizan las actividades que propone la política.

En ese sentido, vale la pena reflexionar acerca de si resulta necesario que el Estado intente impulsar un cambio interno en entidades públicas como esta, de manera que políticas lingüísticas (incluida la EIB) puedan reformularse e implementarse más óptimamente. O si desde la perspectiva del Estado se trata de un esfuerzo muy grande que no están dispuestos a asumir, considerando que actualmente la atención que le da es limitada.

Otro aspecto resaltante de la UGEL es su relación con las escuelas, principalmente la comunicación entre estas instituciones. Se trata de una comunicación poco fluida y muy accidentada. Por un lado, la UGEL no realiza un acompañamiento adecuado a las escuelas, aspecto que se discute con más precisión en la sección previa. Por otro lado, los directores de las escuelas se sienten acosados por la insistencia que ejercen los funcionarios de instituciones como la DRE o la UGEL.

Esta falta de comunicación se puede deber a una desconfianza que hay hacia las instituciones superiores. En este escenario la UGEL se ha ido construyendo como un actor lejano a la escuela, que solo a veces se comunica con la escuela y tiene un rol primordialmente de monitoreo. Se trata de un sistema de monitoreo o evaluación que puede ser percibido como una herramienta que principalmente tiene el papel de sancionar, no de acompañar.

Esta desconexión entre las escuelas y la UGEL se muestra más concretamente en la manera en que la EIB termina siendo aplicada por los docentes. Destaca la discrecionalidad de la que gozan los docentes para aplicar la política. La manera de aplicación a este nivel depende del impulso que dan los directores y de la interpretación que tiene cada docente acerca de lo que significa la EIB. Y es un rango relativamente amplio acerca de lo que significa la EIB para cada uno de ellos. Algunos lo interpretan como un medio para enseñar el español, otros como una manera que intenta reivindicar la cultura e identidad local. No hay un consenso a nivel local acerca de qué significa la EIB, cuáles son sus objetivos y cómo debe aplicarse.

Se trata, entonces, de una situación en la que los docentes no tienen claro cómo deben implementar la política de EIB. Incluso algunos de ellos en el pasado consideraban que no era una política necesaria. Así, el panorama local que se va formando se caracteriza por su poca claridad acerca de qué busca lograr la política.

Para el caso de Turpo, la UGEL Andahuaylas es la entidad que más está en contacto con las diversas escuelas, sin embargo, es una institución que no contribuye a la implementación de la EIB. Su organización institucional limita su cumplimiento de los objetivos de la EIB. Primero porque hay una separación muy marcada entre especialistas de EBR y EIB. Los primeros son especialistas encargados de diferentes distritos y además muchos son especialistas de algún nivel escolar en específico (primaria, secundaria). En el caso del especialista de EIB, hay un solo especialista en la UGEL, el cual no se da abasto para realizar todas las actividades que la política requiere. Asimismo, dentro de la oficina hay una persona encargada del distrito de Turpo que, de acuerdo con lo que mencionó, no estaba especializada en EIB y que no tenía conocimiento del tema. Resulta incongruente tener solamente un especialista de educación básica regular EBR en un distrito donde solo hay EIB. Además, se trata de un distrito que tiene exclusivamente escuelas categorizadas como EIB (y se trata de una provincia que tiene el 97,5% de escuelas EIB). Por otro lado, se debe considerar que probablemente el especialista no se da abasto para hacer el seguimiento a toda la provincia. Pero eso implica que la EBR sea el camino para hacer el seguimiento a instituciones que en realidad son EIB, de manera que se evalúa a estas escuelas bajo los estándares de la EBR.

Haciendo una descripción de cómo está distribuida la oficina de gestión

pedagógica de la UGEL, se observa que el escritorio del especialista de la EIB está separado completamente de los especialistas de la EBR, de manera que hablar con ellos resulta más dificultoso. Además, conversando con él, menciona que, aunque haya empezado ese trabajo hacía unos pocos meses, sentía un cierto rechazo por parte de sus compañeros de oficina, sentía que relegaban la importancia de su puesto, se sentía “solo” en su oficina en lo referente al apoyo a los proyectos y actividades relacionados a la EIB que proponía. Anteriormente, Sánchez y Pardo habían mencionado lo mismo, que la UGEL no le presta mucha atención a este programa. Y resulta complicado porque de acuerdo con Sánchez los directores de la UGEL y de la DREA se muestran abiertos a apoyar a la EIB, pero son los operarios quienes tienen una posición más reticente. Esto se puede interpretar como un desinterés o rechazo hacia la EIB por parte de otros especialistas de la UGEL.

Valdivia y Díaz (2008), encuentran que el funcionamiento de las UGEL es se ve altamente limitado por cuestiones institucionales y administrativas. Esto significa que las. Así, incorporar a las tareas de la UGEL una función adicional sin reorganizar su organización regular resulta desfavorable para la política de EIB por dos razones. Primero, porque ya tienen una estructura ineficiente. Y segundo, porque esa ineficiencia no da espacio a una nueva manera de hacer las cosas y la implementación de la EIB más que una nueva manera de organizar la UGEL, representa una manera diferente de pensar la educación.

Asimismo, a nivel más subjetivo, incorporar la EIB en este tipo de instituciones representa un cambio de paradigma para los operarios de la UGEL. Primero porque históricamente no se ha pensado la EIB como un modelo educativo predominante, es una manera relativamente nueva de pensar la educación. Segundo, porque implica cambios en la manera de pensar y trabajar de los burócratas, y lograr ese cambio requiere esfuerzos que no han sido previstos en el diseño de la política. Por lo tanto, estos burócratas no logran darle la importancia necesaria a la EIB o parecen ignorar su relevancia en la sociedad.

Por otro lado, la relación de la UGEL y el Ministerio con las escuelas en Turpo es complicada e incluso problemática. Por un lado, la UGEL no brinda a las escuelas el apoyo que debería en términos de capacitación y acompañamiento. Y parece que hay una fuerte deficiencia de diseño, no es claro qué entidad se encarga de brindar la

asistencia de EIB directamente en los colegios. Una parte de los objetivos menciona a la UGEL como encargada, pero no queda claro. Por su parte la DIGEIBIRA es la encargada a nivel nacional pero no se especifica cómo actúa en el nivel local. Los profesores y directores mencionan que las capacitaciones que reciben desde la UGEL son pocas y se limitan solo a la semana de la gestión. Sin embargo, estas no se enfocan en EIB, sino en prácticas que deben saber todos los docentes sean o no parte de la EIB. Al momento de preguntarles sobre si reciben ayuda para implementar este programa, su primer referente es SAYWA.

Además de eso, La UGEL y el MINEDU usan métodos invasivos para comunicarse con las instituciones educativas, y a su vez las instituciones no mantienen una comunicación fluida con las instancias estatales a las que deben reportarse. Algunos de los directores de las escuelas mencionan que la UGEL llega a ser una entidad que los “acosa”, dado que envían correos en horarios no adecuados, o piden documentos de manera insistente e inadecuadamente. La directora de la escuela de Toracca cuenta que incluso el MINEDU actúa de la misma manera y que han llegado a enviar a la Contraloría y a la policía hasta su colegio a buscarla. Esto muestra que no existe una comunicación fluida entre las diferentes instituciones involucradas en la política.

Finalmente, los materiales elaborados desde el MINEDU, que se limitan a libros de texto, ayudan solo parcialmente a la a la enseñanza. Los profesores mencionan que, aunque saben que se trata de materiales elaborados y traducidos por expertos, en muchas ocasiones no les representa una herramienta de ayuda para la enseñanza. Algunas palabras o expresiones empleadas en los textos no son de uso común en las localidades, los profesores encuentran dificultades para explicar lo que dice el texto y muchos de los estudiantes no llegan a entender lo que el libro quiere decir. El profesor de Paragua da un ejemplo, de cómo los estudiantes conocen el movimiento del viento con términos locales, pero en los libros de texto hay traducciones literales de “noreste” que no son conocidos para ellos, aunque estén escritos en quechua.

Esto da muestra de dos realidades, los materiales no están siendo pensados para los contextos de los estudiantes y los profesores gozan de mucha discrecionalidad al momento de enseñar, este último punto será abordado más adelante. Dado que, al menos en el caso del quechua, se trata de una lengua que

abarca un espacio geográfico muy amplio, las costumbres de cada pueblo no pueden representarse en materiales masivos. Sin embargo, los materiales no son la única herramienta del Estado para implementar la EIB. Esta debe poder ser manejada por los docentes sin que signifique una limitación para realizar sus labores. Es decir, los docentes deberían ser capacitados para poder utilizar los materiales del Estado. Así, contrario al objetivo 3 de la actual normativa de EIB, los docentes no reciben asesoramiento para implementar la propuesta pedagógica de la EIB.

3.2 Escuela y docentes

Los docentes son el último eslabón de la cadena de política y se observa que la política no está llegando adecuadamente a este punto, es decir, existe una gran brecha entre lo planteado normativamente y cómo llega este planteamiento a los implementadores directos de la política. Así que, en este contexto de falta de claridad en los objetivos de la política, es necesario explorar cómo se da el proceso de interiorización de políticas como esta por parte de los funcionarios públicos.

Esto se produce porque la política no establece lo que entiende por educación intercultural bilingüe. Lo que da pie a que los funcionarios públicos, los burócratas incorporen sus propias creencias y nociones sobre la interculturalidad y cuáles son los objetivos detrás de la EIB. Entonces, vale la pena preguntarse ¿qué hacen los funcionarios públicos cuando deben responder a objetivos y metas que no están debidamente explicitados?

Debido a la ausencia de una institución estatal que guíe las actividades que los docentes realizan, estos se encuentran en una posición de alta discrecionalidad. Pueden interpretar la política a su manera e incluso no adoptarla si están en desacuerdo. Esa discrecionalidad responde a la manera en que el docente percibe la EIB. Al momento de conversar con los profesores y directores de la mayoría de las escuelas, se detectaron dos perspectivas relativamente contrarias sobre la EIB, aunque se pueden observar diferentes matices.

Por un lado, está la perspectiva más crítica de la EIB, que considera que a le falta mucho por avanzar, que es un proyecto que no tiene muchos defectos pero que puede mejorar al momento de aplicarse. Esta mirada acentúa las deficiencias tanto en aspecto intercultural como bilingüe. De acuerdo con los docentes que sostienen esta postura, la manera en que está planteada la EIB deja de lado la implementación

del aspecto intercultural de la política y se enfoca en el aspecto lingüístico, y esta división no termina de convencer a estos docentes pues consideran que la cultura está íntimamente relacionada con la lengua. La preocupación general de esta postura es que el aspecto intercultural y el bilingüe se perciben como separados, pero que es necesario que se desarrollen de manera conjunta para obtener buenos resultados.

Por otro lado, se puede encontrar una perspectiva más pasiva sobre la EIB. Esta mirada no considera que la manera en que está planteada la EIB está mal. Al contrario, consideran que el apoyo que reciben es suficiente (el apoyo que actualmente reciben es de parte de Saywa). Sin embargo, esta receptividad a la política está acompañada de una concepción propia acerca de lo que significa la EIB. Se entiende a la EIB como una herramienta de transición desde el quechua hacia el castellano, de manera que los niños quechuahablantes en primeros años de primaria terminen la escuela dominando mejor el castellano, al menos en el ámbito académico. Esta concepción particular puede darse por dos motivos, puede que los docentes consideren necesario este cambio, o puede que su concepción acerca de la interculturalidad consista en esta transición.

Los docentes no mencionan explícitamente qué entienden por interculturalidad, pero algunos de ellos sí consideran que la importancia de la EIB radica en enseñar o reforzar el castellano de los estudiantes. Y se puede decir que entienden que ese es el propósito de la EIB y los materiales que brinda el Estado también pueden reforzar esta perspectiva. Los libros de texto destinados para la EIB de fortalecimiento están en completamente en quechua los primeros años y gradualmente se introduce el castellano, lo que varios profesores interpretan como que se debe dar prioridad a esta lengua. Asimismo, llama la atención que en diversas entrevistas los profesores mencionen con cierto desánimo que los estudiantes hablan con motoseo o que hablan mal el castellano, lo que puede decir que consideran que hay una manera correcta de hablar castellano y que es necesario e importante “hablar bien” este idioma.

Se propone estas dos perspectivas como extremos de un continuo, la perspectiva de los directores y profesores de las escuelas varían de unos a otros, cada experiencia tiene diferentes matices que se pueden ubicar dentro de estos marcos de referencia. Sin embargo, hay unos pocos casos en que la sola aplicación de la EIB en las escuelas resulta un reto. Los directores están obligados a aplicar la EIB, sin

embargo, en la práctica muchos de estos mencionan que algunos de los demás profesores muchas veces no lo consideran importante y lo dejan a un lado.

Y, sin embargo, una preocupación compartida por la mayoría de los profesores es que los estudiantes no usan el quechua en espacios públicos. Mencionan que los menores han aprendido a limitar su uso del quechua para comunicarse con sus abuelos o dentro de su casa. Incluso a pesar de que se les hable en quechua, se obtenían respuestas en castellano.

Esta variedad de perspectivas muestra que la implementación de la EIB en las aulas depende en gran medida de cómo comprende el docente o director la EIB. Los objetivos de la política nacional de EIB no establecen un modo de interpretar la EIB, la única manera de que este programa sea aplicado en las escuelas es a través de capacitaciones. Sin embargo, esa es una actividad que el Estado no cumple.

Con respecto al aspecto intercultural de la política, la principal forma en que los profesores implementan la EIB en las aulas es a partir de un calendario comunal. Cada escuela organiza sus actividades de EIB a partir de este calendario, el cual representa la manera tradicional en que estas comunidades organizan su vida, la cual está ligada principalmente a la agricultura. Se puede ver que, la mayoría de los colegios visitados cuentan con un bio-huerto o chacra-huerto donde siembran algunos vegetales. Asimismo, se menciona que se invita cada cierto tiempo a los sabios de las comunidades para que compartan sus conocimientos con los alumnos. Cabe resaltar que la implementación de la EIB no está integrada totalmente en las escuelas, se ejecuta la EIB solo algunos días de la semana, principalmente jueves y viernes. Esto muestra que se percibe la EIB como un programa aparte que no puede conciliar con la EBR.

3.3 Actores no estatales

Un fenómeno que los docentes dan cuenta que sucede muy seguidamente es que los padres de familia jóvenes no consideran importante que sus hijos hablen quechua. Esto pone al descubierto un escenario en el que la política de EIB se ve deslegitimada y llega a ser una política problemática. Es decir, hasta qué punto querer mantener y revitalizar el quechua es más un impulso desde arriba, de parte de los especialistas o hacedores de políticas y no necesariamente una medida que las personas desean que se aplique en sus comunidades. Esto conversa con las críticas

que se hacen a la política de EIB cuando se plantea en el 2002. Trapnell y Neira ya habían observado en el 2004 que esta política daba señales de estar planteada con un enfoque top-down, vertical y centralista, lo cual consideran perjudicial para la política.

El hecho de que ahora se observen padres de familia que no consideran que el quechua sea útil para el aprendizaje de sus hijos, da muestra de dos consideraciones importantes para la política de EIB. Primero, hay un conflicto ubicado en la delgada línea que separa lo que el Estado considera lo mejor para el país, y un pueblo que tiene motivos para desconfiar del Estado y sus políticas. Los padres consideran que no es necesario aprender quechua porque no brinda oportunidades de desarrollo personal, pero el Estado insiste en mantener viva esta lengua. Y, sin embargo, la realidad del país no demuestra que la discriminación hacia el quechua y hacia sus hablantes sea eficientemente combatida por el Estado.

La segunda consideración es que el trabajo de base que se ha realizado para la política es deficiente, el aspecto de la participación ciudadana es fundamental en esta política y no ha sido ejecutada adecuadamente. Ciertamente, hubo un proceso de consulta previa donde diferentes organizaciones de pueblos indígenas dieron su opinión acerca de la política, pero este ejercicio no se replicó a nivel local. Por ejemplo, el proceso de adecuación del currículo escolar no incluye a las poblaciones locales.

En el caso de Turpo se menciona que específicamente son los padres jóvenes quienes no le dan la importancia al quechua. Los docentes mencionan que anteriormente los padres no mostraban actitudes parecidas, y parecían estar algo más comprometidos con la EIB. Esto puede ser resultado de que estos padres jóvenes han aprendido por experiencia propia que el castellano es una lengua que abre más oportunidades en contextos urbanos. Es decir, se trata de padres probablemente migrantes (que han migrado a ciudades y han vuelto a Turpo) que han encontrado mejores oportunidades con el español. En diversas entrevistas se menciona que, si la familia decide migrar y dejar Turpo, se trasladan a Lima. Una ciudad predominantemente castellano hablante, que a pesar de albergar a la mayor cantidad de personas que hablan quechua en el Perú no es parte de políticas de lenguas originarias.

Dada la renuencia de ciertos sectores de la población respecto a la enseñanza

en lenguas originarias es importante traer a la discusión el concepto de bien común. Se trata, pues, de una política que dentro de todo busca que las lenguas originarias sigan vigentes en la población, es parte de su deber como Estado y es su responsabilidad como institución que ha oprimido y vulnerado ampliamente los derechos de las comunidades indígenas, sus hablantes y su lengua. Sin embargo, este deber del Estado entra en conflicto cuando la población termina difiriendo de los objetivos estatales. Es, por eso, importante intentar resolver este dilema.

De acuerdo con Poole (2008), “el bien común no es un límite que restrinja los derechos individuales en aras de la convivencia, sino un elemento fundamente y definidor de los propios derechos.” (p. 130). Tomando esta definición sobre el bien común se puede entender que priorizar el uso de las lenguas originarias por encima del español no se trata de una privación de la libertad de los ciudadanos. Es decir, los ciudadanos están en su derecho de usar la lengua que deseen, pero es también deber del Estado proveerles la oportunidad de que los estudiantes, al margen de las decisiones o creencias de sus padres, puedan aprender en su lengua materna. Como menciona Poole más adelante en su texto “El gobernante no es responsable de la realización integral de los administrados, pero si ha de garantizar las condiciones indispensables para que los ciudadanos [...] puedan desarrollar al máximo sus posibilidades” (p. 131).

En un contexto como el observado hasta este punto es necesario evaluar cuál es el rol que cumplen otras organizaciones. No se puede entender el desarrollo de la EIB como la conocemos actualmente si no se consideran a las organizaciones civiles y no gubernamentales que han estado abogando por el tema cuando el Estado no lo consideraba importante. Como se ha mencionado previamente, la historia de la política de EIB actual nace prácticamente por el impulso de estas organizaciones (de la sociedad civil y ONGs) que consideran importante el tema. Lo relevante de esto es que estas organizaciones tienen un discurso sólido acerca la interculturalidad. Se está en un momento en la historia en que los pueblos indígenas empiezan a levantar su voz y se empiezan a reconocer en el escenario global como actores que han estado históricamente marginados de la cultura dominantes y se ha vulnerado sus derechos sistemáticamente, lo cual se termina reconociendo en el Convenio 169 de la OIT. Asimismo, en el plano académico empiezan a surgir discusiones sobre el multiculturalismo e interculturalismo.

Este momento en la historia lleva a que organizaciones de la sociedad civil (que van usualmente más rápido que el Estado) se interesen por implementar la EIB por considerarla como un derecho fundamental de los pueblos indígenas. Las ONGs llegan con una perspectiva parecida, de acuerdo con Ponce (2011), muchas de las organizaciones piden que el Estado cumpla con ciertos estándares internacionales para que se le pueda financiar otro tipo de proyectos que son el verdadero interés del Estado.

A partir de todo lo observado anteriormente se puede decir que parte de un buen proyecto de EIB es tener claros los objetivos de la política y considerarlos un fin en sí mismos, no un medio. Esto implica tener claros los conceptos e implicancias que una política intercultural y bilingüe requieren.

En ese sentido, Saywa – y UNICEF en su momento – cumplen un rol que intenta mitigar las deficiencias de diseño de la política, principalmente la no claridad de los conceptos que están usando. Estas organizaciones buscan que la EIB se implemente bien. Cada uno, a su manera, desarrolla una noción de interculturalidad que se asemeja más a la definición con la que la EIB nació.

En el plano local se tiene un escenario complejo en las relaciones entre la UGEL y las escuelas. Con este panorama sobre la mesa, Saywa (y en cierta medida UNICEF) entra como un actor que cuenta con una institución que está enfocada en la EIB, de manera que se adapta mucho mejor a las necesidades de las escuelas, docentes y estudiantes. Es decir, no necesitan cambiar su institución interna para adaptarse a la EIB, sino que su institución se ha construido alrededor de ella. No necesitan pasar por un proceso de readaptación que la UGEL si necesita.

Actualmente Saywa se posiciona como un actor clave para entender el panorama de la EIB en Turpo. A pesar de todas las deficiencias que se puede encontrar en la implementación de la EIB esta si se implementa, y parte de esto es gracias a la presencia de Saywa. Su presencia se puede entender como un paliativo a la deficiente acción del Estado. No tiene objetivos diferentes a los propuestos por la política nacional de EIB, pero ante la ausencia del Estado, termina siendo el único actor que se preocupa por el tema. Cuando a los profesores y directores se les pregunta cómo implementan la EIB, su principal referencia es Saywa. Mencionan que esta organización les ayuda a diferentes niveles. Realiza actividades de capacitación

docente, ayuda a la construcción del calendario comunal que tiene cada escuela, brinda materiales de aprendizaje contextualizados al distrito, apoya a la creación de los bio-huertos y chacra-huertos de las escuelas. Incluso en el contexto de pandemia buscó maneras de no parar sus actividades. Incluso los mismos trabajadores de la UGEL mencionan a Saywa como un referente para saber el estado de la EIB en la provincia. Lo cual demuestra también que se desconocen un poco del tema para dejar que una organización externa se encargue.

Sin embargo, tampoco se trata de un actor que pueda encargarse de todo lo que le concierne al Estado. Las actividades que realiza no pueden considerarse como un reemplazo de las obligaciones que el Estado tiene al respecto. Esto muestra que, aunque intenta cubrir una parte de las deficiencias del Estado, no lo logra de la manera en que una entidad con más capacidad lo haría. Saywa, ni UNICEF en su momento, reemplazan la labor estatal, sino que aminoran las deficiencias que tiene el Estado con respecto a la EIB. Su nivel de alcance no es tan amplio y el presupuesto que manejan tampoco es comparable. Asimismo, su nivel de agencia ha venido disminuyendo, algunas de las escuelas de Turpo mencionan que, si bien habían colaborado con Saywa, este último año (2022) no se habían puesto en contacto, una de las profesoras asumió que era porque ella tampoco había respondido a un mensaje que le enviaron, pero no fue la única con la que dejaron de comunicarse. Aunque Saywa no se haya abierto sobre el tema, puede tratarse de problemas logísticos o de presupuesto. Asimismo, es importante remarcar que la relación entre este tipo de organizaciones y las escuelas se percibe más como una relación de iguales y no como una relación de poder, como se da en el caso de la relación Estado y escuelas.

También es importante observar cuál es el rol de estas organizaciones en torno a la discrecionalidad de los docentes. En un contexto de incertidumbre sobre cómo se debe aplicar la política, Saywa aparece como una organización que trata de unificar los diferentes discursos y perspectivas acerca de la EIB. Esto no significa necesariamente que todos los profesores van a tener la misma manera de entenderla, pero sí que hay un discurso que dirige cómo debería entenderse la EIB. Esto se logra a través de las capacitaciones y su acompañamiento a las escuelas.

Por otro lado, el papel de organizaciones no estatales solo se limita a las efectuadas por ONGs o cooperación internacional, organizaciones indígenas o de la

sociedad civil también aportan en la discusión y representan una de las perspectivas de la población implicada en la política. Queda claro que la implementación de la política de EIB no responde específicamente a las demandas de los ciudadanos de Turpo. Muchos de los padres prefieren que sus hijos aprendan en español porque les es más útil para la vida de acuerdo con sus experiencias. Lo primordial de estos actores es que no han participado activamente en los procesos de consulta previa, por lo que para ellos la política no es una de sus prioridades.

Para realizar políticas que involucran a pueblos indígenas el Estado peruano tiene establecido que primero debe realizar un proceso de consulta previa con las poblaciones como una muestra de respeto hacia culturas diferentes y como parte de un discurso intercultural hacia afuera. Esto debería involucrar a las PPII en todas las etapas de la política, sin embargo, en la práctica este proceso se lleva a cabo con una mirada muy vertical por parte del Estado. En el caso de la consulta previa para la EIB se reunió a representantes de 6 o 7 organizaciones de la sociedad civil que representan a las comunidades indígenas y de campesinos.

En las zonas andinas, estas organizaciones no tienen mucha fuerza y no cuentan con el respaldo activo de todas las personas que se identifican como tales. Es decir, son grupos que tienen un corte más político y que suelen hacer demandas de otros tipos (conflictos sociales, socioambientales, mineros, etc.). Probablemente no hayan realizado un sondeo acerca de lo que la población desea con respecto a la EIB. De todas estas organizaciones, actualmente la única que demanda activamente la EIB es AIDSESP (una organización nativo amazónica).

Lo que sucede con la consulta previa en EIB es que se reúne a estas organizaciones en enero de 2016 cuando la política ya está elaborada y estos representantes de la población apuntan si están de acuerdo con los diferentes lineamientos y actividades, si deben mejorarse o agregarse otros puntos. El Estado toma en consideración estas observaciones y de acuerdo a su criterio establece si dichos comentarios pueden pasar a ser parte del documento final.

Esto no es un diálogo intercultural acerca de la política. Es casi la imposición de una política que se va aplicar masivamente a todos los estudiantes de poblaciones indígenas y que no se les ha dado a conocer lo que implica esta política.

El Estado asume que estas organizaciones recogen el pensamiento real de

todas las personas que viven en contextos bilingües. Sin embargo, hay una porción de la población que considera que esta política no es una de sus prioridades, e incluso está en contra de ella por diferentes motivos.

Se puede decir, bajo la teoría de la elección racional, que en realidad lo que buscan los padres de familia es que sus hijos puedan sobrevivir en el mundo, y eso para la cultura andina a significado por mucho tiempo que hay que acoplarse a la cultura dominante (no significa que consideren que alguna cultura es mejor que otra), sacar provecho de las oportunidades que pueden tener, y en este caso, el hablar español representa una de las maneras en que las oportunidades van a llegar mejor. Este desacuerdo con la enseñanza en lengua materna indígena nace de un abandono histórico de parte del Estado hacia las poblaciones indígenas y particularmente de la vulneración constante de derechos hacia las poblaciones indígenas.

Por un lado, las condiciones de vida de las poblaciones indígenas se encuentran en un nivel menor al del resto de la población. Forman parte de un sector de la población que es constantemente relegado, incluso en la actualidad, después de haber aprobado una política nacional de interculturalidad, las políticas siguen sin incorporar la perspectiva de otras culturas (ej. Medidas de salud en contexto de pandemia). Y, por otro lado, más allá de lo normativo, la sociedad civil muestra aún una actitud cerrada hacia personas que hablan lenguas originarias, es decir, el racismo contra los hablantes de lenguas originarias persiste.

Capítulo 4. Conclusiones

Esta investigación ha buscado profundizar sobre el funcionamiento de la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú a partir de la experiencia en el distrito de Turpo, Andahuaylas. Principalmente desde el papel que desempeña cada uno de los actores en el proceso de implementación de la política. Actores quienes conjuntamente son los responsables de los resultados que la política procura, pero también de las diversas debilidades que se pueden identificar.

A lo largo de los años en que la EIB funciona el Estado ha conseguido que algunos objetivos de la política se logren, se han concretado principalmente la publicación de materiales en lenguas originarias, y un programa de formación docente, aunque este aún tenga ciertas dificultades para lograr sus objetivos. Sin embargo, estos no llegan a ser esfuerzos suficientes en el marco de los objetivos de la EIB porque existe un problema de diseño en la política que de cierta manera limita su implementación. La poca priorización de la política de EIB genera que esta no se haya diseñado adecuadamente, sin comprender realmente lo que implica una política de este tipo. Una política como esta requiere la confluencia de los aspectos interculturales, lingüísticos y educativos, buscando un equilibrio entre ellos. Sin embargo, la EIB se ha diseñado sin incorporar el aspecto intercultural y se ha reducido la política a proveer recursos materiales y humanos sin considerar la calidad de la educación que se ha ido brindando, es decir, pasando por alto la capacitación pertinente de los docentes EIB y la no inclusión de las comunidades en una política que dice incorporar de la cultura local. La omisión de la incorporación de un concepto sobre la interculturalidad en la implementación de la política significa que el Estado como institución no comprende realmente la importancia social e histórica que la interculturalidad lleva consigo. Se trata de un término que, en términos generales, busca el diálogo equitativo entre culturas en un contexto de dominación cultural histórica en contra de los pueblos y lenguas originarias. Prescindir de la participación de las culturas locales en la política de cierta manera reafirma la posición del Estado a favor de la cultura históricamente dominante. Asimismo, es resaltante que la política de Educación Intercultural Bilingüe tenga la interculturalidad como símbolo de sus objetivos y no proponga una perspectiva clara sobre la interculturalidad cuando tiene la oportunidad de hacerlo. De cara a otro tipo de políticas que buscan incorporar la interculturalidad, esta inatención a la importancia del término demuestra que el Estado

no está comprometido con este proceso y buscar incorporarlo en otros sectores, como salud, justicia o inclusión social, va ser una tarea aún más complicada tanto en el proceso de diseño como en el de implementación.

Uno de los actores clave en la implementación de la EIB a nivel local es, indudablemente, la UGEL. Lo primero que se debe mencionar sobre este actor es que en la actualidad enfrentan características y barreras institucionales que dificultan que sus acciones se adapten a lo que la EIB necesita para su implementación. A nivel formal no se destinan suficientes plazas especializadas en EIB, como si sucede con la EBR, y en general la institución y sus procedimientos internos están pensados para la implementación de la EBR, brindando poco margen de adaptación institucional para cumplir con las funciones que la EIB tiene pensado para las UGELes. También existen barreras institucionales informales que se manifiestan a través de las actitudes de los funcionarios públicos hacia la EIB, no se ha propiciado un ambiente que posibilite la adaptación de los funcionarios de la UGEL hacia la EIB. Ambas barreras institucionales influyen en la relación de la UGEL con las instituciones educativas de Turpo, con las que tiene una relación difícil, marcada por la desconfianza, la accidentada comunicación y la falta de un adecuado proceso de acompañamiento a las escuelas y sus docentes. La UGEL muestra un comportamiento de asedio hacia las instituciones educativas generándoles desconfianza. Además, se muestra poco compromiso de la UGEL por capacitar adecuadamente a los docentes en EIB y no hacer seguimiento a los avances o necesidades de las escuelas. Estas situaciones generan que la comunicación entre ambas entidades no sea fluida, dificultando aún más la implementación de la EIB.

Estas realidades de la EIB en el nivel central, con el diseño de la política, y en el nivel local, con el desempeño de instituciones locales, genera que la política no llegue a los docentes de la manera en que se había diseñado inicialmente. La poca atención que prestan las UGELes a la EIB sumada a la falta solidez en el diseño de la política (el uso “superficial” del término interculturalidad) genera que se implemente ineficientemente la política. Se permite así, una amplia discrecionalidad por parte de los docentes, quienes, sin gozar de las capacitaciones adecuadas, aplican la EIB de la manera que ellos consideran correcta de acuerdo con sus propias interpretaciones.

Es necesario dar cuenta que además de estos problemas, la EIB también

enfrenta problemas como la falta de presupuesto, la limitada adaptación del currículo escolar para las diferentes culturas (aspecto relacionado a la falta de incorporación del aspecto intercultural) y la limitada incorporación de las comunidades en la implementación de la política. En este contexto las ONGs y la cooperación internacional también cumplen un rol importante en su búsqueda de mitigar algunas deficiencias del Estado, intentan brindar capacitaciones y acompañamiento específicamente en EIB. Sus acciones van acorde a un concepto acotado de la interculturalidad que demuestran en sus planes de acción, en los casos de UNICEF y Saywa esta concepción busca el diálogo entre culturas y la preservación de saberes tradicionales. Dicha claridad en sus conceptos, aunque no se afirme que sean necesariamente los mejores, si contribuyen a aminorar las deficiencias del diseño de la política, estableciendo actividades específicas ajustadas a la interculturalidad. Además, su relación con las escuelas es mucho más fluida debido a que no está marcada por una relación de poder en que las UGELs tienen el poder de sancionar a las instituciones por el incumplimiento de alguna función. Esto facilita la comunicación entre ambas instituciones, lo que influye en los resultados que estas organizaciones puedan lograr. Sin embargo, las actividades de estas organizaciones no representan una solución definitiva para los problemas que enfrenta la EIB como política estatal, particularmente en un contexto rural andino. Esto es porque dichas actividades se limitan a una escala local, con acciones a pequeña escala y no aseguran su continuidad en el tiempo por la incertidumbre financiera a la que son vulnerables. Es decir, son actores inciertos y que aminoran parcialmente algunas deficiencias solo en las localidades de su interés, no se pueden ocupar de mitigar el problema a gran escala.

Igualmente, los padres de familia tienen un peso importante en este escenario. En el caso de Turpo se observa que hay un creciente interés de parte de los padres de familia jóvenes por que sus hijos aprendan en español, no en quechua. Tienen una percepción según la cual no consideran importante la EIB para el desarrollo de sus hijos, y parte de esta percepción se debe a que existen más oportunidades para los castellanohablantes en comparación a los quechuahablantes. Las oportunidades de desarrollo para las personas quechuahablantes no han mejorado, y consideran que es mucho más conveniente dominar el español. Esto muestra que el abandono histórico de parte del Estado aún no se ha disipado, aún ahora vulnera los derechos

de los pueblos indígenas, por ende, estas poblaciones tienen una mejor valoración del castellano frente al quechua.

En síntesis, se tiene un Estado que no hace lo suficiente para diseñar e implementar una política que representa una demanda histórica de poblaciones que han sido marginadas sistemáticamente. Pero además de eso, en los últimos años se le ha venido prestando incluso menos atención, recortando su presupuesto y flexibilizando requerimientos mínimos de calidad educativa en EIB. Así, se tiene un Estado que formalmente reconoce la importancia de la EIB y tiene políticas en su favor, sin embargo, las acciones que toma de cara a ese tipo de políticas reflejan una actitud contraria a lo establecido formalmente. Es más, aún no existe mecanismo alguno que garantice realmente la subsistencia de la EIB en el tiempo y con las condiciones necesarias. Da la impresión de que el Estado está prestando gradualmente menos atención a la EIB en todo sentido. Y puede tener sentido si se considera que desde un inicio la política fue diseñada desde una mirada vertical y sin considerar aspectos fundamentales de la política como la interculturalidad.

Todo lo anterior lleva a pensar algunas conclusiones. Primero, el Estado como institución resulta una máquina ineficiente. Es cierto que la parte normativa y legal es importante en el Estado, sin embargo, estos procesos terminan obstaculizando sus propias acciones y logro de objetivos en lugar de facilitarlos. El diseño de la política de EIB se ha formulado de manera muy ideal, es una política que nace desde el Estado central y ordenadamente va bajando a los demás niveles. Sin embargo, no contempla oportunidades de retroalimentación o de mejora continua en las que se establezca algún tipo de diálogo entre el Estado y los actores locales, principalmente los miembros de las instituciones educativas. Lo que se ha encontrado en la práctica es una política que una vez que llega a las funciones de los docentes no retorna más a los niveles más arriba en la jerarquía institucional. De manera que no existe un mecanismo para que las dificultades que enfrentan los docentes – o las buenas prácticas que pueden existir – no vuelven al Estado, ni siquiera a sus niveles más bajos como la UGEL.

Parte de esta falta de retroalimentación encuentra explicación en la deficiente articulación vertical entre los diversos niveles e instituciones del Estado. Es decir, parece haber una desconexión entre el MINEDU e instituciones como la UGEL. Esta

deficiencia al interior del Estado limita la eficacia de las políticas públicas que se diseñan desde el Estado central y son aplicadas lejos de este. Esta verticalidad con la que opera el Estado no es particular a las políticas educativas, pero da una idea de por qué algunas políticas son complicadas de aplicar al interior del país.

Segundo, en este trabajo se critica que la política de EIB se haya formulado de manera excesivamente vertical y sin considerar las perspectivas de los actores locales. La crítica se extiende a la implementación, que se ha pensado desde una perspectiva idealista que considera que asume un ciclo de políticas con etapas claramente diferenciadas. Sin embargo, a pesar de estas críticas es necesario reconocer que la política necesita que sus actores mantengan un orden al momento de implementar la EIB. Es decir, crear un ordenado flujo de información entre los actores. Así, lo primero se ha mencionado ya y es la comunicación entre los diversos niveles e instituciones del Estado, es decir la articulación institucional. Luego, es necesaria la comunicación provechosa entre el Estado y las instituciones educativas. En síntesis, para una buena implementación de la política es necesario que los actores involucrados mantengan buenas relaciones y comunicación entre ellos.

Mejorar las relaciones entre los actores antes descritas tienen el potencial de mejorar la calidad de los docentes. Ayudaría a priorizar capacitaciones en EIB a los docentes y a disminuir su amplia discrecionalidad, no porque sea algo negativo en sí mismo, sino porque demuestra que los docentes se encuentran en medio de una política a la que no saben bien cómo enfrentarse o cómo adoptarla. Y, al ser el rol de los docentes el más importante en el proceso de implementación de esta política, es necesario que dominen el tema y sepan realmente cómo implementarlo en las escuelas. Asimismo, las complicaciones que caracterizan la relación entre la UGEL y las instituciones educativas dan luces acerca de la falta de asistencia a estas últimas y ayudan a entender en cierta medida el papel que desempeñan las ONGs en el marco de la política de EIB, resalta además la fluidez que existe entre estas organizaciones y las escuelas. Finalmente, la relación entre la institución educativa – docentes y directores – y los padres de familia es de suma importancia porque permite difundir los objetivos de la EIB hacia la comunidad.

Lo que se acaba de mencionar da cuenta de lo importante que termina siendo la relación entre los actores involucrados en una política para la implementación de la

misma. Y es un aspecto de la implementación de políticas públicas que no se explora lo suficiente en la ciencia política. No se trata solamente de los intereses que tiene cada actor en la implementación o no implementación de la política en cuestión, sino que si se incorpora a la investigación las relaciones que existen entre estos actores a lo largo del proceso de implementación, comprender el desempeño de la política.

Tercero, es importante involucrar activamente a todos los actores implicados en la política. No solamente porque resulta útil para la implementación de la política, sino para rescatar un aspecto de la política que termina oculto en el proceso de implementación de la política, la interculturalidad. Se trata de una política intercultural que en la realidad no es proveída con herramientas de parte del Estado para incorporar los elementos interculturales. Este aspecto se implementa principalmente a discrecionalidad de los docentes. Así, gran parte de los esfuerzos realizados hasta la actualidad se han enfocado en el aspecto lingüístico y se reconoce positivamente que existan materiales escolares en todas las lenguas originarias, por dar un ejemplo. Sin embargo, es igual de importante la parte intercultural, de la cual no se pueden crear lineamientos o normativas específicas a cada cultura, sino que son los actores los responsables de incorporar adecuadamente el aspecto intercultural en la implementación de la política. Y para esto es necesario que se involucren a todos los actores, desde las comunidades hasta los funcionarios públicos.

Cuarto, el rol de actores externos como UNICEF y Saywa han sido y siguen siendo de apoyo a las escuelas, docentes y estudiantes. Buscan aminorar las deficiencias del Estado, lo que se traduce en capacitaciones, orientaciones para adoptar una perspectiva intercultural. Pero esto no significa que vayan a reemplazar al Estado, su limitada capacidad y alcance no les permitiría ocupar el espacio estatal.

Finalmente, y a manera de reflexión, es importante dar cuenta de que puede haber discusiones acerca de cómo debe ser una política de EIB pertinente que abarquen temas más allá de los descritos en esta investigación. Y es pertinente que esas discusiones tengan un espacio en el debate público. La EIB fue pensada de forma top-down, más como obligación por parte del Estado, que una iniciativa propia y responsable. La naturaleza política del origen de la EIB deja de lado elementos inherentes a la política como la interculturalidad o la inclusión de las comunidades, limitando así los esfuerzos en la producción de materiales escolares y preparación de

docentes. Formular e implementar una política de EIB que no dimensiona la importancia de estos componentes en su conjunto genera que la política atraviese por nivel y cantidad de problemas que ha venido teniendo desde su implementación.



Referencias bibliográficas

- Báez, J. (2008). Un análisis crítico del actual sistema internacional de cooperación al desarrollo. *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*, 8(2), 21–40.
- Beaumont, M. (1993). Las ONGDs en el Perú. Una propuesta para su estudio. *Debates En Sociología*, 18.
- Bermejo, L., Bermejo, S., & Maquera, Y. (2020). Procesos de educación intercultural y autosegregación indígena en los aimaras de Puno, Perú. *Revista Historia de La Educación Latinoamericana*, 22(34), 19–43.
- Bobadilla, P. (2016). Persistir en el intento: cambios y permanencias en la identidad y rol de las ONG fundacionales en el Perú 1990-2016. *Debates En Sociología*, 43, 93–128.
- Ccarampa, Y. (2019). El docente en zonas rurales para una educación de calidad en educación primaria del Perú [Tesis de bachiller, PUCP]. Repositorio institucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú <http://hdl.handle.net/20.500.12404/21579>
- Chiani, A. (2009). *La Cooperación Internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región* (J. Scartascini, ed.). Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Defensoría del Pueblo. (2011). *Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú* (Informe N° 152).
- Defensoría del Pueblo. (2013). *Avances y desafíos en la implementación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe 2012–2013* (Informe N° 163).
- Defensoría del Pueblo. (2016). *Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2021: Una política de Estado imprescindible para el desarrollo de los pueblos indígenas* (Informe N° 174).
- Desco. (2008). *El desarrollo y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)*.
- DEIB-DIGEIBIRA. (2015). *Plan nacional de Educación Intercultural Bilingüe*. Lima: Ministerio de Educación
- Francke, P. (2020). *Cuaderno de trabajo 447. El derecho a la educación intercultural bilingüe y la política fiscal en Perú*. Departamento de Economía – Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Instituto Peruano de Economía (2016). Resultados de la evaluación censal de estudiantes (ECE 2016). <https://www.ipe.org.pe/portal/resultados-de-la-evaluacion-censal-de-estudiantes-ece-2016/>
- Ley N° 28044. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 17 de julio de 2003.
- López, L. E., & Küper, W. (2000). *Documento de trabajo. La educación intercultural bilingüe en América Latina: balance y perspectivas*. Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

- Mendoza, I. (19 y 20 de noviembre de 2015). *Desarrollo rural y ONGs en el Perú (1980-2015): algunos puntos críticos y desafíos*. [Ponencia] Seminario Internacional sobre Desarrollo Rural en la Región Andina y Amazónica.
- Ministerio de Cultura. (2015). Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural. Lima: Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Educación. Viceministerio de Gestión Pedagógica. Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural. (2013). *Hacia una educación intercultural bilingüe de calidad: propuesta pedagógica*. Lima: Ministerio de Educación.
- Moina, I. (2019). Retos en la implementación de las políticas de EIB en la Institución Educativa Juan Pablo II N°50390 – Llaspay Huanquite Paruro – Cusco. [Tesis para optar el Título Profesional en Licenciado en Educación Primaria Intercultural Bilingüe]. Universidad San Ignacio de Loyola.
- Montero, C., & Uccelli, F. (2020). *Ruralidad y educación en el Perú. Ruralidad y lejanía en el Perú*. Lima: Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020: América Latina y el Caribe -Inclusión y educación: Todos y todas sin excepción.
- Neira, E., & Trapnell, L. (2004). *Documento de trabajo. Situación de la Educación Intercultural bilingüe en el Perú*. Banco Mundial y PROEIB-Andes.
- Osegueda, J. (2016). Cooperación internacional y desarrollo: Reflexiones críticas. *Revista Científica de FAREM-Estelí. Medio ambiente, tecnología y desarrollo humano*, 20(5), 92-98.
- Panfichi, A., Alvarado. (2010). Desconfianza y control: organizaciones no gubernamentales y política en el Perú. En M., Sorj, B. (Ed.), *En Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina*. (pp. 153 - 207). Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Pérez, V. (2013). *Documento de trabajo. La cooperación internacional al desarrollo y la evaluación de sus políticas: una aproximación teórica*. La Habana: Centro de Investigaciones de Economía Internacional
- Ponce, A. (2011). Estrategias para la Captación de Fondos de una ONG. [Tesis de maestría, UPANA]. Universidad Panamericana.
- Poole, D. (2008). Bien común y derechos humanos. *Persona y Derecho*. 59, pp. 97-133.
- Revilla, M., & Suárez, I. (2010). *Hacia una mayor eficacia de la cooperación internacional para la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina*. Costa Rica: FLACSO.
- Asociación “Centro de investigación y aplicación de la educación intercultural bilingüe y ecológica - Saywa (s.f.) *Nuestra Historia*. <https://saywa.org.pe/index.php/somos/history>
- Sorj, B. (2007). ¿Pueden las ONG reemplazar al Estado? *Nueva Sociedad*, 210, 126-

144.

- UNICEF. (2018). *Escuelas Amigas de las niñas y niños. Una escuela para aprender con alegría*. Lima: UNICEF.
- Valdivia, N. & Díaz, H. (2008). Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL. En Benavides, M. (ed.). En *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. (pp. 275-295). Lima: GRADE.
- Walsh, C. (2009). Interculturalidad crítica y educación intercultural. En *Seminario "Interculturalidad y Educación Intercultural"*. La Paz: Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello.
- Zavala, V., Mujica, L., Córdova, G., & Ardito, A. (2014). *Qichwasimirayku. Batallas por el quechua*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Zavala, V. (2007). La educación intercultural bilingüe en el Perú. *Avances y Desafíos de la Educación Intercultural Bilingüe en Bolivia, Ecuador y Perú*. CARE Perú; IBIS PP - Lima.
- Zavala, V., & Córdova, G. (2003). Volver al desafío: hacia una definición crítica de la educación bilingüe intercultural en el Perú. *Proeduca*, 5, 1–38.
- Zúñiga, M. (2008). *La educación intercultural bilingüe El caso peruano*. Buenos Aires: FLAPE.