

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



Gestión participativa en la implementación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe desde los actores de la comunidad educativa: el caso de la escuela asháninka "Juan Shanki Kamairoki" de Junín

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

Anicama Cárdenas, Daniela  
Fernanda

Asesor(es):

Ilizarbe Pizarro, Carmen  
Margarita


Lima, 2024

## Informe de Similitud

Yo, Ilizarbe Pizarro, Carmen Margarita docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesora de la tesis titulada Gestión participativa en la implementación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe desde los actores de la comunidad educativa: el caso de la escuela asháninka "Juan Shanki Kamairoki" de Junín de la autora Anicama Cárdenas, Daniela Fernanda dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 14%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 03/07/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis, 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, 05 de julio del 2024

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Ilizarbe Pizarro, Carmen Margarita</u>	
DNI: 10551081	Firma 
ORCID: 0000-0002-4917-2896	

## Agradecimientos

En primer lugar, quisiera agradecer al equipo docente y directivo de la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”, quienes me abrieron las puertas de la escuela y me compartieron sus experiencias. En particular, apreciar el apoyo de la subdirectora Zulamith Camacho, quien fue mi guía y acompañante durante el proceso de trabajo de campo en la escuela y la comunidad. De la misma forma, agradecer a la comunidad de Huacamayo pues me recibieron de manera cálida incluso siendo una persona foránea que estuvo unos pocos días en sus tierras. El trabajo que realizan tanto los/as docentes como los habitantes de la comunidad son la razón por la cual este país, de una forma u otra, tiene futuro.

Junto a ellos, agradecer a mi asesora, Carmen Ilizarbe, quien durante todo el proceso de tesis me ayudó con sus comentarios y recomendaciones, en especial durante el trabajo de campo. A mi grupo de amigos en Sociales, que son tantos que no podría empezar a nombrar a cada una. Una especial mención para Mafer y mis amigas de ciencia política, que siempre me animaron y levantaron el ánimo cuando me enfrentaba a momentos súbitos de bloqueo mental. Gracias por estar ahí siempre.

También quisiera agradecer a mi mamá, pues sus historias como docente fueron las principales motivaciones para centrar mi tesis en la educación y la revalorización del trabajo de los docentes rurales del país. A mi hermana Marcela, que leyó cada uno de mis pequeños avances de tesis, me ayudó y contuvo desde la distancia como nadie. Finalmente, dedicar esta tesis a mi papá, quien me acompañó y me acompañará siempre en el corazón

## Resumen

La participación de los pueblos indígenas en las políticas públicas en el Perú se ha incrementado en los últimos tiempos, siendo la educación un ámbito donde este grupo ha estado particularmente involucrado. En ese sentido, la presente investigación busca identificar la forma en cómo los actores de la comunidad educativa implementan el componente participativo de la Política de Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Para ello, se realizó un estudio de caso en la institución educativa bilingüe “Juan Shanki Kamairoki”, ubicada en una comunidad asháninka de la región de Junín. Partiendo del análisis de los documentos de gestión de esta institución educativa y de entrevistas semi estructuradas al equipo docente, directivo y líderes de la comunidad, se identificaron los roles y los mecanismos empleados por cada uno de ellos. Como hipótesis, se plantea que los actores desarrollan estrategias variadas para el componente de gestión participativa, generando contradicciones en la implementación de la misma. Los mecanismos propuestos en ocasiones no corresponden con lo planteado en los documentos de política debido a dos posibles factores. Primero, el tipo de labores que tiene cada actor dentro de la escuela termina por definir la coordinación multi actor. Segundo, la existencia de actores con un nivel de agencia relevante e intereses diversos respecto a los temas a abordar en la participación. Se argumenta que, durante la etapa de la implementación, se evidencian las condiciones y las capacidades de los actores involucrados en la gestión participativa de la IEB. Así, los dos factores generan efectos positivos y negativos para la formación un mecanismo de administración conjunta que corresponda a las características de la comunidad nativa y de la escuela.

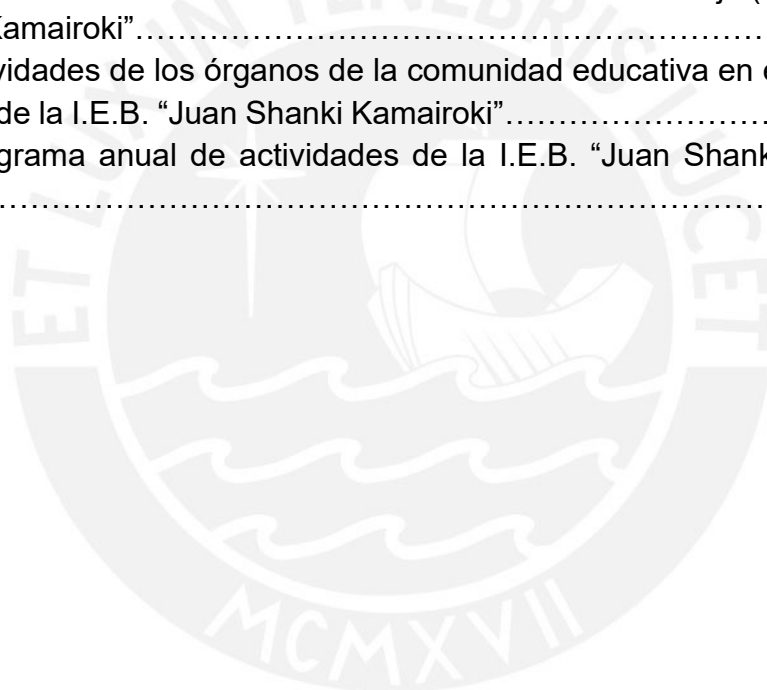
Palabras clave: implementación, política educativa, burocracia de la calle, burocracias intermedias, interculturalidad, gestión participativa

## Índice

Introducción.....	01
Capítulo 1: Educación intercultural bilingüe y diálogo intercultural en las políticas públicas.....	05
1.1. Diversidad cultural y nociones de cultura .....	05
1.1.1. Discusiones conceptuales sobre multiculturalismo e interculturalidad desde los pueblos indígenas.....	05
1.1.2. Interculturalidad y enfoque intercultural en la educación.....	10
1.2. Revisión de políticas públicas interculturales en el Perú.....	13
1.3. Políticas educativas hacia pueblos indígenas.....	19
1.3.1. La Política de Educación Intercultural Bilingüe a lo largo del tiempo.....	19
1.4. Estudios sobre la implementación de políticas públicas.....	22
1.4.1. Brechas de implementación: enfoques y estudios de caso.....	23
1.4.2. Actores intermedios en la etapa de implementación de políticas públicas.....	28
Capítulo 2: Gestión participativa de escuelas interculturales bilingües dentro de los documentos de política.....	33
2.1. Gestión participativa en los documentos de la Política de Educación Intercultural Bilingüe (EIB).....	33
2.2. Gestión participativa en los documentos de la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”.....	40
2.2.1. La I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”.....	40
2.2.2. Participación en la comunidad en los documentos de gestión de la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”.....	41
Capítulo 3: Dinámicas multi actor en la gestión participativa de la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”.....	56
3.1. Contexto territorial de la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”.....	56
3.2. Implementación de la gestión participativa en la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”.....	58
3.2.1. Interacción y roles de los actores de la comunidad educativa vinculados a la gestión de la escuela.....	59
3.2.2. Estrategias de participación en la escuela desarrollados por actores de la comunidad educativa.....	66
3.2.3. Aspectos que intervienen en la participación de los actores de la comunidad educativa en la escuela.....	72
Conclusiones.....	80
Referencias bibliográficas.....	83

## Índice de cuadros

Cuadro 1: Elementos de la gestión participativa en la Política sectorial de Educación Intercultural Bilingüe.....	35
Cuadro 2: Elementos de la gestión participativa en el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (2016-2021).....	36
Cuadro 3: Elementos de la gestión participativa en el Modelo de Servicio Educativo Intercultural Bilingüe.....	37
Cuadro 4: Roles de equipo docente y directivo según el Modelo de Servicio Educativo Intercultural Bilingüe (MSEB).....	39
Cuadro 5: Análisis FODA de la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”.....	42
Cuadro 6: Roles del equipo docente y directivo según el Proyecto Educativo Institucional (PEI) de la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”.....	44
Cuadro 7: Diagnóstico de la comunidad en el Plan Anual de Trabajo (PAT) de la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”.....	48
Cuadro 8: Actividades de los órganos de la comunidad educativa en el Plan Anual de Trabajo (PAT) de la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”.....	50
Cuadro 9: Programa anual de actividades de la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki” en 2023.....	52



## Índice de gráficos

Gráfico 1: Elementos de gestión participativa en los tres documentos que respaldan la Política de Educación Intercultural Bilingüe (EIB).....	38
---	----



## Introducción

La educación intercultural bilingüe (EIB) constituye una de las modalidades educativas más recientes impulsadas desde el Estado. A través de la Política de EIB establecida en el año 2011, la EIB en Perú se institucionalizó a nivel nacional teniendo en cuenta la diversidad cultural y étnica de los estudiantes de regiones amazónicas y andinas. Sin embargo, el proceso de implementación no está exento de avances y contramarchas que dinamiza el escenario para todos los actores involucrados. La situación es aún más compleja en contextos interculturales, donde la intervención de directores y docentes involucran un contacto con comunidades indígenas y sus distintas formas de organización.

Un estudio de las dinámicas de la denominada “comunidad educativa” es particularmente relevante en el caso de la Política de EIB, pues la misma plantea hacia 2021 una mayor articulación de la escuela con las dinámicas de la comunidad y una colaboración más estrecha con figuras importantes en tales contextos (Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, 2016). De tal forma, la Política se desarrolla en las denominadas “zonas marrones” (O’Donnell, 1993), donde la ausencia de efectividad territorial y funcional del Estado sobre sectores sometidos a su competencia como el área educativa empuja a otros actores a intervenir. En ese sentido, el rol de la comunidad educativa local ayuda a determinar la calidad de la gestión educativa en medio de un planeamiento estratégico que formalmente contempla una mirada participativa, pero que en la práctica se enfrenta a una estatalidad obstaculizada por factores vinculados a las características de la escuela, la comunidad donde opera o las personas que la habitan.

Debido al alto nivel de complejidad y profundidad que requiere este análisis, se realizará un estudio de caso en la Institución Educativa Bilingüe n°31267 “Juan Shanki Kamairoki”. Esta escuela se encuentra ubicada en la comunidad rural asháninka llamada Huacamayo, en la región de Junín, provincia de Chanchamayo y distrito de Perené, y pertenece a la UGEL de Pichanaki. La particularidad de esta institución educativa radica en su carácter intercultural, pues sus habitantes provienen tanto del pueblo indígena amazónico ashaninka como de comunidades andinas. La convivencia entre ambas culturas va de la mano con la creciente influencia de la cultura occidental personificada en los docentes y directora provenientes de varias ciudades de la región y la constante comunicación con las zonas urbanas cercanas a la comunidad. Estos



dos elementos permitirán identificar los detalles de las zonas grises en la implementación de la gestión participativa en el marco de escuelas interculturales y mayoritariamente rurales, así como las soluciones que los variados actores de tal comunidad plantean para su contexto específico.

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

Por su parte, se consideró apropiado examinar como caso de estudio una escuela de revitalización cuyo idioma es el ashaninka. Esto pues las investigaciones sobre implementación de políticas educativas interculturales analizan en su mayoría a instituciones que enseñan el quechua como lengua originaria. Asimismo, recién en 2016 se inició a recolectar información sobre el estado de la implementación de la EIB en escuelas ashaninka. Así, por ejemplo, la Evaluación Censal de Estudiantes de ese año evaluó por primera vez los logros de aprendizaje de los estudiantes pertenecientes al pueblo indígena ashaninka. Junto con la necesidad de llenar el vacío en la literatura, la investigación se centra en la región de Junín pues esta concentra más de la mitad de los setenta y tres mil hablantes de ashaninka en el Perú (INEI, 2017). Al ser el tercer idioma más hablado del país tras el quechua y el aimara, ahondar en las experiencias educativas que recientemente se han implementado responde a la importancia que la comunidad ashaninka tiene a nivel nacional, y específicamente en la región de Junín.

Es por ello que el presente estudio busca determinar en qué medida los actores influyen en el proceso de implementación de la gestión participativa. Así, se formula la siguiente pregunta de investigación: ¿de qué manera se gestiona la dimensión participativa de la Política de EIB en la comunidad educativa de la IEB “Juan Shanki

Kamairoki". Para responder esta interrogante, se ha propuesto explicar las características de la implementación del componente participativo a partir de tres preguntas específicos. La primera, centrada en identificar cuáles son los roles y la interacción que tienen los actores de la comunidad educativa de la IEB. La segunda, orientada a caracterizar los mecanismos y estrategias diseñadas por la comunidad educativa para implementar el componente participativo. Finalmente, la última pregunta se centra en analizar los factores que facilitan y/o dificultan la gestión coordinada entre docentes, directores y padres de familia

Para identificar las dinámicas que direccionan la dimensión participativa de la Política de EIB, se llevó a cabo un análisis de dos fuentes. Por un lado, la revisión de los documentos normativos de gestión de la EIB en dos niveles: los documentos que respaldan la Política de EIB a nivel nacional, y los documentos elaborados por la propia institución educativa. Por otro lado, se realizaron entrevistas semi estructuradas a los tres actores involucrados en la implementación: el equipo docente, el equipo directivo, los líderes de la comunidad y los padres de familia. En el caso de los docentes de primaria se recogió el testimonio de un tutor bilingüe y dos tutoras monolingües, mientras que la directora y la subdirectora de la institución educativa formaron parte del equipo directivo entrevistado. Por su parte, el jefe de la comunidad y una de las madres de familias participaron de las entrevistas en calidad de representante y miembro de la comunidad respectivamente. Finalmente, se incluirán algunas citas brindadas por una ex especialista de primaria de la UGEL Pichanaki a modo de verificar lo afirmado por docentes y directora.

Al analizar información documental y empírica a la vez, se busca evidenciar la porosidad en las relaciones multi actor durante la realización de la gestión participativa. Así, se logrará caracterizar posibles brechas o estrategias alternativas de implementación del componente participativo de la educación intercultural bilingüe a nivel micro.

El documento de tesis se organiza en tres capítulos. En el capítulo I se presenta el marco teórico utilizado para referenciar el estudio de la interculturalidad y la implementación de las políticas públicas, incluyendo también un recuento de la historia de las políticas públicas dirigidas hacia los pueblos indígenas en el Perú. Por su parte, en el capítulo II se desarrolla el análisis de los documentos de gestión de la Política de Educación Intercultural Bilingüe y de la institución educativa elegida como caso de estudio, tomando como referencia los contenidos referidos a la participación de la

comunidad. Adicionalmente, en el capítulo III se examina la información recogida a través de las entrevistas a los miembros de la comunidad educativa como parte del trabajo de campo. Como sección final, se presentan las principales conclusiones de la investigación basándose en los objetivos de investigación planteados.



## Capítulo 1: Educación intercultural bilingüe y diálogo intercultural en las políticas públicas

En este capítulo abordamos la problemática de las políticas públicas interculturales, específicamente en el diálogo intercultural centrado en el campo de la educación intercultural bilingüe. El capítulo se organiza en cuatro secciones. En primer lugar, se examinan algunas de las perspectivas teóricas que definen el concepto de cultura y cómo se aplican a la educación tomando como referencia el caso de la diversidad étnica, es decir de las culturas occidentales y originarias. En segundo lugar, se adopta una perspectiva más vinculada a las políticas públicas hacia los pueblos indígenas partiendo de un recuento de los principales sectores que cuentan con intervenciones desde un enfoque intercultural. En la tercera sección se caracterizan específicamente las políticas educativas orientadas a los pueblos indígenas a lo largo del tiempo. Finalmente, en la cuarta sección se desarrollan estudios sobre la implementación de políticas públicas que abordan sus brechas y el rol de los actores involucrados en ellas.

### 1.1. Diversidad cultural y nociones de cultura

Existen numerosas teorías y enfoques que abordan la cultura en sus múltiples campos. En esta tesis nos centraremos en un marco que sirva para la comprensión de las políticas interculturales, en particular en el campo educativo. Por ello, el objetivo general de esta subsección es presentar a detalle los conceptos de multiculturalidad e interculturalidad desde una perspectiva teórica y su aplicación en el campo de las políticas educativas en contextos culturalmente variados. Esta discusión permitirá analizar cómo se incluye el componente de gestión participativa en los documentos de gestión de la escuela seleccionada.

#### 1.1.1. Discusiones conceptuales sobre multiculturalismo e interculturalidad desde los pueblos indígenas

La cultura ha sido un concepto abordado desde múltiples enfoques. Una

propuesta en particular sugiere pensar la cultura desde una perspectiva semiótica, es decir centrar el análisis en las interpretaciones que los individuos manejan. Siguiendo tal énfasis, la cultura es entendida como un entramado de significados que se encuentran reflejados en las características presentes dentro de un grupo humano (Geertz, 1987). Tales características responden a ideas, símbolos, conocimientos, valores o prácticas que ilustran una forma específica de entender el mundo. De forma inversa, los individuos interpretan los arreglos que componen su cultura y los usan para informar sus prácticas y acciones. Entonces, la cultura expresa un esquema de pensamiento que asigna significados particulares al mundo que rodea a sus miembros.

En la misma línea, Ardito, Tubino y Heise (1994) definen la cultura como “un conjunto de formas y modos adquiridos de concebir el mundo, de pensar, de hablar, de expresarse, percibir, comportarse, organizarse socialmente, comunicarse, sentir y valorarse a uno mismo en cuanto individuo y en cuanto a grupo” (p. 7). Según lo anterior, la cultura tiene un sentido colectivo, pues es en la interacción con otros que los hábitos y las costumbres se forman y se convierten cotidianas. El último punto es clave, pues implica considerar la cultura no solo como un esquema de significados sino también como una categoría relacional en donde los grupos humanos vinculan la estructura de pensamiento que sostienen.

Como producto de lo anterior, los autores resaltan el ímpetu entrópico de las culturas. El término describe un impulso de constante renovación en los mecanismos usados para el sostenimiento de las culturas en el tiempo. Uno de estos mecanismos es la interacción. En ella, el individuo construye parte de su identidad individual y la complementa con la identidad colectiva, la cual hace referencia a las creencias que le da un sentido de pertenencia. Tal como menciona Vich (2005), las identidades son variadas, pero pueden yuxtaponerse entre sí. Las identidades se encuentran en constante movimiento e incluso entran en contradicciones debido a su carácter relacional. Al depender de la interacción con otras, las identidades culturales son producto de múltiples formas de contacto y relaciones de poder que traen consigo en determinado contexto. Así, en lugar de ser pensada como una categoría “pura”, la cultura asume una forma “mixta” a partir del vínculo que establece con otras.

En ese sentido, los estudios contemporáneos sobre culturas resaltan su carácter dinámico y el constante intercambio que establecen entre sí. A pesar de ello, las políticas públicas implementadas por los Estados durante el siglo XX han estado

basadas en una concepción distinta: el multiculturalismo. Por un lado, un punto en común de esta concepción con la concepción semiótica de cultura aborda la dimensión dual de las culturas. Tubino (2002) resalta que una consideración del multiculturalismo pasa por reconocer el enraizamiento de las identidades individuales en una tradición cultural particular. En esa línea, es imposible desarraigar al individuo de una identidad colectiva que es única en comparación a otras y lo hace, por ende, distinto frente a todos los demás. Por otro lado, sin embargo, el multiculturalismo no se centra en las cargas significativas que los grupos humanos adscriben, sino en las características que los hacen diferentes. Así, se trata de un modelo que constata la existencia de culturas diversas desde el respeto, el reconocimiento a la diferencia y una actitud tolerante.

Al pensar las identidades como contrapuestas, el multiculturalismo tiene una concepción estática de las culturas. Este enfoque considera que el intercambio con otros genera una alteración nociva para las características intrínsecas de cada cultura. En su análisis, las culturas deben ser “salvadas” del proceso de disolución producido por la creciente diversidad dentro de las sociedades (Grillo, 2017). Para evitar ello, se propone la convivencia, pero no la vinculación efectiva con grupos culturales distintos al propio. Entonces, el multiculturalismo concibe la invariabilidad de las culturas como un requerimiento para pensar en una coexistencia equilibrada de identidades en un mismo territorio.

En resumen, el multiculturalismo hace referencia a la coexistencia en un mismo espacio geográfico de diferentes culturas o grupos culturales que no necesariamente desarrollan vínculos o relaciones de intercambio. Tomando como punto de partida esta concepción sobre la cultura, surgen las políticas de la diferencia, las cuales aplican el principio de la diferencia (Kymlicka, 1996). Su objetivo es adaptar y facilitar el acceso de los grupos sociales excluidos al espacio público mediante mecanismos exclusivamente aplicables a ellos. Una vez incluidos, se busca que estos grupos desarrollen estrategias transformadoras que favorezcan al resto de grupos discriminados.

Si bien el multiculturalismo ha propiciado la implementación de mecanismos de participación hacia grupos marginados y el ingreso de sus demandas en la esfera pública, surgieron voces que cuestionaron las implicancias de las políticas de diferencia. Uno de ellos es su impacto en la constante tensión entre derechos individuales y colectivos. En un contexto democrático, encontrar un balance entre

ambos se complica cuando la elección de una de las identidades implicaría la pérdida o el daño a la otra. Otra objeción al modelo es la simplificación que aplica a las múltiples diferencias culturales. El multiculturalismo no se centra específicamente en un grupo en particular, sino incluye la diversidad de toda naturaleza y origen. Sin embargo, el caso de las reivindicaciones indígenas es particular pues se sustentan en un hecho específico: se tratan de culturas que se desarrollan en paralelo con otras culturas europeas hegemónicas y, tras el contacto con ellas, se han convertido en subalternas (Barabas, 2014). En ese sentido, el caso de los pueblos indígenas supone una tipología que requiere un marco de análisis distinto.

La presencia de varias culturas en un mismo espacio da pie a una reflexión sobre qué tipo de relaciones establecen entre sí. A lo largo de la historia, esta interacción ha adquirido formas variadas como, por ejemplo, procesos de influencia, adaptación o aprendizaje. Una de las formas más discutidas en décadas recientes es la interculturalidad. Según tal perspectiva, las culturas establecen intercambios constantes entre sí, lo cual no solo les otorga un carácter cambiante sino también complementario. En este caso, las características de una cultura asumen formas distintas a medida que se consolida una dinámica de contacto entre grupos culturales en un contexto de diversidad (Barabas, 2014). En lugar de definir límites entre las culturas, la interculturalidad busca integrarlas a partir procesos de interacción basados en códigos de reciprocidad y enriquecimiento mutuo.

Con ello, la interculturalidad se puede definir como el proceso de intercambio, diálogo y aprendizaje que busca generar relaciones de equidad entre diversos grupos étnicos. Tales grupos comparten un espacio a partir del reconocimiento y valoración positiva de sus diferencias culturales. En esa línea, Abdallah-Pretceille (2006) resalta el desarrollo de un razonamiento basado en el aprendizaje con respecto a la relación con el entorno y quienes lo ocupan. Es decir, la interculturalidad supone ir un paso más allá de la tolerancia: implica reconocer a los otros como interlocutores válidos y a partir de ello establecer relaciones de intercambio horizontales. Tal reconocimiento va de la mano con el rechazo a la homogenización y el fomento de identidades pluriculturales.

Cabe mencionar un aporte fundamental de la interculturalidad que lo diferencia del multiculturalismo: la inclusión de las relaciones de subordinación e hibridación entre culturas. Siguiendo a Zúñiga y Ansión (1997), previo al diálogo, existen culturas ubicadas en una situación de inequidad que dificulta su acceso a un

intercambio igualitario. El ejercicio de una autonomía colectiva e individual en condiciones similares a sus pares pertenecientes a la cultura dominante es afectado por las relaciones asimétricas que existen entre sí. La interculturalidad aborda, entonces, las condiciones bajo las cuales las culturas interactúan o dialogan.

Este es el caso de los pueblos indígenas, quienes se han enfrentado a amenazas violentas a sus identidades individuales y colectivas. Frente a los procesos de desposesión, exclusión, invisibilización y marginalización, los pueblos indígenas han construido lo que Tubino (2016) denomina como identidades de resistencia. Estas se caracterizan por ser reactivas, pues son desplegadas tras una acción o comportamiento inicial de parte de los *otros* que ponen en riesgo la propia cultura. Como respuesta a tal perturbación, los pueblos indígenas niegan la otredad y reafirman su identidad. En lugar de ser un mecanismo de defensa temporal, esta identidad es una característica constitutiva de los pueblos indígenas debido a las constantes amenazas a las cuales han estado sujetos históricamente. En muchas ocasiones, las identidades indígenas han recurrido a la atomización -es decir, evitar el intercambio- para así prevenir el recrudescimiento de las condiciones que los ubican en una posición de desventaja. En otras palabras, en el marco de la interculturalidad, la permanencia de condiciones asimétricas perpetúa diálogos verticales entre culturas o, en su defecto, imposibilita la propia existencia de relaciones de intercambio.

Adicionalmente, Tubino (2016) menciona que la interculturalidad como categoría de análisis se puede entender desde tres dimensiones. Primero, la dimensión normativa describe una visión idealizada que lo que debe ser la interculturalidad. En ella, sobresale una aspiración utópica donde la interacción entre culturas esté basada en el diálogo igualitario y el reconocimiento de todas las expresiones culturales. Segundo, la dimensión factual aborda la forma en cómo las culturas se relacionan de forma efectiva. Teniendo en cuenta las prácticas excluyentes que caracterizan el espacio social, esta dimensión analiza las prácticas discriminadoras replicadas en el tiempo. Tercero, la interculturalidad política que incide sobre las relaciones entre culturas recoge las estrategias planteadas para transformar la interacción desde múltiples ángulos. Desde el lado del Estado, ellas abordan las condiciones bajo las cuales se despliegan los vínculos entre identidades culturales. Según el contexto, es posible identificar distintas dimensiones de interculturalidad en el discurso y/o la práctica de los grupos culturales.

En las últimas dos décadas, el concepto de interculturalidad ha sido adoptado



dentro de la elaboración de políticas públicas con algunas dificultades. Tal como sucede con las identidades de resistencia, la exclusión histórica que muchas culturas subalternas han sufrido repercute negativamente sobre la construcción de una identidad dialogante (Vich, 2005). La disputa entre culturas afecta la construcción de una interculturalidad que no solo hace referencia a la tolerancia sino, especialmente, a las prácticas y relaciones cotidianas que establecen los individuos entre sí. En situaciones donde no es posible generar espacios de interacción, el componente de equidad propio de la interculturalidad no logra desarrollarse. Por ello, la apertura al diálogo debe ser el primer paso para lograr un objetivo más ambicioso: el cuestionamiento de las relaciones asimétricas y su deconstrucción colectiva de parte de todos los grupos culturales, tanto hegemónicos como subalternos.

#### 1.1.2. Interculturalidad y enfoque intercultural en la educación

Los Estados iniciaron a valorar positivamente la diversidad cultural a partir de la politización del tema cultural a nivel global e interno. La activación de organizaciones indígenas, afroamericanas y organismos internacionales generaron cambios políticos de tipo constitucional, como el reconocimiento de la diversidad étnica especialmente en países andinos (Ferrão, 2013). A la par, también impulsaron reformas orientadas a adaptar culturalmente los servicios y las políticas públicas brindadas por el Estado. Durante tal contexto, la discusión teórica sobre interculturalidad ha sido aterrizada, particularmente, en políticas educativas dentro de contextos de diversidad cultural. La educación actual responde a un modelo cultural que busca abordar las demandas de equidad y una ciudadanía inclusiva (Villalta, 2016). La educación intercultural se ubica en tal necesidad, y desarrolla su labor en las sociedades actuales caracterizadas por una creciente multiculturalidad

Siguiendo a Bleszynska (2008), la educación intercultural puede ser pensada a partir de dos dimensiones. Por un lado, como una dimensión de identidad que aborda las relaciones dentro y entre los grupos en un espacio de interacción como lo es la escuela. Tal dimensión implica una constatación de la diferencia entre grupos culturales para, a partir de ella, construir una identidad colectiva e individual. Por otro lado, la educación intercultural es parte de un proyecto político donde los Estados afirman sus intenciones y el horizonte de convivencia social al cual buscan llegar a

través de las prácticas educativas. Según esta dimensión ético-política, la educación intercultural no es neutral pues busca materializar una forma específica -y elegida- de convivencia en un contexto determinado. Es decir, la enunciación debe ir de la mano con un conjunto de acciones para hacer realidad un modelo de sociedad particular. Por ello, la educación intercultural como proyecto político puede suponer mantener las relaciones culturales tal como están, modificarlas gradualmente o transformarlas completamente hacia un esquema de correlación de fuerza distinto.

En la región latinoamericana, las relaciones entre grupos culturales están influenciadas por el legado colonial estamental. Mientras que en Europa su creación se dio tras la llegada de migrantes, en América Latina la educación intercultural se ha vinculado con los planteamientos de la educación a pueblos indígenas. Tal como menciona Díez (2004), las estrategias interculturales se encuentran enmarcadas dentro de procesos sociohistóricos de disputa y fuerzas que han ubicado a las culturas indígenas en una posición subalterna. En lugar de reforzar una perspectiva asimilacionista que buscaba civilizar a los pueblos indígenas a través de la educación, se introduce una mirada pluricultural que valora la identidad étnica por sí misma. En ese sentido, la educación intercultural surge como una alternativa a las políticas de aculturación dominantes hasta el siglo XX.

El nuevo modelo educativo intercultural incorpora al bilingüismo como un elemento constitutivo de la educación. A mediados de la década de 1980, toma fuerza la construcción de una identidad indígena que exige una mayor coordinación entre escuelas y equipo docente con formación intercultural (Ferrão, 2013). En esa línea, se desarrollan los primeros programas educativos no formales que proponen modificaciones del sistema escolar a partir de la diversidad sociocultural y el contexto en el cual los estudiantes viven. Los procesos pedagógicos son vinculados por primera vez con los procesos culturales que forman parte de la identidad de los estudiantes y, por ende, adquieren relevancia en el aprendizaje. En este nuevo marco educativo, se busca que los estudiantes aprendan mutuamente a partir de la interacción respetuosa en un universo cultural que marca el proceso educativo.

Debido a lo anterior, la educación intercultural incorpora también las expresiones culturales de la población indígena. Entre las distintas propuestas para replantear el sistema educativo se encuentra la reestructuración del modelo de conocimientos. Corbetta et al (2018) mencionan que, frente al modelo hegemónico de saber occidentalizado, se incluyen contenidos propios de los esquemas de

pensamiento indígenas como una forma de diversificar las prácticas educativas en contextos pluriculturales. El desarrollo de competencias interculturales ocupa un lugar central en la reforma educativo intercultural, pues recogen un conjunto de habilidades, conocimientos y actitudes que permiten a una persona comunicarse e interactuar apropiadamente con personas de diferentes culturas. Entre ellas, pensar en formas alternativas de concepciones de la vida, el desarrollo, la vida en sociedad y la relación con la naturaleza son adiciones que desafían un enfoque hegemónico de la enseñanza y transitan hacia un entendimiento positivo de la diversidad cultural y las prácticas adscritas a ellas.

La implementación de estas políticas, sin embargo, no se encuentra exentas de contradicciones y tensiones. Por un lado, la interculturalidad es tratada como un contenido específico en lugar de un eje transversal. El manejo abstracto en la aplicación de la interculturalidad se refleja en el abordaje de los saberes como conocimientos cerrados, un planteamiento que no refleja las interpretaciones y valoraciones de la realidad que cada cultura sostiene (Diez, 2004). Este componente llamado modalidad intercultural hace referencia entonces un tipo de educación brindada en un contexto muy particular y sobre una población específica como una medida compensatoria. Las interacciones entre personas -un componente clave en la concepción de interculturalidad- son dejadas de lado, lo que aísla la educación intercultural y dificulta el intercambio con otras áreas.

Frente a ello, la inclusión de modelos de conocimiento indígenas debe darse a través de una estrategia adicional. Junto con su operacionalización como una modalidad educativa, Corbetta et al (2018) sostienen que la interculturalidad en la educación requiere de un enfoque intercultural, el cual aborda la totalidad del sistema educativo y se presenta como un elemento transversal que involucra todos los niveles, modalidades y contenidos existentes. Ambos conceptos se complementan entre sí: mientras que la interculturalidad como modalidad recoge las reglas formales que posibilitan su aplicación en los pueblos indígenas, el enfoque intercultural deconstruye las relaciones asimétricas que caracterizan a toda la sociedad en su conjunto.

Asimismo, los Estados despliegan estrategias educativas con enfoque intercultural centradas en la ruralidad. La desvinculación del sistema educativo en general ha generado una atomización de la EIB frente a otras propuestas en otros sectores. Con ello, no solo restringen la aplicación de un intercambio y aprendizaje entre culturas y poblaciones sino también imposibilitan algunas de las cuestiones

sobre las cuales los pueblos indígenas consideran que se deben trabajar. Entre ellas, López (2006) destaca la necesidad de expandir la educación intercultural a contextos urbanos a raíz de la presencia indígena en grandes ciudades y extender el enfoque a hispano hablantes con el fin de sensibilizarlos sobre la diversidad cultural con la que interactúan. Ambas propuestas presentan la educación como un espacio a través del cual es posible realizar una transformación mayor. La interculturalidad en la educación es solo uno de los ámbitos que propiciarían cambios en la relación dentro de la sociedad y el Estado hacia los pueblos indígenas. Así, se busca que la interculturalidad trascienda el sector educativo y sea parte de un proyecto político macro.

Para López (2006), al centro de la cuestión intercultural en la educación se encuentra el “posicionamiento de estos individuos respecto a las sociedades indígenas, sus manifestaciones culturales y lingüísticas, y, sobre todo, con la condición de subalternidad y opresión que marca su devenir” (p. 238). Es decir, el accionar de los actores de la educación intercultural bilingüe varía a partir de su rol para con la tarea intercultural que emprenden. En los casos donde se privilegia el desarrollo técnico y la formación profesional, se trata de actores que se posicionan desde y para con el Estado. Al contrario, cuando junto a lo anterior los actores desarrollan también sus habilidades culturales y rescatan una mirada crítica de las relaciones asimétrica, se posicionan desde y para con el movimiento indígena. En otras palabras, la conciencia de los actores frente a las relaciones entre grupos culturales explica la forma en que materializan la educación intercultural.

## 1.2. Revisión de políticas públicas interculturales en el Perú

Las políticas públicas son resultado de un entramado de actores con intereses y visiones distintas que participan en el diseño, la formulación y la implementación de las decisiones tomadas (Aguilar, 1992). En un contexto democrático, lo anterior implica que tanto el Estado como la sociedad civil intervienen durante el proceso de toma de decisiones. En ese sentido, las políticas públicas orientadas a pueblos indígenas pueden ser vistas como una de las formas en que el Estado interactúa con este grupo humano en particular. Sin embargo, en el caso latinoamericano los Estados construyeron proyectos políticos de forma elitista, sin incluir a coaliciones de

individuos marginados de la comunidad política. Siguiendo a Meentzen (2007), el legado colonial basado en una estructura jerárquica se asienta en los Estados latinoamericanos bien entrado el periodo republicano, y la forma principal de marcar límites entre los individuos fue el racismo. El Perú no fue una excepción a esta tendencia.

Al respecto, se pueden identificar tres momentos en la postura del Estado peruano frente a los pueblos indígenas. Un primer momento es el del desconocimiento, donde no se mencionaba a esta población en ninguna normativa sea de forma implícita o explícita. Con ello, se invisibilizaba no solo sus problemáticas sino también su existencia como sujetos políticos. En un segundo momento, el Estado los incorporó desde una óptica asimilacionista. La élite política identificó la “cuestión indígena” como un problema a resolver en el Perú, y concluyó que los pueblos indígenas debían adaptarse a las prácticas occidentalizadas para ser considerados ciudadanos. En esa línea, se desarrollaron proyectos nacionales de corte tutelar donde el Estado imponía condiciones culturales que, en caso no se cumplieran, terminaban por “otrorizar” a esta población (Gonzales, 2015). Al mismo tiempo, persistieron algunas instituciones de corte servil como el tributo indígena y el régimen de las haciendas que evidenciaban su situación de explotación.

En un tercer momento encontramos el reconocimiento más esencial para la población indígena, el cual se inició hace pocas décadas con la universalización del voto en 1980. Previo a tal hito, los analfabetos -que en gran parte estaban conformados por indígenas- se encontraban excluidos de la comunidad política a nivel formal e informal. Es a partir de la década de 1980 en que los indígenas son reconocidos por el sistema legal como ciudadanos con plenos derechos políticos. De forma simultánea, se gesta una corriente étnica a nivel global con una agenda orientada hacia la resolución de problemas de los pueblos indígenas (Meentzen, 2007). Esto se expresó en algunos hitos, como la inauguración de una comisión de trabajo sobre temas indígenas en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la proclamación del primer decenio de los pueblos indígenas entre 1995 y 2004. Junto a ello, se situó la agenda indígena a través de la aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a decidir sobre su propia forma de vida, asumir el control sobre sus instituciones y tierras, y emprender una forma de desarrollo que fortalezca su identidad étnica. Todas estos constituyen jurisprudencia internacional en la materia, y, en

particular, impulsan a los países miembros de organismos internacionales a comprometerse con el tema.

Al tratarse de una población que había sido excluida de las discusiones, el Estado peruano había formulado iniciativas sin su participación y, por ende, sin una perspectiva intercultural. Debido a lo anterior, las políticas interculturales en el Perú tienen una historia reciente. En un primer nivel, podemos hacer referencia a todas las normativas que establecen de forma indirecta o directa los derechos políticos reconocidos a los pueblos indígenas. Entre ellos, destacan dos centrales: los mecanismos de participación con el Estado se dan a partir del reconocimiento y defensa de derechos territoriales comunales. Esto sucede pues, según la visión indígena, la vida se cimienta en la relación que establecen con el subsuelo y la tierra que habitan (Montoya, 2009). Al pensar el territorio como un conjunto indivisible y colectivo, el bienestar de los pueblos indígenas depende de la complementariedad y no la superioridad sobre la naturaleza.

En contraposición, los proyectos impulsados por empresas transnacionales y consentidas por el Estado tienen una orientación extractivista, basada en la adjudicación de recursos como propiedad privada. Así, la consulta previa se puede entender como un mecanismo que busca incidir sobre los procesos de toma de decisiones en el territorio en medio de un contexto favorable para el extractivismo y desfavorable para las nociones indígenas.

La Ley de Consulta Previa y su reglamento marcaron un antes y un después para los pueblos indígenas, pues siguiendo el término planteado por Zambrano (2021), lograron pragmatizar un derecho humano a través de la operacionalización efectiva de los procesos de consulta en contextos interculturales. A pesar de tales avances, aún no se considera a los indígenas como interlocutores completamente válidos. La Ley establece que la consulta se realiza con intermediarios registrados, es decir los pueblos indígenas o comunidades campesinas deben asociarse en forma de organizaciones para solicitar el proceso de diálogo. Sobre este requisito, Rousseau (2012) concluye que el Estado continúa adjudicándose “la potestad de definir qué es lo indígena y de lo que esto implica políticamente en términos de derechos y obligaciones” (p. 3). En otras palabras, se condiciona el acceso a una negociación colectiva a partir de un proceso de categorización social.

De forma paralela, se han desarrollado políticas públicas sobre múltiples sectores. Por un lado, y en el marco de una tendencia regional orientada a la mejora

de condiciones para la población indígena, durante el gobierno de Alberto Fujimori inician algunos avances normativos en salud intercultural (Defensoría del Pueblo, 2015). Hacia finales de la década de 1990 se aprueba la Norma Técnica de Adecuación del Parto Vertical, la cual posteriormente sería actualizada en 2005. En esta, se permitía en establecimientos de salud el uso de técnicas de parto vertical, que forman parte de las costumbres indígenas en zonas amazónicas. Sin embargo, se impulsó a la par una política de planificación familiar especialmente sobre mujeres indígenas con el fin de reducir los índices de natalidad. Tal política recortaba los derechos reproductivos, pues se realizó sin el consentimiento informado de las pacientes.

Con la llegada del periodo democrático, se crea el Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI). Es en este órgano que se diseña la Estrategia Nacional Sanitaria Salud de los Pueblos Indígenas y la Política de Salud Intercultural, siendo esta última aprobada a través de un proceso de consulta con los pueblos indígenas. A pesar de estos esfuerzos, los entes rectores encargados de verificar su cumplimiento tienen limitaciones de gestión. Esto se expresa en la lejanía que tienen dentro de la estructura organizacional del Ministerio de Salud de las Direcciones, así como en la falta de recursos económicos e institucionales (Castillo, 2015; Defensoría del Pueblo, 2015). En conjunto, se trata de una política en la que la implementación se complejiza no solo por el entorno intercultural sino también por la debilidad del sector que la dirige.

Por otro lado, el reconocimiento del quechua como un idioma oficial en 1975 marca el inicio de un esfuerzo estatal por eliminar la política estatal mono lingüística. En esa línea, a través de la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios se registran más de 55 pueblos indígenas y sus respectivas lenguas con el fin de incluirlos en el sistema estatal. De igual forma, a partir de la promulgación de la Ley N°29735 se afirma el derecho de los pueblos indígenas a utilizar sus lenguas originarias en la interacción con instituciones estatales. En este punto, la creación del Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas u Originarias del Ministerio de Cultura resulta fundamental pues posibilita el acceso a traductores en espacios como el judicial y la negociación colectiva. Una consecuencia indirecta de estos programas de capacitación para traductores fue el impulso de un activismo lingüístico que revalorizó las lenguas indígenas a nivel social (Andrade, Howard y Ricoy, 2018), situación que favorece la implementación de las normativas en favor de

una diversidad lingüística.

La aprobación de la Ley Protección de los Pueblos Indígenas u Originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, su reglamento y la creación de la Dirección de Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial (DACI) en el Ministerio de Cultura visibilizó por primera vez la situación de los pueblos indígenas aislados. Todas estas herramientas detallan la forma en que el Estado debe actuar frente a estos, a la vez que establecen delimitaciones territoriales a través de la creación de reservas destinadas a la protección de sus territorios. A pesar de esto, Torres, Opas y Shepard (2021) evidencian que los avances normativos se contradicen con la situación en el terreno, pues existe una expansión importante de poderes económicos vinculados al extractivismo de hidrocarburos y madera sobre los territorios de estos pueblos. Como consecuencia, los pueblos en aislamiento se ven cada vez más forzados a realizar contactos con comunidades aledañas.

En todas estas políticas, resalta la participación de organizaciones amazónicas. Frente al proyecto elitista del Estado, los pueblos indígenas emprendieron un proceso de auto representación donde formaron organizaciones y líderes que agrupaban dos tipos de pedidos. Por un lado, demandas históricamente negadas vinculadas al reconocimiento de sus derechos colectivos, y, por otro lado, la reorientación de políticas que afectan tales derechos. Su objetivo se centra en influir directamente en el Estado no solo para reformarlo, sino para transformarlo (Ilizarbe, 2016). Incluso, en muchas ocasiones, fueron tales organizaciones las que tomaron la iniciativa y, con apoyo de organismos internacionales y la cooperación extranjera, formularon las primeras experiencias interculturales focalizadas en distintos ámbitos.

En el sector salud, la Asociación Interétnica del Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) ha sido fundamental para la realización de múltiples proyectos e informes técnicos. Esta organización fundada en 1980 agrupa a los 64 pueblos indígenas amazónicos que habitan en el país, y entre sus objetivos apuntan a la mejora de condiciones de salud en comunidades indígenas. Esta preocupación se cristalizó en la creación de un Plan de Salud Indígena a partir del cual se desarrollaron diversas intervenciones. Por un lado, se firma un Convenio entre AIDSESP y el Ministerio de Salud para brindar asistencia en la elaboración de Análisis de la Situación de Pueblos Indígenas (ASIS) en la Amazonía. De la misma forma, en 2005 inicia la implementación del Programa de Formación de Enfermeros Técnicos en Salud Intercultural Amazónica. Tal como mencionan Chávez, Yon y Cárdenas (2015), estas



iniciativas no solo permitieron al Estado recabar por primera vez información sobre las condiciones sanitarias de los pueblos indígenas, sino también sirven de referencia para re orientar los servicios de salud hacia prácticas culturalmente pertinentes.

De forma similar, organizaciones indígenas incluyeron demandas para los pueblos en aislamiento en las discusiones con el Ejecutivo a partir del periodo de transición democrática. En vista de la facilidad con la que los territorios de estos pueblos eran invadidos, diversas federaciones nativas establecieron puestos de control autogestionados para garantizar la protección de sus territorios (Torres, Opas y Shepard, 2021). Asimismo, AIDSESEP a través de diversos documentos ha solicitado la creación de nuevas reservas indígenas para proteger a aquellos pueblos expuestos al desplazamiento por la explotación de recursos y/o actividades ilícitas. Adicionalmente, cuentan con una Plataforma PIACI de coordinación donde definen junto con otras organizaciones amazónicas las estrategias a aplicar en defensa de los derechos de los pueblos en aislamiento. Con este, han realizado acciones en dos niveles: 1) nacional, como el envío de cartas a los Ministerios encargados del Plan PIACI, e 2) internacional, como solicitudes de medidas cautelares o de verificación (Arriola y Serrato, 2018).

Entre todos los sectores, la educación dirigida a los pueblos indígenas supone un caso particular por múltiples motivos. Primero, pues es aquel sector donde se han desarrollado mayores experiencias interculturales con orientaciones distintas. Desde las iniciativas privadas de organismos internacionales, hasta los proyectos autogestionados de organizaciones indígenas y los programas aislados del Estado, todos han generado experiencias divergentes que fueron fusionándose hasta el día de hoy. Desde el momento en que el Estado asumió la EIB como una Política Nacional, se elaboró un hilo conductor único pero flexible que responde de forma particular a cada uno de los entornos culturales y lingüísticos.

Segundo, como evidencia Meentzen (2007), el Perú es el único país de la región donde la cooperación entre organizaciones indígenas amazónicas y burocracias estatales no indígenas supone la base de la gestión de la educación intercultural bilingüe (EIB). El proceso de descentralización iniciado tras la transición democrática a inicios del siglo XXI posibilitó la participación de actores indígenas subnacionales en el desarrollo de una política educativa culturalmente pertinente. Esto sucede con más facilidad en el sector educativo pues se combina la experiencia de iniciativas étnicas pasadas con un compromiso de parte del Estado hacia dos

aspectos: la institucionalización de la EIB y la ampliación de la red educativa de atención pública. Por todo lo anterior, la complejidad de las acciones desarrolladas en el marco de la educación intercultural requiere de un análisis meticuloso que evidencie la evolución del proceso de formulación, diseño y -especialmente- implementación.

### 1.3. Políticas educativas hacia pueblos indígenas

Las políticas públicas pensadas para los pueblos indígenas fueron resultado de un proceso de fuerzas y contrafuerzas orientado a incluir una perspectiva y participación intercultural en el ciclo de políticas. Con el objetivo de aterrizar la discusión al caso de estudio, esta subsección brinda un contexto sobre el desarrollo de las políticas educativas interculturales en el Perú, centrándose en las transformaciones que experimentaron con el pasar de las décadas.

#### 1.3.1. La Política de Educación Intercultural Bilingüe a lo largo del tiempo

El siglo XX es considerado el siglo donde el Estado asumió un rol sobre la educación, en particular en relación a la población indígena. Los primeros indicios de este nuevo paradigma se dieron al mando de los Civilistas en el marco de la República Aristocrática, quienes ampliaron la oferta educativa hacia los indígenas. Sin embargo, este impulso tuvo origen en una mirada civilizadora que sostenían las élites políticas del país (Contreras, 2014). Se consideraba la educación como un medio para transformar a los indígenas en ciudadanos y, con ello, en mano de obra capaz de aportar a la creación de un país moderno en tendencia con el mundo desarrollado. Para lograr tal visión, el Estado oligárquico despliega un plan educativo orientado a homogeneizar las expresiones culturales y lingüísticas a lo largo del país. Lo anterior es una de las condiciones que Anderson (1993) considera necesarias para construir un Estado-nación: a través de programas educativos castellanohablantes inmersos en hábitos occidentales, el Estado destruyó prácticas locales para imponer prácticas generales que facilitaron un monitoreo eficaz y centralizado sobre los pueblos indígenas.

A partir de esta acción, el Estado inicia su trayectoria homogeneizadora y monocultural. Los primeros planes rurales buscaron controlar al indígena para

asimilarlo dentro del proyecto nacional. Es recién hacia la década de 1970 que se realiza un intento formal de implementar una propuesta alternativa. Durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, se promulga la Reforma Educativa de 1972, la cual contempló por primera vez una Política Nacional de Educación Bilingüe (PNEB). Esta política significó un hito pues reconoció el derecho de los niños y niñas a acceder a una educación en su lengua materna. En lugar de perpetuar un sistema educativo inspirado en prácticas que despreciaban lo indígena, se promovió la enseñanza del quechua y el aprecio por la diversidad cultural del país. Con ello, se instaló un novedoso valor autóctono a un Estado-nación históricamente europeizado.

No obstante, en la práctica esta política no obtuvo el apoyo ministerial ni el rango de dirección necesarios para universalizarse, situación que resultó en la aplicación focalizada de proyectos bilingües experimentales (Zavala y Córdova 2003). Asimismo, y pesar del cambio de paradigma educativo con apertura hacia un Estado bilingüe, esta primera Política seguía sin incluir la interculturalidad como un componente matriz. En ese sentido, la Política de Educación Bilingüe Intercultural (PEBI) de 1989 y la Política de Educación Intercultural y de Educación Bilingüe Intercultural (PEIEB) de 1991 suponen los primeros documentos que, respectivamente, incorporan la interculturalidad y la transversalización de tal enfoque a la totalidad del sistema educativo.

Observando el panorama desde arriba, el fomento de políticas nacionales integrales con una implementación y dirección clara surge de instituciones supranacionales. A raíz de las presiones de organismos internacionales como el Banco Mundial, durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) se creó la Unidad Nacional de Educación Intercultural Bilingüe con el objetivo de complementar los avances normativos y legales en la materia con avances en la realidad. Si bien durante todo este periodo existían políticas que declaraban explícitamente la necesidad de implementar programas de tipo EIB, en la práctica el Estado no la asumió como tal ni describió cuáles eran sus objetivos específicos (Zuñiga, 2008). Así, fueron los organismos internacionales quienes hacia finales del siglo XX impulsaron el desarrollo del bilingüismo y la interculturalidad a través del financiamiento de proyectos focalizados y con limitada cobertura de intervención.

Sin embargo, algunas organizaciones indígenas, en su mayoría amazónicas, participaban en la elaboración de programas de formación docente y material educativo incluso antes de que el Estado las asumiera como parte de una Política

(Trapnell y Neira, 2004). Entre ellos destaca la creación en 1988 del Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP) a través de un convenio entre el Ministerio de Educación y la Asociación Interétnica de Desarrollo Peruana (AIDSESP). El Programa fue el primer espacio que incluyó un currículo intercultural para la región amazónica, y su impacto fue tal que terminó siendo incorporado en la Política de EIB unas décadas después. Este constituyó un esfuerzo pionero en la construcción de una EIB desde y para los pueblos indígenas. De esta forma, analizando el contexto educativo intercultural desde abajo, también existían agendas amazónicas en favor de la EIB con una participación cada vez más creciente de actores subnacionales.

La transición democrática liderada por Valentín Paniagua abrió espacios institucionalizados de diálogo con miembros de la sociedad civil cuya voz había sido suprimida durante la dictadura fujimorista. Este periodo significó una ventana de oportunidad para los pueblos indígenas, quienes lograron constituir junto con el Ejecutivo una Comisión Especial Multisectorial para Comunidades Nativas que aborda ocho puntos vinculados a problemáticas de los pueblos indígenas. La educación intercultural fue uno de los temas en los que se llegó de forma conjunta a planes de acción con cronogramas específicos. El gobierno de Alejandro Toledo, por su parte, aprueba una nueva Ley general de Educación en 2003 que incluye un Artículo sobre la Educación Bilingüe Intercultural. El énfasis a la EIB responde, nuevamente, a la participación de organizaciones indígenas y actores involucrados en su implementación en comités consultivos (Bensa y Zambrano, 2019). Fuera de estas normativas, la postura del Estado frente a la EIB era meramente declarativa en tanto dejaba de lado el aspecto operativo. Un ejemplo de ello es la falta de información existente hacia 2010 sobre instituciones educativas que brindan el servicio EIB, los niveles de aprendizaje en estas y el número de personal EIB en las escuelas.

Durante el periodo presidencial de Ollanta Humala, la inacción estatal cambió tras la publicación del Informe n°152 de la Defensoría del Pueblo del año 2011 que daba cuenta de la preocupante situación de la EIB. Frente a ello, a nivel normativo se promulgó la Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y, junto a ella, se aprobó el Plan Nacional de EIB (2011-2016) que describía las acciones estratégicas para su implementación. Este Plan resulta un avance fundamental para la EIB pues constituye la primera herramienta de gestión con lineamientos específicos y claros sobre la EIB. A nivel práctico, se destinó un mayor presupuesto y rango de gestión a

la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (DEIB) (Defensoría del Pueblo, 2013). Esto se tradujo en la ampliación del alcance de las acciones estratégicas orientadas a docentes-estudiantes EIB y la creación de un Registro Nacional de Instituciones Educativas EIB que unificó y sistematizó la información sobre oferta y demanda. Todo ello lleva a concluir que, a partir del año 2011, la educación intercultural bilingüe se convirtió en una Política priorizada dentro del sector Educación.

La priorización de la Política de EIB respondió a un compromiso asumido desde arriba por la gestión gubernamental de forma efectiva. Tal como se mencionó anteriormente, existieron iniciativas de parte de organizaciones amazónicas como parte de una demanda mayor por una educación inclusiva y sensible a las particularidades culturales y lingüísticas de los pueblos originarios. Más allá de ello, el punto de quiebre para la realización de una Política de EIB provino desde el propio Estado. La participación de los pueblos indígenas en el diseño de los documentos expresa el compromiso de las organizaciones con la política, pero esto no explica los incentivos materiales y presupuestales impulsados por el Ministerio de Educación a través de la DEIB. En otras palabras, el énfasis dado actualmente a la EIB no fue resultado directo de movilizaciones indígenas, sino de una voluntad política iniciada hacia la primera década de los 2000.

Ya que nos centramos en la formulación de documentos nacionales, se afirma que el Estado fue quien tuvo la voluntad política de iniciar la Política desde sus Ministerios e instituciones a partir del 2011. Sin embargo, los actores comunitarios ocupan un rol importante dentro del proceso de la política pública. Tal como Bensa y Zambrano (2019) subrayan, el impulso de la política educativa EIB desde 2011 se debe, entre otros motivos, a la incorporación de actores indígenas en la elaboración de materiales y en la gestión descentralizada. En ese sentido, y con la intención de reconocer el impacto de la experiencia de comunidades amazónicas, el presente trabajo considera a la Política de EIB como resultado de un proceso bidireccional: por una parte, se prioriza desde la burocracia educativa nacional, y por otra se materializa gracias al esfuerzo previo y actual de actores comunitarios indígenas en el terreno.

#### 1.4. Estudios sobre la implementación de políticas públicas

Para ser concretadas, las políticas públicas involucran varias etapas y a

distintos actores. En la presente sección se desarrollan dos líneas teóricas sobre la etapa de implementación de las políticas públicas, a la vez que se analizan estudios centrados en el rol de actores estatales y no estatales en tal etapa.

#### 1.4.1. Brechas de implementación: enfoques y estudios de caso

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

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

Autores como Pressman & Wildasvsky (1984) enfatizan sobre uno de estos aspectos normativos: las condiciones en que las instituciones encargadas de la implementación se organizan entre sí. Su trabajo resalta que, durante el proceso de ejecución, múltiples actores en distintos niveles de gestión participan. Esto ocasiona

desfases entre agencias gubernamentales y funcionarios, pues una mayor cantidad de participantes significa una mayor dificultad para coordinar y establecer acuerdos respecto a la política. Así, a medida que se baja en la escala jerárquica del proceso de política es posible identificar distintas interpretaciones sobre la solución pública y, con ello, distintos resultados. Frente a esto, es fundamental una integración entre las autoridades y un compromiso de los mismos con los objetivos, la misión y las estrategias de la política y las leyes que la rigen. En esta perspectiva, los actores burocráticos son individuos racionales que responden a incentivos dentro de la estructura de control jerárquico. Por ello, el mecanismo a través del cual se evitan los fallos en la implementación es una línea de sanciones reforzada que permita alinear las diferencias generadas entre las acciones de los funcionarios y los objetivos normativos.

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

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

En América Latina, múltiples investigaciones parten de estos estudios para analizar el proceso de implementación de diversas políticas en la región. En todos los casos, los dos factores desarrollados por la literatura de top-down como trabas a la implementación son mencionados. Quintero (2019) observa que la aplicación del

enfoque de género en la Política de Trata de Personas en Colombia no tiene una asignación clara de responsabilidades. Las normas que distribuye competencias de forma desordenada, dejando a las 14 instituciones involucradas en una posición de confusión. Producto de esto, la duplicidad de funciones se convierte en una práctica recurrente. Las entidades que terminan aplicando el enfoque de género son aquellas con menos recursos para resolver la trata, por lo que su capacidad de responder a la problemática es muy limitada. Además de ello, la transversalización del enfoque de género no está definido de forma tal que sea sencillo distinguir acciones concretas para aplicar tal perspectiva. La demarcación sobre qué significa el género no va de la mano con “análisis de los datos e impactos diferenciales que sobre las mujeres y hombres tienen el delito” (p. 93). Debido a esta ambigüedad en la norma, cada funcionario termina aplicando el enfoque como mejor le parece.

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

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

A partir de estos cuestionamientos, el trabajo de Lipsky (1980) enmarca un segundo tipo de investigaciones denominado la perspectiva bottom-up. En este modelo, las brechas de implementación son abordadas desde abajo hacia arriba, tomando como punto de partida a los actores ubicados en la zona de influencia directa de la política. Su ámbito de análisis es el comportamiento micro de los implementadores al final de la cadena de gestión, cuyas acciones crean



externalidades positivas y negativas para la política, pues se considera que inciden en el proceso de aplicación, particularmente en la capacidad de los funcionarios estatales de tomar decisiones vinculadas a la operacionalización de la política. La implementación se entiende entonces como un proceso creativo, donde la política es adaptada y cambiada en los niveles más bajos por los actores burocráticos más cercanos a los beneficiarios.

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

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

Elmore (1979) añade que los sujetos más cercanos a la fuente del problema público cuentan con más capacidad para influenciar el cumplimiento de la Política. Por ello, el comportamiento de los actores en menor nivel dentro de la jerarquía administrativa puede desviar lo diseñado por instancias superiores. De esta forma, según el autor las brechas de implementación se pueden examinar a partir de las

variables influenciadas por los hacedores de política locales como su conocimiento para resolver problemas, la relación y/o negociación que establece con otros actores dentro del proceso de implementación y su habilidad para utilizar recursos de forma estratégica en función a las condiciones del entorno.

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

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

De la misma forma, para el caso de los servicios de identificación y documentación en comunidades indígenas de Perú, Vera (2017) identificó que los funcionarios de la entidad encargada de este servicio crearon redes informales orientadas a reducir las disparidades en el registro de personas. A través de tales redes, es posible verificar la construcción de alianzas estratégicas con actores comunitarios en el terreno para

mejorar la provisión del servicio. Sin embargo, el componente intercultural no es tomado en cuenta por los burócratas de la calle. Al tratarse de un grupo poblacional en situación de pobreza y cuya lengua nativa varía grandemente, la falta de visiones que aborden las particularidades sociales-culturales que limitan el acceso a la identidad acentúa la disparidad en la obtención del documento. Al mismo tiempo, el mismo estudio encuentra que los funcionarios están sujetos a presión de parte de la Reniec, como la entidad central que establece responsabilidades y objetivos que cumplir constantemente, y de parte de los ciudadanos que buscan soluciones para sus propios casos lo más pronto posible.

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

#### 1.4.2. Actores intermedios en la etapa de implementación de políticas públicas

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

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

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

Sin embargo, en algunos casos los burócratas intermedios no solo actúan como actores centrados en cumplir los objetivos de forma eficiente, sino también pueden articular su comportamiento alrededor de valores y causas no necesariamente relacionadas a lo estipulado por instancias superiores. En otras palabras, inciden en la política a través de la elaboración de estrategias o ideas paralelas e incluso posiciones contrarias a la planteada por la política. Algunos trabajos como el análisis de Abers (2015) sobre el programa Bolsa Verde de Brasil los denominan “activistas”, pues sus preferencias varían y, como consecuencia, terminan por producir resultados distintos a los contemplados por las agencias gubernamentales que representan. Los burócratas intermedios crean y difunden perspectivas sobre el problema público que, en caso no siga la lógica de los policymakers, genera brechas en la implementación. Por tal motivo y en un intento de defender las ideas que sostienen, los intermedios buscan construir autonomía para sus organizaciones y, de esa forma, reforzar su discrecionalidad.

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

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

En un panorama estatal cada vez más descentralizado, los burócratas intermedios han cobrado relevancia dentro de la literatura de implementación. Santos, Melo y Fernandes (2020) observan que los directores de salud en hospitales del estado de Natal, en Brasil, no participan en la coordinación y control del equipo médico que labora con los pacientes. Los autores identifican que tal desatención se debe al rol que estos burócratas intermedios consideran que ocupan dentro de la política sanitaria. Los directores no se ven como actores con incidencia sobre la implementación y, por ello, delegan esa labor a los propios funcionarios que tienen a su cargo. De esta forma, al no sentirse comprometidos con la política y su aplicación, encuentran dificultades para lograr los resultados esperados.

En la misma línea, Wang (2010) detecta que la implementación de la currícula anglosajona en el sistema educativo chino tiene discrepancias con lo originalmente diseñado por los policymakers. Los administradores de las escuelas, en lugar de

aplicar metodologías de aprendizaje flexibles orientadas a reforzar las capacidades bilingües del alumnado, utilizaron estrategias centradas únicamente en mejorar las calificaciones en los exámenes. En el estudio, los burócratas intermedios no se encuentran interesados en examinar los lineamientos curriculares que rigen la enseñanza bilingüe. Así, no logran interpretar correctamente los objetivos y estrategias establecidos y, como consecuencia, el proceso de traducción de política que realizan hacia los docentes y directores falla.

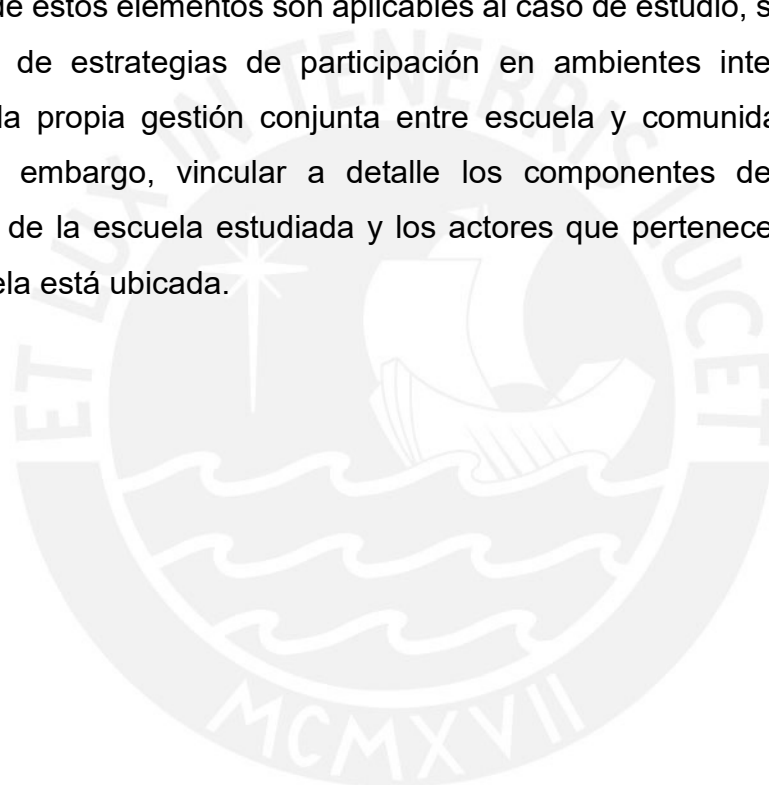
La situación descrita se agudiza debido a la posición que ocupan en la escala jerárquica de gestión. Según describe Wang (2010), los administradores encargados de verificar las actividades curriculares se ocupan de una sola universidad y forman parte de grupos de trabajo con decanos y directores de departamento.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

De esta forma, los estudios reflejan aquello que los recursos teóricos identificaron. Por un lado, las burocracias intermedias tienen rasgos discrecionales que les permiten definir la forma en cómo actúan los funcionarios a su cargo. Por otro lado, están influenciados por el contexto en el que se desenvuelven y las relaciones que entablan con otros actores en niveles inferiores y superiores. Finalmente, son funcionarios con autonomía para traducir las políticas según sus propios diagnósticos.

En resumen, en este capítulo se analizaron los conceptos de multiculturalidad e interculturalidad contrapuestos, identificando algunos elementos en común entre ambos. Por un lado, el carácter cambiante de las culturas, en particular en contextos donde existe intercambio e interacción con personas con distintos esquemas de pensamientos y significados. Por otro lado, el establecimiento de un diálogo intercultural donde todos los actores involucrados sean validados desde su propia cultura, haciéndolos partícipes del proceso en medidas similares. Asimismo, se expusieron estudios de implementación centrados en los factores que dificultan la

aplicación de las políticas. Desde una mirada top-down, la incidencia de múltiples actores en la implementación dificulta la acción coordinada y conjunta, en especial cuando tales actores manifiestan distintos grados de compromiso con objetivos claros y coherentes. Desde una mirada bottom-up, la resolución de conflictos o brechas identificadas en el proceso de implementación requieren de la intervención de actores estatales, quienes cuentan con distintos grados de discrecionalidad para adaptar la política según factores contextuales. En esa línea, se rescataron los conceptos de burocracia intermedia y burocracia de la calle para caracterizar el rol y las labores de los funcionarios públicos encargados de implementar las políticas.

Cada uno de estos elementos son aplicables al caso de estudio, sea para explicar la formulación de estrategias de participación en ambientes interculturales o el desarrollo de la propia gestión conjunta entre escuela y comunidad indígena. Es necesario, sin embargo, vincular a detalle los componentes descritos con las características de la escuela estudiada y los actores que pertenecen a la localidad donde la escuela está ubicada.



## Capítulo 2: Gestión participativa de escuelas interculturales bilingües dentro de los documentos de política

El objetivo de este capítulo es presentar el análisis de los principales documentos de gestión de las escuelas interculturales bilingües vinculados al componente participativo. Para ello, el capítulo se divide en dos secciones. Por un lado, se examinan los principales objetivos y/o lineamientos de gestión participativa desarrollados en los documentos nacionales de la Política de EIB, es decir de los documentos diseñados por el Ministerio de Educación. Por otro lado, se revisarán los documentos de planificación elaborados por la IEB “Juan Shanki Kamairoki”, el caso de estudio seleccionado, para la gestión participativa de la escuela.

### 2.1. Gestión participativa en los documentos de la Política de Educación Intercultural Bilingüe (EIB)

Actualmente existen tres documentos fundamentales que respaldan la Política de EIB en términos de soporte institucional y normativo. Primero, la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, aprobada mediante Decreto Supremo n°006-2016-MINEDU. Esta provee lineamientos actualizados en materia de normativa. Segundo, el Plan Nacional de Educación Intercultural 2016-2021, el cual mediante la Resolución Ministerial N° 629-2016-MINEDU determina las precisiones del modelo pedagógico de la EIB. Se trata del primer documento publicado después un proceso de consulta previa con los pueblos indígenas a través de sus organizaciones representativas. Tercero, el Modelo de Servicio Educativo Intercultural Bilingüe (MSEIB), el cual mediante Resolución Ministerial n°519-2018-MINEDU detalla directrices generales sobre cómo implementar la Política dentro de la oferta educativa del Ministerio de Educación.

En el diseño, la Política de EIB tiene una dimensión formal centrada en la obtención de metas pre establecidas. El Plan Nacional, por ejemplo, incorpora una matriz de planificación para cuatro objetivos estratégicos planteados. Cada uno de estos últimos están acompañado por indicadores y por una línea de base que proyecta los índices a alcanzar durante los años de aplicación del documento. Por su parte, en la Política Sectorial de EIB se estipula cuatro fases para la implementación progresiva de los objetivos específicos propuestos: la generación de condiciones, el inicio de su



aplicación, la ampliación del alcance de la EIB en regiones focalizadas y la consolidación a nivel nacional. De esta forma, la Política de EIB se encuentra conducida por algunos elementos fijos desde la etapa del diseño.

Sin embargo, la Política de EIB también contempla una flexibilidad que permite la adaptación de los lineamientos generales a una forma culturalmente pertinente para cada escuela. Teniendo como origen el carácter intercultural de la Política, el cumplimiento de los objetivos está acompañada por la articulación e interacción de la escuela con la comunidad en donde se implementa la EIB. Documentos como el MSEIB brindan una descripción de los tres tipos de modalidades de atención en la educación intercultural bilingüe: 1) Revitalización, 2) Fortalecimiento, 3) Ámbito urbano. Cada uno de ellos responde a cinco distintos escenarios socioculturales y lingüísticos a partir de los cuales las autoridades educativas deben plantear propuestas diferenciadas.

Para lograr la adaptación de los lineamientos general presentes en la Política, las comunidades en las cuales se implementa la misma deben formar parte del proceso de diseño de los productos educativos. Por ello, los tres documentos que respaldan la Política de EIB mencionan a la **gestión participativa** como uno de sus objetivos específicos. A continuación, se examinarán cada uno de ellos.

En el caso de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, el objetivo específico 5 está vinculado a:

“proveer un sistema de gestión participativa y descentralizada de la diversidad, con enfoque territorial, orientado a generar modelos de gestión que respondan a las diversas realidades socioambientales, socioculturales y lingüísticas de las instituciones educativas de su jurisdicción y que contribuya al logro de aprendizajes de los estudiantes” (Ministerio de Educación, 2018a, p. 56)

La desagregación del objetivo específico 5 se puede identificar en el Cuadro 1. Dentro de tal cuadro, el eje plantea la gestión descentralizada y participativa de la EIB a partir de nueve lineamientos. De ellos, los puntos relevantes para el componente de gestión con el entorno son tres. El lineamiento “a” vinculado al fortalecimiento de mecanismos de participación con actores de la sociedad civil y organizaciones representativas desde la escuela, el lineamiento “b” referido a la inclusión de los pueblos indígenas en el diseño e implementación de los servicios de EIB y el

lineamiento “c” centrado en la generación de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en la gestión de la EIB (Ministerio de Educación, 2018a). Cabe resaltar que este documento prioriza la flexibilidad en la etapa de implementación, pues dispone que las autoridades de los distintos niveles son las encargadas de verificar el cumplimiento de los lineamientos generales según criterios concretos, pero ambientalmente situados. Los lineamientos vinculados a la gestión participativa se pueden observar de forma más detallada en el Cuadro 1:

### **Cuadro 1**

#### *Elementos de la gestión participativa en la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe*

Objetivo específico	Eje	Lineamiento
Proveer un sistema de gestión participativa y descentralizada de la diversidad, con enfoque territorial, orientado a generar modelos de gestión que respondan a las diversas realidades socioambientales, socioculturales y lingüísticas de las instituciones educativas	Gestión descentralizada del servicio y participación en la EIB	a) Impulsar y fortalecer los mecanismos e instancias de participación desde la escuela hasta el nivel nacional, con distintos actores de sociedad civil y de las organizaciones representativas de los pueblos originarios.
		b) Garantizar la participación de los pueblos indígenas (...) en el diseño, implementación y vigilancia de los servicios de EIB, generando mecanismos que permitan canalizar sus aportes
		c) Generar mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en la gestión de la política de educación intercultural bilingüe desde la institución educativa hasta el nivel nacional

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación (2018a)

Por su parte, el componente participativo dentro del segundo documento que estamos analizando, el Plan Nacional de EIB, está detallado en el objetivo estratégico que busca promover una gestión descentralizada con enfoque territorial y la participación de distintos actores en la implementación de la EIB (Ministerio de Educación, 2016). De tal objetivo se desprende el resultado específico centrado en crear un “modelo de gestión con enfoque territorial que atienda realidades diversas” (p. 34). Para lograrlo, el Plan Nacional enumera algunas estrategias, de las cuales dos son relevantes para la dimensión participativa de la Política.

Tal como se presenta en el Cuadro 2, la estrategia 1 es el diseño de modelos de gestión educativa de la diversidad con enfoque inclusivo. Las actividades principales son dos: la actividad “a” que contempla la participación de los pueblos

indígenas en la construcción de perfiles de especialistas y la demanda en EIB, y la actividad “b” que se refiere al monitoreo del servicio por parte de la comunidad educativa. Por su parte, la estrategia 2 es la gestión de la EIB junto con la comunidad, en donde se toma en cuenta algunas actividades ya mencionadas en la Política Sectorial de EIB. Entre ellas, destacan el fortalecimiento de instancias organizativas de los pueblos indígenas (actividad “c”), la participación de representantes indígenas en la implementación de la Política (actividad “d”), y el desarrollo de mecanismos de participación de toda la población perteneciente a pueblos indígenas en el diseño, aplicación y evaluación de la Política (actividades “e” y “f”)

## Cuadro 2

### *Elementos de la gestión participativa en el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (2016-2021)*

Estrategias	Actividades
1) Diseñar modelos de gestión educativa en la diversidad con enfoque territorial e inclusivo	a) Diseño e implementación de un modelo de gestión (...) definiendo los perfiles de especialistas y el número suficiente para atender la demanda en EIB con la participación de los pueblos originarios
	b) Implementación de un sistema de monitoreo del servicio EIB con participación de las organizaciones o líderes de los pueblos originarios
2) Gestionar de manera participativa la EIB, que consiste en promover y fortalecer la demanda y los espacios de participación	c) Concertar y fortalecer los mecanismos e instancias de participación en EIB desde la escuela, considerando los consejos educativos por pueblo indígena
	d) Desarrollar mecanismos de participación efectiva de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos pertenecientes a pueblos indígenas y sus organizaciones representativas en la gestión de la EIB
	e) Promover la participación de los representantes de las organizaciones indígenas en el diseño, implementación, monitoreo, evaluación y vigilancia de la política de EIB
	f) Diseñar mecanismos para la participación de diferentes actores de la sociedad civil, en especial de los pueblos indígenas u originarios, en el diseño, implementación y vigilancia de los servicios de EIB

Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Educación (2016)

Finalmente, el tercer documento de política, el Modelo de Servicio Educativo Intercultural Bilingüe (MSEIB), aborda la gestión comunitaria en su objetivo específico 2 y en uno de los cinco enfoques transversales aplicables en la escuela EIB. A diferencia de los dos documentos anteriores que proponían actividades y lineamientos, la gestión comunitaria es definida teóricamente en la columna de “Objetivos específicos”. En la definición de este tipo de gestión se destacan dos elementos: un carácter intercultural, es decir de interacción entre actores de distintos

orígenes culturales, y un carácter participativo donde incida la comunidad en su conjunto. A partir de estos elementos, dentro del MSEIB se presentan dos componentes que operacionalizan la gestión comunitaria. El componente “a” resalta el compromiso de los actores con el proceso de gestión de la escuela, mientras que el componente “b” aborda el grado de implicancia que tienen tales actores en el proceso. Todo lo descrito se evidencia en el Cuadro 3:

### **Cuadro 3**

#### *Elementos de la gestión participativa en el Modelo de Servicio Educativo Intercultural Bilingüe (MSEIB)*

Enfoques	Objetivos específicos	Componentes del enfoque
Gestión comunitaria	Desarrollar una gestión escolar intercultural eficiente centrada en el aprendizaje de los estudiantes y que promueva la participación comunitaria con sus actores clave, así como la participación de las familias	a) Compromiso de actores de la comunidad local en la gestión participativa de la institución educativa
		b) Involucramiento de actores locales en el aprendizaje de estudiantes y apoyo en gestión de la institución educativa

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación (2018b)

A partir de la revisión de los tres documentos que respaldan la Política de EIB, es posible identificar algunos elementos comunes respecto a la gestión comunitaria.

En primer lugar, dentro de los objetivos específicos se hace referencia a la necesidad de establecer un modelo basado en el enfoque territorial, es decir en la interacción con el entorno sociocultural y geográfico donde se desarrolla la EIB. Así, como primer punto concordante se enfatiza la participación de los denominados actores clave en las localidades indígenas de interés. En segundo lugar, destaca la reiterada inclusión de tales actores en todas las etapas de implementación de la EIB a nivel local. Partiendo desde el diseño de los modelos hasta el monitoreo y la evaluación del servicio, la comunidad educativa es mencionada casi al nivel de los propios docentes y directores como actores con incidencia en la gestión de la escuela. Su aporte no se limita únicamente a la institución educativa de su comunidad, sino también a la Política en sí, lo cual supone un tercer elemento a subrayar. La participación de la comunidad educativa es concebida como el punto de partida de un mecanismo que canalice los comentarios de los pueblos indígenas de forma permanente hacia las esferas de toma de decisiones sobre la Política de EIB. Como elemento final, los documentos reconocen que la retroalimentación bidireccional en la

gestión requiere del compromiso de los propios actores involucrados en ella. Este punto, abordado en la descripción del servicio EIB en sí, enfatiza la participación activa, es decir propositiva, en la implementación de una gestión coordinada.

El Gráfico 1 sintetiza los componentes y lineamientos en común de los tres documentos de la Política de EIB analizados durante la presente sección:

### Gráfico 1

*Elementos de gestión participativa en los tres documentos que respaldan la Política de Educación Intercultural Bilingüe (EIB)*



Fuente: Elaboración propia

Si bien el aporte del entorno es crucial para aterrizar la Política a recursos educativos culturalmente pertinentes para el pueblo indígena indicado, los actores encargados de la implementación de tales recursos son los docentes y directores de las escuelas EIB. El Estado se materializa y comunica con la población a través de los funcionarios que forman parte de su burocracia. En particular, la presencia del Estado en zonas rurales se expresa en unos pocos ámbitos esenciales para su funcionamiento como los puestos militares, policiales, sanitarios y educativos (Reyna y Ventura, 2008). En el caso de este último sector, son los docentes y directores quienes representan al aparato estatal en la comunidad donde laboran. No solo son vistos como profesionales encargados de llevar a cabo las políticas estatales, sino también como los impulsores y promotores de la misma dentro de las comunidades.

En otras palabras, los pueblos indígenas obtienen información sobre lo que el Estado plantea como una política educativa participativa mediante su interacción continua con los docentes y directores de escuelas.

A pesar de lo descrito, solo el MSEIB hace referencia explícita tanto al rol de los/as directores como del equipo docente dentro de la implementación de la Política de EIB. En el documento se presentan tres componentes específicos orientados a la implementación de una propuesta pedagógica, la creación de una gestión que promueva la participación y el involucramiento de la comunidad educativa, y el desarrollo de condiciones de soporte pedagógico, infraestructural, tecnológico y de recursos educativos. Entre ellos, el segundo componente es aquel que detalla las funciones de ambos actores con miras a desarrollar una gestión participativa de la EIB. Según la MSEIB, los/as directores y subdirectores forman parte del órgano de dirección mientras que los/as docentes constituyen el órgano pedagógico de la Política, y cada uno cuenta con responsabilidades particulares. Las labores vinculadas al componente de gestión se pueden resumir de la siguiente forma en el Cuadro 4:

#### **Cuadro 4**

*Roles de equipo docente y directivo según el Modelo de Servicio Educativo Intercultural Bilingüe (MSEIB)*

Estructura organizacional	Labores
Órgano de dirección • Constituido por directores de instituciones educativas EIB y subdirector/a, en caso se cuente	a) Promover la participación efectiva de sabios en el trabajo pedagógico
	b) Monitorear y evaluar la gestión del servicio educativo a partir del recojo de información
	c) En escenarios de revitalización, promover la conformación del Comité de Revitalización Cultural y Lingüística integrado por miembros de la comunidad
	d) Liderar gestión de estrategias de comunicación para promover alianzas con organizaciones indígenas y miembros de la comunidad, teniendo en cuenta las formas de participación propias de los pueblos indígenas
Órgano pedagógico • Constituido por el personal pedagógico, entre ellos docentes y auxiliares	e) Desarrollar la propuesta pedagógica de EIB
	f) En escenarios de revitalización, administrar adecuadamente los materiales educativos en castellano y en la lengua originaria
	g) Establecer vínculos con la comunidad y desarrollar estrategias de participación activa de los representantes de la comunidad en los procesos de aprendizajes

Adaptado de Ministerio de Educación (2018b)

La participación de los pueblos indígenas en las diversas etapas del diseño de

la estrategia responde, según el MSEIB, a la iniciativa de los docentes y directivos para desarrollar las labores propias del componente de gestión. Las responsabilidades enumeradas concuerdan con muchas de las actividades y lineamientos hallados en los documentos que guían la implementación de la Política de EIB. Ante el carácter flexible de la Política de EIB, los trabajos de gestión realizados por los funcionarios educativos locales se aterrizan teniendo en cuenta el enfoque territorial e intercultural de la escuela. En esa línea, cabe preguntarse si la multiplicidad de posibles estrategias que los actores proponen para lograr una gestión participativa e intercultural coinciden entre sí.

## 2.2. Gestión participativa en los documentos de la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”

### 2.2.1. La I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”

Para responder las preguntas planteadas por la presente investigación, no solo es necesario analizar los documentos nacionales de la Política de EIB. Partir desde lo general permite identificar elementos macro que son considerados fundamentales para una gestión participativa, pero la forma en cómo esos elementos actúan requieren de marcos de referencia a nivel micro. En ese sentido, la forma de caracterizar el aterrizaje del componente participativo en las escuelas interculturales bilingües debe estar basada en un estudio de caso.

Para la presente sección, se parte del caso de la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”, una escuela inscrita en el Registro Nacional de Instituciones Educativas que brindan el servicio de educación intercultural bilingüe del Ministerio de Educación. La institución educativa se encuentra situada en la comunidad nativa Huacamayo, perteneciente al distrito de Perené, provincia de Chanchamayo y departamento de Junín. La comunidad fue reconocida como una localidad de pueblos indígenas asháninkas en el año 1975 mediante la Resolución 443-ORAMS-VI y obtuvo su titulación el año siguiente con la R.D. 3402-76-DGRA-AR. Según el INEI (2017), un 97% de los habitantes de Huacamayo se autoidentifica como parte de algún pueblo indígena u originario y un 61% habla una lengua distinta al castellano. Asimismo, la escuela de la comunidad está categorizada como rural en los registros del Ministerio de Educación.

La escuela recibe el nombre a partir de Juan Shanki Kamairoki, un habitante de

la localidad que participó en la organización de la comunidad de Huacamayo en terrenos donde los comuneros puedan instalarse y las instituciones estatales, entre ellas la escuela, puedan funcionar. Según el Censo Educativo de 2022, la IEB cuenta con 102 alumnos matriculados en la modalidad de primaria y 129 para la modalidad de secundaria (Fotografía n°1), lo cual da cuenta de la demanda de servicios educativos en esta comunidad: muchos de los estudiantes provienen de localidades cercanas a Huacamayo como Zutziki, Alto y Bajo Zotani. En total, la escuela cuenta con una directora, una subdirectora que también ejerce un rol docente, y trece profesores divididos en dos para la modalidad de primaria y secundaria. Esto corresponde con lo recogido en el Censo Educativo de 2022: la institución educativa es poli docente completa, es decir cada docente cuenta con un aula a cargo.

**Fotografía n°1: Áreas de administración y aulas de secundaria de la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”**



Fuente: Trabajo de campo – abril de 2023 – I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki” – Fotografía de D. Anicama

**2.2.2. Participación de la comunidad en los documentos de gestión de la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”**



Seguando disposiciones del Ministerio de Educación, toda institución educativa cuenta con documentos de gestión que guían su intervención: por un lado, el Proyecto Educativo (PEI) y por otro lado el Plan Anual de Trabajo (PAT). En la presente sección, se analizarán ambos documentos de la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”.

El PEI del caso de estudio fue aprobado en el año 2021 y estará vigente hasta el 2024. Al tener una vigencia de entre tres y cinco años, este documento es la principal guía para planificar los objetivos de las escuelas a mediano plazo. Para tal periodo de tiempo, el documento recoge los principales datos sobre la institución educativa, detalla un diagnóstico sobre la situación pedagógica, lingüística y socioeconómica en la cual se inserta la escuela y profundiza sobre la propuesta pedagógica planteada para la misma. Como parte del análisis de la situación de la institución educativa, dentro del PEI se resumen las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas en un consolidado. Los aspectos vinculados a las características y la participación de los actores de la comunidad educativa se presentan en el Cuadro 5:

### **Cuadro 5**

#### ***Análisis FODA de la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”***

Fortalezas	a) Docentes monolingües y bilingües actualizados b) Se trabaja articuladamente a nivel de grado de forma colegiada
Debilidades	c) Poco incentivo y apoyo en el hogar
Oportunidades	d) Directivos y organización de la comunidad
Amenazas	e) Poca participación de la comunidad en la prevención de riesgos

Fuente: Adaptado del Proyecto Educativo Institucional de I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”

Para el caso de estudio, las capacidades de los docentes son destacadas como una fortaleza para la implementación de una estrategia educativa. Asimismo, no se realiza una distinción entre el perfil de los docentes bilingües y monolingües, lo cual lleva a intuir que dentro de la escuela el equipo docente sigue una lógica de trabajo similar. A falta de una descripción más detallada respecto a los temas sobre los cuales los docentes están actualizados, el análisis incluido en el PEI deja abierta algunas preguntas sobre el tipo de trabajo articulado que realizan “de forma colegiada”. Las dinámicas de las reuniones colegiadas serán examinadas en el capítulo final de la investigación abocado a las entrevistas con los actores clave.

Las debilidades y amenazas dan luces sobre algunas características de la comunidad como tal. Por un lado, el limitado apoyo de los hogares es identificado como un factor que dificulta el desarrollo de la estrategia educativa. Este detalle es de

particular importancia para el caso analizado pues la escuela opera dentro de un contexto intercultural donde el diálogo y el consenso son necesarios para la implementación. Nuevamente, a falta de una mención sobre los asuntos que ocasionan esta debilidad, surgen interrogantes ligadas al origen del conflicto entre escuela y comunidad para la aplicación de la Política de EIB. Ellas serán abordadas en la sección final de la presente investigación.

Por otro lado, sin embargo, se reconoce la potencialidad del carácter organizativo de la comunidad asháninka para la escuela. El factor “organización de la comunidad” -identificada como una oportunidad en el PEI- alude al estatus institucional pero también informal de la misma. Si bien la Comunidad Nativa de Huacamayo forma parte de la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura y por ende es una comunidad reconocida formalmente por el Estado, “organización de la comunidad” dentro del documento se refiere a las alianzas, labores y acuerdos que existen entre los miembros para administrar su territorio. Los vínculos organizativos de los miembros de la comunidad son caracterizados de forma positiva dentro del análisis consolidado del PEI y, debido a ello, se los considera como posibles aliados de los directivos y el equipo docente. En otras palabras, dentro de la planificación de la escuela se incluye la participación colectiva de la comunidad como un factor que facilitaría su gestión.

En línea con lo anterior, el diagnóstico preliminar en el documento de gestión sitúa a la comunidad en su conjunto como actores que, en caso no incidan en el proceso educativo de sus hijos, pueden suponer una amenaza para una gestión satisfactoria. De esta forma, quedan interrogantes sobre en qué medida el apoyo de la comunidad como colectivo ocasionaría un mayor apoyo individual de las familias a la escuela, y cuál sería el rol que la escuela asigna a los padres como parte de la estrategia educativa intercultural.

A partir del diagnóstico elaborado, dentro del PEI se resaltan dos grandes prioridades a implementar que están vinculadas con el aporte de la comunidad a la escuela. La primera de ellas, identificada como fundamental teniendo en cuenta el contexto donde opera la institución educativa, es la aplicación del enfoque intercultural. El objetivo planteado en el PEI es “valorar y respetar las diferencias y semejanzas entre culturas, promoviendo el desarrollo de personas y comunidades creadoras y recreadoras de cultura” (p.6). En este punto, se caracteriza a los miembros de la comunidad educativa como agentes con capacidad de generar

cambios. Es decir, se entiende que los pueblos indígenas están en constante evolución y, por ende, su cultura no es estática ni ahistórica. Lo propuesto en el PEI ejemplifica los atributos de cultura desarrollados por Vich (2005): esta se encuentra en movimiento.

Respecto al rol de los docentes y directivos en el marco de escuelas EIB, dentro del PEI se propone una matriz que operacionaliza la aplicación del enfoque intercultural en el Cuadro 6:

### Cuadro 6

*Roles del equipo docente y directivo según el Proyecto Educativo Institucional (PEI) de la I.E.B. "Juan Shanki Kamairoki"*

Enfoque transversal	Valores	Actitudes que suponen	Se demuestra cuando
Enfoque intercultural	Respeto a identidad cultural	Reconocimiento al valor de las diversas identidades culturales y relacionales de pertenencia de los estudiantes	Los docentes y estudiantes acogen con respeto a todos, sin menospreciar ni excluir a nadie en razón de su lengua, su manera de hablar, su forma de vestir, sus costumbres o sus creencias Los docentes hablan la lengua materna de los estudiantes y los acompañan con respeto en su proceso de adquisición del castellano como segunda lengua
	Diálogo intercultural	Fomento de una interacción equitativa entre diversas culturas, mediante el diálogo y el respeto mutuo	Los docentes y directivos propician un diálogo continuo entre diversas perspectivas culturales, y entre estas con el saber científico, buscando complementariedades en los distintos planos en los que se formulan para el tratamiento de los desafíos comunes

Fuente: Proyecto Educativo Institucional de I.E.B. "Juan Shanki Kamairoki"

Dentro del análisis de la escuela, el desarrollo de la interculturalidad toma en cuenta dos momentos. Primero, un reconocimiento por parte de los actores estatales de la diversidad cultural existente en la comunidad donde opera la escuela. Este reconocimiento se traduce en entender y/o contar con conocimientos sobre el pueblo indígena asháninka que puedan ser luego utilizados para la gestión y el funcionamiento de la escuela. Rescatando a Corbetta et al (2018), la incorporación de conocimientos originarios dentro de la escuela tales como el idioma (planteado en el Cuadro 6) son reflejo de una mirada positiva de la cultura indígena. Los líderes y sabios de la comunidad tienen un papel importante en este nexo entre la cultura asháninka y la escuela como institución, pues transmiten los conocimientos originarios en el marco de la gestión participativa. Así, los docentes y directivos reconocen a los

actores indígenas como interlocutores válidos con quienes no solo es posible, sino también necesario vincularse para lograr mejores resultados.

Este hecho es importante para el segundo momento del desarrollo de interculturalidad, el cual es el intercambio de conocimientos basándose en el diálogo entre distintas perspectivas culturales. El componente relacional de cultura identificado en autores como Ardito, Tubino y Heise (1994) es rescatado en el PEI, en tanto se exige la complementariedad entre los saberes científicos incluidos en el currículo nacional y los saberes originarios transmitidos por los sabios locales de forma oral. Tal como plantea Vich (2005), como parte de este ejercicio de intercambio es posible que se generen contradicciones o conflictos debido a la jerarquización del conocimiento occidental por sobre el originario. Por ello, el PEI se centra en incluir ambas culturas de forma equitativa, partiendo del abordaje de desafíos comunes para generar un resultado beneficioso para las dos partes.

De esta forma, el diálogo intercultural propuesto en el PEI del caso de estudio toma en consideración los diversos conocimientos presentes en una misma comunidad, adjudicándoles además la misma importancia dentro del proceso educativo a pesar de las posibles tensiones que puedan existir entre ellas. Teniendo en cuenta lo estipulado en el documento de planificación, este intercambio intercultural está a cargo del equipo docente y directivo, pero su implementación en la escuela con determinadas particularidades culturales será evaluada en el siguiente capítulo de la investigación.

Por otro lado, la segunda prioridad destacada como un elemento crucial para la gestión de la escuela es la participación. Según el PEI:

“Todos los integrantes de la comunidad educativa, desde sus diferentes roles, aportan al conjunto de procesos y tareas de la escuela (...). Es precisamente, a través del compromiso e involucramiento del conjunto de la comunidad que se pueden alcanzar cambios sostenibles en el tiempo” (Proyecto Educativo Institucional de la I.E.B “Juan Shanki Kamairoki, 2023, p.6)

Esta definición de participación corresponde con una visión comprehensiva del rol que tienen los miembros de la comunidad educativa. Al reconocer que sus integrantes tienen diferentes roles, la participación de la comunidad dentro de la escuela requiere de una coordinación que articule una gestión conjunta. La alusión a los distintos roles de los miembros de la comunidad educativa permite distinguir entre

los tipos de actores existentes, las funciones que desempeñan y el carácter de las mismas. Los docentes y directivos son funcionarios públicos con el mandato de liderar la gestión de la escuela, mientras que los padres de familia son actores no estatales que brindan soporte, pero no tienen una obligación de participar en tal proceso. El escenario es más complejo en el caso de estudio, pues en contextos interculturales existen líderes que tienen un papel relevante en el funcionamiento de las instituciones locales. Sin embargo, y tal como sucede con los padres de familia, su participación en la gestión de la escuela no es una acción imperativa que forme parte de sus labores como líderes.

Debido a que la participación de los padres y líderes de la comunidad no es un atributo dado por sí mismo, el compromiso y el involucramiento de los actores son factores clave para una mejor gestión de la escuela. En el escenario donde ambas características se dan, se genera una fidelización de los actores claves con la gestión de la EIB, y ese es justamente uno de los cuatro temas que los documentos de la Política de EIB identifican como parte del componente de participación. Es decir, dentro del PEI de la escuela estudiada se incluyó uno de los elementos comunes mencionados en los tres documentos de gestión que respaldan la implementación de esta Política.

Junto a la definición de prioridades, dentro del documento se presentan principios que sustentan la propuesta de gestión institucional de la escuela. En particular, cuatro de ellos están vinculados al componente participativo. Primero, se propone la gestión participativa de la escuela como la estrategia para establecer “un trabajo coordinado, armonioso y colectivo entre todos los actores educativos, teniendo un protagonismo pertinente” (p. 37). Incluso sin hacer una referencia explícita, el documento destaca nuevamente el rol diferenciado que cada uno de los integrantes de la comunidad educativa ocupa dentro de la administración de la escuela. La pertinencia de su participación depende de los roles que cumplen dentro de la escuela, considerando también las funciones que tienen dentro del aparato organizativo colectivo de la comunidad.

El trabajo coordinado entre los actores se rescata en el segundo principio, el cual plantea responsabilidades definidas que “permitan fluidez en la gestión desde la conformación de equipos de trabajo, delegación de funciones y la asunción de responsabilidades” (p. 37). Para el caso estudiado, ello involucra una división estratégica de labores basada en el carácter intercultural de la escuela y la comunidad:

los actores indígenas manejan conocimientos originarios y estrategias de participación de carácter colectivo, mientras que los actores educativos tienen responsabilidades centradas en la escuela. En términos de Pressman & Wildasvsky (1984), la implementación exitosa de una estrategia de gestión conjunta debe tomar en cuenta el número de actores involucrados, pero también el compromiso de cada uno de ellos con los objetivos establecidos. El cumplimiento de este principio en la escuela analizada será verificado en el próximo capítulo de la investigación.

La armonía y fluidez entre actores locales y educativos producto del diálogo intercultural es señalada en el tercer principio, el cual puntualiza que “cada miembro debe conocer las formas, los momentos de su participación y la contribución coherente que este debe tener para el logro de objetivos institucionales” (p.38). Producto de la definición de labores los actores deben tener claridad respecto al nivel de incidencia que tienen y la funcionalidad que esta debe tener para con las metas establecidas por la institución. Es decir, si bien la participación es impulsada y contemplada como crucial para una gestión eficiente de la escuela, el accionar de la comunidad como tal está sujeta a lo establecido por los directivos en el diseño estratégico de la implementación. El respeto hacia la autonomía y las responsabilidades delegadas a cada uno de los actores será un aspecto a analizar a profundidad en la sección final de la investigación.

Reforzando la importancia atribuida a la participación de la comunidad en la gestión, la sección final del PEI indica que es necesaria una comunicación permanente con los actores externos a la escuela y una transparencia en las decisiones tomadas por los directivos. Al subrayar que “cada acción que se realice a nivel de la institución debe ser conocido por todos los actores educativos a través de mecanismos de comunicación” (p. 38), se reconoce que la implementación de las acciones estratégicas es un proceso bidireccional y horizontal donde los actores de la comunidad tienen un rol de agencia. Esto también evita descoordinaciones o malos entendidos que desencadenen conflictos con el potencial de entorpecer la gestión conjunta de la institución educativa.

Tal como ilustra el Gráfico 1, los documentos que respaldan la Política de EIB coinciden en la necesidad de asegurar la participación de la comunidad educativa en todas las etapas del ciclo de política, y los cuatro principios descritos en líneas anteriores corresponden a ciertas etapas de tal ciclo. Los principios de responsabilidad definida y participación fluida se pueden ubicar como parte de la etapa de diseño de

la estrategia participativa, pues establecen los roles y el alcance de los mismos para todos los involucrados antes de la aplicación de la estrategia. El principio de gestión participativa supone en sí mismo el proceso de implementación del trabajo coordinado, mientras que el principio de transparencia y comunicación va en línea con mecanismos de retroalimentación propios de la evaluación de los resultados obtenidos por la Política. En resumen, la propuesta de gestión institucional detallada en el PEI del caso de estudio engloba la participación de la comunidad educativa en las etapas previas (el diseño), simultáneas (la implementación) y posteriores (la evaluación) de la Política de EIB.

El PEI es utilizado como una orientación para la elaboración de otros documentos de gestión de la escuela que, a diferencia del primero, tienen un énfasis de corto plazo. Uno de estos documentos es el Plan Anual de Trabajo (PAT), cuya vigencia es de un año. Para el año escolar 2023, el equipo directivo de la institución educativa desarrolló un análisis actualizado sobre la situación de la comunidad educativa después de la pandemia de COVID-19. El retorno a la presencialidad permitió identificar las dificultades y/o avances de los compromisos de gestión escolar propuestos como parte de la planificación anual. Respecto al componente de participación de la comunidad, el Cuadro 7 presenta el diagnóstico con miras al año 2023:

### **Cuadro 7**

*Diagnóstico de la comunidad en el Plan Anual de Trabajo (PAT) de la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”*

Compromiso de gestión escolar	Fortalezas	Debilidades	Causas
Gestión de la convivencia escolar en la institución educativa	Comité de tutoría cumple de manera satisfactoria sus funciones de acuerdo a las normas vigentes con la participación comprometida de los padres de familia y la comunidad educativa	Algunos docentes y padres de familia desconocen las funciones del comité de tutoría	Falta de información y comunicación del trabajo de tutoría en la comunidad educativa

Fuente: Adaptado del Plan Anual de Trabajo de I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”

Dentro de la escuela, el componente participativo de la Política de EIB se observa en el compromiso sobre la gestión de la convivencia. El PAT recoge las fortalezas, debilidades y causas que influyen el logro de tal compromiso. En el caso

de las fortalezas, se evidencia que hay una participación comprometida de parte de los actores locales dentro de la gestión de la escuela-caso de estudio. Tal como se apuntó para algunos fragmentos del PEI, este atributo está muy ligado al componente de fidelización de la comunidad educativa planteado por los documentos nacionales de la Política de EIB. El compromiso se vincula a la acción propositiva, es decir a la formulación de estrategias producto de una incidencia activa en los espacios de coordinación. Así, según el análisis expuesto en el PAT, la comunidad de la institución educativa estaría cumpliendo con su rol dentro de la gestión.

En cuanto a las debilidades identificadas y sus causas, la falta de información y comunicación entre los diversos actores demostraría que, en algunos temas, no necesariamente existe concordancia en el trabajo articulado de funcionarios estatales y figuras importantes dentro de la comunidad. En otras palabras, la participación activa de los padres y líderes locales no se estaría traduciendo en acciones complementarias que posibiliten una gestión conjunta. Con ello, además, se estaría observando una dinámica que dificulta la implementación de mecanismos de retroalimentación considerados importantes por los documentos nacionales de la Política de EIB. El establecimiento de canales bidireccionales de comunicación permite un intercambio entre los actores locales y el equipo directivo-docentes sobre el desarrollo de la gestión participativa. Sin embargo, para el caso analizado, el bajo nivel de flujo informativo entre todas las partes imposibilita un dinamismo en la coordinación y articulación de la comunidad educativa.

Una segunda temática dentro del PAT de la escuela analizada se centra en enumerar las actividades que deben asumir los miembros de la Asociación de Padres de Familia (APAFA) y el Consejo Educativo Institucional (CONEI). Aquellas actividades vinculadas al componente intercultural y participativo de la Política de EIB se resumen en el Cuadro 8:



## Cuadro 8

### Actividades de los órganos de la comunidad educativa en el Plan Anual de Trabajo (PAT) de la I.E.B. "Juan Shanki Kamairoki"

Órganos	Actividades	Responsable	Fechas
APAFA	Participar en las faenas establecidas en asamblea de APAFA	Padres de familia	Enero, febrero, mayo, junio y diciembre
	Asistir puntualmente a las reuniones de aula	Padres de familia	Marzo
CONEI	Participar en la elaboración, ejecución y autoevaluación del PAT 2023	Miembros del CONEI	Enero a diciembre
	Reporte de las diferentes actividades al director de la institución educativa	Miembros del CONEI	Enero a diciembre
	Consolidar la información de la IIEE	Miembros del CONEI	Enero a diciembre
	Participación en la ejecución, autoevaluación y rendición de cuentas del PAT, PEI, etc	Miembros del CONEI	Diciembre
	Colaborar con el director en la gestión y dirección de la IIEE	Miembros del CONEI	Enero a diciembre

Fuente: Adaptado del Plan Anual de Trabajo de I.E.B. "Juan Shanki Kamairoki"

Antes de todo, cabe mencionar que tanto la APAFA como el CONEI tienen un componente colectivo. En el caso del primero, se trata de un espacio de articulación donde solo los padres de familia participan, mientras que el segundo es un órgano integrado por los directivos de la escuela, el equipo docente y un representante de los padres de familia. Al tratarse de una escuela intercultural, el líder de la comunidad también es incluido dentro del proceso de concertación conjunta. A pesar de ello, para ambos espacios las actividades en el Cuadro 8 están planteadas para tener un cumplimiento general y también particular. Es decir, cada una de las actividades planteadas para la APAFA y el CONEI deberían ser cumplidas a nivel de grupo y también en las acciones individuales de las personas que conforman tal grupo. Ya que es un órgano conformado por actores estatales, indígenas y locales, el CONEI encarna el carácter participativo pensado como parte de la Política de EIB. Sin embargo, la descripción sobre quiénes en específico forman parte de tal espacio de concertación, cuál es su grado de participación y cuáles son los resultados que obtienen está ausente.

En distinta línea, cada una de las actividades asignadas al CONEI corresponde

a distintas etapas del ciclo de política. Respecto al diseño de la estrategia de gestión intercultural, se menciona que la comunidad participa en la elaboración y autoevaluación del contenido del PAT. Ello implica realizar un análisis consensuado entre directivos, docentes, padres de familia y líderes asháninkas a inicio de año y durante el desarrollo del calendario anual. La participación de la comunidad educativa no se limita a esta etapa, pues también se manifiesta en el rol que tienen en la autoevaluación y rendición de cuentas realizada como parte del monitoreo. Asimismo, mediante la medición de los resultados obtenidos a fin de año, tal actividad puede ser calificada como un tipo de canal de retroalimentación con el potencial de rescatar las buenas prácticas hacia instancias de gestión regional y/o nacional. En el medio se sitúan las actividades vinculadas a la etapa de implementación como el reporte de actividades o la colaboración con el equipo directivo. Entonces, la inclusión de los actores indígenas en el diseño, implementación y monitoreo de la gestión reafirma lo mencionado en líneas anteriores sobre la validez que tienen los actores locales dentro de los documentos institucionales de la escuela.

Por otro lado, las actividades de la APAFA describen otro tipo de participación de la comunidad propuesto por la escuela. Mientras que para el CONEI se considera la participación desde el aporte al ciclo de políticas, según el PAT la participación de los padres de familia se refleja en las faenas o reuniones de aula convocadas por los docentes. Estos ejemplos dan luces sobre posibles conflictos o contradicciones en la propia definición del componente participativo de la política dentro de la escuela analizada.

Junto a esto, el PAT detalla la programación anual de actividades contempladas para el año escolar 2023 tomando como referencia tres tipos de información. Por un lado, cuáles son las actividades a realizar, por otro lado, quiénes son los responsables de cada una de ellas, y por último el cronograma desagregado por meses de fechas en las que las actividades se desarrollarán. A continuación, el Cuadro 9 presenta aquellas actividades de gestión que requieren la participación de los miembros de la comunidad educativa:

## Cuadro 9

### Programa anual de actividades de la I.E.B. "Juan Shanki Kamairoki" en 2023

Actividades para el año	Responsable	Fechas
Acciones previo al buen inicio del año escolar	Comunidad educativa	Febrero y marzo
Ajuste y modificaciones a los instrumentos de gestión	Director, docentes y representantes de APAFA	Febrero y marzo
Reestructuración de los comités y comisiones	Director, docentes, autoridades y APAFA	Marzo
Generar estrategias de comunicación y sensibilización con las familias a nivel de IIEE y de aulas para brindar orientaciones periódicas	Comunidad educativa	Desde marzo hasta diciembre
Implementación de jardines y chozas	Director, docentes y comunidad educativa	Mayo, agosto y noviembre
Celebración de la Semana EIB	Directora, docentes y comunidad educativa	Noviembre

Fuente: Adaptado del Plan Anual de Trabajo de I.E.B. "Juan Shanki Kamairoki"

Las actividades de cada uno de estos actores se pueden dividir en dos grupos. Por un lado, aquellas vinculadas a aspectos operativos de la escuela tales como la implementación de jardines y chozas (Fotografía n°2) o la celebración de la Semana de EIB. Si bien son acciones que suponen un cierto grado de organización y coordinación con los funcionarios educativos locales, no constituyen una estrategia de gestión institucional. En cambio, actividades como el ajuste de instrumentos de gestión, la reestructuración de comisiones y la difusión de estrategias de comunicación con las familias sí implican un conjunto de procesos que aportan a la administración de la escuela analizada.

**Fotografía n°2: Chozas construidas por padres de familia de I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”**



Fuente: Trabajo de campo – abril de 2023 – I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki” – Fotografía de D. Anicama

Asimismo, el programa anual de actividades recoge algunas de las labores del equipo pedagógico y directivo incluidas en los documentos nacionales de Política de EIB. La generación de estrategias de comunicación con las familias encaja con la labor de establecer de vínculos con la comunidad u organizaciones indígenas. Tanto en el MSEIB -que es el documento nacional de Política que plantea esta actividad- como en el PAT, los docentes y directores son los encargados de entablar tal nexo. El contacto con las familias y la comunidad también se puede identificar en las acciones previas al buen inicio del año escolar. Para poder planificar las estrategias de gestión conjunta con la comunidad, los docentes y directores deben presentarse ante ellos. Algunas de estas estrategias son el ajuste de instrumentos de gestión o la reestructuración de las comisiones. Tales actividades son ejemplos de la labor de liderazgo y generación de alianzas con asambleas comunales que, según el MSEIB, el equipo directivo debe realizar. Mientras que los directores lideran la relación con los órganos representativos de la comunidad, los docentes tienen como función interactuar con las familias o padres de forma individual.

La reestructuración de las comisiones y las modificaciones a los instrumentos de gestión, dos actividades a cargo tanto de docentes como equipo directivo,

requieren de un enfoque intercultural y de diálogo. Tal como anota el MSEIB como parte de las labores del director, la comunidad tiene formas de organización propias que deben ser respetadas. El diseño de una estrategia de gestión conjunta no solo debe tomar en consideración este detalle, sino también debe ser flexible para poder incluir la estructura del pueblo indígena asháninka dentro del reparto de funciones administrativas de la escuela. Siguiendo lo propuesto por Lotta, Pires y Oliveria (2015) sobre el carácter de los implementadores de políticas, el director de la escuela es un nexo entre los funcionarios más bajos, la población objetivo de la política y las instancias superior de gestión. Esto pues para realizar las dos labores analizadas, el director debe coordinar con docentes y los líderes locales, a la par que debe realizar un trabajo administrativo orientado a actualizar los instrumentos de gestión una vez terminada la coordinación entre la comunidad educativa. Así, dentro de los documentos de gestión el director es un burócrata intermedio con un rol político y administrativo a la vez.

Finalmente, dentro del PAT se realizó una caracterización de las actividades socio productivas y socioculturales de la comunidad de Huacamayo. Las distintas expresiones culturales asháninkas están resumidas en un cuadro donde, según los meses del año, cada una de ellas se convierte en temáticas a trabajar en la escuela. El documento rescata tres tipos de expresiones culturales: las actividades productivas de la comunidad, las comidas típicas de la zona y los juegos tradicionales practicados. La complementariedad entre conocimientos se observa en la calendarización de juegos tradicionales, pues deportes tradicionalmente vinculados con la cultura occidental (fútbol o vóley) se entremezclan con juegos propios del pueblo indígena asháninka tales como la chotanka y el tiro de flecha. Igualmente, las actividades agrícolas-ganaderas que representan el principal sustento económico de la comunidad forman parte la calendarización de contenidos durante el año. En ambos casos, las expresiones culturales originarias y occidentales son utilizadas como medios igual de importantes para desarrollar el aprendizaje del estudiantado.

Un punto a destacar es que la fuente de las actividades culturales de la comunidad no está detallada en el documento, lo cual da pie a preguntarse cómo el equipo directivo y docente de la escuela pudo conocer esa información para incorporación en la programación. En la misma línea, la inclusión de características de la comunidad vinculadas al origen étnico de sus integrados supone dos fenómenos. Por un lado, el cumplimiento del enfoque intercultural en el diseño e implementación

de las estrategias educativas en contextos indígenas rurales. Por otro lado, significa que se llevó a cabo un diálogo intercultural entre los actores de la escuela y la comunidad. Las condiciones en las que tal diálogo se realizó, sin embargo, no pueden ser reconocidas a partir de lo descrito en los documentos de gestión. Los posibles signos de conflicto intercultural, tensiones entre los miembros de la comunidad educativa o aspectos que influyen tal relación requieren de un análisis más exhaustivo. Así, para el caso de estudio, examinar las dinámicas multi actor durante el proceso de interacción a través del uso de otra estrategia metodológica es fundamental.



### Capítulo 3: Dinámicas multi actor en la gestión participativa de la IEB “Juan Shanki Kamairoki”

En primera instancia, el presente capítulo detallará algunas características sobre la comunidad y la escuela para después, en segunda instancia, centrarse en el análisis de las entrevistas realizadas a miembros de la comunidad educativa.

#### 3.1. Contexto territorial de la I. E. B. “Juan Shanki Kamairoki”

Como parte del trabajo de investigación, se realizó un trabajo de campo a la comunidad donde se observaron algunos detalles a destacar. En primer lugar, la existencia de una comunicación permanente con la ciudad de Pichanaki, que se encuentra ubicada a unos veinte minutos en moto y es la zona urbana más cercana a la comunidad. Respecto a la vía de comunicación en sí, según el registro del Ministerio de Transportes y Comunicaciones se trata de una red vecinal o rural cuya función es articular el centro poblado con otras zonas de influencia local y/o las capitales de provincia o distrito, entre ellas la mencionada ciudad de Pichanaki. A nivel informal, sin embargo, este camino incluye también un sistema de transporte fluvial (Fotografía n°3) que atraviesa el río Perené, el cual separa la ciudad de Pichanaki de la comunidad de Huacamayo. El transporte utilizado es la plataforma fluvial, un tipo de vehículo que consiste en una balsa de tamaño mediano con una plataforma de aluminio por encima. Esta plataforma sirve como una suerte de piso plano y permite trasladar no solo personas, sino también mototaxis, autos y carga relativamente pesada que no podría trasladarse en una balsa convencional.

### **Fotografía n°3: Vía de comunicación fluvial entre la ciudad de Pichanaki y la comunidad nativa de Huacamayo**



Fuente: Trabajo de campo – abril de 2023 – río Perene – Fotografía de D. Anicama

Para utilizar tanto la vía como la plataforma fluvial se requiere el pago de una tarifa que es utilizada para el mantenimiento de la misma. Si bien el acceso a esta vía de comunicación demanda una inversión a nivel monetario, su uso es extendido dentro de la comunidad. El transporte entre ambas localidades y la movilidad de personas es un fenómeno recurrente y diario, tanto para quienes viven en ella como para quienes laboran temporalmente en la comunidad, por ejemplo, los docentes y directivos de la escuela. Las facilidades de comunicación permiten que los habitantes de Huacamayo transiten por Pichanaki y viceversa, interactuando así con el mundo urbano de forma constante. En términos de Vich (2005), este intercambio genera transformaciones en las costumbres y tradiciones asháninkas pues la cultura originaria ha entrado en contacto con la occidental. Producto de ello, muchos de los testimonios permitirán describir cómo se aplica el enfoque participativo-intercultural en un contexto sociocultural donde lo asháninka y lo occidental son dos categorías cada vez más difusas.

En segundo lugar, la escuela estudiada pertenece a una Red Educativa Rural (RER). Estas son instancias de cooperación entre instituciones educativas rurales



cercanas geográficamente, conectadas por vías de comunicación y con identidades culturales similares. Su articulación se lleva a cabo en núcleos, en donde el intercambio de experiencias busca generar una mejora en el servicio educativo brindado en el ámbito rural. Al tratarse de una escuela bilingüe, el trabajo realizado en estos espacios de coordinación será un tema a abordar en uno de los subcapítulos de la investigación.

En tercer lugar, la presencia del Estado es contradictoria. Huacamayo cuenta con los servicios básicos de salud y educación: en la comunidad existe una posta de salud sin internamiento y una escuela con todos los niveles educativo. Asimismo, en los meses previos al trabajo de campo diversas familias de la comunidad fueron beneficiarias del Programa Nacional de Saneamiento Rural del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Como parte de tal programa, se construyeron módulos de baño en viviendas que no contaban alcantarillado, posibilitando así el acceso a agua y saneamiento de calidad a toda la comunidad. Lo mencionado anteriormente se contrapone, sin embargo, con la limitada infraestructura y la provisión de insumos para la escuela y la posta de salud de la localidad que terminan por limitar las acciones de los funcionarios estatales que laboran en ambas instituciones públicas. El último punto será desarrollado con más detalle en el análisis de las entrevistas a los actores de la comunidad.

En cuarto lugar, la EIB analizada recibe alimentación para los estudiantes como parte del programa Qali Warma del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. La focalización de este programa sigue criterios de vulnerabilidad, entre ellos los ingresos económicos de los hogares y la localización de la escuela en una comunidad de pueblos indígenas. Producto de ello, se puede concluir que la comunidad asháninka de Huacamayo fue incluida en el programa no solo debido a su localización, sino también por la condición de pobreza en la que se encuentran sus habitantes. La implementación de esta estrategia alimentaria, como se analizará durante el presente capítulo, es una variable relevante en la coordinación y la participación de los actores de la comunidad educativa en la institución educativa bilingüe.

### 3.2. Implementación de la gestión participativa en la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”

Los resultados del trabajo de campo se expondrán a través de tres secciones derivadas de los objetivos específicos de investigación. El primer apartado describe la

interacción, el tipo de labores y los roles que tiene el equipo de la escuela (docentes, directora y subdirectora), los padres de familia y el líder de la comunidad. El segundo apartado profundiza sobre las estrategias utilizadas por los actores para implementar el componente participativo de la Política de EIB, tomando en cuenta los tipos de mecanismos que establecen en función al contexto del caso analizado. Finalmente, el tercer apartado desarrolla los factores que entorpecen, facilitan o contradicen la implementación de una gestión participativa que incluya a cada uno de los actores de la comunidad educativa.

### 3.2.1. Interacción y roles de los actores de la comunidad educativa vinculados a la gestión de la escuela

La Política de EIB establece responsabilidades sobre el equipo docente y directivo en función al aspecto participativo de la gestión escolar, siendo estos los dos actores estatales ubicados en la escala más baja de la jerarquía educativa. Como resultado de ello, tanto docentes como directora y subdirectora están sujetos a desarrollar labores pre establecidas por el Ministerio de Educación y a ser monitoreados por sus entidades subnacionales para verificar el cumplimiento de tales labores. Dentro de la gestión de la escuela, sin embargo, la comunidad también tiene dos tipos de labores: aquellas reconocidas formalmente por el MINEDU como la Asociación de Padres de Familia (APAFA), y las labores informales que terminan realizando en la práctica según el contexto y sus propios criterios de organización como pueblo indígena. Teniendo en cuenta las diferentes posiciones que ocupan y en los casos donde se mencionen, en las siguientes líneas se presentarán ambos tipos de roles (formales e informales) a partir de un análisis a las respuestas de los cuatro actores.

El equipo directivo de la escuela está conformado por la directora y subdirectora. La directora cumple la función de administrar la escuela en todo aspecto: la asistencia a docentes, el trabajo de documentación, la gestión del presupuesto y el trabajo con estudiantes en los casos donde se requiera. Sin embargo, sus principales áreas de incidencia se centran en la gestión institucional, pues es la principal encargada de entablar coordinación con distintos actores: el puesto de salud de Huacamayo, la Red Educativa Rural (RER) a la que pertenece la escuela, la Municipalidad distrital de Perené y el líder de la comunidad. Asimismo, dentro de la

institución educativa la directora dirige las coordinaciones entre docentes y establece lineamientos para el trabajo conjunto entre las partes.

La subdirectora, en cambio, está centrada en labores vinculadas a lo pedagógico. La planificación curricular, las sesiones de aprendizaje y las unidades. Si bien la directora también tiene un rol en el diseño de la planificación anual y el seguimiento a las actividades establecidas dentro de la planificación, es la subdirectora quien realiza el monitoreo y el diseño de forma constante. Esta división de tareas entre directora y subdirectora es resultado de un acuerdo informal realizado entre ambas a inicio del año escolar. Según tal acuerdo, las labores técnicas-pedagógicas son asumidas por la directora, mientras que lo administrativo está a cargo de la directora. Así, las labores del equipo directivo no son consideradas como pesadas. En cambio, se genera una complementariedad de responsabilidades entre ambas funcionarias:

Ahora en el momento (sic) es más ligero el trabajo. El año pasado yo estaba en la dirección, no tenía aula a cargo, pero no teníamos secretaria o auxiliar, se miraba todo desde lo técnico hasta lo pedagógico. Era muy estresante. Eso ha hecho que este año lo vea algo más aliviado del trabajo y más tranquilo, trabajando con los niños... (Zulamith, subdirectora)

A pesar de esto, en la práctica diaria el reparto informal de labores no es siempre respetado por el equipo directivo. De hecho, la directora y subdirectora asumen labores sobre las cuales no necesariamente tienen conocimiento, manejo o experiencia:

“Si me dicen ‘vas a monitorear’ yo no puedo porque tengo una carga. La directora sí puede, pero ella es de secundaria. Eso también es un problema. No hay una capacitación donde específicamente le digan a ella cómo es el trabajo de primaria, porque ella es netamente secundaria. A veces conversamos y tenemos intercambio de conocimiento, yo le digo “en primaria así deberíamos hacer así”, “yo tengo entendido por el año pasado que secundaria debería llevarlo así”, pero es un proceso de cambio para ella también (...) Nos dan el cargo, nos capacitan en la parte administrativa, unas cuantas cosas que la UGEL realmente necesita y nos dejan a la deriva... (Zulamith, subdirectora)

El trabajo entre primaria y secundaria no solo varía a nivel pedagógico, pero también a nivel administrativo y de gestión. Por ejemplo, la coordinación con los padres de familia y el líder de la comunidad es distinta según el nivel educativo. Tal

como menciona el docente bilingüe entrevistado, “(a nivel primaria) tenemos una reunión de mes para compartir nuestras experiencias, y eso no pasa en Secundaria”. La estrategia para involucrar a toda la comunidad no pasa solamente por convocar reuniones con los actores locales, y este hecho termina siendo una novedad para la directora debido a su limitado conocimiento sobre las dinámicas de coordinación en primaria. Por tanto, la falta de capacitación sobre las labores referidas tiene un impacto sobre los mecanismos de participación propuestos en la escuela.

Recogiendo la perspectiva de los docentes, se identifican dos líneas de pensamiento distintas respecto a las funciones que les corresponde. Por un lado, un grupo de ellos se caracterizan como educadores con incidencia en la mayoría de áreas de gestión de la escuela. En esa línea, las tres temáticas sobre las cuales ellos consideran que tienen responsabilidades involucran lo pedagógico, es decir el diseño de materiales y la enseñanza en el aula, la gestión de su aula en caso sean tutores, la conformación de comisiones abocadas a actividades dentro de la escuela y la elaboración de documentos e informes hacia autoridades. Las labores pedagógicas son consideradas como su principal responsabilidad, pero aunada a ella resaltan la necesidad de realizar un trabajo adaptado a la realidad de la escuela y la comunidad. Si bien el componente participativo de la Política de EIB no es mencionado explícitamente, los entrevistados declaran que, como parte de la elaboración de informes, los documentos que envían a la dirección y a la UGEL deben tomar en cuenta las características de estudiantes, padres de familia y la comunidad de Huacamayo en su conjunto. Ello implica un trabajo de contextualización e interculturalidad logrado a través de vínculos con la comunidad:

Nosotros debemos hacer un diagnóstico de la situación, de cómo está la institución educativa, sea de alumnos, padres de familia y de la escuela, cómo manejar la infraestructura, los aprendizajes, la educación de los chicos, su alimentación que se maneja bastante (sic). De acuerdo a eso se hacen los documentos que nos piden cada año... (docente monolingüe 2)

Dependiendo de qué comunidad llegas y dependiendo también de la institución a la que vas a llegar, porque no todas las instituciones son iguales, todas son diferentes. Inclusive la comunidad, los comuneros y los padres muchas veces de los estudiantes. Entonces dependiendo de ello tienes que trabajar porque tienes que llegar a ellos y no conoces la realidad en la que ellos están... (docente bilingüe)

En base a lo anterior, los docentes reconocen la necesidad de entablar relaciones con la comunidad y, en particular, conocer sobre su contexto. La buena disposición de los actores de aprender sobre la cultura en lugar de cuestionarla o transformarlas es síntoma de un diálogo intercultural horizontal donde los actores indígenas son vistos como agentes válidos. Por su parte, la información vinculada a la situación social, cultural y lingüística de las familias es utilizada como base para adaptar los contenidos y las estrategias implementadas en la escuela. Esta es una de las características de actores estatales que Lipsky (1980) denomina burócratas de la calle: son los funcionarios que ajustan las acciones de implementación tomando en cuenta las características del lugar donde despliegan sus labores. En este caso, la adaptación incorpora los principales atributos de la localidad: por un lado, su carácter étnico pues es asháninka y por otro lado su ubicación rural.

En el otro lado del espectro se encuentra una de las docentes entrevistadas, quien considera que su labor se centra únicamente en lo pedagógico. Si bien la elaboración de materiales didácticos y fichas es una labor común que identifican los dos grupos de docentes, la participación con la comunidad es definida como una responsabilidad de otros actores educativos. Esta posición se evidencia en la siguiente respuesta:

Esa labor (de participación con la comunidad) la tiene más que todo la directora. Nosotros con la comunidad, ¿en qué momento lo podemos hacer? Cuando tenemos reunión de APAFA o aula, ahí nada más. Participamos, les hablamos, claro, a veces también nosotros tocamos temas dentro de nuestra área de Personal Social, cómo está la institución o cómo está todo, pero, ¿a cargo de quién está eso? ¿no sería de las autoridades? Si usted se pone a pensar, nuestra labor es pedagógica, no es hacer obras o hacer otra cosa. Claro, los motivamos, incentivamos a los papás cuando vienen a hacer una reunión que queremos cambiar cosas, pero ¿los docentes en qué porcentaje participan? En un 50% nada más, porque no nos alcanza el tiempo... (docente monolingüe 1)

La mención de la falta de tiempo se contradice con lo recogido en la entrevista con la misma profesora respecto a la carga laboral que maneja. La cantidad de estudiantes en cada aula de primaria no supera las quince personas. Este dato es reiterado también por el resto de docentes, quienes puntualizan que esta situación brinda más tiempo libre a los docentes y facilita la realización de labores de coordinación y gestión. Asimismo, el número de docentes corresponde con el número

de aulas de la escuela, permitiendo así que un docente se encargue de una sola aula en lugar de manejar aulas multigrados. En otras palabras, el tiempo disponible de los docentes para realizar labores de coordinación es mayor a comparación de otras instituciones educativas bilingües rurales.

En el caso del líder de la comunidad, sus labores están estipuladas por el estatuto comunal que recoge las principales funciones que debe desarrollar en servicio de la comunidad a la que representa. En esa línea, está encargado de moderar los espacios de coordinación en las asambleas, realizar un seguimiento a todas las instituciones presentes en Huacamayo y organizar a la comunidad para alguna intervención o faena. Por lo tanto, su principal labor es la de gestionar las relaciones, coordinaciones y actividades de la comunidad. A su vez, el líder responde ante la asamblea de la comunidad conformada tanto por comuneros calificados, comuneros incorporados y pobladores. Los primeros son -en su mayoría- asháninkas que nacieron y crecieron en Huacamayo, los segundos son familiares de las personas asentadas en la comunidad, y los terceros son personas que viven en la comunidad temporalmente y a quienes se les asigna un terreno por una temporada. De esta forma, los acuerdos tomados en estos espacios incluyen la votación tanto de personas que pertenecen al pueblo indígena asháninka como de personas que habitan en la comunidad y no necesariamente tienen una identidad étnica amazónica.

En este punto, es preciso indicar que algunos docentes viven durante los días de semana en la misma comunidad de Huacamayo. Al ser una comunidad nativa, el terreno donde habitan debe ser cedido por la comunidad bajo condiciones estipuladas por el estatuto. Esto significa que los docentes forman parte del grupo de pobladores y, por ende, tienen voz y voto en las asambleas organizadas por el líder de la comunidad. Sin embargo, ningún docente permanece en la comunidad los fines de semanas, que son las fechas en las que se convocan las asambleas. La mayoría de ellos regresan a sus ciudades de origen, todas ubicadas en otros distritos de la provincia de Chanchamayo, y tal situación imposibilita su participación en los espacios comunales. Así, si bien según las normativas de la comunidad los docentes tendrían como labor adicional el participar en las asambleas en calidad de pobladores, esto no se observa en la realidad.

Los acuerdos tomados por los integrantes de la asamblea son defendidas y expuestas por el líder de la comunidad en todo momento. Su contraparte en términos de figura de autoridad dentro de la escuela es la directora quien, al igual que el jefe

de la comunidad, administra la institución en todo nivel en función a las decisiones que toma junto a los docentes y la subdirectora. A pesar de ser dos actores con una capacidad de decisión y acción dentro de una misma comunidad, tanto el líder de la comunidad como la directora dejan en claro la posición que cada uno ostenta. En el caso del primero, se reconoce como una figura de apoyo para el equipo directivo, pero siempre respetando las decisiones que toma la directora. Por su parte, la directora recalca la autonomía que tiene dentro de la gestión de la escuela en función a su experiencia previa en otras comunidades:

En la otra institución (donde laboró antes), el jefe es la máxima autoridad de la comunidad y de la institución. En cambio, aquí (en la escuela donde labora actualmente) el jefe es de hecho la máxima autoridad de la comunidad, pero se limita un poco a participar en la institución porque sabe que aquí dentro de la institución también hay autoridad: el director, que sabe cómo administrar. Pero en la otra institución a la que estuve no, el jefe está ahí, quiere administrar la institución dejando de lado al director. Esa es la diferencia... (directora)

El trabajo horizontal pero respetuoso entre el jefe de la comunidad y la directora es atribuido al propio carácter de la localidad. Como se mencionó en el análisis al inicio del presente capítulo, una parte importante de la comunidad está compuesta por migrantes estacionales provenientes de otras provincias de Junín, pero también de regiones andinas cercanas. Adicionalmente, la comunidad está en constante comunicación con centros urbanos, y producto de ello se han generado transformaciones en los constructos culturales de Huacamayo. Así, si bien conservan características de organización con un componente étnico, en la práctica estas se ha flexibilizado cuando se trata de colaborar con otras instituciones. Esto es mencionado por el propio líder de la comunidad:

A veces cada director que viene tiene sus propias ideas y hay que tratar de adaptarnos o ver de qué manera intervenimos como autoridades o sugerimos para que se trabaje como hemos venido trabajando. Sí lo que hacemos es respetar las decisiones de la directora... (Nestor, líder de comunidad)

Adicionalmente, el líder de la comunidad es descrito como un mediador de conflicto en los casos donde se generan roces entre madres de familia. Su rol de jefe de la comunidad involucra, desde el punto de vista de la madre de familia entrevistada,

la resolución de diferencias entre dos partes. En los casos donde el tema de conflicto no era abordado se generaban incomodidades que, incluso, afectaban las coordinaciones para la gestión conjunta de la escuela. Un ejemplo citado fue la elección de las personas encargadas de cocinar los alimentos brindados por el programa Qali Warma. La confusión sobre los roles que las madres de familia asumían en la cocina era un tema constantemente mencionado en las reuniones de padres de familia, dejando de lado otros asuntos urgentes vinculados a la participación de la comunidad en la escuela. Al interceder el jefe, las hostilidades durante las reuniones de padres de familia cesaron y la agenda de las reuniones retornaba su énfasis en las coordinaciones para la gestión.

Cabe mencionar, además, que las madres de familia forman parte de una misma comunidad, por lo que los conflictos entre ellas tensionan las relaciones dentro de este grupo humano reducido. Es por ello que el rol del líder es primordial: su intervención no solo significa una mejora en la gestión, sino también mantiene el equilibrio dentro de la comunidad hacia el futuro. La noción de la comunidad como una familia que debe ser preservada es desarrollada por la madre de familia entrevistada:

Nosotros la relación que tenemos con el jefe es como un padre más para nosotros. Todo lo que acontece en nuestra institución, si hay un problema más grave, acudimos al jefe. Nos sentamos, conversamos, analizamos, sacamos conclusiones y determinamos ahí de repente si uno se ha excedido o uno se ha equivocado, dar solución y disculparnos y quedarnos bien, seguir como una familia (...) La comunidad es como una familia: lo que acontece en la comunidad nos afecta a todos porque es una familia... (Luisa, madre de familia)

Dentro de la comunidad educativa, los roles de los padres de familia están establecidos en el marco de su participación dentro de la Asociación de Padres de Familia (APAFA). Se trata de una organización de apoderados que, a nivel de la institución, tienen la responsabilidad de coordinar las acciones de todos los padres de familia en relación a la escuela. Adicional a ello, a nivel de aula cuatro padres de familia conforman la junta de aula, en la cual asumen los cargos de presidencia, secretaría, tesorería y vocalía para realizar labores similares a la junta directiva de la APAFA, pero dentro del grado que cursan sus hijos. Mientras que la APAFA lidia con situaciones observadas a nivel de toda la institución que impactan al conjunto de padres de familia, la junta de aula aborda situaciones particulares que surgen dentro de cada salón. De esta forma, los padres de familia que conforman una u otra entidad



tienen una carga de labores diferenciada y abordan problemas cuyas soluciones varían en términos de complejidad.

### 3.2.2. Estrategias de participación en la escuela desarrollados por actores de la comunidad educativa

A través de las entrevistas se identificaron dos estrategias a partir de los cuales los docentes, la directora, la subdirectora y la comunidad articulaban iniciativas conjuntas para la escuela. En primer lugar, diversos entrevistados mencionaron la existencia de reuniones entre las distintas partes. En el caso del líder de la comunidad, su participación se refleja en dos momentos. Primero, el inicio de año escolar: como parte de las labores de planificación, el equipo directivo realiza una convocatoria abierta a la comunidad educativa, entre ellos el jefe de la comunidad. La iniciativa proviene de la directora, quien solicita su apoyo para alinear la planificación anual de la escuela con el calendario comunal y el plan de trabajo elaborado por la asamblea de la comunidad. Mientras que el calendario es un resumen de las principales actividades productivas y festivas realizadas anualmente en Huacamayo, el plan de trabajo detalla las áreas e instituciones comunales que están encargadas de organizar tales actividades:

Nosotros igual, como toda institución, realizamos un plan de trabajo a inicio de cada año para programar todas las actividades que vamos a realizar durante todo el año en nuestra comunidad. Ya programamos cuántas faenas se va a realizar comunally. Tenemos áreas e instituciones que maneja la comunidad. También cuántas asambleas al año, todo eso vemos en el plan de trabajo. En base de eso nosotros programamos nuestras actividades... (Nestor, líder de comunidad)

La articulación entre estos tres documentos tiene como producto final el PAT de la escuela, el cual fue analizado en el capítulo anterior de la investigación. Entonces, desde la perspectiva del líder de la comunidad, la planificación de la comunidad es tomada en cuenta durante el diseño del plan de trabajo de la escuela:

Siempre al inicio de año, este año también, nos mandó a llamar para poder programar unos trabajos durante el año respecto a nuestras costumbres, tradiciones y creencias. Les hemos planteado algunas actividades a realizar... (Nestor, líder de comunidad)

El esfuerzo realizado por directora y líder de comunidad involucra también a los docentes, pues ellos conforman el equipo encargado de programar el año académico de la institución. En este segundo espacio de colaboración, ambos actores intercambian información sobre fechas y sucesos importantes dentro de la comunidad. Los espacios donde se concreta son en las reuniones o comunicaciones bilaterales entre directora y líder de comunidad. A diferencia de la reunión de inicio de año, las reuniones bilaterales se convocan de forma coyuntural, es decir según las necesidades y requerimientos de la directora. Es en las reuniones bilaterales que el líder plantea, entre otros temas, la inclusión de actividades que rescaten la costumbres, tradiciones y creencias de la comunidad en la escuela. Desde la perspectiva del jefe de la comunidad, el trabajo de coordinación realizado en estos espacios sí logra ser materializado en la práctica educativa y la gestión de la escuela:

Sí, sentimos reflejados lo que le decimos a la directora en la escuela porque al inicio de año como le comenté nos ha invitado, hemos conversado y hay algunas actividades para hacer durante el año con nuestras sugerencias y nuestras ideas también. Sí, hasta ahora hemos visto reflejado nuestras recomendaciones en las actividades que hace la escuela... (Nestor, líder de comunidad)

Dentro de la escuela se llevan a cabo reuniones entre el presidente de la APAFA y la directora. Durante estas reuniones -convocadas de forma coyuntural-, ambos actores llegan a acuerdos y presentan soluciones para algún problema a nivel de la escuela. Tras ello, el presidente de la APAFA presenta los acuerdos en las reuniones generales de padres de familia, quienes reciben información sobre el trabajo realizado y deben aprobar los puntos. Se genera entonces un círculo de coordinación: los docentes dependen de la directora, quien coordina con el presidente de la APAFA sobre temas identificados por los padres de familia como prioritarios. Sobre esta cadena de coordinaciones, la madre de familia recalca el carácter democrático del proceso de toma de decisiones:

Los papás eso (de aprobar las decisiones tomadas en las reuniones por el presidente de la APAFA y la directora) siempre lo hacemos de forma general, osea la directiva no toma la decisión sola. Lo hacemos de forma general con todos, el acuerdo lo hace la masa y mayor parte de los papás están al pie de todos los temas, dan su opinión, su punto de vista... (Luisa,

madre de familia)

Adicionalmente, existen reuniones entre padres de familia, docentes y el equipo directivo de la escuela. Estas son convocadas por la directora en momentos particulares donde se identifican necesidades urgentes a resolver. Las reuniones entre padres de familia, docentes y equipo directivo se realizan siempre a inicio de año para definir roles dentro de la gestión de la escuela y solicitar apoyo de los padres en las actividades programadas durante el año. Más allá de la reunión de inicio de año, sin embargo, las reuniones generales son poco usuales y suelen ser un último recurso en caso la coordinación entre docentes y padres de familia o entre padres de familia no tiene resultados.

Por su parte, dentro de la escuela los padres de familia de cada salón y el tutor encargado organizan juntas de aula. La junta directiva de cada salón identifica las principales necesidades del grado al que pertenecen sus hijos/as y las exponen en reuniones con el tutor. Al ser el espacio de coordinación más pequeño, los temas abordados en estas reuniones están relacionados únicamente con el aula en cuestión y tienen una solución relativamente sencilla. En caso se observe una situación que involucra a otros salones, el tema es elevado a la reunión de padres de familia, quienes lo comunican a su vez al presidente de la APAFA. Así, inicia la cadena de coordinaciones mencionada anteriormente:

Generalmente las necesidades que hay se coordinan con la junta directiva, en este caso con la presidenta, la tesorera y la secretaria. Las decisiones que se tomen ahí ya se plasman en una reunión de padres de familia de cada aula. En cuanto a reuniones de todo el colegio, ya de eso se encarga la dirección, porque ella coordina las necesidades básicas. Si tenemos una necesidad de aula hacemos llegar esa necesidad a la dirección, y si es una necesidad primordial la dirección lo plasma todos los padres de familia del colegio... (docente bilingüe)

La convocatoria de reuniones es, entonces, un pivote para la planificación de la gestión conjunta de la escuela. Los actores educativos cumplen con tomar la iniciativa y convocar espacios de articulación en las condiciones más horizontales posibles. Sin embargo, algunos actores resaltan la intermitente participación de los padres de familia en esta actividad. Tal situación ha generado dos dinámicas. Por un lado, la participación de otra figura de la comunidad en las coordinaciones, el señor Dionisio, quien es externo a los padres de familia pues es uno de los líderes de mayor

edad y, por ende, influencia en la comunidad. Como resultado de lo mencionado, algunos funcionarios tienen una visión negativa sobre los padres de familia:

Este año no sé qué habrá pasado, pero los veo alejados, desinteresados por el bienestar de la institución o en algunas cositas que nos pueden ayudar a surgir. Yo no entiendo por qué, me causa extrañeza, entonces como le digo no se han encontrado una característica esencial de Huacamayo. Lo negativo es que hay un solo papá, que es don Dionisio, que asumió el cargo de presidente. Eso me hace pensar que nadie ha querido asumir la responsabilidad de ser presidente porque él también a su edad ya no está para asumir esos cargos. Eso es lo que me desconcierta un poco (...) (El señor Dionisio) es muy trabajador, pero ya no le corresponde (tener labores en la escuela). Me parece que a su edad ya debería estar descansando porque él ha sido en años anteriores el líder de la comunidad, ha sido jefe, y ya me parece que deberían darle su espacio. Pero seguro nadie había querido asumir y es por eso es que él está ahí... (directora)

La segunda estrategia citada por un grupo de entrevistados fue la participación de los sabios de la comunidad en las aulas. Esta es mencionada en los documentos de la Política de EIB como una de las labores propias del equipo docente. En el caso de la comunidad de Huacamayo, el trabajo con los sabios fue una iniciativa de los docentes, quienes convocaron a las personas con mayor conocimiento dentro de la comunidad sobre la cultura asháninka. Cabe resaltar que algunos sabios son personas mayores y con experiencia previa en puestos de liderazgo local, pero unos tantos otros son comuneros jóvenes que -principalmente- manejan el idioma asháninka: esto es importante pues el trabajo con los sabios se centra en la narración. Las clases se preparan a partir de la información que brindan los sabios, y los entrevistados resaltan el apoyo y la apertura de estos para compartir su conocimiento dentro de la escuela con los niños, niñas y docentes:

Para hacer nuestras sesiones, por ejemplo, el calendario comunal, (los sabios) nos hablan sobre la cosecha de café, en qué tiempo lo siembran, cuál es el motivo. Entonces cada actividad tiene su fecha adecuada. A veces los sabios vienen y cuentan cómo se da eso, por qué debemos de sembrar, por qué el río se le pone el nombre que tiene, o un cuento, una leyenda, un mito de la comunidad. Ellos le explican porque ellos saben más que nosotros... (docente monolingüe 2)

Los dos espacios anteriores (el trabajo con sabios y las reuniones entre actores) representan dos estrategias centradas en transformar el componente

participativo en acciones concretas dentro del ciclo de políticas. La Política de EIB contempla la participación de la comunidad educativa en cada una de las etapas del ciclo de políticas: el diseño de la estrategia, la implementación de la misma y el seguimiento a lo largo del año escolar. Tomando como referencia lo mencionado anteriormente, el trabajo con sabios forma parte del proceso de implementación mientras que las reuniones con actores corresponden a la etapa de diseño de la estrategia participativa. Por su parte, las estrategias no están exentas de tensiones ocultas entre la comunidad y el equipo directivo-docente. Estos últimos en particular tienen un balance positivo, pero también negativo sobre la dinámica de participación de la comunidad, y sobre el bajo nivel de compromiso que manifiestan en la coordinación multi actor.

Sin embargo, otros actores tienen distintas nociones sobre la participación de la comunidad que escapan del esquema planteado por el ciclo de políticas.

Un primer grupo de docentes considera que los padres de familia y el líder de la comunidad forman parte de la gestión de la escuela cuando realizan labores de infraestructura. Desde esta perspectiva, el mal estado de algunas edificaciones, en particular de las aulas prefabricadas, es una necesidad urgente de resolver casi al mismo nivel que otros asuntos mencionados por los propios docentes como la mejora en los aprendizajes. Los docentes reconocen la responsabilidad de las autoridades educativas sobre el asunto infraestructural, pero resaltan que, ante la ausencia del Estado, los padres de familia deberían tomar la iniciativa y plantear soluciones al problema. Si bien los padres de familia realizaron una intervención para construir un cerco perimétrico en coordinación con la escuela, este fue hecho de forma rústica con algunas maderas y alambres, tal como se observa en la Fotografía n°4:

#### Fotografía n°4: Cerco perimétrico de la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki”



Fuente: Trabajo de campo – abril de 2023 – I.E.B “Juan Shanki Kamairoki” – Fotografía de D. Anicama

Para el equipo docente, el trabajo sobre el cerco fue visto como un esfuerzo insuficiente frente a la creciente necesidad de mejorar las condiciones infraestructurales de la escuela. Debido a esto, y siguiendo sus criterios, la participación de los miembros de la comunidad genera una percepción negativa sobre la comunidad:

Hay un poquito de dejadez de la comunidad, pero yo viéndolo es porque los papás también no se preocupan, porque si los papás o el jefe se preocuparan dirían “esta semana veo la forma de cómo lo puedo cercar mejor (a la escuela)”. No ha pasado ni un mes y ya estaba todo (el cerco perimétrico) con hueco. Yo no sé por qué lo cercan con palos nomás. Deberían ver otra manera, porque tú jalas los palitos y se sale. Los papás podrían participar, hacer algo... (docente monolingüe 1)

En un segundo tipo de respuesta, los docentes vinculan la participación de los padres de familia con un aporte económico para la gestión de la escuela. Según testimonios de los docentes, la institución educativa no recibió suficientes materiales didácticos en asháninka y en castellano para todos los grados. Frente a la deficiente dotación de recursos, la solución del problema recae en los padres de familia, quienes deben organizarse junto con los docentes en las juntas de aula para establecer de forma conjunta los montos de las impresiones para los materiales. Es gracias a esta

transferencia de dinero que los docentes pueden utilizar recursos didácticos impresos y, como consecuencia, ejercer su labor pedagógica sin dificultades. De esta manera, desde la perspectiva de los docentes, el pago para la impresión de fichas se convierte en un caso de coordinación eficaz entre las partes y un ejemplo de participación concreta de la comunidad en escuela:

Hemos consultado (con los padres) que vamos a trabajar con fichas, con copias, hemos dicho cuánto va a ser el costo y cada papá va a dar algo. Se les dice cuánto está cada copia y en base a eso sacamos. Si solo trabajamos el cuaderno, no van a llegar los niños a donde queremos (...) Cada año es lo mismo. Donde tú vas, pides para copias. Si la institución maneja una buena impresora y se les da todo, nosotros ya no pedimos que nos den para las copias a los papás, pero la institución no maneja. Eso quiere decir que si nosotros queremos que los niños tengan copia tenemos que decirles a los papás ese detalle... (profesora monolingüe 2)

Sobre el tema de los materiales, la participación de la comunidad se limita a lo económico y no en la elaboración de los mismos. Rescatando lo mencionado sobre el trabajo con los sabios, el ejercicio de brindar información sobre las costumbres y el calendario de Huacamayo representa el aporte de los padres y los líderes de la comunidad.

Algunos actores identifican la presencia del líder de la comunidad en las ceremonias o anuncios como una forma de participación. Tal como sucede con las reuniones, la directora es la persona que invita al jefe de la comunidad a formar parte de la formación escolar los días lunes en la mañana, así como realizar anuncios o transmitir comunicados a toda la comunidad a través del parlante de la institución educativa. Los anteriores ejemplos reflejan que la presencia del líder en ceremonias es considerada como una forma sustancial de participación y una contribución al correcto funcionamiento de la escuela. Cabe mencionar que esta perspectiva es sostenida no solo por la directora, sino también por el propio líder de la comunidad. Para ambos, el interés en participar en la gestión de la escuela se evidencia, entonces, en la asistencia a eventos desarrollados en la misma.

### 3.2.3. Aspectos que intervienen en la participación de los actores de la comunidad educativa en la escuela

La implementación del componente participativo de la Política de EIB encuentra

algunas limitaciones e impulsos. En primera instancia, el líder de la comunidad, quien asume labores de coordinación con la directora, también ocupa cargos importantes en otras instituciones dentro de la comunidad de Huacamayo. Por un lado, preside la Junta administradora de servicios de saneamiento (JASS), cuya principal labor es administrar, operar y mantener los servicios de saneamiento en ámbitos rurales. La JASS tiene un carácter comunal pues su junta directiva es elegida en la asamblea general, por lo que la figura de máxima autoridad dentro de la asamblea es la persona que asume las funciones de la JASS. Por otro lado, el jefe es el coordinador del Comité de Seguridad (CIA) formado dentro de la comunidad para vigilar el orden interno. Las labores de seguimiento que realiza en la escuela, además, también las realiza en el puesto de salud existente en la comunidad. Si bien no cuenta con internamiento, el establecimiento de salud es el único lugar donde los miembros de la comunidad pueden recibir atención médica de forma rápida frente a alguna emergencia. Entonces, la coordinación con las trabajadoras de la posta médica forma parte de una de los roles que el líder asume.

Como resultado de esta carga de labores, el líder de la comunidad encuentra dificultades para participar activamente en todas las etapas de la implementación de la Política. Cuando cuenta con tiempo, el jefe asiste a las reuniones de planificación y brinda recomendaciones para el diseño de las actividades a desarrollar durante el año. Sin embargo, en fechas donde su disponibilidad es más limitada participa únicamente haciendo presencia en algunas ceremonias de la institución. Ambos ejemplos suponen distintos tipos de participación, pues la presencia del líder no genera el intercambio de información y opiniones que las reuniones para el diseño de la gestión institucional ocasionan. Entonces, se crean, a la par, algunos momentos de participación que terminan siendo carentes de sustento y otros mecanismos de participación significativos para el proceso de implementación del componente de política.

En segunda instancia, un hecho que dificulta la participación de la comunidad radica en los propios temas que los padres de familia impulsan como prioritarios en la escuela. En los espacios de reunión con docentes y directora, las principales preocupaciones que los padres de familia son el avance en los aprendizajes de sus hijos y la enseñanza de áreas como química y física. Para los padres de familia esto es particularmente relevante en la escuela rural pues la trayectoria de sus estudiantes es menos exitosa a comparación de sus pares en zona urbana. Por ello, y para evitar



lo anterior, los padres de familia centran su atención en exigir condiciones educativas que mejoren las competencias de los adolescentes una vez terminen su formación. Este discurso fue profundizado por la madre de familia entrevistada:

Nos preocupa los niños que están en Secundaria que, cuando van a tomar el examen para la universidad o para un instituto, nunca han llevado los cursos que en otras instituciones llevan. Lo que le preguntan en la universidad es chocante para ellos, lo desconocen porque quizás acá nunca le han enseñado. Acá algunas mamás a las que les interesan sus hijos y quieren que salgan de esto le preguntamos a la directora “¿Pero por qué no están enseñando química, física? ¿por qué no enseñan? ¿por qué en otros colegios sí y por qué acá nosotros nos tienen limitados a tan solo lo que dice el Ministerio de Educación? ¿Por qué no pueden cambiar un tema más para avanzar un poco lo que puedan conocer, para que no sea tan chocante?”. Y por esa razón es que algunos no lo entienden, no conocen de repente, por eso algunos no le toman importancia a la educación porque desconocen muchas cosas, porque no se ha llevado dentro de la institución (sic)... (Luisa, madre de familia)

Sin embargo, ambos temas mencionados por la madre de familia no requieren de la participación de la comunidad. La mejora de aprendizajes es una labor pedagógica a cargo de los docentes, y la inclusión de las áreas temáticas de química y física es un pedido que solo puede ser aprobado e implementado por el equipo directivo en coordinación con la UGEL. El seguimiento de la comunidad sobre la escuela, entonces, se da sobre asuntos desvinculados a sus labores como padres de familia.

Un elemento a destacar es que el Ministerio de Educación no toma en cuenta el hecho de que la comunidad pueda tener una posición dubitativa frente a la educación intercultural. Producto de ello, los documentos nacionales de Política de EIB asumen que la comunidad participa activamente en la gestión de la escuela, y mientras lo hacen impulsan una mirada intercultural. De la misma forma, los documentos de gestión de la escuela (el PEI y el PAT) incluyen objetivos y actividades basadas en elementos culturales asháninkas como parte del componente participativo. En contraposición, la entrevistada resumió el pensamiento generalizado de los padres de familia sobre los docentes bilingües y la inclusión de elementos culturales asháninkas en la escuela:

“Algunos papás no lo toman en cuenta, no toman en cuenta lo bilingüe porque como dicen ‘el bilingüe es un poco atrasado’, ‘no tenemos un avance de enseñanza’. Entonces es un poco

preocupante, siempre hasta el último, hasta mi hija el año pasado, siempre hemos tenido un (profesor) bilingüe y más monolingües, porque los monolingües son los profesores que tienen más interés, (tienen) un aprendizaje de afuera que traen acá que es distinto (sic). Nosotros miramos a los bilingües de acá como que no ponen el empeño, ¿para qué voy a querer un bilingüe si yo también soy una? Yo le puedo enseñar a mi hijo lo básico, si yo quiero un bilingüe a lo menos quiero que me enseñe a escribir y traducir...” (Luisa, madre de familia)

El relativo desinterés por el mantenimiento de la cultura asháninka es identificado también por el equipo educativo de la escuela, quienes mencionan que el esfuerzo desplegado para implementar la interculturalidad debe ir de la mano con un compromiso de los padres de familia:

“Siempre conversamos con algunos líderes o padres de familia y les decimos que la parte de mantener la cultura tiene que ser desde casa porque aquí podemos enseñarle un par de horas. Como (el colegio) es de revitalización no podemos todo el día estar netamente con EIB, estamos siempre por horas a la semana. Tenemos 3 horas, pero siempre estamos haciendo realce, la colega de primer grado (profesora Ruth) siempre viene con *cushma*, cuando son ceremonias importantes, la maestra de segundo grado igual. Estamos tratando de dar realce, pero como es una escuela de fortalecimiento no es que los niños hablen ya desde casa. La mayoría de los padres no hablan, aquí también dentro de la comunidad son pocos papás que hablan muy pocos, la mayoría habla castellano...” (Zulamith, subdirectora)

Aunado a lo anterior, la llegada de más maestros bilingües a la escuela profundizó el cuestionamiento a la enseñanza del idioma y la cultura indígena. A diferencia de años anteriores, tras el fin de la virtualidad se incrementó el número de docentes con manejo del asháninka y conocimientos sobre la comunidad. A partir del mandato de implementar el enfoque intercultural de la Política de EIB, los equipos docente y directivo impulsaron el realce de la identidad étnica de la comunidad desde distintos ámbitos: el pedagógico, el organizativo y el administrativo. Ello se contrapone con la trayectoria de los padres de familia y la comunidad en general: muchos de ellos han perdido el dominio sobre el idioma e incluso no se auto identifican como pertenecientes a un pueblo indígena. Así, existe un conflicto muy sutil entre algunos miembros de la comunidad educativa respecto al enfoque intercultural de la política y su inclusión en las áreas:

“Este año sí hemos visto el cambio porque la mayor parte ha venido puro bilingüe y algunos papás, que no todos son de Huacamayo sino también de Zotani, Zutitki y algunos que no son

de la comunidad, les choca, preguntan “¿por qué tanto bilingüe? ¿le van a enseñar asháninka? “mi hija no sabe hablar asháninka pero le dejan tarea en asháninka”. Pero yo digo que debe ser un curso, de repente, como un tema más de un curso que pueden llevar lo básico, pues lo básico tendrían que aprender...” (Luisa, madre de familia)

A pesar de esta postura, algunos entrevistados apuntaron que el discurso que posiciona la interculturalidad como un tema no tan priorizado ha variado con el tiempo. Ello es resultado de la intervención de Luisa, una madre de familia quien además de ser la encargada de cocinar los alimentos brindados por el programa Qali Warma es una comunera activa en espacios fuera de la escuela. La entrevistada tiene una historia de participación en organizaciones indígenas en la selva central. En un primer momento, co-gestionaba el programa Vaso de Leche en su comunidad de origen junto con Hilda Pérez Mancory, una lideresa asháninka que terminó invitándola a participar en los talleres, congresos y reuniones de una organización indígena mixta: la Central de Comunidades Nativas de la Selva Central (CECONSEC). Tras su llegada a Huacamayo ingresa en calidad de fiscal a la Organización de Mujeres Indígenas de la Selva Central (OMIASEC), fundada en 2012 por la propia Hilda Pérez. La particularidad de OMIASEC radica en ser una base de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) en la selva central. Así, pertenecer a OMIASEC significó para Luisa una oportunidad para recibir una formación exhaustiva sobre distintos temas vinculados a la defensa de los derechos de los pueblos indígenas:

Ahora en la organización también se hacen talleres sobre la violencia económica, la violencia familiar, se hacen talleres de temas de hojas de agua para reservar, sobre la reforestación, temas alimentarios, rescatar nuestras comidas de la zona y aprender a rescatar nuestros tejidos como los collares y las coronas. Ahora tenemos el huerto que es (sic) rescatar nuestras plantas tradicionales medicinales... (Luisa, madre de familia)

Junto a esto, los talleres organizados por ONAMIAP abordan la temática de la educación intercultural bilingüe. Siendo una organización que tuvo una participación crucial en la creación, aprobación e institucionalización de la Política de EIB, la perspectiva transmitida por ONAMIAP en las capacitaciones a las que asiste la entrevistada se centra en la defensa y la universalización de la interculturalidad en la educación según los contextos étnicos de las escuelas. Así, la entrevistada también

busca contagiar el impulso a la enseñanza del idioma y la cultura asháninka en el resto de padres de familias:

A muchos todavía nos falta aprender eso y quisiera, me gustaría que, si alguna vez se volviera a tocar este punto hacer llamar una reunión (sic) solo de mamás para volver a tocar ese punto, para que quede entendido qué cosa es educación intercultural, conocer para ya no discriminarnos entre todos... (Luisa, madre de familia)

A pesar que persisten algunas reticencias, cada vez más padres y madres de familias de la escuela son sensibilizados sobre la EIB. La reconexión con sus orígenes asháninkas supone para los padres un factor que los acerca a examinar los componentes bilingües e interculturales que desarrolla la escuela con sus hijos. Así, la participación de los padres aumenta. Ello coincide con los testimonios de docentes y el jefe de la comunidad, quienes citaron el trabajo con sabios y la inclusión de actividades ancestrales en la programación del año como ejemplos de una participación cada vez mayor de la comunidad en la escuela.

En esa línea, el compromiso de la comunidad es mencionado dentro de las entrevistas de diversos actores como un aspecto importante para llevar adelante una gestión participativa. No obstante, la iniciativa por parte de docentes y directora de convocar reuniones es una acción propositiva que denota un interés y no debe ser puesto de lado pues refleja el compromiso de los componentes de la Política de EIB. En el caso de la escuela, este tercer aspecto se refleja, por ejemplo, en la convocatoria de reuniones con líderes locales o cualquier persona interesada en participar de la planificación a inicio de año o durante el desarrollo del año escolar. Al realizar esta acción, se logran dos resultados. Primero, la directora está cumpliendo con una de las responsabilidades asignadas en los documentos nacionales e institucionales según su cargo directivo. Segundo, la escuela es vista por la comunidad como una institución positiva para el desarrollo de la comunidad y como un espacio seguro para los actores indígenas. En resumen, la iniciativa de docentes y directores es el primer paso que abre camino hacia una gestión participativa significativa para todas las partes:

“Quienes sostienen a las autoridades es toda la comunidad, incluyendo los padres de familia y los que no son padres de familia. La comunidad ve a la escuela entonces como un aliado en todos los aspectos que ellos creen convenientes...” (docente bilingüe)

Finalmente, un cuarto hecho que influye sobre la implementación de estrategias participativas es la limitada existencia de espacios de retroalimentación donde el equipo directivo y docente reciba información sobre formas de implementar la gestión participativa de la EIB. Según el padrón de RER a nivel nacional, la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki” es una de las seis escuelas que forman parte de la Red Educativa Rural (RER) #24. En general, las RER suponen un ejemplo de canalización de inputs y outputs propuesta en los documentos nacionales de la Política de EIB, pues son instancias de cooperación donde las escuelas cooperan para mejorar la calidad del servicio educativo. La ex especialista de la UGEL Pichanaki resume algunos de los beneficios positivos de las RER:

Otro aspecto en el que la RER mejoró las escuelas es en cuanto a la organización, porque antes las instituciones estaban alejadas e individualizadas, pero las RER le dieron la posibilidad (sic) a los maestros de organizarse, hacer encuentros deportivos, jornadas literarias, danzas, cantos y concursos cada quien según sus características. Así que también fue enriquecedor porque son elementos interesantes para poder utilizar luego en el trabajo escolar... (Valentina, ex especialista de la UGEL Pichanaki)

Sin embargo, una revisión del Registro de escuelas que brindan el servicio de EIB permite determinar que el caso de estudio es la única institución educativa intercultural bilingüe dentro de su RER. Para la escuela, esta situación dificulta la posibilidad de compartir experiencias o escuchar sobre buenas prácticas relacionadas a la participación de comunidad que luego puedan ser adaptadas o aplicadas con los comuneros de Huacamayo. La situación narrada es particular pues, según la normativa de las RER, los factores considerados para conformar las RER incluyen la cercanía geográfica, es decir la pertenencia a la misma UGEL, y las características culturales-lingüísticas. Aun cuando existen escuelas EIB cercanas a la I.E.B. “Juan Shanki Kamairoki” que son parte de la UGEL Pichanaki, ellas no fueron tomadas en cuenta durante la conformación de la RER #24:

Los otros vecinos pertenecen a otra RER, eso es lo malo, nos han sectorizado. El colegio vecino que tenemos cerca es bilingüe pero no pertenecemos a su RER, por lo que es trabajo con el calendario comunal es un trabajo netamente en instituciones bilingües... (Zulamith, subdirectora)

De la misma forma, la UGEL Pichanaki es otra instancia de gestión que podría mejorar las capacidades de articulación intercultural multi actor de los docentes y directivos con el resto de la comunidad educativa. Lo mencionado por algunos integrantes del equipo docente, empero, apunta a una intervención de la UGEL centrada en el desarrollo de capacidades pedagógicas:

A ellos les interesa solamente que los profesores estemos aquí, que cumplamos nuestra labor. Ellos nos capacitan en cuanto a lo pedagógico, sobre la comunidad no interviene... (docente monolingüe 1)

El énfasis en lo pedagógico es confirmado por la propia ex especialista de la UGEL. Como parte de las labores de acompañamiento a los funcionarios de las escuelas, las especialistas organizan jornadas de asistencia técnica. El objetivo de estas es brindar información sobre estrategias a implementar en la práctica y mejorar la calidad del servicio educativo en general. Lo mencionado en las jornadas se profundizan en capacitaciones sobre temas siempre vinculados a habilidades pedagógicas, dejando de lado otros componentes de la Política de EIB. Así, la participación de la comunidad es un tema marginal sobre el cual la UGEL no tiene una particular incidencia.

## Conclusiones

En función a los objetivos de investigación planteados y los hallazgos desarrollados a lo largo de los capítulos 2 y 3, a continuación, se precisan las principales conclusiones respecto a la implementación del componente participativo en la comunidad educativa:

- Se identifica una división de tareas entre los actores del equipo educativo. Por un lado, los docentes realizan coordinaciones con los padres de familia, mientras que por otro lado la directora está encargada de convocar la participación de figuras de autoridad dentro de la comunidad. Ello evidencia la existencia de una correspondencia entre las labores de docentes y directores en la gestión participativa según los documentos de la Política de EIB y las labores que ambos actores realizan en la práctica. De la misma forma, la inclusión del líder de la comunidad en la gestión local se da en términos de igualdad, pues su autoridad es reconocida tanto por docentes como equipo directivo. Así, el caso de estudio complejiza las discusiones referidas a las estrategias de participación intercultural, en particular a las relaciones de tensión o equilibrio entre autoridades indígenas y autoridades estatales.
- Se evidencia un esfuerzo e iniciativa por parte de los funcionarios de la escuela por contextualizar la política desde distintos lugares: en el caso de la directora a través de la coordinación con líderes comunales y en el caso de los docentes a partir del trabajo conjunto con los padres de familia y los sabios de la comunidad. Si bien las docentes también interactúan con los sabios, es decir con personas de la comunidad, se tratan de actores que no siempre cuentan con una posición de poder o control dentro de la comunidad. En esa línea, los actores con los cuales se genera la contextualización en políticas interculturales generan dinámicas variadas que deben ser analizadas de forma individual. Además, el caso de estudio refleja la contextualización de una política pensada para un entorno netamente rural, pero que aterriza en una escuela con un contacto permanente y estable con entornos urbanos no indígenas-occidentales. Con ello en mente, futuras investigaciones podrían ahondar aún más en el contraste entre las condiciones según el diseño y la implementación,

así como en el impacto de las características de los entornos en el aterrizaje de estrategias interculturales.

- Se observa la existencia de condiciones favorables para la realización de labores de coordinación con la comunidad educativa, sea padres de familias o líder de la comunidad. El equipo directivo y el grupo de docentes de la escuela establecen mecanismos de reparto de responsabilidades de gestión que aligeran su carga laboral, generando así tiempo para las coordinaciones y creación de espacios de decisión conjunta. Además, el jefe de la comunidad y los padres de familia asisten a las reuniones de coordinación entre sí (las asambleas de comunidad y las reuniones de APAFA respectivamente) y reuniones de coordinación con los docentes y la directora, caracterizadas por la horizontalidad y el intercambio de opiniones e ideas previo a la toma de decisiones conjuntas.
- Por parte del líder de la comunidad, se observa una sobrecarga de labores del jefe de la comunidad en el marco de su rol vigilante. Si bien asume labores de coordinación y seguimiento en la escuela, el jefe debe realizar la misma labor también en otras instituciones que son igual de fundamentales para la comunidad. Como resultado, el tiempo dedicado al monitoreo de lo realizado por la escuela y a la participación en la etapa de implementación y diseño de la estrategia intercultural termina siendo limitado. Por tanto, lo recogido en las entrevistas puede ser utilizado para reevaluar algunos presupuestos sobre los actores indígenas en el marco de políticas participativas, en particular sobre las condiciones, habilidades y actitudes con las cuales pueden incidir en la gestión conjunta de estrategias estatales.
- La pérdida del idioma y la cultura asháninka no es identificada por todos los miembros de la comunidad como un problema público sobre el cual incidir dentro de su labor participativa en la escuela. Sin embargo, se observa también en la comunidad de Huacamayo un cambio progresivo de esta situación a partir de la figura de una lideresa en particular, quien ha asumido un rol de emprendedora de la Política de EIB con los padres de familia sin ser una



funcionaria pública. Las lógicas de participación intercultural están mutando, lo cual refuerza el carácter dinámico de los procesos culturales y el rol que estos tienen dentro de los procesos de implementación de políticas. De la misma forma, lo observado en el caso de estudio da pie a repensar los alcances del componente participativo dentro de las políticas interculturales en tanto

- La participación de los padres de familia en la gestión de la escuela se observa en espacios institucionales y no institucionales, pero la agenda que impulsan coloca a la interculturalidad y el bilingüismo en un rol secundario. La priorización de otros temas cuya implementación no están sujetos a la participación o el aporte de la comunidad genera una limitada participación de los padres de familia sobre asuntos que corresponden con sus labores de vigilancia según los documentos de política. De esta forma, la fidelización de los actores de la comunidad con la Política de EIB, que según los documentos de política es un componente crucial del enfoque participativo, es parcial.
- Se observan indicios de que existen tensiones sobre la forma en cómo los actores conceptualizan la participación comunitaria en un contexto intercultural. Mientras que algunos sostienen una mirada comprehensiva sobre el rol de los padres y el líder de la comunidad, otros les atribuyen una participación más restringida. Sin embargo, estas tensiones no impiden el trabajo conjunto entre los actores de la comunidad educativa. A futuras investigaciones

## Referencias bibliográficas

Abdallah-Preteceille, M. (2006) "Interculturalism as a paradigm for thinking about diversity". *Intercultural Education*, 17(5), 475-483.

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

Aguilar, L. (1992). La hechura de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas: Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Andrade, L., Howard, R., Pedro Ricoy, R. D. (2018). Activismo, derechos lingüísticos e ideologías: la traducción e interpretación en lenguas originarias en el Perú. *Indiana*, 35 (1), 139-163.

Ardito, W., Tubino, F., Heise, M. (1994). *Interculturalidad, un desafío*. Lima: Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica.

Arriola, A., Serrato, K. (2018). Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial en la Amazonía peruana. Lima: Aidesep

Barabas, A. (2014). "Multiculturalismo, pluralismo cultural y interculturalidad en el contexto de América Latina: la presencia de los pueblos originarios". *Configurações*, 14, 11-24.

Bensa, J. y Zambrano, G. (2019). El desarrollo de políticas públicas para el reconocimiento de los pueblos indígenas en el Perú: las paradojas de un caso atípico. En Garzón, P. y Mejía, O. (Eds.), *Pueblos indígenas y Estado. Avances, límites y desafíos del reconocimiento indígena* (pp. 71-98). Quito: Abya Yala.

Bleszynska, K (2008). "Constructing intercultural education". *Intercultural Education*, 6, 537-545.

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

Castillo, D. (2015). "Factores relacionados al proceso de diseño de la política de salud intercultural en el Perú". [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]

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

Chávez, C., Yon, C., Cárdenas, C. (2015). *El aporte de los egresados del Programa de Formación de Enfermos Técnicos en Salud Intercultural Amazónica de AIDSESP a la salud intercultural. Estudio de caso en dos comunidades de Amazonas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Corbetta, S., Bonetti, C., Bustamante, F., y Vergara, A. (2018). *Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos: Avances y desafíos*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Contreras, C. (2014). Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX. En Sandoval, P. y Agüero, J. C. (Eds.), *Modernidad y educación en el Perú* (pp. 12-81). Lima: Ministerio de Cultura.

Defensoría del Pueblo (2013). Informe Defensorial n°163.

Defensoría del Pueblo (2015). Informe Defensorial n°169.

Diez, M. L. (2004). "Reflexiones en torno a la interculturalidad". *Cuadernos de Antropología Social*, 19, 191-213.

Elmore, R. F. (1979). *Backward Mapping: Implementation Research and Policy*

Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601–616.

Ferrão, V. M. (2013). “Educación intercultural crítica: Construyendo caminos”. En Walsh, C. (Ed.), *Pedagogías decoloniales. Prácticas insurgentes de resistir, (re)existir y (re)vivir* (p. 145-161). Quito: Ediciones Abya-Yala.

Geertz, C. (1987). *La interpretación de las culturas*. México, Editorial GEDISA.

Gonzales, J. (2015). Dinámicas de exclusión en el desarrollo de la democracia peruana. En: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Ed.), *I Concurso de Investigación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: compilación de textos ganadores* (p. 25-43).

Grillo, R. (2017). “Interculturalism versus multiculturalism: contextualizing the debate”. En *Interculturalism and the politics of dialogue* (p.18-34). Universidad de Sussex.

Ilizarbe, C. (2016). “Autorrepresentación y desacuerdo: Estado y conflictividad social en el Perú”. En: Grompone, R. (Ed.), *Incertidumbres y distancias. El controvertido protagonismo del Estado en el Perú* (p. 379-402). Instituto de Estudios Peruanos

INEI (2017). *XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

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

Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. Estado y Sociedad. España, Paidós.

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

López, L. (2006). “Desde arriba y desde abajo: Visiones contrapuestas de la educación intercultural bilingüe en América Latina”. En: Gros, C. y Strigler, M. C. (Eds.), *Être*

*indien dans les Amériques: spoliations et résistance* (pp. 235-250). París: Institut des Amériques.

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

Meentzen, A. (2007). Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia. Lima: Fundación Konrad Adenauer.

Ministerio de Educación (2016). Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe

Ministerio de Educación (2018a). Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe.

Ministerio de Educación (2018b). Modelo de Servicio Educativo Intercultural Bilingüe.

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

Montoya, R. (2009). "Con los rostros pintados: Tercera Rebelión amazónica en Perú (Agosto 2008-Junio 2009)". Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

O'Donnell, Guillermo (1993). "Acerca del Estado, democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas". *Desarrollo Económico*, 33(130), 163-184.

Posada, J. J. (2000). Notas sobre comunidad educativa. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

Pressman, J. y A. Wildavsky (1984). Implementación. Como grandes expectativas

concebidas en Washington se frustran en Oakland. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

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

Reyna, L. M., Ventura, K. (2008). “Los servicios públicos en Perú: una visión preliminar”. En: Cienfuegos, D. y Rodríguez, L. G., (Coord.), *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica* (p. 589-600). Universidad Nacional Autónoma de México

Rousseau, S. (2012). La ley de consulta previa y las paradojas de la indigenidad. *Revista Argumentos*, 6(5), 1-7.

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

Sánchez, M. (2021). “El derecho de los pueblos indígenas a una educación intercultural bilingüe (EIB) en tiempos de COVID-19”. Lima: SPDA.

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

Torres, L., Opas, M., & Shepard Jr., G. H. (2021). Políticas públicas e indígenas en aislamiento en Perú y Brasil: Entre la asimilación y la autonomía. *Revista De antropología*, (8), 61–83.

Trapnell, L., Neira, E. (2004). Situación de la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú. Banco Mundial.

Tubino, F. (2002). "Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva". En: Fuller, N. (Ed.), *Interculturalidad y Política: desafíos y posibilidades* (p. 51-76). Lima: Universidad del Pacífico.

Tubino, F. (2016). "Los sentidos del interculturalismo latinoamericano y la utopía dialogica". *Cuyo, Anuario de Filosofía argentina y americana*, 33, 69-77.

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

Vich, V. (2005). "Las políticas culturales en debate: lo intercultural, lo subalterno y la dimensión universalista". En: Vich, V. (Ed.), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia* (p. 265-278). Lima: Instituto de Estudios Peruanos

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

Villalta, M. A. (2016). "Educación intercultural en Latinoamérica: Análisis de las investigaciones de campo en la región". *Psicoperspectivas*, 15(1), 130-143.

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

Zambrano, G. (2021). "Pragmatización de un derecho humano. El caso de la implementación del derecho a la consulta previa a pueblos indígenas en el Perú". En: Correa, M. y Robayo, W. (Eds.), *Los desafíos de los derechos humanos en América Latina. Homenaje a Antonio Gomes Moreira Maués* (p. 135-204). Universidad Externado de Colombia

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

Zúñiga, M. (2008). La educación intercultural bilingüe: el caso peruano. Lima: Foro Educativo.

Zúñiga, M. y Ansión, J. (1997). Interculturalidad y Educación en el Perú. Lima: Foro Educativo.

