



**UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID**

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

Análisis de la implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe 2016-2019, con énfasis en el nivel educativo de secundaria en el ámbito rural

Presentado por:

Andrea Claudia Arroyo Pachas

Tutora:

Dra. Reyes Herrero López

Máster Oficial en Gobierno y Administración Pública

Madrid, España

Junio, 2019

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	7
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA	11
Objeto de estudio	16
Objetivo general	16
Objetivos específicos	16
Alcance	17
Periodo	17
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO	18
2.1. La interculturalidad y la ruralidad	18
2.1.1. Interculturalidad	18
2.1.2. Ruralidad	21
2.2. Educación Intercultural, Educación Intercultural Bilingüe y Educación Rural	24
2.2.1. Educación intercultural	24
2.2.2. Educación intercultural bilingüe	28
2.2.3. Educación Rural	30
2.3. Políticas Públicas y análisis de políticas públicas	32
2.3.1. Marco conceptual de las políticas públicas	32
2.3.2. Analizar las políticas públicas	33
2.4. La fase de la implementación	34
2.4.1. Definiciones sobre la implementación	34
2.4.2. Analizar la fase de implementación	35
2.4.3. Modelos, productos y variables de la fase de implementación	38
2.4.3.1. Modelos analíticos de la fase de implementación	38
2.4.3.2. Productos y variables consideradas para el análisis de la fase de implementación	41
CAPÍTULO III. METODOLOGÍA	46

3.1. Fuentes primarias	46
3.2. Fuentes secundarias	47
CAPÍTULO IV. DE LA INTRODUCCIÓN DE LA INTERCULTURALIDAD COMO ENFOQUE TRANSVERSAL EN LA POLÍTICA PÚBLICA PERUANA AL CURRÍCULO NACIONAL DE EDUCACIÓN BÁSICA.....	
4.1. La introducción de la interculturalidad como enfoque transversal que orienta y articula las políticas públicas a nivel sectorial e intergubernamental en el Perú	48
4.2. La Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe	50
4.3. El Currículum Nacional de la Educación Básica como documento orientador en la implementación del enfoque intercultural.....	58
CAPÍTULO V. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SECTORIAL DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL Y EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE	
5.1. Análisis del marco conceptual de la Política EI y EIB	61
5.2. De los recursos, actividades, productos e impactos de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe.....	65
5.3. La ruta de la implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe	67
5.4. Identificación de los actores críticos “stakeholders” y su puesta en el “triángulo de actores” de la política pública	68
5.4.1. Institución Educativa	69
5.4.2. Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL)	70
5.4.3. Dirección Regional de Educación (DRE).....	71
5.4.4. Ministerio de Educación (MINEDU).....	71
5.4.5. Sociedad civil.....	73
5.5. La implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe	75
5.5.1. Generalidades de su implementación	75
5.5.2. Un análisis desde el enfoque <i>top-down</i>	77

5.5.2.1. De la implementación de la Política EI y EIB a través de planes y modelos de servicios educativos en el nivel de secundaria en el ámbito rural (producto asociado a la fase de implementación: Planes de Acción)	78
5.5.2.2. Acciones efectuadas en el marco de la Política EI y EIB (producto asociado a la fase de implementación: Actos de implementación).....	93
5.5.3. Un análisis desde el enfoque Bottom-up	104
5.5.3.1. Percepciones de la implementación de la Política EI y EIB desde actores clave de la región Ayacucho	105
5.5.3.2. Percepciones de la implementación de la Política EI y EIB desde el Centro de Desarrollo Étnico (CEDET).....	108
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	115
Bibliografía	123
Anexos.....	128

LISTADO DE ABREVIATURAS

APAFA: Asociación de Padres de Familia

ASPI: Acompañante en Soporte Pedagógico Intercultural

CONEI: Consejo Educativo Institucional

CONEIB: Comisión Nacional de Educación Intercultural y Bilingüe

CRFA: Centro Rural de Formación en Alternancia

DIGEIBIRA: la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural

DISER: Dirección de Servicios Educativos en el Ámbito Rural

DEIB: Dirección de Educación Intercultural Bilingüe

DRE: Dirección Regional de Educación

EIB: Educación Intercultural Bilingüe

EIT: Educación Intercultural para Todos y Todas

IE: Institución Educativa

II.EE: Instituciones Educativas

MINEDU: Ministerio de Educación

POLÍTICA EI Y EIB: Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe

SPI: Soporte Pedagógico Intercultural

UGEL: Unidad de Gestión Educativa Local

A mi familia, amigos, y amigas, porque sin su apoyo no hubiera sido posible.

RESUMEN EJECUTIVO

La diversidad cultural y lingüística del Perú es tan vasta y variada como su historia misma. Como parte de su proceso histórico, por ejemplo, es posible evidenciar hasta en un mismo espacio la confluencia de diferentes manifestaciones culturales, (costumbres, identidades, modos de pensar, comportamientos, etc.). Tal es esa diversidad, que uno de los libros del antropólogo peruano Carlos Iván Degregori lleva por título *No hay país más diverso. Compendio de Antropología Peruana*.

Esa diversidad cultural y lingüística demanda necesidades colectivas particulares por parte de la población, frente a las cuales se requiere de políticas públicas específicas (de educación, salud, desarrollo, etc.) que consideren dicha diversidad. Por ello, es en año 2015 que el Perú incorpora la interculturalidad como enfoque transversal en las políticas públicas y así garantizar el ejercicio de los derechos de la población culturalmente diversa, como es el caso de la población indígena y afroperuana.

Sobre la base de la referida política, y teniendo en consideración el primer antecedente de política en educación bilingüe del año 1972, para el año 2016, desde el sector educación, se aprobó la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, la misma que para su implementación ha considerado cuatro (4) fases desde el año 2016 al 2025.

En ese sentido, en el marco de la Educación Básica Regular (EBR) en el Perú, la cual conforme el Artículo 36° de la Ley N° 28044 “Ley General de la Educación”, considera los niveles educativos inicial, primaria y secundaria, el presente trabajo se centra en el análisis de la implementación de la referida política, con énfasis en el nivel secundaria (adolescentes entre 12 y 16 años aproximadamente), en el ámbito rural, pues es donde se evidencia las mayores desigualdades tanto en términos de cobertura (del servicio educativo) y calidad (de los aprendizajes), debido a múltiples factores, entre otros por ejemplo, la limitada oferta educativa con pertinencia sociocultural.

INTRODUCCIÓN

En un sentido amplio, la educación es un proceso de socialización durante toda la vida del ser humano, a través del cual se transmiten conocimientos, formas de pensar, comportamientos, etc., es decir, cultura, valiéndose para ello además de personas, instituciones sociales, políticas, religiosas, etc. Dentro de dichas instituciones, la escuela, como institución social comúnmente constituida en un espacio físico en la cual confluyen diversos actores (director de escuela, docentes, comunidad, entre otros), tiene por función generar aprendizajes en los y las estudiantes, y más allá de su tradicional función, el promover un desarrollo integral de los mismos. Para ello, es preciso la consideración de las necesidades particulares de cada uno de los estudiantes (cultura, edad, género, etc.) y las necesidades en relación a su contexto (por ejemplo, el ámbito rural).

La educación es un derecho universal estipulado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en cuyo texto señala entre otros aspectos, que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respecto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, asimismo, favorecerá la comprensión, la tolerancia y amistad entre todas naciones y todos los grupos étnicos o religiosos¹.

En el marco del contexto universal antes señalado, en el Perú queda establecido en la Constitución Política del Perú de 1993, que la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana, reconociendo y garantizando la libertad de enseñanza, cumpliendo el Estado un rol promotor del desarrollo científico y tecnológico del país así como la coordinación de políticas educativas (descentralizadas) a fin de que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por alguna situación (económica) o limitación (mental o física)². A su vez, el Estado, tiene el rol de fomentar la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona, preservando las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país, y así promover la integración nacional³.

¹ Artículo 26° de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

² Artículos 13°, 14° y 16° de la Constitución Política del Perú de 1993.

³ Artículo 17° de la Constitución Política del Perú de 1993.

En la línea de lo descrito, el Perú se reconoce como un país caracterizado por su diversidad cultural y lingüística, en el que convergen diferentes grupos étnicos con sus respectivas lenguas o dialectos, y sus manifestaciones culturales. Por ello, el diseño de políticas públicas (de educación salud, desarrollo, etc.) debe de contemplar dicha diversidad, para así responder a las necesidades particulares de dichas poblaciones, en especial, de los pueblos indígenas y afroperuanos, quienes en su mayoría se encuentran en situación de pobreza, de exclusión social, brechas en acceso a los servicios básicos (como la educación), discriminación e invisibilidad (particularmente la población afroperuana).

Teniendo en cuenta la diversidad antes señalada, en el año 2016 se aprueba la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural a fin que oriente y articule las políticas y gestión del Estado, en todos los sectores y niveles de gobierno. Desde el sector educación, se aprobó en el año 2016 la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe (en adelante Política EI y EIB), cuyo fin es garantizar aprendizajes pertinentes en los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas y adultas mayores en todo el Perú, y de las poblaciones indígenas y afroperuana en particular, considerando el reconocimiento y valoración positiva de la diversidad cultural y lingüística del Perú.

Es preciso indicar que el primer antecedente a la referida política en el ámbito educativo se remonta al año 1972 con la aprobación de la Política Nacional de Educación Bilingüe que, como respuesta del Estado Peruano, fue la primera en promover la diversidad antes señalada aun cuando propiamente no se hablaba del término de interculturalidad.

Como se advierte a partir del contexto señalado, la formulación de políticas públicas supone todo un desafío cuando de diversidad cultural y lingüística se habla, porque ello exige plantear posibles soluciones con pertinencia sociocultural a los problemas públicos identificados, como en el caso de los pueblos indígenas y afroperuanos. En ese sentido, la formulación, como fase vinculada a la toma de decisiones, dentro del *policy cycle* de las políticas públicas resulta un proceso complejo, porque, como refiere López (2014, p. 82) “la formulación requiere de un sujeto que analice las alternativas, que ponga en contacto a los actores, que proponga reglas y normas a los demás

actores, que pilote el proceso por los distintos procedimientos del sistema político, y en última instancia lidere la planificación formal de la política”.

Pero más compleja que la formulación, incluso cuando esta sea considerada adecuada o “perfecta”, se puede considerar su fase, teóricamente posterior: la implementación. Esta fase fue incierta y lejos de la atención de los responsables políticos, administradores y analistas hasta antes de los años 70, por considerarse como sencilla y meramente operativa, entre otras razones, por estar a cargo de la administración, o llamada “caja negra”, dentro de la cual se ignoraban los procesos internos generados a partir de las decisiones políticas tomadas, dándose por supuesto o careciendo de interés para explicar los resultados, lo que ocurre dentro de dicha caja (Herrero López, 2014) .

En el marco de lo descrito líneas arriba, el presente trabajo se centra en efectuar un análisis de la fase de la implementación, a nivel general, de la Política Sectorial de Educación Intercultural y de Educación Intercultural Bilingüe entre los años 2016 - 2019, con énfasis en la secundaria rural del Perú, con miras a conocer si se están efectuando las acciones consideradas en la referida política y de qué manera.

En el sentido, el presente trabajo consta de seis capítulos. En el primer capítulo se presenta la situación problemática y los objetivos que persigue el presente trabajo; en el segundo capítulo se expone el marco teórico; en el tercer capítulo, la metodología y las principales fuentes empleadas; en el cuarto capítulo se describe el enfoque intercultural y su puesta en la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe y el Currículo Nacional; en el quinto capítulo se efectúa propiamente el análisis de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe teniendo bajo los enfoques *top-down* y *bottom-up*, previa identificación de los actores críticos correspondiente; y finalmente el capítulo seis, en el cual se señalan las conclusiones y recomendaciones al análisis efectuado.

CAPÍTULO I. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

El Perú se reconoce como un país diverso cultural y lingüísticamente, en el que históricamente, principalmente los pueblos indígenas y afroperuanos, han sido víctimas de la exclusión social, discriminación, marginalidad e invisibilidad, viéndose afectados por las brechas de la desigualdad en general, y de las brechas educativas, en particular.

Solo para tener una idea de lo que representan en cifras dichos grupos étnicos, de acuerdo al último Censo Nacional realizado en el año 2017, en el que se incluyó la variable de autoidentificación étnica⁴ a fin de visibilizar la diversidad cultural del Perú⁵, el 26 % (6 millones) de la población peruana censada se autoidentificó como parte de poblaciones indígenas u originaria, mientras que el 4 % (828 mil), como población afroperuana. De dichos datos, el 34% de población indígena u originaria viven en zonas rurales, mientras que, en el caso de la población afroperuana, el 17% (Ministerio de Cultura, 2019).

En lo que respecta al ámbito educativo, son varios los estudios que confirman las dificultades que se presentan en los ámbitos rurales, y en particular en el nivel de secundaria. Dichas dificultades están asociadas con el acceso, la deserción escolar, la calidad educativa, etc. Brevemente, para poner en contexto la situación en América Latina, en cuanto a la educación rural en el nivel de secundaria, con respecto al acceso, Raczynski y Román (2014) señalan en la presentación de *Evaluación de la Educación Rural* que, en términos de acceso, en casi todos los países en Iberoamérica los niños de origen rural acceden a la enseñanza primaria, refiriendo al respecto que puede considerarse como una meta lograda, no obstante, y en palabras de Itzcovich respecto a la cobertura en el ámbito rural, “queda mucho por hacer en relación con el secundario” (2010, p. 3).

⁴ Se preguntó a personas mayores de 12 años cómo se sienten o consideran según sus costumbres y antepasados, teniendo como opciones las siguientes: i) Quechua, ii) Aimara, iii) Nativo o indígena de la Amazonía, iv) perteneciente o parte de otros pueblos indígenas u originarios, v) Negro, moreno, zambo, mulato/pueblo afroperuano o afrodescendiente, vi) Blanco, vii) Mestizo, viii) otro (especificar), y ix) No sabe/No responde.

⁵ Además, a partir de dichos datos, identificar en qué lugares se encuentran los pueblos indígenas y afroperuanos, así como contar con información precisa de cara a la formulación de políticas específicas para dichos pueblos.

Itzcovich (2010), a partir del análisis efectuado del contexto rural, considerándolo en términos de gradientes⁶, y sobre la base de los censos de siete (7) países de América Latina, dentro de los cuales se incluye al Perú, sostiene que la asistencia escolar disminuye cuanto más aumenta la ruralidad, y más aún cuando el nivel educativo aumenta, en otras palabras, la caída del pasaje de primaria a secundaria alto⁷, aumenta a medida que aumenta la ruralidad.

En cuanto a la deserción escolar en el contexto latinoamericano, Román (2013), refiere que este fenómeno es más agudo en el nivel secundario y en las zonas rurales. Asimismo, aunque no se refiere a los estudiantes afrodescendientes, señala Román que, los que presentan las mayores cifras de deserción son los estudiantes pertenecientes a las poblaciones indígenas.

Con relación a la calidad educativa a nivel de América Latina, teniendo en cuenta la prueba internacional PISA (Programme for International Student Assessment)⁸, aplicada a los estudiantes de 15 años a fin de medir su rendimiento académico en comprensión lectora, matemática y ciencia, se evidencia que, en su aplicación para el año 2015, donde participaron 540 mil estudiantes de 72 países, los resultados de aprendizajes en la región de América Latina fueron los más bajos con relación a las otras regiones (Rivas & Scasso, 2017). Al respecto, Rivas y Scasso (2017) sostienen que, los bajos niveles presentados por los alumnos de la región de América Latina se deben, entre otras razones, a la situación de vulnerabilidad de muchos de los estudiantes quienes no logran adquirir los conocimientos correspondientes; aunado a dicha vulnerabilidad, se identifica la pobreza de los mismos, factores que, a diferencia de los demás países agrupados en regiones, son más agudos en la región de Latinoamérica. Asimismo, manifiestan que hay un número importante de jóvenes que no logran asistir a la escuela secundaria, y que, por lo tanto, no han sido evaluados en la referida prueba.

En síntesis, en cuanto al contexto de América Latina, se puede decir que en cuanto a nivel de educación secundaria aún hay una brecha considerable en términos de

⁶ La autora, para su análisis, sostiene considerar lo rural no como un todo homogéneo, sino tener en cuenta que es un universo de alta heterogeneidad, en el cual es posible identificar gradientes de ruralidad.

⁷ Partiendo de la fuente de la UNESCO (<http://www.uis.unesco.org>), Itzcovich indica que, en el caso del Perú, el nivel de secundario alto oscila entre los 15 a los 16 años.

⁸ En español Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes.

acceso, la alta deserción, y calidad de los aprendizajes en los estudiantes, los cuales, si se consideran las variables de ruralidad y grupo étnico, se acentúan más dichos problemas.

En el documento de trabajo elaborado por Bellei (2013), para la UNESCO, señala que en la década pasada hubo un aumento de la tasa de matrícula del 67% al 72% en la educación secundaria en la región, pero que los estudiantes que culminan dicho nivel ha disminuido, lo que según el autor, se explicaría más que por razones de acceso o falta de oferta, por las altas tasas de repetición y deserción escolar. Principalmente, señala, dichas desventajas afectan a “los jóvenes más pobres y a los que viven en zonas rurales” (Bellei, 2013, p. 24). De igual forma, el autor señala que en la educación secundaria (y en la primaria), los diagnósticos demuestran que en la región el nivel de escolaridad tanto de la población indígena como afrodescendientes es menor que la población no indígena.

Ahora bien, en el contexto peruano, en el nivel educativo de secundaria, en particular en el ámbito rural, se evidencian las brechas existentes respecto del ámbito urbano en términos de indicadores de cobertura (solo para mencionar algunos, tasa de matrícula y tasa de deserción) así como los indicadores de calidad, en específico, el relacionado con los logros de aprendizaje, medido a través de la prueba ECE (Evaluación Censal de Estudiantes), que considera cuatro niveles de logro: previo al inicio, en inicio, en proceso, satisfactorio

Para evidenciar la situación problemática de la secundaria rural, se muestran algunos datos relacionados con la tasa de matrícula y deserción, así como en cuanto a logros de aprendizajes; ello, teniendo como fuentes los indicadores proporcionados por la Unidad de Estadística Educativa, la Oficina de Medición de Calidad de los Aprendizajes y el estudio realizado por Cuenta *et al.* (2017).

En cuanto a la Tasa neta de matrícula en el nivel de secundaria, en el área rural, del 2012 al 2017 se muestra un aumento del 72.8% al 81.4%, es decir en 8.7 puntos porcentuales, mientras que el área urbana tuvo una ligera disminución en dichos años en 0.4 puntos porcentuales (de 86.9% en el 2012 al 86.5% en el 2017). Sin embargo, al 2017, el área rural está por debajo en 5.1 puntos porcentuales respecto del área urbana (Ministerio de Educación, 2019a).

De la Tasa de deserción acumulada en el nivel de secundaria, en el área rural, en el 2012 fue del 10.2% y para el 2017 del 5.7%, evidenciándose así una disminución de 4.5 puntos porcentuales. Con respecto al área urbana para el mismo indicador, fueron para los años 2012 y 2017 de 7.4% y el 6.5%, respectivamente (Ministerio de Educación, 2019a). Al 2017, se advierte que el área urbana presenta una deserción ligeramente mayor respecto al área rural en 0.8 puntos porcentuales. Ello podría explicarse, porque en el área rural no todos lograr acceder al servicio educativo en secundaria.

En cuanto a la calidad educativa, obtenida de los resultados de la prueba ECE⁹, aplicada a los y las estudiantes del segundo año de secundaria, se advierte la gran brecha entre el área rural respecto de la urbana, ya que los mayores porcentajes en el logro de aprendizajes de los y las estudiantes del área rural, se encuentran en el nivel previo al inicio (Ministerio de Educación, 2019b).

Considerando el estudio titulado *Calidad y Equidad de la Educación Secundaria en el Perú* (Cuenca, et al., 2017), se señala que en los años comprendidos entre el 2000 y el 2015 ha habido mejoras en el nivel de secundaria, aunque de manera más significativa en cuanto a los indicadores relaciones con la cobertura (tasa de matrícula, deserción, etc.), dado que en lo que respecta a los indicadores de calidad se evidencia que los estudiantes de secundaria presentan un nivel muy bajo en el logro de aprendizajes, que se agrava aún más si se analiza entre el espacio urbano y rural, distritos pobres y no pobres, educación pública y privada.

No obstante, como refieren, no se puede poner en desmedro el esfuerzo por llevar a cabo los programas específicos que se vienen implementando en la secundaria en zonas rurales (como el Programa de Soporte Educativo Rural para Mejores Aprendizajes en Secundaria, Secundaria en Alternancia, Secundaria Tutorial, y Secundaria con Residencia Estudiantil), aunque estos aun no muestren los efectos esperados.

⁹ La Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) se aplicó por primera vez en el nivel de segundo de secundaria en el año 2015, en las áreas de Comprensión Lectura y Matemática. Para el año 2016, se adicionó el área de Ciencias Sociales (Historia, Geografía y Economía), y finalmente, al 2018 se incorporó el área de Ciencia y Tecnología. Cabe indicar que en el año 2017 no se rindió dicha prueba a nivel nacional tanto para el nivel educativo de primaria como el de secundaria a causa de la interrupción de las clases, por el fenómeno natural El niño, así como la huelga docente, ambos suscitados en el 2017.

En dicho estudio también se advierten las dificultades que se presentan en estudiantes pertenecientes a grupos vulnerables, como es el caso de las poblaciones indígenas y afroperuana, de quienes se señala la existencia de poca información, es decir, de indicadores étnicos, que den cuenta acerca de su situación educativa, por lo que no ha sido posible mostrarlos a través del tiempo. Por ello, a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del año 2014, en la que se recoge información en cuanto a etnicidad de la población de 15 años a más, y que, aunque presenta limitaciones, se construyó información que aproxima a los indicadores de tasa de conclusión y tasa de deserción para ambos grupos¹⁰.

Para el caso de las poblaciones indígenas, la Tasa de conclusión en el nivel de secundaria fue del 60.52 %, indicándose que se encuentra 10 puntos porcentuales por debajo de la Tasa de conclusión nacional (71%), mientras que, en el caso de la tasa de deserción, que es similar a la a la tasa nacional, esta es del 7.81%.

En cuanto a la población afroperuana, el estudio refiere, en relación a la Tasa de conclusión que esta es en el nivel de secundaria del 58.36%, mientras que la Tasa de deserción se duplica respecto a las poblaciones indígenas y, a escala nacional en general, siendo esta del 16.67 %.

Cabe indicar que el estudio refiere que, en cuanto a la oferta educativa, esta se ha dado para la población indígena (en los niveles de inicial y primaria), a través de centros educativos de educación bilingüe.

Considerando dicha problemática, uno de las respuestas desde el Estado, ha sido la aprobación de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, la cual, dentro de sus objetivos, entre otros, busca lograr el acceso, permanencia, culminación en el sistema educativo nacional, así como garantizar enseñanzas pertinentes.

Bajo dicho contexto, en el marco de la mencionada política, se formula la siguiente interrogante: ¿Cuáles son las principales acciones que se vienen efectuando en el marco de la Política EI y EIB, y de qué manera están coadyuvando al logro de los objetivos previstos?

¹⁰ Al respecto, es preciso indicar, conforme lo señalan en el estudio, que dentro de la población indígena se consideró a los pertenecientes a la Comunidad quechua, aimara, indígena o nativa de la Amazonía.

Objeto de estudio

- La fase de implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe.

Objetivo general

- Identificar las principales acciones que se vienen realizando en el marco de la Política de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, y analizar de qué manera están coadyuvando al cumplimiento de los objetivos previstos.

Objetivos específicos

- Describir la introducción de la interculturalidad como enfoque transversal en la política pública peruana, así como la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, y el Currículo Nacional, como documentos que contribuyen a la institucionalización dicho enfoque.
- Efectuar un análisis del marco conceptual de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, a partir del marco teórico desarrollado.
- Analizar la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe en términos de recursos, actividades y productos, a partir de la teoría del cambio.
- Analizar la implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, bajo los enfoques *top-down* y *bottom-up*, a partir de la revisión fuentes secundarias, principalmente, identificando además los productos asociados a dicha fase, con énfasis en la secundaria rural.

Alcance

El presente trabajo efectúa un análisis de la implementación de la Política de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe a nivel nacional, buscando enfatizar el ámbito rural. Por ello, no se profundiza en el análisis de manera particular en alguna región.

Periodo

El presente trabajo efectúa su análisis en el periodo comprendido entre los años 2016 - 2019.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

2.1. La interculturalidad y la ruralidad

2.1.1. Interculturalidad

Hablar sobre la interculturalidad nos remite a pensar en un sentido más amplio a la interacción entre dos o más culturas, en la diversidad cultural, en el diálogo entre culturas, etc. Asimismo, se le relaciona a la interculturalidad con otros términos como la multiculturalidad o pluriculturalidad, creyéndose a veces dichos términos presentan un mismo significado. Sobre el particular, al tener en cuenta dichos términos, que, en efecto, están relacionados con la interculturalidad, aunque no la definen únicamente, se advierte como un común denominador la palabra cultura, ello, debido a que la interculturalidad (así como la multiculturalidad y pluriculturalidad) está sujeta al concepto de cultura. Es así que, aunque lo que se busca en el presente acápite es efectuar una definición de la interculturalidad, se considera conveniente antes, definir el término cultura, así como señalar las definiciones de multiculturalidad y pluriculturalidad.

Con relación al término cultura, este ha sido objeto de definición y teorización por parte de muchos investigadores de diversas disciplinas, siendo en el caso de las ciencias sociales, principalmente efectuado desde la Antropología. Si bien no se hará una línea del tiempo de todas las definiciones acerca de la cultura ni muchos menos un listado de todos/as los/las antropólogos/as que han teorizado en torno a ello, se detallan algunas definiciones a continuación.

En el libro *Antropología Cultural*, Marvin Harris (2003, pp. 19-20) define la cultura como el “conjunto aprendido de tradiciones y estilos de vida, socialmente adquiridos, de los miembros de una sociedad, incluyendo sus modos pautados y repetitivos de pensar, sentir y actuar (es decir su conducta)”. Siguiendo a Harris (2003), dicho aprendizaje puede darse a través del proceso de endoculturación (de generación en generación, aunque no siempre las pautas se transmitan con exactitud) y a través del proceso de difusión (mediante el cual se transmiten rasgos culturales de una sociedad a otra).

También desde una perspectiva antropológica, García Canclini, establece una posible definición operativa de cultura, la cual, señala, es compartida por varias disciplinas y por autores pertenecientes a distintas disciplinas: “la cultura abarca el conjunto de procesos sociales de significación, o, de un modo más complejo, la cultura abarca el conjunto de procesos sociales de producción, circulación y consumo de la significación en la vida social” (García Canclini, 2004, p. 34).

Ahora bien, de los términos pluriculturalidad y multiculturalidad a continuación se señalan sus definiciones con el fin de diferenciarlos, ya que en primera instancia pareciera que se hace referencia a lo mismo, considerando de que en ambos casos los prefijos “pluri” y “multi” significa muchos, varios.

Una de las autoras que, en América Latina ha efectuado la definición y diferenciación de los términos multiculturalidad y pluriculturalidad, así como el de interculturalidad es Catherine Walsh, a partir de los cuestionamientos y reflexiones de la Colonialidad del poder, del saber, del ser¹¹.

Según señala Catherine Walsh (2005a), en cuanto a la multiculturalidad, refiere que el origen de esta se da en los países occidentales, y no es más que la existencia de una multiplicidad de culturas dentro de una sociedad que no necesariamente tienen relación entre sí. Adicionalmente, el concepto de la multiculturalidad tiene su fundamento en la base del Estado Liberal (de un derecho individual y supuesta igualdad), por lo que, partiendo de la tolerancia del otro, la sociedad funcionaría sin mayor conflicto; sin embargo, la multiculturalidad no muestra las desigualdades sociales existentes dentro de la sociedad.

Siguiendo con la diferenciación terminológica, y en el marco de lo expuesto por Walsh (2005a), en relación a la pluriculturalidad, este término, en contraposición a la multiculturalidad, es más empleado en el contexto de América Latina debido a que históricamente, y partiendo del reconocimiento de la diversidad, tanto los pueblos indígenas y afrodescendientes han convivido con los blancos y mestizos. No obstante,

¹¹ La Teoría de la Colonialidad del poder fue propuesta por el sociólogo peruano Aníbal Quijano, como el patrón de orden que se dio en América Latina a partir del dominio ejercido por Europa. De acuerdo a Quijano (2000), el nuevo patrón de orden social fue la “raza”, a partir de la cual en América Latina se produjo identidades sociales históricamente nuevas: indios, negros y mestizos y redefinió otras. En ese sentido se estableció a la raza e identidad racial como los instrumentos de clasificación social de la población.

prevalece el dominio de la cultura dominante, quien desde su óptica central replantea o propone el cambio o continuidad de las instituciones o estructuras, no con los aportes de los pueblos indígenas o afros, aun cuando estos pueblos enriquecen el país. En suma, de acuerdo a lo establecido por el modelo predominante, se adiciona la diversidad cultural.

Con relación a la interculturalidad, siguiendo a Walsh (2005a), a pesar de la usual conexión entre la Interculturalidad y la educación, en *Interculturalidad, conocimientos y decolonialidad*, Walsh busca situar a la interculturalidad dentro de los procesos y proyectos políticos como epistemológicos a partir de tres interrogantes que giran en torno a: i) la identificación de los legados políticos y coloniales en la producción académica del conocimiento y su negación de la producción intelectual latinoamericana (pueblos indígenas y afrodescendientes, en especial), ii) la implicancia de pensar la interculturalidad como proyectos político y epistémico, y iii) a partir de los dos puntos i) y ii), como se piensa hacia la decolonialidad del poder, saber y ser, y hacia otros modelos de educación.

Dentro de dicho contexto, Walsh (2005a, p. 45) señala que:

La Interculturalidad es distinta, en cuanto se refiere a complejas relaciones, negociaciones e intercambios culturales de múltiple vía. Busca desarrollar una interrelación equitativa entre pueblos, personas, conocimiento y prácticas culturalmente diferentes; una interacción que parte del conflicto inherente en las asimetrías sociales, económicas, políticas y del poder.

Así, para Walsh, más allá del reconocimiento a la diferencia, la interculturalidad, que debe ser entendida como una interrelación que siempre mantiene presente en los sistemas, las estructuras y relaciones de poder, busca impulsar de manera activa procesos de intercambio que permitan construir espacios de encuentro entre seres y saberes, sentidos y prácticas distintas.

Adicionalmente, si bien la interculturalidad está ligada con la palabra interrelación, refiere Walsh (2006, p. 21) lo siguiente:

La interculturalidad señala y significa procesos de construcción de conocimientos “otros”, de una práctica política “otra”, de un poder

social “otro”, y de una sociedad “otra”, formas distintas de pensar y actuar con relación a y en contra de la modernidad/Colonialidad, un paradigma que es pensado a través de la praxis política.

Cuando Walsh hace referencia sobre el término *otro*, este no es pensando como un conocimiento, práctica, poder o paradigma más, sino más bien como un pensamiento, práctica, poder y paradigma de y desde la diferencia, y, tomando en cuenta lo que señala Khatibi (2001, citado en Walsh, 2006, p. 22), que no sigue la línea de las normas dominantes sino que las cuestiona y desafía, de manera que ello abre la posibilidad para la descolonización.

2.1.2. Ruralidad

¿Qué es lo rural? ¿Qué es lo que caracteriza de manera particular a lo rural?, esas y otras preguntas han sido materia de debate cuando se pretende dar una conceptualización acerca de lo rural.

Existe una tendencia de asociar lo rural con lo tradicional, el campo, con las actividades económicas primarias como lo es la agricultura, con la baja densidad poblacional, con el limitado acceso a los servicios básicos por parte de la población, etc., en contraposición con lo urbano, relacionado con lo moderno, la ciudad, actividades relacionadas a la industria y el comercio, la alta densidad poblacional, el acceso a los servicios básicos por parte de la población, etc.

Solo para precisar, respecto a la asociación de lo rural con la actividad agrícola que, “aunque hoy reconozcamos que lo rural es mucho más que lo agrícola, no debemos dejar de lado que lo agrícola sigue y seguirá siendo el fundamento de lo rural” (Méndez, 2005, p. 91).

Ahora bien, la visión dicotómica de conceptualizar lo rural y urbano, tiene ya sus precedentes, como señala Itzcovich (2010), desde la Sociología, con Durkheim, por ejemplo, cuando sostiene sus conceptos de *solidaridad mecánica* y *solidaridad orgánica*¹². No obstante, como la autora refiere, esta visión dicotómica, presenta sus

¹² Partiendo de lo señalado por Emile Durkheim, en su obra *La división del trabajo social*, entre otros aspectos, que la solidaridad mecánica es característica de las sociedades menos desarrolladas, en las

limitaciones. Al respecto, señala que entender lo rural en contraposición de lo urbano “remite a las teorías de desarrollo y modernización de las décadas del 50 y 60, las cuales tuvieron escasa verificación en algunos países de la región¹³, en los cuales fuertes niveles de desigualdad social, pobreza y marginación sustituyeron el ideal de desarrollo e integración nacional” (Itzcovich, 2010, p. 4).

Además de la visión que contrapone lo rural y lo urbano, se identifica la que sostiene que las sociedades van evolucionando de lo rural a lo urbano. Esta postura, está basada en la idea del progreso que surgió en el siglo XVIII, según la cual el camino futuro de la humanidad es la mejora respecto del pasado y para ello, por ejemplo, se pasa: de lo atrasado a lo moderno, de lo agrícola a lo industrial, de lo rural a lo urbano (Pérez, 2000).

Asimismo, es preciso indicar, como refiere Itzcovich (2010), que la clasificación rural/urbano, considera al mundo rural (y también urbano) como un todo homogéneo que no presenta diferencias, por lo que dicha visión estática resulta insuficiente para la planificación de políticas públicas que aborden lo diverso, por lo que la autora propone que, a partir de la consideración de lo rural como un universo de alta heterogeneidad, es posible identificar gradientes de ruralidad que permitan efectuar además de un análisis de las desigualdades territoriales, analizarlas en términos de continuidades o discontinuidades.

Considerando la influencia ejercida por la globalización, la ruralidad no ha sido ajena a ella, y en las sociedades rurales se han evidenciado los cambios, en las relaciones sociales, económicas, etc. Los grandes cambios acaecidos en los últimos cuarenta años, de acuerdo a Pérez (2000), en los continentes y con sus particularidades en cada país, son tres principalmente: i) demográficos, ii) económicos, y iii) institucionales; cuyas principales causas se aluden al declive de la agricultura y la intensa urbanización. En vista de ello, se hace necesario replantear el análisis hacia lo rural.

que la cohesión social es producto de la comunidad, sus valores, y sus prácticas, mientras que la solidaridad orgánica, señala, es característica de las sociedades modernas, es la que prevalece la división del trabajo, la cual la especialización de los individuos genera la interdependencia entre ellos y otros grupos. Asimismo, este tipo de solidaridad está regida por reglas jurídicas.

¹³ América Latina.

Retomando a Itzcovich (2010), la autora hace mención de los nuevos planteamientos de la conceptualización de lo rural, los cuales sugieren hablar desde un Enfoque de Nueva Ruralidad, tal y como fuera propuesto por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Desde este enfoque se busca analizar lo rural bajo una perspectiva territorial, centrada en el desarrollo rural sostenible. En tal sentido, señala Itzcovich (2010, p. 29), que:

El ámbito rural es pensado como un territorio construido a partir del uso y apropiación de los recursos naturales donde se generan procesos productivos, culturales, sociales y políticos. Estos procesos se generan por el efecto de localización y apropiación territorial, de lo cual se desprende que los recursos naturales son factores de producción localizados. En esta visión, el factor diferenciador de lo rural radica en el papel determinante de la oferta de recursos naturales.

En dicha línea, también se destaca lo señalado por Pérez (2000, p. 12), con relación al medio rural:

Es un conjunto de regiones o zonas (territorio) cuya población desarrolla diversas actividades o se desempeña en distintos sectores, como la agricultura, la artesanía, las industrias pequeñas y medianas, el comercio, los servicios, la ganadería, la pesca, la minería, la extracción de recursos naturales y el turismo, entre otros. En dichas regiones o zonas hay asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior, y en los cuales interactúan una serie de instituciones, públicas y privadas.

Como se advierte a partir de ambas definiciones en el contexto de los cambios que se han presentado en las últimas décadas, y por el que se habla de una *nueva ruralidad*, en lo rural se ofertan los recursos naturales, pero también se realizan actividades como la agricultura, ganadería, pesca, minería, etc. y a partir de ellos se generan procesos productivos culturales, sociales y políticos, que no solo interactúan dentro de lo rural, sino con lo urbano.

Cabe indicar que, aunque el presente epígrafe no se han señalado las diversas posturas que se han dado en torno a las definiciones de lo rural y lo urbano, así como el abordaje metodológico a la hora de estudiar dichos espacios, no se puede negar la articulación constante entre lo rural y lo urbano, que como consecuencia “han propiciado la configuración de territorios híbridos, noción que nos conduce al reconocimiento de un mundo compartido” (Méndez, 2005, p. 107).

Finalmente señalar que, según el informe titulado *Panorama Social de América Latina 2006* (CEPAL, 2006), América Latina se caracteriza por ser una región pluriétnica y pluricultural, en donde existen más de 600 pueblos indígenas, los cuales tienen un vínculo indisoluble con el territorio, se encuentran asentados en áreas vinculadas con sus tierras ancestrales, que son sobre todo en ámbitos rurales. Sin embargo, también es conveniente indicar que, dado los cambios de la sociedad contemporánea, los pueblos indígenas también han optado por estar en condiciones de aislamiento voluntario, en el medio urbano, entre el medio rural y urbano, así como entre Estados.

2.2. Educación Intercultural, Educación Intercultural Bilingüe y Educación Rural

2.2.1. Educación intercultural

“La educación intercultural, surge a comienzos del siglo XX e intenta dar respuestas a la educación de niños migrantes en Europa y de población indígena en América Latina y el Caribe” (Abarca, 2015, p. 2).

En el contexto actual de una sociedad en constante cambio, influenciada por la globalización (y con ella los procesos que la acompañan), en espacios locales como internacionales, en áreas urbanas como rurales, donde converge la heterogeneidad, la diversidad cultural, la escuela se presenta como una institución clave para brindar una enseñanza pertinente a dicha diversidad cultural, fomentando el respeto mutuo, la igualdad, la convivencia, y en general, la inclusión.

Tal y como se señala en la introducción del libro *La interculturalidad como factor de la calidad educativa* (Soriano, 2005, p. 10), pese a que el cambio en la escuela se

presenta con lentitud, además “favorece otros planteamientos para lograr un fin muy importante que es saber “vivir juntos”, no solo en el ámbito escolar, sino adquirir una ideología que permita estas conductas también en el plano social”. Partiendo de ello, se resalta que el rol de la escuela en la formación de ciudadanos y ciudadanas, bajo un enfoque inclusivo, trasciende los espacios escolares, con miras a que, sobre la base de dicha formación, dichos ciudadanos/as, al término de la escuela, repliquen sus aprendizajes en favor de la sociedad.

En dicha línea, Catherine Walsh considera que el sistema educativo, como contexto, resulta ser uno de los más apropiados para promover y desarrollar la interculturalidad, ya que, como sostiene, “es la base de la formación humana y un instrumento no solo de mantenimiento de una sociedad, sino de desarrollo, crecimiento, transformación y liberación de esa sociedad y de todas sus potencialidades humanas” (Walsh, 2005b, p. 11).

Asimismo, “incluir la interculturalidad como elemento básico del sistema educativo implica que se asume la diversidad cultural desde una perspectiva de respeto y equidad social, una perspectiva que todos los sectores de la sociedad tienen que asumir hacia los otros” (Walsh, 2005b, p. 11).

Considerando que es un derecho de todas las culturas, desarrollarse y, contribuir a la construcción del país a partir de sus propias particularidades y diferencias, Haro y Vélez (1997, citado en Walsh, 2005, p.12) señalan que es necesario para una educación que sea realmente intercultural:

...todas las culturas implicadas en el proceso educativo se den a conocer y se difundan en términos equitativos: con maestros indios, afros, hispano-hablantes y extranjeros; contemplando en los contenidos curriculares los múltiples elementos de conocimiento y sabiduría de las diferentes culturas; factibilizando la enseñanza con metodologías diversas y adecuadas a la realidad pluricultural; con recursos didácticos funcionales... Sí la pretendida educación intercultural no toma en cuenta desde la praxis la diversidad cultural del país, será un intento parecido a muchos otros, cuyo único resultado ha sido la asimilación de la cultura de las minorías étnicas a la cultura nacional y dominante.

A partir de lo señalado en el párrafo anterior, se advierte la necesidad de diversificar la enseñanza teniendo en cuenta la diversidad cultural de los grupos étnicos, desde la enseñanza docente, con la metodología que emplean, hasta los contenidos de los materiales pedagógicos que debieran resaltar la cultura de sus estudiantes, ya que, de no ser así, como consecuencia, en la educación de los estudiantes lo que se hace es imponer una cultura dominante, o en términos gramscianos, con *hegemonía cultural*¹⁴.

La educación intercultural también ha sido analizada desde el fenómeno de la inmigración por los retos que ella supone. Para Tébar (2006), debido a que los movimientos migratorios de población se hacen más frecuentes, ello representa para el grupo mayoritario una amenaza a su estatus, al desconocer las costumbres, los valores, comportamientos, etc. de los grupos que van llegando. En España, advierte, cada vez es más recurrente el aumento progresivo de estudiantes extranjeros, y que por ende esto conlleva a replantear nuevos retos educativos. Así, a partir de la experiencia de un centro educativo en España¹⁵, Tébar pretende demostrar que a pesar de los retos que supone para la escuela la llegada de alumnos extranjeros y con ellos/as, sus respectivas culturas (acciones conjuntas y coordinadas del director, profesores/as, padres y madres de familia, contenidos curriculares, entre otras cuestiones pedagógicas), resulta fundamental para ofrecer una educación de calidad que atienda la diversidad cultural, una educación intercultural, porque, en palabras de Tébar (2006, p. 83), “la interculturalidad nos debe llevar necesariamente a pensar no solo en el tipo de relaciones pedagógicas, sino también en la relaciones sociales que se pretenden en el proyecto educativo”.

Sobre la base de las reflexiones efectuadas en torno la importancia de la interculturalidad en el sistema educativo, algunas definiciones sobre educación intercultural se describen a continuación.

La educación intercultural, según la UNESCO (2006, p. 8), “es una respuesta al reto de proporcionar educación de calidad para todos”. Se inscribe en la perspectiva de los

¹⁴ La hegemonía cultural es un término que fue desarrollado por el ideólogo italiano Antonio Gramsci, según el cual un grupo social genera mediante la cultura un patrón de dominación para otros grupos sociales, por ejemplo, a través de la educación.

¹⁵ C.P. San Roque de Alicante

derechos humanos, tal como se expresa en la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁶:

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

A diferencia de la educación multicultural, que busca el aprendizaje de otras culturas para lograr su aceptación o al menos la tolerancia de estas, la educación intercultural va más allá de una mera coexistencia pasiva, busca “lograr un modo de convivencia evolutivo y sostenible en sociedades multiculturales, propiciando la instauración del conocimiento mutuo, el respeto y el diálogo entre los diferentes grupos culturales” (UNESCO, 2006, p. 18).

Adicionalmente, en el marco de lo señalado por la UNESCO en el citado documento, la educación intercultural ha de estar presente tanto en el entorno pedagógico como en otras dimensiones de los procesos educativos, como lo es en la vida escolar, formación y capacitación de docentes, programas de estudios, lenguas de instrucción, métodos de enseñanza, etc. Además, las metas de la educación intercultural están alineadas a los cuatro pilares de la educación, conforme son descritas por la Comisión sobre la Educación para el Siglo XXI, los cuales son: i) aprender a conocer, ii) aprender a hacer, iii) aprender a vivir juntos y, iv) aprender a ser.

Continuando con las definiciones, para Casanova (2005), la educación intercultural es la base de la convivencia. Al respecto, sostiene que las respuestas adoptadas desde el sistema educativo institucional son la base de la sociedad futura y tendrá sus repercusiones en las formas de convivencias entre personas y grupos diversos. En dicha línea, refiere que la oferta educativa obligatoria para los estudiantes, sigue un modelo social determinado: por un lado, un modelo que segrega (según las características de los/las alumnos/as: con altas capacidades, extranjeros, etc.), y, por

¹⁶ Conforme el Artículo 26.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos del año 1948.

otro lado, un modelo que integra o incluye, en el que la oferta educativa brinda respuestas adecuadas a partir de las diferencias evidenciadas. En tal sentido, la autora se inclina por la segunda modelo, el modelo que busca la integración, ya que, como ella misma menciona “si los diferentes tenemos que vivir juntos, lo mejor es que nos eduquemos juntos. Es una forma directa y efectiva de salvar esas diferencias, conociéndolas, comprendiéndolas, compartiéndolas” (Casanova, 2005, p. 30).

Cabe indicar que, en la línea de lo que señala UNESCO, con relación a la educación intercultural como respuesta a la calidad educativa, Casanova sostiene también que la interculturalidad en la educación es un factor clave para la calidad educativa porque permite “ofrecer la formación adecuada a las generaciones venideras y garantizar que su desarrollo personal es el mejor a la hora de afrontar el futuro” (Casanova, 2005, p. 40).

2.2.2. Educación intercultural bilingüe

La educación intercultural bilingüe es quizá la que más ha sido abordada en el ámbito educativo con relación a la interculturalidad, por su relación con la enseñanza en la lengua nativa del estudiante, principalmente, los pertenecientes a pueblos indígenas.

Tal y como fuera señalado por Abarca (2015, p. 1), en el contexto de Latinoamérica con relación a la interculturalidad y la educación, “la reflexión ha girado en torno a la diversidad lingüística, cultural y política de los pueblos indígenas y cómo esto incide en la identidad, política y sistemas educativos de los países con población originaria.”

Lo referido por la autora, sigue la línea de lo que fuera abordado en el apartado anterior con relación a la educación intercultural, la cual, en resumidas cuentas, podemos decir que supone el intercambio de saberes y pareceres en el sistema educativo, a partir del cual se busca una construcción social integrada, donde no prime la dominación de una cultura sobre otra, teniendo para en cuenta la valoración del otro/a (el contexto, las prácticas, la identidad del estudiante).

Ahora bien, bajo dicho paradigma de educación intercultural, en lo que respecta a la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), Abarca (2015, p. 3), sostiene que:

Es un modelo educativo que ha intentado dar respuesta a la formación de niños, niñas indígenas y/o migrantes, que sustentan diversidad

cultural, étnica y lingüística, con el fin de favorecer la identidad individual, como también contribuir a la conformación de identidades nacionales en las cuales conviven ciudadanos de origen diverso.

En esa línea, la autora también señala que, en los países del centro y América Latina, que son multi y pluriculturales, la EIB se ha ido concibiendo como modelo educativo gracias a la participación activa de indígenas, dirigentes, autoridades tradicionales, maestros indígenas, profesionales (antropólogos, sociólogos, lingüistas, etc.), los mismos quienes han esbozado y desarrollado propuestas y políticas educativas y lingüísticas que ya han sido consideradas como parte de una agenda nacional, incluso, de organismos internaciones, basados, en una perspectiva de derecho.

De otro lado, en el caso de países europeos, la EIB ha buscado incorporar a los niños, niñas y adolescentes al sistema escolar, cuyas bases son su cultura, el aprendizaje en su lengua, y la integración al país destino. Tal es el caso de Alemania, país que basa su sistema educativo en una enseñanza que se sustenta en los principios de igualdad, desarrollo de actitudes de respeto por la diferencia, así como habilidades para el diálogo intercultural, ello dirigido a todos y todas los/las estudiantes.

Retornando al contexto latinoamericano, siguiendo la línea de lo señalado por Abarca (2015), refiere además que el modelo EIB es un modelo educativo que se encuentra en constante cambio, cuyo énfasis es lo lingüístico, los aspectos culturales y territoriales. Estos avances y el posicionamiento de la EIB, se ha dado en países como México, Guatemala, Paraguay, Ecuador, Argentina, Colombia, Venezuela, Perú, entre otros, a través de la promulgación de leyes y/o políticas lingüísticas, la incorporación de contenidos culturales en los programas de estudio, la creación de materiales didácticos pertinentes, formación docente, la creación de carreras universitarias en grado y posgrado en EIB, entre otros.

Particularmente, en cuanto a lo lingüístico, la EIB ha permitido afianzar la relación entre el aprendizaje y la lengua de enseñanza (lo que promueve el desarrollo cognitivo del estudiante), de modo tal que, a partir de ello, se está reivindicando las lenguas indígenas. Como parte de dicha reivindicación, por ejemplo, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en coordinación con la UNESCO, ha proclamado el presente año 2019 como el “Año Internacional de las Lenguas Indígenas”, cuyo fin es sensibilizar a la población respecto al papel clave que tienen estas lenguas en todos

los ámbitos de la vida cotidiana de los pueblos indígenas (económico, político, social y cultural).

Justamente, en ese vínculo entre el aprendizaje y la lengua de enseñanza materna, la dimensión cultural juega un rol clave, porque, entre otros aspectos, requiere de diferentes actores partícipes (familia, escuela, etc.), en la comunidad que promuevan, a través de las tradiciones orales, y la transmisión de otros aspectos culturales propios, un aprendizaje pertinente para los niños, niñas y adolescentes.

Finalmente, Corbetta *et al.* (2018), señalan que la EIB como modalidad educativa (orientaciones, modos, reglas y otros mecanismos formales mediante el cual los sistemas de la región garantizan el derecho a la educación), es el formato oficial con el que los Estados de la región (América Latina), garantizan la educación en la lengua y en la cultura de los pueblos indígenas y/o afrodescendientes, dado que la EIB es la educación que los pueblos antes señalados reclaman para sí. Mientras que, por otro lado, la interculturalidad como enfoque dentro de la educación busca desactivar las relaciones y las posiciones asimétricas en nuestra sociedad, por tanto, esta no excluye a los grupos hegemónicos ni étnicamente desmarcados.

2.2.3. Educación Rural

Raczynski y Román (2014), bajo la premisa de que ser rural en cualquier parte de América Latina es pensar en una situación de desventaja en cuanto a menores oportunidades en la educación así como bajos índices de desarrollo humano, en efecto, señalan que los indicadores educativos (de cobertura, deserción escolar, logros de aprendizajes, entre otros), evidencian una situación de desmedro respecto de los promedios a nivel nacional, y más aún, respecto de los ámbitos urbanos y, se agudiza todavía más en las zonas que presentan concentración de población indígena (aunque los autores no lo señalan, también se agudiza más en las poblaciones afrodescendientes).

La educación rural supone todo un reto ya se había advertido en las primeras líneas del presente apartado. Un informe elaborado por la Fundación Quantitas, titulado *Los Aprendizajes de los estudiantes en las escuelas rurales. Nivel primario y secundario* (Fundación Quantitas, 2016), advierte sobre los retos que enfrenta la educación rural

a partir de las investigaciones tanto de carácter cuantitativo como cualitativo. Así, las investigaciones cuantitativas arrojan como resultados los problemas que enfrentan la migración y el arraigo local, la limitada oferta educativa en la educación en el nivel de inicial y secundaria, la permanencia y la trayectoria de los estudiantes en el sistema educativo, así como las desigualdades estructurales existentes. De otro lado, las investigaciones cualitativas evidencian los problemas que giran en torno a la educación rural y la comunidad, la pertinencia de los contenidos curriculares en el contexto rural (en especial hacia la población indígena), la configuración de la escuela rural, usualmente bajo los estándares urbanos, trayectorias de vida de estudiantes, situación de los docentes que enseñan en escuelas rurales, así como la incorporación de las TICs en dichos ámbitos.

En general, a nivel de América Latina, el nivel de secundaria surgió a partir de las necesidades y características propias de la vida urbana (Fundación Quantitas, 2016). El mismo informe resalta además que, la agenda en dicho nivel educativo es desafiante. Por un lado, hay un déficit en la oferta educativa a la población, limitaciones en cuando a la calidad de las enseñanzas, y, por otro lado, el modelo escolar empleado es el adoptado de las zonas urbanas.

De este modelo, basado en uno urbano, Raczynski y Román (2014, p. 9) señalan que “la política educativa de la mayor parte de los países se dirige a una escuela urbana promedio, pecando de falta de pertinencia en escuelas rurales y para sus comunidades”. Además, los autores indican también que hay pocos países de América Latina que cuentan con instancias de formación especializadas o focalizadas en relación a la enseñanza en el medio rural.

Asimismo, el considerar a la secundaria como “la escuela media” que forma a los estudiantes para la universidad, por lo cual el currículo se orientó a un modelo fragmentado en varias disciplinas y que, por consiguiente, están a cargo de varios docentes especialistas en las disciplinas. Desde luego, y conforme lo señala en su informe la Fundación Quantitas (2016, p. 22), “esta configuración presupone que sea necesario un número elevado de alumnos y variedad de profesores, lo que no es compatible con la dispersión demográfica del contexto rural”.

Contrario a lo que se piensa, la educación rural no se encuentra en extinción, dado que, para muchos niños, niñas y adolescentes, y sus respectivas familias, representa

“la posibilidad de acceder al conocimiento, de fortalecer su cultura y lengua para desde allí, acceder en igualdad de condiciones a una real inserción en la sociedad global, para beneficio propio, de sus comunidades y del país” (Raczynski y Román, 2014, p. 9).

En resumen, la educación rural, de acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), presenta las siguientes características (2006, citado en Raczynski y Román, 2014, p.9-10):

La dispersión y aislamiento de las escuelas rurales; la debilidad de la formación docente, las escuelas unidocentes, las aulas multigrado; el bilingüismo, la extraedad de los estudiantes, la falta de recursos e infraestructura, la poca pertinencia y relevancia de los contenidos curriculares, la deserción y el bajo rendimiento escolar, entre otros.

2.3. Políticas Públicas y análisis de políticas públicas

2.3.1. Marco conceptual de las políticas públicas

Dentro del marco conceptual sobre las políticas públicas, algunos de los conceptos que podemos encontrar es el que establecen Meny y Thoenig (1992, p. 89), para quienes “una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental...se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico...”.

Otro de los conceptos sobre políticas públicas lo podemos encontrar en el libro titulado *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las Políticas Públicas*, en el cual Wayne Parsons, aludiendo a lo que alguna vez fuera señalado por John Dewey sobre “lo público y sus problemas”, refiere que son “la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas” (Parsons, 2007, p. 31).

Para mencionar a otro de los autores que teoriza sobre políticas públicas, se encuentra Luis Aguilar Villanueva (1992, p. 26), quien, considerando su institucionalidad, por ser

desarrollada por diferentes actores gubernamentales, políticos, organizaciones sociales, etc., las define como “a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce”.

2.3.2. Analizar las políticas públicas

Considerando que las políticas públicas, reflejadas a través de acciones gubernamentales, presentan dos funciones básicamente: i) gestión interna, con el que a partir de recursos se busca generar productos y, ii) gestión de las políticas públicas, a partir de los productos generar efectos o impactos, cuyo fin último no es más que la generación de un cambio social, señalan Meny y Thoenig (1992, p. 94) que:

El análisis de las políticas públicas es una tentativa metodológica para lograr un mejor dominio de esta segunda función de producción, para conocer mejor por qué y cómo los productos suministrados por la autoridad pública no engendran los efectos previstos y, si es preciso, reducir estas desviaciones o disfunciones.

Teniendo en cuenta ello, y siguiendo la línea de lo referido por Meny y Thoenig (1992), el análisis de las políticas parte de los efectos que en la realidad se producen, contrarios a los previstos, bien porque eran inadecuados, insuficientes, por el comportamiento inadecuado de los actores intervinientes, o por lo no previsto respecto del contexto en el cual se intervino. Cabe indicar que, además, los autores destacan dos tareas básicas que todo analista debiera realizar: i) la identificación de la teoría del cambio de las políticas públicas, y ii) la consideración y el abordaje de la política pública como un sistema de acción pública dentro de la cual se desenvuelve un sistema de actores, de actividades y de procesos.

Wayne Parsons (2007, p. 89) señala que “el análisis tiene diferentes objetivos y relaciones con el proceso de las políticas públicas”. Sobre el particular, destaca que el análisis es posible efectuarse dentro del proceso de las políticas públicas, así como para la formulación y puesta en agenda de las políticas públicas.

Adicionalmente, Parsons (2007) señala y recomienda que los estudiosos de las políticas deben centrarse en el conocimiento, obtenido a partir de cuatro preguntas, básicamente: ¿quién?, ¿qué?, ¿cuándo? y ¿cómo? Por ejemplo, *¿a quién pertenece el conocimiento?, ¿qué tipo de conocimiento se dice ser?* Lo importante, de formularse y responderse estas preguntas para los estudiosos/as, es que a partir del conocimiento generado se pueden efectuar mejores intervenciones con respecto a la definición de los problemas y la formulación de las correspondientes políticas públicas.

2.4. La fase de la implementación

2.4.1. Definiciones sobre la implementación

El interés y la preocupación por la fase de la implementación de las políticas públicas se remonta al principio de los años setenta, como consecuencia, como fuera señalado por Subirats (1992, p. 101), “del análisis de ciertos fracasos producidos en la aplicación de determinadas propuestas programáticas de los demócratas americanos en los años setenta durante las administraciones de Kennedy y Johnson”, planes cuyos diseños en apariencia, eran adecuados, pero que sin embargo, en su ejecución, presentaron grandes dificultades. Cabe señalar que, el hecho anterior marcó un precedente para una nueva forma de analizar las políticas públicas.

En esa línea, indica Subirats (1992) que, el trabajo efectuado por Wildavsky y Pressman en 1973, con el título de *Implementation*, cuyo subtítulo es “*Cómo las grandes esperanzas de Washington son destrozadas en Oakland, o por qué es sorprendente que los programas federales puedan llegar a funcionar aunque sea solo un poco*”, es el más citado y el pionero en cuanto a los estudios sobre la implementación, porque además dichos autores ponen en evidencia que, más allá de la fase de la toma de decisiones, es necesario su separación de la fase de la implementación, y respecto a esta última, la formulación del problema que enfrenta.

Ahora bien, en cuanto a la definición de implementación, (Subirats *et al.*, 2012), definen dicha fase como el “conjunto de procesos que, tras la fase de programación,

tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública”. Refiere además que, el proceso de la implementación está caracterizado por las interacciones entre actores privados y públicos, entre quienes se efectúan negociaciones, en las que, a veces, median las organizaciones no gubernamentales o los grupos de presión sectoriales, como representantes de los intereses de dichos actores sociales.

Para Meny y Thoenig (1992, p. 157) “la implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos”. Adicionalmente señalan que la implementación, comúnmente ha sido asumida como un arte menor, dado que lo principal, la decisión de ejecutar una política pública, ya ha sido tomada en el centro.

Aguilar (2007), en su libro compilatorio de textos traducidos sobre la puesta en práctica de las políticas públicas, titulado *La implementación de las políticas*, reflexiona sobre la centralidad que usualmente ha tenido la legislatura y el gobierno en cuanto a la toma de decisiones respecto a una política pública, y que luego de ello, es el aparato burocrático el encargado de su ejecución, evidenciándose de esa forma la dicotomía política (decisión) y administración pública (ejecución). En específico, sobre la implementación, Aguilar (2007, p. 17), señala que:

La política, en el momento que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones; la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción armónica y efectiva.

2.4.2. Analizar la fase de implementación

Antes de los años setenta, los estudios sobre la implementación, considerada como una mera ejecución o puesta en práctica de la política pública, no era un área de interés por parte de los especialistas en políticas públicas. En el contexto norteamericano de los años 60 bajo el mandato por aquel entonces del presidente

Lyndon B. Johnson, en el cual se adoptaron una serie de medidas para luchar contra problemas como la pobreza, a través de programas bajo el nombre de *Great Society* (Gran Sociedad), generó en la población grandes expectativas y esperanzas, que luego se vieron frustradas cuando, las evaluaciones iban demostrando que los resultados obtenidos se alejaban de los resultados esperados, y que pese a en un primer momento considerar que las fallas se encontraban en los métodos de evaluación en el diseño de las políticas, la evidencia mostraba que, en efecto, principalmente el problema se localizaba en la implementación, fase antes ignoraba que, en adelante, generó el interés por parte de los estudiosos de políticas públicas.

Dentro de esta primera generación de estudios sobre la implementación, en orden cronológico se encuentra el realizado en 1972 por Martha Derthick titulado *New Towns In-Town* (Nuevas ciudades en la ciudad), cuyo análisis se centra en el fallo de las políticas federales en el contexto norteamericano.

Un año después, en 1973, se encuentra el famoso estudio y el que marca un hito en los estudios sobre la implementación, realizado por Pressman y Wildavsky cuyo título lleva por nombre *Implementation* (Implementación) y aboca su análisis a las expectativas generadas por una aparente bien diseñada política (un programa de desarrollo económico), en Washington, pero que pese a ello, terminó fracasando en la ciudad de Oakland (California), en consecuencia, los autores advirtieron sobre necesidad de controlar y coordinar “desde arriba”, la secuencia de mandatos y acciones a ser desempeñadas por los actores encargados de implementarlas (enfoque *top-down*, que será descrito en el apartado siguiente).

Como otro de los estudios pertenecientes a dicha primera generación que parte del análisis del fracaso de las políticas públicas, se encuentra el publicado en el año 1977, *The Implementation Game* (El juego de la Implementación), de Eugene Bardach, estudio en el cual, a partir de la idea del “juego”, se señala, en líneas generales, que en el proceso de la implementación confluyen diversos actores con sus propios intereses y poderes hacen uso de estrategias y tácticas con la finalidad de obtener algún tipo de control de los elementos de la política pública.

Para Jenkins (1978, citado en Parsons, 2007, p.482):

El estudio de la implementación es el estudio del cambio: cómo ocurre, posiblemente cómo podría inducirse. También es el estudio de la microestructura de la vida política, cómo las organizaciones internas y externas al sistema político se ocupan de sus asuntos e interactúan entre sí, qué las motiva a actuar como lo hacen u qué podría motivarlas a actuar de otra manera.

En su *Estudio Introductorio*, Aguilar (2007) expone que, en el proceso de la implementación de las políticas, lo que pretende estudiar son sus dificultades y oportunidades, efectuando sus respectivas explicaciones y recomendaciones. Asimismo, luego de exponer el contexto sociopolítico de Norteamérica, que dan lugar a los estudios de implementación y, de exponer la primera generación de estudios sobre la implementación, Aguilar (2007, p. 90) concluye que:

Lo que los estudios de la implementación dejan en claro es la importancia que la dimensión política y organizativa tienen para que la política logre tener un impacto claro y constructivo en las condiciones reales de vida y no sea sólo una buena intención o un hermoso proyecto de expertos.

Para Subirats *et al.* (2012, p.184), analizar la fase de implementación es:

Probablemente el que mejor refleja la complejidad y riqueza de matices de las mismas. Esta fase del *policy cycle* conecta directamente a los actores públicos del APA¹⁷, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terciarios (beneficiarios o afectados).

En esa línea, los autores resaltan que el aspecto clave de dicha etapa es la interacción entre dichos actores, ya que a partir de ello se puede entender si la política pública presenta un buen o mal funcionamiento.

¹⁷ Acuerdo de actuación Político Administrativo (APA), de acuerdo a Subirats *et al.* (2012), es el conjunto estructurado de actores públicos y paraestatales quienes se encuentran a cargo de la implementación de la política pública en un determinado lugar.

2.4.3. Modelos, productos y variables de la fase de implementación

2.4.3.1. Modelos analíticos de la fase de implementación

Como ya se mencionó en párrafos anteriores, el interés surgido por los estudios sobre la fase de la implementación a partir de la década de los setenta en los Estados Unidos, por el contexto sociopolítico de aquel entonces, presenta como primer enfoque de estudio sobre dicha fase el enfoque *top-down* (de arriba hacia abajo), que, posteriormente, tuvo sus respectivas críticas por el enfoque *bottom-up* (de abajo hacia arriba). Ambos enfoques, se presentan como las clasificaciones más usuales en el campo de estudio de la implementación, y que en la actualidad siguen siendo empleadas por los estudiosos/as del tema, aun cuando estas propuestas tienen algo más de cuatro décadas. Cabe indicar que, posteriormente, a partir de dichas propuestas, y con el fin de continuar y aproximarse a un mejor entendimiento y análisis de la fase de implementación, se desarrollaron los llamados enfoques híbridos. A continuación, se listarán las principales ideas que sostienen los primeros dos enfoques, y también las ideas sobre algunos de los enfoques híbridos, ello tomando como referencia la recopilación realizada por Parsons (2007) sobre los enfoques propuestos por diferentes autores.

a. Enfoque *top-down* o de arriba hacia abajo

- Se basa en una cadena causal en la cual se “forjan eslabones” y se efectúan acciones para alcanzar las metas establecidas de la política pública en particular.
- Secuencia lineal de acciones desde la cúspide hasta las bases, desde el centro, hacia la periferia.
- Las metas deben ser entendibles y los recursos disponibles.
- Existencia de una cadena de órdenes, basada en su capacidad de control, comunicación y coordinación hacia los individuos y organizaciones participantes.

b. Enfoque *bottom-up* o de abajo hacia arriba

- Se critica la idea de control sobre las personas, sostenido en el enfoque anterior, considerando que esa no es la vía para efectuar una adecuada implementación positiva.
- Se cuestiona la idea de considerar a los seres humanos como receptores de una cadena de órdenes.
- Se destaca la importancia de la interacción entre diferentes actores en el nivel más directo de la implementación de la política pública. Por ejemplo, la interacción entre los funcionarios públicos que trabajan en contacto con los/las ciudadanos/as.
- En dichas interacciones se producen negociaciones y se buscan generar consensos.
- Los implementadores de la política pública que tienen contacto directo con el público, actúan con discrecionalidad (en el marco de los límites que le permitan proceder o no de determinada forma), puesto que contienen elementos interpretativos.

c. Enfoques híbridos

- Implementación como proceso evolutivo
- La implementación como acciones efectuadas por individuos, supeditadas por el mundo externo a sus organizaciones, así como al contexto institucional.
- Así, incluso cuando los objetivos de la política pública estén definidos, no guían el proceder de los actores.
- Acciones como anticipo de procedimientos para tratar casos parecidos en un futuro, y como resultado de las circunstancias.
- Implementación como continuo de acción de políticas públicas
- Se caracteriza por ser un proceso de interacción y negociación entre los encargados de realizar la política pública y entre los que controlan los recursos.

- El poder como elemento central.
- Énfasis además en la dependencia, los intereses, motivaciones y la conducta.
- Las políticas se van reformulando en la medida que se vayan poniendo en práctica.
- Este enfoque de acción considera que se requiere entender cómo es que los individuos y organizaciones conciben la realidad, y como es que estas últimas interactúan con otras para el logro de las metas.

- Implementación como marco gerencialista

- Se constituye como el paradigma “operacional” que prevalece en la administración de la política pública.
- Basado en el modelo empresarial del sector privado.
- Busca guiar hacia el cumplimiento de los objetivos de la política pública bajos las técnicas empleadas en el sector privado.

- Análisis e implementación Interorganizacional

- Énfasis en el comportamiento de las organizaciones, así como el de las personas dentro de ellas.
- Asimismo, considerando las diversas organizaciones, como es que es la interacción entre ellas.
- Se distinguen dos enfoques: i) basado en el poder y la dependencia de recursos entre las organizaciones, y ii) intercambio organizacional, basada en una interacción voluntaria para el beneficio mutuo (por intereses mutuos), con la finalidad de cumplir con las metas y objetivos de quienes participan.

- Implementación y tipos de políticas públicas

- Pone énfasis en la relación tipo de políticas públicas y factores que pueden influenciar en su proceso de implementación.
- Se distinguen los siguientes tipos de políticas: distributivas, normativas y redistributivas de la implementación.

- Se sostiene que la probabilidad de éxito de las políticas públicas dependerá de un mayor grado de consenso y el requerimiento de cambios menores.
 - Implementación como parte de un subsistema de políticas públicas
- Síntesis de las posturas de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, efectuada por Paul Sabatier, quien considera que el análisis de las políticas públicas no debe efectuarse bajo el enfoque tradicional del ciclo de las políticas públicas, por ello propone el análisis basado en subsistema de políticas públicas.
- La implementación ocurre dentro del contexto de un subsistema de políticas públicas, quedando sujeta a los parámetros aparentemente estables y eventos externos a dicho subsistema.
- Se basa en las preocupaciones del enfoque de abajo hacia arriba, es decir, de los actores intervinientes, asimismo, las consideraciones del modelo descendente de arriba hacia abajo; de esta forma, la implementación se concibe como un proceso de aprendizaje.

2.4.3.2. Productos y variables consideradas para el análisis de la fase de implementación

En el ciclo de las políticas públicas como modelo analítico, según Pastor Albaladejo (2014), existen variables explicativas (variables independientes y dependientes) que se vinculan a cada fase de las políticas públicas. Dentro de las variables independientes se consideran a las instituciones, los actores y los recursos.

Con relación a las instituciones, partiendo de lo señalado por Guy Peters (2003, citado en Pastor Albaladejo, 2014, p. 32) básicamente presentan cuatro características: i) presentan un rasgo estructural y/o forma de gobierno e implica un grupo de individuos quienes interactúan de manera predecible, ii) posee cierto grado de estabilidad en el tiempo, iii) Afecta el comportamiento individual, y en consecuencia, la de sus miembros, debido al marco institucional establecido, el mismo que convierte a sus actores en agentes de cambio, por lo que existe una dependencia entre instituciones y actores, y iv) La existencia de una cultura compartida entre los miembros.

Respecto a los actores, en palabras de Pastor Albaladejo (2014, p. 33), “los actores son aquellos sujetos, personas físicas o jurídicas, que se encuentran implicados, de algún modo, en el proceso de las políticas públicas. En las políticas públicas intervienen dos tipos de actores: los actores públicos y los actores privados”. Dentro de esta clasificación de actores, Pastor Albaladejo refiere que los actores públicos son los que se encuentran vinculados al Gobierno y/o a la Administración Pública, mientras que los actores privados lo constituyen los individuos y los grupos que se encuentren (o no) organizados, dentro de la sociedad.

Una explicación más profusa sobre la definición de los actores públicos y privados, lo encontramos en Subirats *et al.* (2012), la cual se resumirá en el gráfico a continuación:

Gráfico 1. Actores públicos y privados

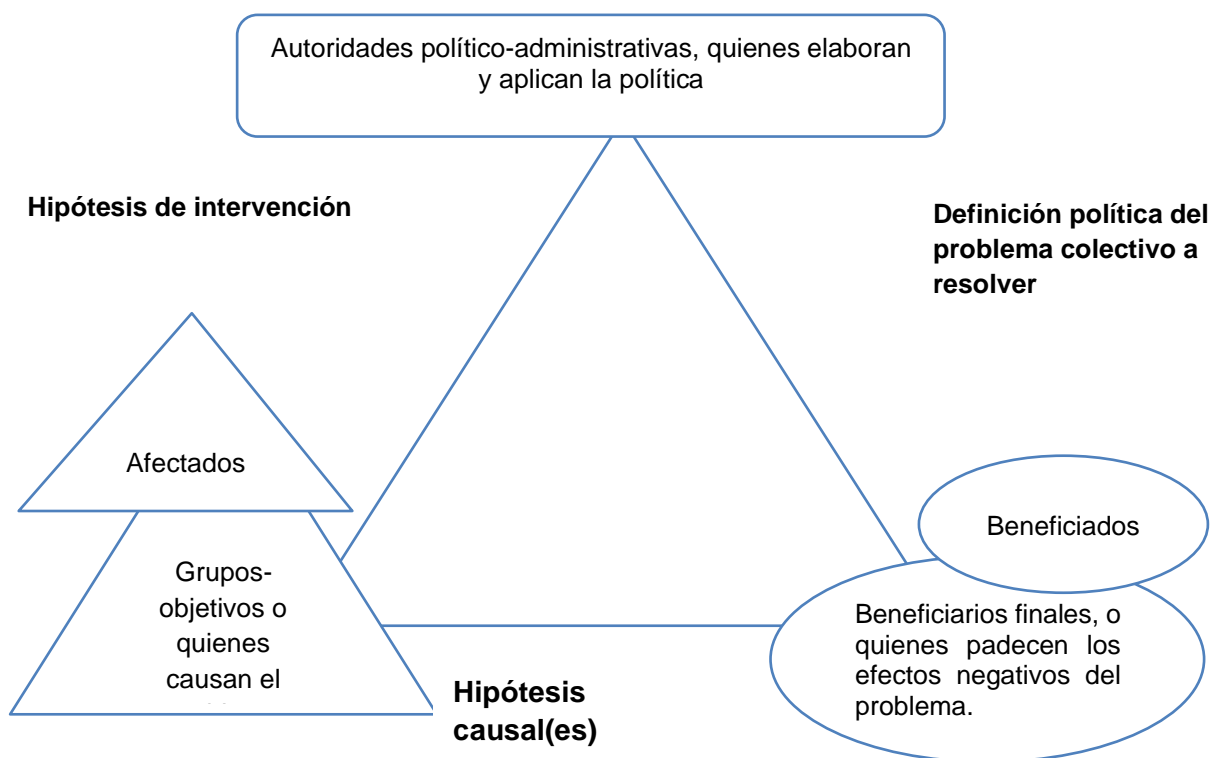
Tipo de actores	Características	
Actores públicos	<ul style="list-style-type: none"> No se definen únicamente por la forma jurídica de los actos que producen o el control político efectivo que realicen. Para su definición, se recurre a la noción de <i>Acuerdo de actuación Político-Administrativo</i> (APA), que lo constituye el conjunto de actores públicos, bajo la estructura de las reglas del derecho y por otras reglas institucionales más informales, que implicados en la elaboración y ejecución de una política pública. En suma, los actores públicos tienen una responsabilidad pública y un control gubernamental. Asimismo, considerando el principio democrático y del estado de derecho, estos actores deben subordinarse a los ámbitos de dirección de los cuales son políticamente responsables. 	
Actores privados	<ul style="list-style-type: none"> Participa de la constitución y estructuración del espacio de una política pública, pero que no implica que tengan un control gubernamental en su proceder, de manera directa. Se distinguen los siguientes grupos 	<p>Grupos-objetivo: Se componen de personas físicas o jurídicas y de organizaciones que agrupan a dichas personas, del problema colectivo que la política pública busca resolver.</p> <p>Beneficiarios finales: Se compone de personas físicas o jurídicas o las organizaciones que las agrupan, a quienes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos, por lo que esperan una mejora de sus condiciones con la ejecución de la política pública.</p> <p>Grupos terceros: Se componen del conjunto de personas físicas y jurídicas y las organizaciones que las representan, las cuales, sin que la política pública les esté destinada de manera directa, su situación individual y/o colectiva se modifica de manera más o menos</p>

Tipo de actores	Características	
	dentro de estos actores:	permanente. Dicha modificación puede tener un carácter positivo (beneficiarios) o negativo (afectados).

Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats *et al.* (2012)

En esa línea, indicar que en Subirats *et al.* (2012) se establece lo que se denomina el “triángulo de base” de los referidos actores (público y privados) que constituyen la política pública, del cual se muestra su gráfico a continuación.

Gráfico 2. El triángulo de base de los actores de una política pública



Fuente: Subirats *et al.* (2012) a partir de Knoepfel, Larrue, Varone (2001:70)

En cuanto a los recursos, estos son “aquellos elementos que aportan valor a las etapas o fases de las políticas públicas, por lo que refuerzan la viabilidad de las políticas públicas y, por tanto, contribuyen a que estas puedan cumplir sus objetivos y alcanzar los resultados esperados” (Pastor Albaladejo, 2014, p. 34). Teniendo en cuenta dicha definición, Pastor Albaladejo distingue los siguientes recursos: la

organización, los recursos humanos, los recursos económicos o financieros, así como recursos de información.

Ahora bien, con relación a las variables dependientes (o analíticas), partiendo de lo expuesto por teóricos como Peter Knoepfel y Joan Subirats, Pastor Albaladejo señala que estas variables permiten analizar si, en efecto, se cuentan con los productos esperados en las políticas públicas, siendo seis, los productos identificados en todo el ciclo de las políticas públicas. Específicamente, en el caso de la fase de implementación, esta cuenta con dos productos: los planes de acción (PA) y los actos de implementación (*outputs*).

Los planes de acción se definen como “el conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la producción coordinada y puntual de productos, servicios o prestaciones administrativas (*outputs*) y que, en determinadas circunstancias, pueden haberse parcialmente establecido de antemano por el PPA¹⁸ (Subirats *et al.*, 2012, p. 192). Así, a partir de dichos planes de acción es posible la fijación de prioridades en lo que respecta a las acciones que se deben realizar, así como también para la asignación de los recursos correspondientes. Los planes de acción se encuentran en una etapa intermedia entre el PPA y los actos formales de implementación, y son considerados como instrumentos de gestión de las políticas públicas (Subirats *et al.*, 2012).

Con relación a los actos de implementación, se definen como “el conjunto de productos finales de los procesos político-administrativos que, como resultado de su implementación, se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos-objetivos previsto” (Subirats *et al.*, 2012, p. 199).

Estos actos son los productos administrativos que, desde la administración, conjuntamente con otros actores, se destina hacia los grupos-objetivo, de una manera directa. Se constituyen mediante decisiones y actos administrativos y se caracterizan principalmente porque crean un nexo directo entre las personas que constituyen el grupo-objetivo de la política pública y las instancias a cargo de la implementación de

¹⁸ Programa de Actuación Político-Administrativo (PPA), se define por Subirats *et al.* (2012), como el conjunto de normas y actos reglamentarios que los parlamentos, los gobiernos y los organismos o autoridades que están a cargo de la implementación consideran necesarias para la aplicación de una política pública.

la misma, además dichos actos también tienen efectos sobre los beneficiarios finales y sobre los grupos terceros (Subirats *et al.*, 2012).

Gráfico 3. Productos y variables de la fase de implementación

Fase	Producto	Variables analíticas (dependientes)
Implementación	Planes de acción	<ul style="list-style-type: none"> - Grado de formalidad (explícito o implícito) - Grado de apertura (abierto o cerrado) - Grado de discriminación (embudo o regadera) - Grado de (re) estructuración (selectivo o no selectivo) - Nivel de claridad en la asignación de recursos
	Actos de implementación	<ul style="list-style-type: none"> - Perímetro - Contenido institucional (<i>outputs</i> con mayor o menor contenido institucional) - Formalidad de las acciones (actos formales o informales) - Carácter final de las acciones (actos intermedios o finales) - Coherencia (acciones con mayor o menos coherencia) - Coordinación con los actos de otras políticas.

Fuente: Pastor Albaladejo (2014)

CAPÍTULO III. METODOLOGÍA

En las ciencias sociales principalmente se distinguen dos enfoques: cuantitativo y cualitativo. Tomando como referencia lo señalado por Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2010), en líneas generales, con relación al primer enfoque, este se caracteriza por ser secuencial y probatorio, su marco de referencia epistemológico se sustenta en el positivismo, neopositivismo y pospositivismo, así la realidad se considera objetiva, y externa al investigador. La revisión previa de la literatura existente resulta clave. El tipo de datos son confiables y duros. Además, bajo este enfoque la recolección de datos básicamente se da a partir de datos secundarios.

El enfoque cualitativo, de otro lado, no sigue esa línea secuencial como el cuantitativo. Sus bases epistemológicas básicas son la fenomenología, constructivismo, naturalismo e interpretativismo. Dentro de este enfoque, se consideran múltiples realidades construidas en la investigación. Aquí no necesariamente hay un fundamento sobre el marco teórico, el cual en el proceso se va construyendo. El tipo de datos son profundos y enriquecedores. Además, considera una inmersión en el campo en el cual se llevará a cabo el estudio, teniendo en cuenta, bajo una muestra, los aportes de informantes, por tanto, parte principalmente de instrumentos elaborados por el investigador.

En ese sentido, la metodología empleada para el presente análisis tiene un carácter básicamente cuantitativo, porque considera principalmente el uso de fuentes secundarias (investigaciones, informes, encuestas nacionales, etc.), no obstante, ha de advertirse que se ha empleado también el recurso del cuestionario, con preguntas abiertas, ello a fin de complementar el análisis de la información.

3.1. Fuentes primarias

Aunque, como se ha indicado, la mayoría de fuentes para el análisis son secundarias, a través de la elaboración de un cuestionario se ha buscado la aproximación a las percepciones de uno de los actores clave que participa en la implementación de la Política EI y EIB. Ha de advertirse que, las respuestas brindadas solo complementan

el análisis efectuado a la presente política pública, puesto que no constituye una muestra representativa que recoja las opiniones de más actores que participan de la implementación de la referida política.

3.2. Fuentes secundarias

Principalmente las fuentes de análisis empleadas son secundarias, y a partir de ellas se realizará un análisis de contenido. Dentro de estas fuentes se cuenta con: Censo Nacional 2007 (Perú); los indicadores publicados periódicamente por la ESCALE (Unidad de Estadística y Calidad de la Educación), del Ministerio de Educación del Perú, documentos de investigación, documentos de trabajo, e informes, elaborados por organismos como CEPAL, UNICEF, UNESCO, GRADE (Grupo de Análisis y Estudio), IEP (Instituto Peruano de Estudios), entre otros.

CAPÍTULO IV. DE LA INTRODUCCIÓN DE LA INTERCULTURALIDAD COMO ENFOQUE TRANSVERSAL EN LA POLÍTICA PÚBLICA PERUANA AL CURRÍCULO NACIONAL DE EDUCACIÓN BÁSICA

4.1. La introducción de la interculturalidad como enfoque transversal que orienta y articula las políticas públicas a nivel sectorial e intergubernamental en el Perú

Aun cuando el Perú se reconoce como un país diverso cultural y lingüísticamente, los problemas y temas concernientes en general sobre cultura no se encontraban dentro de la agenda pública del estado peruano, y, de manera aislada han sido tratados por diferentes instituciones como el Instituto Nacional de Cultura (INC)¹⁹, la Biblioteca Nacional del Perú (BNP), la Academia Mayor de la Lengua Quechua, entre otros. No es sino hasta el año 2001, que durante el gobierno del ex presidente Alejandro Toledo Manrique²⁰, se creó la Comisión Nacional de Cultura encargada de proponer los Lineamientos de Política Cultural²¹, destacándose la necesidad de la creación de un Ministerio de Cultura.

Durante dicho gobierno, a pesar de no haberse creado el referido ministerio, fue posible la creación del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA)²², dentro de cuyas funciones está el proponer y supervisar las políticas nacionales a favor de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano, así como la coordinación de la ejecución de programas y proyectos, referidos a dichos pueblos, con los Gobierno regionales y Locales, a nivel nacional.

En el año 2010, la fusión de distintas dependencias del Estado, como el INC, el INDEPA, el Consejo Nacional de Cinematografía (CONACINE), el Consejo Nacional de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura (PROMOLIBRO), el Proyecto Especial Complejo Arqueológicos de Chan Chan, el Proyecto Especial Naylamp-Lambayeque y la Unidad Ejecutor Marcahuamachuco dieron lugar a la

¹⁹ Fundado durante el gobierno del ex presidente general Juan Velasco Alvarado, en el año 1972 y dependiente hasta setiembre del 2010 al Ministerio de Educación del Perú.

²⁰ Ex presidente del Perú que gobernó durante los años 2001-2006.

²¹ Comisión creada mediante el Decreto Supremo N°099-2001-PCM.

²² Creado durante el gobierno del ex presidente Alejandro Toledo Manrique, mediante la Ley N°28495.

creación del Ministerio de Cultura del Perú, mediante la Ley N°29565 “Ley de creación del Ministerio de Cultura” (Ministerio de Cultura, 2012, p. 3).

El Ministerio de Cultura, como ente rector del sector cultura, como parte de las competencias exclusivas señaladas en el Artículo 5° de la referida Ley, tiene la formulación, planeación, dirección, coordinación, ejecución, supervisión, evaluación y fiscalización de las políticas nacionales y sectoriales del Estado en materia de cultura, aplicables y de cumplimiento en todos los niveles de gobierno y por todas las entidades del sector cultura.

Asimismo, el Ministerio de Cultura como parte de su estructura orgánica, dentro de la alta dirección cuenta con el Viceministerio de Interculturalidad, el mismo que conforme el Artículo 15° de la Ley N° 29565, se encarga de:

Los asuntos concernientes a la interculturalidad e inclusión de las poblaciones originarias, y que como parte de sus funciones tiene, entre otras, la formulación de políticas de inclusión de las diversas expresiones culturales de los pueblos del Perú, así como generar y proponer los respectivos mecanismos de difusión de su práctica intercultural para evitar la exclusión o discriminación, y asegurar la construcción de una identidad nacional.

En ese sentido, en el marco de lo señalado, con el Ministerio de Cultura, un hito en la política pública del Perú es la aprobación de la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, mediante el Decreto Supremo N° 003-2015-MC de fecha 28 de octubre de 2015.

Dicha política, de cumplimiento obligatorio para todos los sectores e instituciones del Estado Peruano en sus distintos niveles de gobierno, y en todos los sectores, tiene como objetivo principal (Ministerio de Cultura, 2015, p. 12):

“Orientar, articular y establecer mecanismos de acción por parte del Estado a fin de garantizar el ejercicio de los derechos de la población culturalmente diversa en el país, particularmente de los pueblos

indígenas y población afroperuana, y así promover un estado que reconoce la diversidad cultural del país, operando con pertinencia cultural, de modo tal que contribuya a la inclusión social, integración nacional y eliminación de la discriminación”.

Para ello, se consideran cuatro los ejes:

- Eje 1: Fortalecer la capacidad de gestión intercultural del estado peruano.
- Eje 2: Reconocimiento positivo de la diversidad cultural y lingüística.
- Eje 3: Eliminación de la discriminación étnico-racial.
- Eje 4: Inclusión social de los pueblos indígenas y a la población afroperuana.

Finalmente, sobre la implementación, el documento es muy escueto al respecto, señalándose que, en un plazo de noventa días, el Viceministerio de Interculturalidad deberá desarrollar el plan de implementación de la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural, en el cual se deberán incluir las respectivas estrategias, metas e indicadores. También se señala que dicho viceministerio será el encargado de fomentar espacios a nivel intergubernamental e intersectorial para la implementación, seguimiento y monitoreo de la referida política.

4.2. La Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe ²³

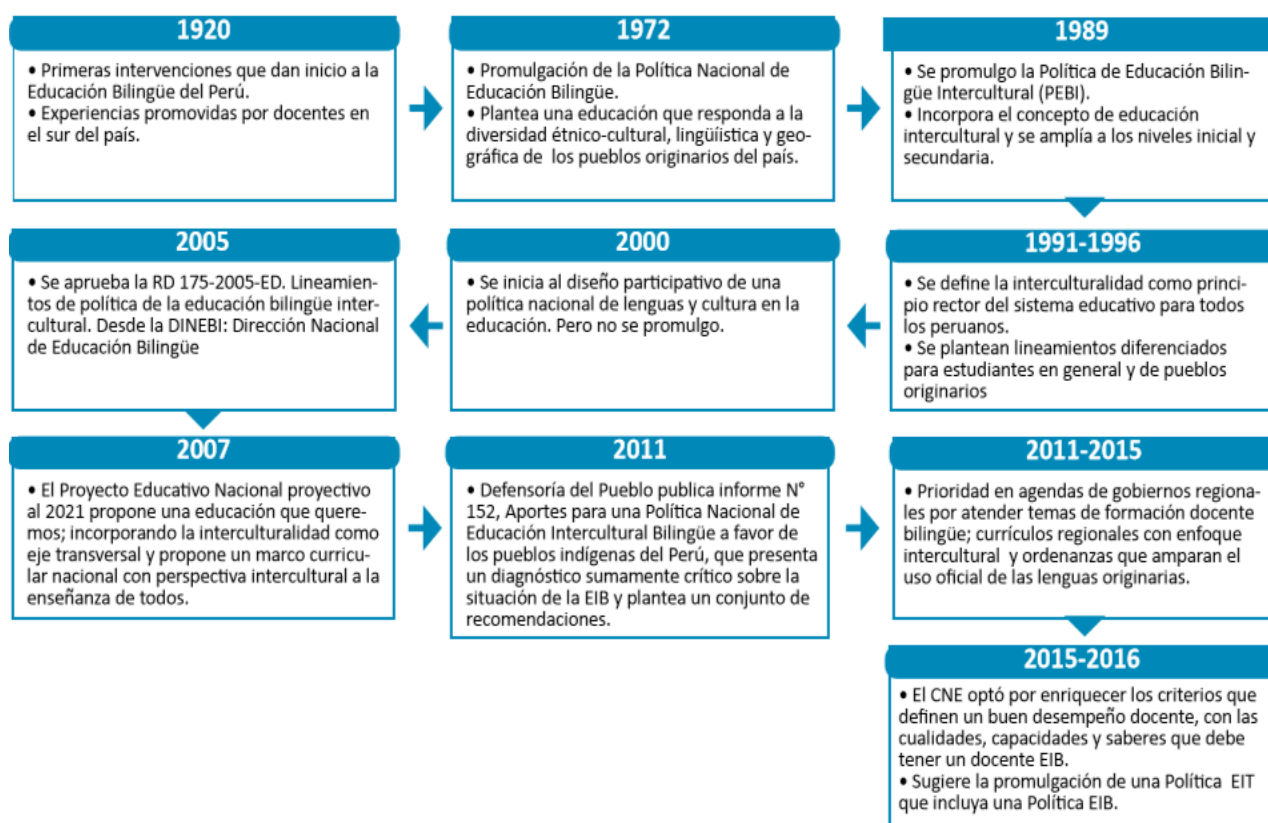
Este documento es el principal instrumento orientador en el sector de educación actualmente en el Perú en cuanto a los diseños e implementación de planes sectoriales, programas, proyectos y otras actividades vinculadas a la Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe. Su aprobación se dio el 8 de julio de 2016, mediante el Decreto Supremo N°006-2016-MINEDU.

²³ La información es extraída de la política en mención aprobada mediante el Decreto Supremo N°006-2016-MINEDU

Como brevemente se indicó en la introducción del presente trabajo, el primer antecedente a la política en análisis se remonta al año 1972, año en el cual se aprobó la Política Nacional de Educación Bilingüe, siendo conocida como la primera política que reconoce la diversidad cultural y lingüística del Perú. Le sigue a dicha política, la promulgación en el año 1989 de la Política de Educación Bilingüe, la cual, “fue la primera en incorporar el concepto de “educación intercultural” y en ampliar la cobertura de la educación bilingüe en los tres niveles educativos” (Ministerio de Educación, 2018a, p. 33).

Dos años después, en 1991, se dio la promulgación de la Política de Educación Intercultural y de Educación Bilingüe Intercultural, la cual es considerada de manera formal como la primera en definir la interculturalidad y considerarla como el principio a regir en todo el sistema educativo peruano, proponiendo lineamientos en el ámbito educativo para los estudiantes de manera general, y teniendo en cuenta las particularidades de aquellos estudiantes pertenecientes a los pueblos originarios. No obstante, la interculturalidad en dicha política era entendida solo como un mecanismo para enfrentar la discriminación hacia la población indígena, y promover que dicha población se relacione con aquellas poblaciones no indígenas. Los años posteriores se siguieron propiciando el diseño de políticas relacionadas a promover la diversidad cultural en la educación, así como acciones, las cuales, se reflejan de manera más clara en la línea de tiempo del siguiente gráfico a continuación.

Gráfico 4. Antecedentes de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe



Fuente: Política EI y EIB (Ministerio de Educación, 2018a)

La Política EI y EIB se sustenta en un amplio marco normativo a nivel internacional y nacional. Solo para mencionar algunos, a nivel internacional, se sostiene en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre los pueblos indígenas y Tribales; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional Sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; entre otras convenciones, compromisos y declaraciones suscritas. Asimismo, en el nivel normativo nacional se cuenta como sustento la Constitución Política del Perú de 1993, la Ley N° 27818, Ley para la Educación Bilingüe Intercultural; Ley N° 28044, Ley General de Educación; Ley N° 27558, Ley de Fomento de la Educación de Niñas y Adolescentes Rurales; Decreto Supremo N° 001-2003-ED, que crea la Comisión Multisectorial de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales;

Decreto Supremo N° 003-2015-MC, que aprueba la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, entre otros.

La elaboración de la Política EI y EIB estuvo liderada, dentro del Ministerio de Educación, por la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (DIGEIBIRA). A partir de dicha política se considera la formulación de acciones e instrumentos bajos los enfoques de derechos, género e intercultural, a fin de lograr y garantizar una educación desde y para la población culturalmente diversa del país, es decir, partiendo desde las necesidades específicas de los y las estudiantes, para la formación de ciudadanos y ciudadanas interculturales, que no contemplen prácticas discriminatorias u acciones basadas en prejuicios.

En grandes rasgos, en cuanto a los enfoques considerados, se tiene en cuenta el enfoque de derechos, el cual entiende que los derechos son inherentes, iguales e inalienables a todos los seres humanos, por lo que transversalizar este enfoque en el marco de la presente política supone fortalecer y garantizar los derechos para toda la sociedad en general, y también hacia las poblaciones vulnerables, como lo son los pueblos indígenas u originarios así como comunidades afroperuanas, quienes en ambos casos han sido víctimas históricamente de la exclusión social, la discriminación, limitado acceso a los servicios, etc.

Del enfoque de género, se contempla la promoción, a través de acciones afirmativas, de relaciones de género basadas en la equidad entre hombres y mujeres. Finalmente, en cuanto al enfoque intercultural, se tiene en cuenta de que, si bien el Perú es un país multicultural y plurilingüe, persisten sin embargo prejuicios y prácticas manifestadas en la discriminación y la exclusión social, por eso, en respuesta a ello, a partir de dicho enfoque se busca construir una sociedad basada en el diálogo intercultural que visibilice y reconozca la diversidad cultural y lingüística, ya que es parte de la identidad personal y colectiva del país.

La finalidad de la Política EI y EIB, tal y como se expresa en el documento (Ministerio de Educación, 2018a, p. 55), es la siguiente:

Garantizar aprendizajes pertinentes de calidad en los niños, niñas, adolescente, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores de todo el Perú, desde el reconocimiento y valoración positiva de la realidad socioambiental y la diversidad cultural y lingüística que caracteriza al país, que contribuyan a la formación de ciudadanos y ciudadanas protagonistas y en la construcción de un proyecto colectivo de sociedad democrática y plural con igualdad de género.

En esa línea, como objetivos generales, en el documento (Ministerio de Educación, 2018a, p. 55), se señalan los siguientes:

Orientar, articular e impulsar el desarrollo de competencias interculturales en niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores del país, a través de la transversalización del enfoque intercultural en todas las etapas, niveles y modalidades del sistema educativo peruano.

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

Ahora bien, como se señala en el nombre de la política, se habla de una Educación Intercultural para Todas y Todos (EIT) y una Educación Intercultural Bilingüe (EIB). A continuación, se profundiza más sobre ellos. Con relación a la EIT, se indica en el documento (Ministerio de Educación, 2018a, p. 40), que es:

La política educativa que orienta el tratamiento pedagógico de la diversidad en todo el sistema educativo de forma contextualizada, reflexiva y crítica, que busca que cada niño, niña, adolescentes, jóvenes, persona adulta y persona adulta mayor de nuestro país puedan construir identidades plurales desde la afirmación de lo propio y con relación a lo culturalmente distinto y participar del diálogo de

saberes. Asimismo, construir una convivencia basada en la comunicación, el respeto y el establecimiento de relaciones de complementariedad. En suma, promover el ejercicio de una ciudadanía que apunte al logro de objetivos comunes de desarrollo como país, enfrentando toda forma de discriminación, sexismo y racismo y consolidando un modelo democrático de sociedad.

De otro lado, en cuanto a la EIB, el documento (Ministerio de Educación, 2018a, pp. 40-41), señala lo siguiente:

La política educativa que se orienta a formar niños, niñas y adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores de pueblos originarios para el ejercicio de su ciudadanía como personas protagónicas que participan en la construcción de una sociedad democrática y plural. Para cumplir este propósito, se plantea una educación basada en su herencia cultural, y que dialoga con los conocimientos de otras tradiciones culturales y de las ciencias, y que considera la enseñanza de y en la lengua originaria y de y en castellano. La Educación Intercultural Bilingüe forma a los estudiantes para poder desenvolverse tanto en su medio social y natural como en otros escenarios socioculturales y lingüísticos.

En suma, respecto a ambas políticas contenidas en la política sectorial en análisis, podemos decir que la política EI abarca todo el tratamiento pedagógico de la diversidad en el sistema educativo peruano (Educación Básica, Educación Profesional Técnica y Educación Universitaria) para todos los grupos de edades, incluyendo a la EIB, la cual, en específico basa su tratamiento pedagógico en los grupos de edades que pertenecen a pueblos originarios con sus respectivas lenguas originarias (y en castellano).

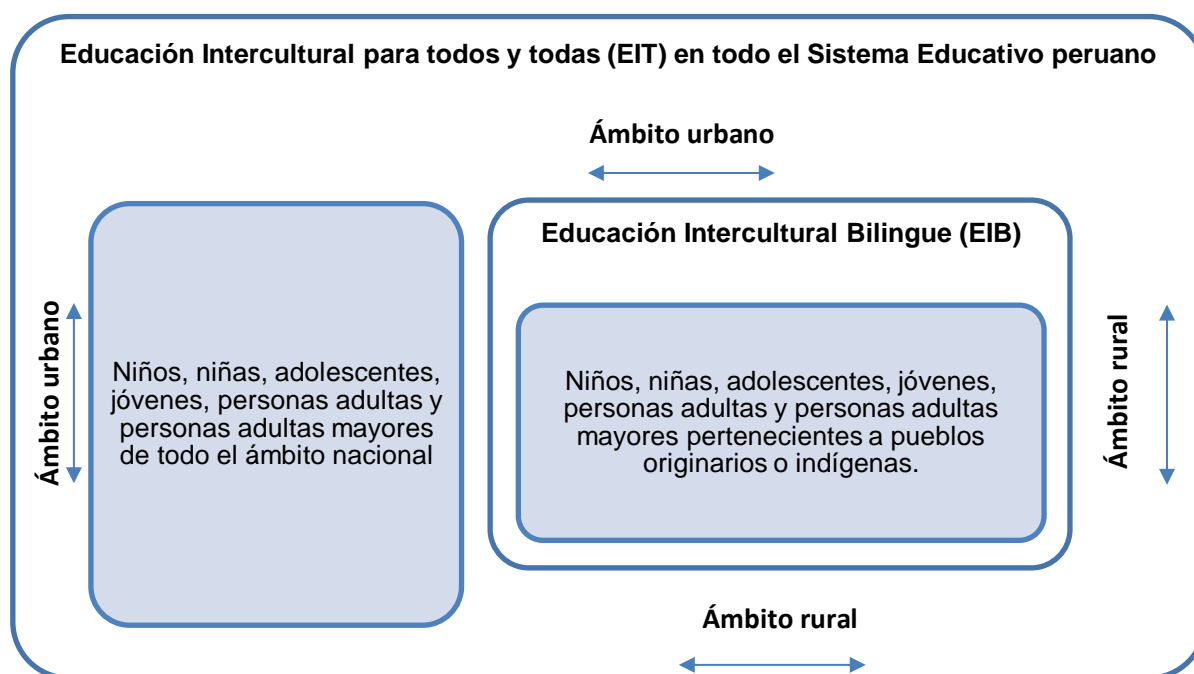
Así, si hablamos de grupos étnicos, la Política EI y EIB (Ministerio de Educación, 2018a, p. 42), indica lo siguiente:

Precisa de un tratamiento de la diversidad desde una perspectiva de Educación Intercultural para Todas y Todos (EIT) que incluya la

atención a las personas afroperuanas y a aquellas migrantes de origen europeo y asiático. Asimismo, en los contextos donde se concentra una población indígena u originaria con características culturales particulares, se necesita la implementación de una política de Educación Intercultural Bilingüe.

El siguiente cuadro, elaborado a partir de la información del documento de la Política EI y EIB, describe de una manera más clara, las definiciones de EIT y EIB, y además se indica la población beneficiaria correspondiente:

Gráfico 5. Educación Intercultural para todos y todas y Educación Intercultural Bilingüe



Fuente: Elaboración propia a partir de la Política EI y EIB (Ministerio de Educación, 2018a)

En relación al alcance de esta política, de acuerdo al marco normativo vigente²⁴ y como se señala en el documento, los servicios son brindados de manera

²⁴ Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley General de la Educación

descentralizada a los diferentes niveles de gobiernos en el marco de sus competencias. Así, la Política EI y EIB, ha de ser implementada por las autoridades correspondientes, funcionarios y servidores públicos del sector educativo, de las diferentes entidades de los diferentes niveles de gobiernos, según el marco de sus competencias. Principalmente, el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales a través de instituciones como la Dirección Regional de Educación (DRE), y la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL).

Básicamente, los ejes considerados en la Política EI y EIB son cuatro, los cuales, como se describe en el documento, presentan sus respectivos lineamientos.

- Eje 1: Acceso, permanencia y culminación oportuna de estudiantes de pueblos originarios.
- Eje 2: Currículo pertinente y propuesta pedagógica.
- Eje 3: Formación inicial y en servicio docentes para la EI y EIB.
- Eje 4: Gestión descentralizada del servicio y participación social en la EI y EIB.

Finalmente es preciso indicar los planes y políticas relacionadas a la Política EI y EIB, y adicionar también el referido a la política rural, cuya aprobación se dio reciente mediante el 14 de diciembre de 2018, mediante el Decreto Supremo N° 013-2018-MINEDU.

- Plan nacional contra la violencia de género 2016-2021
- Plan nacional de desarrollo para la población afroperuana 2016-2020
- Plan nacional de acción para la infancia y adolescencia 2012-2021
- Plan nacional de educación de derechos y deberes fundamentales al 2021
- Plan nacional de igualdad de género 2012-2017
- Política nacional para la transversalización del enfoque intercultural
- Política de atención educativa para la población de ámbitos rurales (no se señala en la política en análisis dado que su aprobación fue posterior).

4.3. El Currículo Nacional de la Educación Básica como documento orientador en la implementación del enfoque intercultural²⁵

El Currículo Nacional de la Educación Básica en el Perú, aprobado mediante la Resolución Ministerial N°281-2016-MINEDU, y modificado mediante Resolución Ministerial N°159-2017-MINEDU, es el documento orientador y articulador el cual contiene, entre otros, los aprendizajes esperados en los estudiantes de la Educación Básica (perfil de egreso), los enfoques transversales, la organización curricular, planes de estudio, así como las orientaciones respectivas para la diversificación curricular (tanto a nivel regional como para la institución educativa).

Asimismo, se establece que el Currículo Nacional es el fundamento de la práctica pedagógica en las diferentes instituciones educativas o programas educativos, sean estas de ámbitos urbanos, rurales, multigrado, polidocente, y otras formas de servicios educativos. De igual forma, dicho documento fomenta el desarrollo de nuevas prácticas y metodologías de enseñanza que también garanticen adecuados resultados en los aprendizajes de los y las estudiantes.

Como parte del perfil de egreso del estudiante de la Educación Básica, el Currículo Nacional establece, entre otros que:

- El estudiante se reconoce como persona valiosa y se identifica con su cultura en diferentes contextos.
- El estudiante propicia la vida en democracia a partir del reconocimiento de sus derechos y deberes y de la comprensión de los procesos históricos y sociales del Perú y el mundo.
- El estudiante se comunica en su lengua materna, en castellano como segunda lengua oficial y en inglés, como lengua extranjera de manera asertiva y responsable para interactuar con otras personas en diversos contextos y con distintos propósitos.

²⁵ La información que se describe en el presente apartado se basa en el Currículo Nacional, aprobado mediante la Resolución Ministerial N°281-2016-MINEDU, y modificado mediante Resolución Ministerial N°159-2017-MINEDU.

Ahora bien, en lo que respecta a los enfoques transversales, indicar que en general, el Currículo Nacional considera para el desarrollo del perfil de egreso del estudiante siete enfoques transversales, los cuales son: enfoque de derechos, enfoque inclusivo o de atención a la diversidad, enfoque intercultural, enfoque de igualdad de género, enfoque ambiental, enfoque de orientación al bien común y, enfoque búsqueda de la excelencia.

En particular, con relación al enfoque intercultural, el Currículo Nacional parte del hecho que la sociedad peruana se caracteriza por su diversidad sociocultural y lingüística, entendiendo de ese modo que la interculturalidad resulta clave para la convivencia de la misma, a través de la interacción, comprensión, intercambio entre las diferentes culturas, basado en el respeto a las diferencias y la identidad. Igualmente, resalta el dinamismo y la interrelación entre las culturas, lo cual produce cambios para el desarrollo de las mismas, sin que ello implique la hegemonía de una sobre otra, previniendo además cualquier tipo de práctica discriminatoria.

Mediante el siguiente gráfico, se muestra el tratamiento del enfoque intercultural, considerado por el Currículo Nacional:

Gráfico 6. El tratamiento del enfoque intercultural en el Currículo Nacional

Valores	Actitudes que suponen	Se demuestra, por ejemplo, cuando:
Respeto a la identidad cultural	Reconocimiento al valor de las diversas identidades culturales y relaciones 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 creencias.
		Los docentes hablan la lengua materna de los estudiantes y los acompañan con respeto en su proceso de adquisición del castellano como según lengua.
		Los docentes respetan todas las variantes del castellano que se hablan en distintas regiones del país, sin obligar a los estudiantes a que se expresen oralmente solo en castellano estándar.

Valores	Actitudes que suponen	Se demuestra, por ejemplo, cuando:
Justicia	Disposición a actuar de manera justa, respetando el derecho de todos, exigiendo sus propios derechos y reconocimiento derechos a quienes le corresponde.	Los docentes previenen y afrontan de manera directa toda forma de discriminación, propiciando una reflexión crítica sobre sus causas y motivaciones con todos los estudiantes.
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: Currículo Nacional (Ministerio de Educación, 2016)

CAPÍTULO V. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SECTORIAL DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL Y EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE

5.1. Análisis del marco conceptual de la Política EI y EIB

En este apartado se busca analizar a partir del marco teórico expuesto en el Capítulo II, si el marco conceptual de la política en análisis se encuentra alineada a este. En tal sentido, se analizará, de manera general los términos de cultura, interculturalidad, educación intercultural, educación intercultural bilingüe y ruralidad.

El marco teórico propuesto, inició su desarrollo con las reflexiones en torno al término de cultura, según el cual se señaló que, han sido muchos los autores, en especial de las ciencias sociales, que han teorizado en torno a ello, a partir de lo cual podemos decir que comprende el conjunto de tradiciones, estilos de vida, conductas, modo de pensar, expresiones materiales y que son compartidos y cobran significación dentro de un grupo social, siendo estos transmitidos de generación en generación así como consecuencia de la interacción de este grupo con otros.

Considerando ello, la política EI y EIB parte del hecho de que el Perú es una nación caracterizada por ser pluriétnica y de una gran diversidad sociocultural y lingüística, es decir, se reconoce la existencia de diferentes grupos étnicos quienes cuentan con sus propias manifestaciones y herencia cultural en todas sus formas (identidades, estilo de vida, tradiciones, etc.), y que también, como en el caso de las poblaciones indígenas, cuentan también con su propia lengua nativa. A todo ello, podemos considerar cultura.

En tal sentido, podemos decir que el entendimiento del término cultura dentro de la política se corresponde con el que se ha desarrollado en el apartado del marco teórico, puesto que está tomando en cuenta que justamente ese conjunto de tradiciones, estilos de vida, y otras manifestaciones compartidas dentro de un grupo étnico es el que hace al Perú un país diverso cultural y lingüísticamente. En el caso específico de las poblaciones indígenas y afroperuana, cuenta en ese sentido, con sus respectivas manifestaciones culturales. Estas poblaciones se caracterizan por tener históricamente una larga herencia cultural (desde tiempos prehispánicos incluso en el caso de la población indígena).

Ahora bien, en cuanto al término de interculturalidad, en el desarrollo del marco teórico se hicieron las precisiones respectivas de su diferencia con los términos de multiculturalidad y pluriculturalidad, que en ocasiones son entendidos de manera similar. En particular, de la interculturalidad, esta se basa en la interacción, intercambio y negociación de prácticas culturales, saberes y pareceres entre pueblos, personas, las mismas que son culturalmente diversas. Esa interacción se caracteriza por el respeto mutuo hacia la diferencia, a partir de la cual se construye un diálogo intercultural en la que no se considera una cultura dominante sobre otra (hegemónica).

En específico sobre la política EI y EIB, a lo largo de todo el documento la palabra interculturalidad resalta de manera constante, aunque no hay un apartado específico que la defina. La manera en cómo se concibe la interculturalidad, lo podemos encontrar en el apartado de los enfoques de la referida política, en el que se señala el enfoque intercultural, en cuya finalidad se indica lo siguiente (Ministerio de Educación, 2018a, p. 12):

Construir un proyecto integrador para la sociedad, a partir de la generación de condiciones para un auténtico diálogo intercultural, que tenga por bandera visibilizar y promover la diversidad cultural en todas sus formas y contextos, y formación de una ciudadanía intercultural y democrática.

En esa línea, resaltar que la interculturalidad ha sido asumida como un enfoque clave y fundamental en la educación peruana, ya que, a partir del reconocimiento y fomento de la diversidad cultural y lingüística del país, se puede garantizar la pertinencia de las enseñanzas, y que genere mejores aprendizajes en los y las estudiantes, especialmente en las poblaciones indígenas y afroperuanas, pues, algunos estudios como el elaborado por Corbetta *et al*, (2018, p. 49), por encargo de la CEPAL, señalan que “estudios e investigaciones recientes dan cuenta de la inequidad en los logros de aprendizaje de estudiantes indígenas en América Latina”. Dentro de dichos estudios, Corbetta *et al*. (2018), tomaron en cuenta el documento de OREALC/UNESCO del año 2017, titulado: *Inequidad en los logros de aprendizaje entre los estudiantes indígenas en América Latina: ¿Qué nos dice TERCE*²⁶.

²⁶ TERCE: Tercer Estudios Regional Comparativo y Explicativo.

En lo que respecta a la educación intercultural, en términos simples, podemos decir que es la consideración de la interculturalidad dentro de un sistema educativo, a partir del cual se asume la diversidad cultural basada en el respeto de los unos hacia los otros. Asimismo, indicar que, si bien la interculturalidad se incluye dentro de las relaciones pedagógicas, lo que se pretende en una educación intercultural es que esa interculturalidad trascienda las aulas, en las relaciones sociales de los y las estudiantes en su comunidad, y en general, en su vida cotidiana.

En dicha línea, la Política EI y EIB (Ministerio de Educación, 2018a, p. 5), entiende que la educación intercultural es un “proceso dinámico y permanente de interacción e intercambio entre personas de diferentes culturas, cuyo espíritu se orienta hacia una convivencia basada en el respeto y la complementariedad de las diferentes culturas”.

En la línea de lo señalado, por ejemplo, dentro del documento de Política EI y EIB (Ministerio de Educación, 2018a), en el apartado correspondiente a las *Orientaciones para el tratamiento de la interculturalidad en el ámbito socioeducativo*, se indica que educar bajo un enfoque intercultural favorece un diálogo intercultural, lo cual ayuda a contrarrestar problemas como la discriminación (contra el género, etnia, idioma, orientación sexual, religión, discapacidad, etc.). Igualmente, la educación intercultural permite el aprendizaje por la cultural del otro, para ello, se ha de basar en mecanismos que promuevan en los estudiantes la tolerancia, el respeto, el diálogo, etc. Además, la educación intercultural permite reafirmar la identidad de una cultura y, además, establecer con las diferentes culturas, los nexos correspondientes para la construcción de una identidad colectiva, en este caso, peruana. Finalmente, en el referido apartado, se reafirma la educación intercultural como un mecanismo que permite la construcción de una sociedad intercultural democrática, en la cual se pueda ejercer plenamente la ciudadanía, sin estereotipos, discriminación y exclusión, problemas álgidos que se presentan en la sociedad peruana, y que suponen todo un desafío.

De la educación intercultural bilingüe, se indicó que es un modelo educativo basado en la diversidad cultural, política y lingüística de los pueblos indígenas y también afrodescendientes, que permite afianzar las identidades de los mismos. En dicha línea, en relación a lo que se indica en la Ley General de Educación N° 28044 (artículo 20°), la EIB está pensada para los estudiantes que pertenecen a un pueblo originario

y tienen una lengua originaria o indígena como lengua materna o como lengua de herencia.

En cuanto al documento de la Política EI y EIB (Ministerio de Educación, 2018a, pp. 40-41), en la definición operativa de la EIB, se indica que:

La política educativa que se orienta a formar niños, niñas adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores de pueblos originarios para el ejercicio de su ciudadanía como personas protagónicas que participan en la construcción de sociedad democrática y plural. Para cumplir este propósito, se plantea una educación basada en su herencia cultural, y que dialoga con los conocimientos de otras tradiciones culturales y de las ciencias, y que considera la enseñanza de y en la lengua originaria y de y en castellano. La Educación Intercultural Bilingüe forma a los estudiantes para poder desenvolverse tanto en su medio social y natural como en otros escenarios socioculturales y lingüísticos.

Con relación a lo señalado, vale hacer una aclaración en cuanto a lo que se entiende por pueblos indígenas u originarios. Al respecto, de acuerdo en concordancia con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el Ministerio de Cultura del Perú (2019), señala que

Los pueblos indígenas u originarios son aquellos colectivos que descendes de poblaciones que vivían en el país desde antes de la época de la Colonia y que conservan todas o parte de sus instituciones sociales, económicas y políticas. Son, además, aquellos grupos que se auto reconocen como parte de un colectivo distinto de la sociedad nacional²⁷.

En ese sentido, dentro de la EIB, podemos decir que no se encuentra considerada la población afroperuana, puesta esta no ha estado asentada en el Perú desde antes de la Colonia y, por tanto, entraría en la EIT. Sin perjuicio de ello, y teniendo en cuenta la situación de exclusión social, vulnerabilidad e invisibilidad (acentuada en la población

²⁷ A la fecha, el Ministerio de Cultura ha identificado 55 pueblos indígenas u originarios, de ellos 51 son originarios de la Amazonía, y 4 de los Andes.

afroperuana), se considera para ambas poblaciones de una atención prioritaria, a fin de eliminar, como señala la Política EIT y EIB, las brechas educativas generadas por décadas de exclusión y por falta de atención pertinente y de calidad (Ministerio de Educación, 2018a). Como parte de la atención prioritaria, en el caso de la EIB, ya se cuenta con un Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, conforme fuera dispuesto en la Disposición Complementaria del Decreto Supremo N°006-2016 que aprobó la Política EI y EIB.

Finalmente, al hablar de la ruralidad, o educación rural, dentro de la política, podemos decir que la ruralidad está considerada como el contexto (ámbito) de implementación de la Política EIT y EIB. La implementación de la referida política, como señala, busca responder con pertinencia al contexto sociocultural del estudiante, por lo que ello implica tener en consideración las características tanto del ámbito urbano como rural.

5.2. De los recursos, actividades, productos e impactos de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe

Incluso cuando el presente trabajo basa principalmente su análisis en la fase de implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, al igual que en el apartado anterior en el cual de manera breve se analizó su marco conceptual, en el presente apartado se analiza la referida política, partir de la teoría del cambio. Como señalan Lázaro y Obregón (2009, p. 18):

La teoría del cambio- con sus componentes de teoría de impacto y teoría del proceso- no siempre es lo bastante clara; incluso a veces no existe forma explícita y es necesario reconstruirla para tener un referente sobre el que evaluar el funcionamiento y los resultados de la intervención pública.

Partiendo de dicha consideración, a continuación, se muestra algunos aspectos de la referida política en términos de recursos, actividades, productos e impactos, para contar con un referente a partir del cual se efectúe el análisis de la implementación de dicha política. Cabe indicar que, para dicha construcción, se ha tomado en cuenta la matriz lógica del Programa Presupuestal 0090 “Logros de aprendizaje de estudiantes

de la educación básica regular”, en lo que respecta a las actividades y productos esperados. Asimismo, se ha tenido en cuenta el presupuesto público del año 2019, y la propia Política EIT y EIB.

Gráfico 7. Desarrollo de la teoría del cambio de la Política EI y EIB

	Recursos (inputs)	Actividades (procesos)	Productos (outputs)	Impactos (a corto y largo plazo)
Definición	Lo que se necesita para llevar a cabo las actividades previstas	Lo que se hace con los recursos con el fin de conseguir los objetivos de la intervención	Lo que se espera que las actividades produzcan directamente	Los beneficios o cambios que se espera detectar como resultado de los productos y al cabo de varios años
Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe	<p>RECURSOS FINANCIEROS</p> <p>Para programas presupuestales que resultan en productos:</p> <p>5´613457 soles (Acompañamiento pedagógico a instituciones educativas de educación intercultural bilingüe)</p> <p>4´714178 soles (Gestión de materiales y recursos educativos para instituciones educativas de educación intercultural bilingüe, conforme al currículo)</p> <p>9´824 294 soles (Dotación de material y recursos educativos para estudiantes de educación intercultural bilingüe)</p> <p>23´514 141 soles (dotación de material y recursos educativos para docentes y aulas de educación intercultural bilingüe)</p> <p>Asignaciones presupuestales que no resultan en producto:</p> <p>8´721618 soles :(MINEDU- desarrollo de la educación intercultural, bilingüe y rural)</p> <p>5´88 691 soles: (U.N. Huancavelica- desarrollo de la educación bilingüe intercultural)</p> <p>Programas presupuestales, acciones centrales, asignaciones que no resultan en productos:</p>	<p>-Formación en servicio a docente de educación intercultural bilingüe.</p> <p>-Especialización al formador y acompañante para instituciones educativas de educación intercultural bilingüe.</p> <p>-Acompañamiento pedagógico a instituciones educativas de educación intercultural bilingüe.</p> <p>-Gestión de materiales y recursos educativos para instituciones educativas de educación intercultural bilingüe, conforme al currículo.</p> <p>-Dotación de material y recursos educativos para estudiantes de educación intercultural bilingüe.</p> <p>-Dotación de material y recursos educativos para docentes y aulas de educación intercultural bilingüe.</p> <p>-Dotación de material fungible para aulas de instituciones educativas de educación básica regular y educación intercultural bilingüe.</p>	<p>-Docentes de los niveles de inicial, primaria y secundaria de II.EE públicas EIB, preparados, implementan el currículo.</p> <p>- Estudiantes de la educación básica regular de II.EE públicas EIB cuentan con materiales necesarios para su aprendizaje.</p> <p>-Universidades nacionales interculturales cuentan con mejores propuestas pedagógicas (currículo), servicios a estudiantes, publicaciones de investigaciones, mejor infraestructura, etc.</p>	<p>Más y mejores ciudadanos y ciudadanas formados en educación intercultural e intercultural bilingüe (de corresponder), en la sociedad peruana.</p> <p>Aprendizajes pertinentes y de calidad en los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores a nivel nacional, desde el reconocimiento y valoración positiva de la realidad socioambiental y la diversidad cultural y lingüística.</p> <p>Incremento en los logros de aprendizaje de los y las estudiantes de la educación básica regular en II.EE EIB.</p> <p>Mejores docentes formados en EIB, que enseñan de manera adecuada</p>

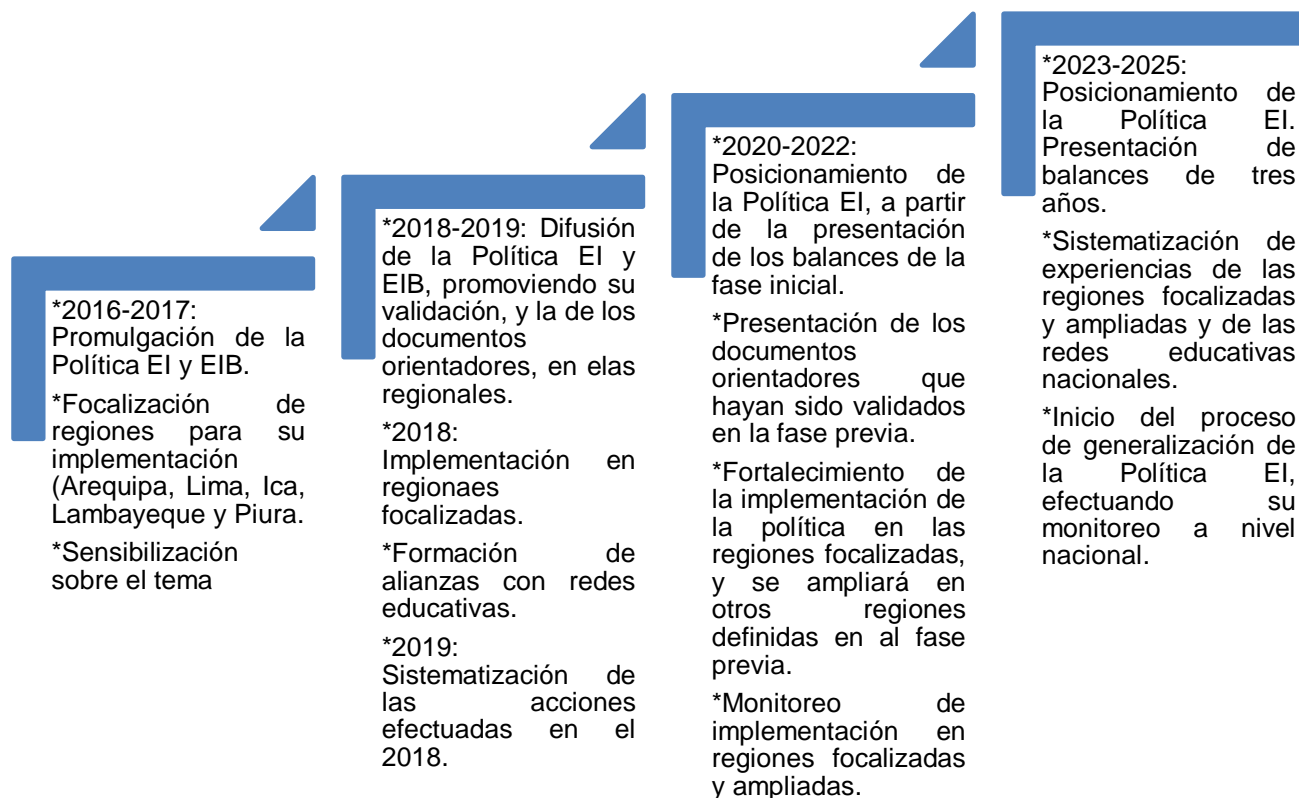
Recursos (inputs)	Actividades (procesos)	Productos (outputs)	Impactos (a corto y largo plazo)
24' 655 867 soles: U.N. Intercultural de la Amazonía 8' 946 609 soles: U.N. Intercultural de la selva central juan santos Atahualpa 7' 537 701 soles: U.N. Intercultural Fabiola Leguía de Bagua 80' 929 898 soles: U.N. intercultural de Quillabamba. RECURSOS HUMANOS -Personal técnico del MINEDU, DRE, UGEL, docentes, sociedad civil, etc. RECURSO JURÍDICOS -La base legal sobre la cual se sustenta la intervención de la Política EI-EIB	-Dotación de material y recursos educativos para instituciones educativas de educación intercultural bilingüe. - Actividades para el desarrollo de la educación, intercultural, bilingüe y rural (cursos, capacitaciones, etc.) -Actividades relacionadas con la mejora del servicio docente, estudiantil, currículo, investigación, proyectos u otros) -Espacios de encuentro entre estudiantes de pueblos indígenas u originarios y afroperuano/as.		con pertinencia a las necesidades específicas y de contexto de sus estudiantes.
Análisis de la implementación			Evaluación de impacto

Fuente: Elaboración propia a partir de Lázaro & Obregon (2009), Matriz lógica del Programa Presupuestal 0090 "Logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular" (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019), Ley N° 30879 "Ley de Presupuesto del sector público para el año fiscal 2019"

5.3. La ruta de la implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe

En el documento de la Política EIT y EIB se indica que su implementación se dará de manera progresiva y que presenta cuatro fases, las mismas que se señalan a continuación a través de un esquema:

Gráfico 8. Ruta de implementación de la Política EI y EIB



Fuente: Elaboración propia a partir de Política Sectorial EI y EIB (Ministerio de Educación, 2018a)

5.4. Identificación de los actores críticos “stakeholders” y su puesta en el “triángulo de actores” de la política pública

En la implementación de la Política EI y EIB, intervienen diferentes actores según los niveles de gobiernos correspondientes, en el marco de sus competencias. Considerando ello y tal y como es señalado en la referida política, los principales responsables son el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales (mediante las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local), así como las Instituciones Educativas tanto públicas como privadas, en todas las etapas, niveles y modalidades del sistema educativo nacional.

El listado de dichos actores críticos se describe en el cuadro a continuación. En el caso del Ministerio de Educación se consigna además la dirección general que lidera el proceso de implementación, asimismo, se incluye a la sociedad civil, aun cuando propiamente no se señala como responsable de dicha implementación. Las razones de su inclusión serán expuestas en párrafos posteriores.

Gráfico 9. Identificación de actores críticos

Nivel de gobierno	Actores críticos
Central	Ministerio de Educación
Regional	Dirección Regional de Educación (DRE)
Local	Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) Institución Educativa (pública y privada) Redes Educativas Rurales Sociedad Civil (Organismos No Gubernamentales)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley N° 28044 “Ley General de Educación”

La gestión del sistema educativo en el Perú es descentralizada, simplificada, participativa y flexible, conforme lo señala el Artículo 64° de la Ley General de Educación N° 28044. En el artículo 65° de la referida Ley, se señala que son cuatro las instancias de gestión educativa, las mismas que se describen brevemente a continuación, tomando en cuenta lo señalado en la mencionada Ley:

5.4.1. Institución Educativa

Es la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo descentralizado, en la cual tiene lugar la prestación del servicio educativo, pudiendo ser pública o privada. Como finalidad tiene el general el logro de aprendizajes y la formación integral de los estudiantes.

Dentro de sus funciones, entre otras, tiene el diversificar y complementar el currículo básico, realizar acciones tutoriales y seleccionar los materiales educativos; facilitar programas de apoyo a los servicios educativos de acuerdo a las necesidades de los estudiantes en condiciones físicas y ambientales favorables para su aprendizaje; propiciar un ambiente institucional favorable al desarrollo del estudiante.

La Ley General de Educación en su Artículo 70°, considera también las Redes Educativas Institucionales, como instancias de cooperación, intercambio y ayuda recíproca, cuya finalidad es elevar la calidad profesional de los docentes, propiciando la formación de comunidades académicas; optimizar los recursos humanos, así como compartir materiales educativos, infraestructura, equipos; coordinar intersectorialmente para la mejora de la calidad de los servicios en el ámbito local.

En esa línea, se cuenta con las Redes Educativas Rurales, las cuales son conformadas por escuelas (un mínimo de cinco y máximo de diez), que se encuentran físicamente cercanas, tienen conexión por vías de comunicación y comparten una misma identidad cultural. Actualmente estas redes, cuentan con su lineamiento que permite orientar su organización y funcionamiento, y de ese modo, fortalecer la gestión, dentro de los ámbitos rurales, de las instituciones educativas. Dicho lineamiento fue aprobado mediante la Resolución de Secretaría General N° 114-2017-MINEDU.

Cabe indicar que la referida norma señala que es menester del Ministerio de Educación, la creación y gestión del Registro Nacional de Redes Educativas Rurales, así como definir su implementación, monitoreo, y como se efectuará la asistencia técnica a las mismas a través de las DRE y UGEL.

5.4.2. Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL)

Instancia de ejecución descentralizada del Gobierno regional), que es autónoma. La UGEL tiene por finalidad, entre otras, asumir y adecuar a su realidad las políticas educativas y pedagógicas establecidas por el Ministerio de Educación y por la entidad correspondiente del gobierno regional. Como funciones, entre otras, tiene el promover y apoyar la diversificación de los currículos de las Instituciones Educativas en su jurisdicción.

5.4.3. Dirección Regional de Educación (DRE)

Es el órgano especializado del gobierno regional responsable del servicio educativo en el ámbito de su respectiva circunscripción territorial. Su relación con el Ministerio de Educación es técnico-administrativa. Tiene por finalidad asegurar los servicios educativos y programas de atención integral con calidad y equidad en su jurisdicción, en coordinación con las Unidades de Gestión Educativa Local, convocando además la participación de diferentes actores sociales.

5.4.4. Ministerio de Educación (MINEDU)

Es el órgano que se encuentra en el gobierno nacional, cuya finalidad es definir, dirigir, y articular la política de educación, cultura, recreación y deporte. Dentro de sus funciones, entre otras, tiene el definir, dirigir, regular y evaluar, en coordinación con las regiones, la política educativa y pedagógica nacional y establecer políticas específicas de equidad; elaborar los diseños curriculares básicos de los niveles y modalidades del sistema educativo, y establecer los lineamientos técnicos para su diversificación.

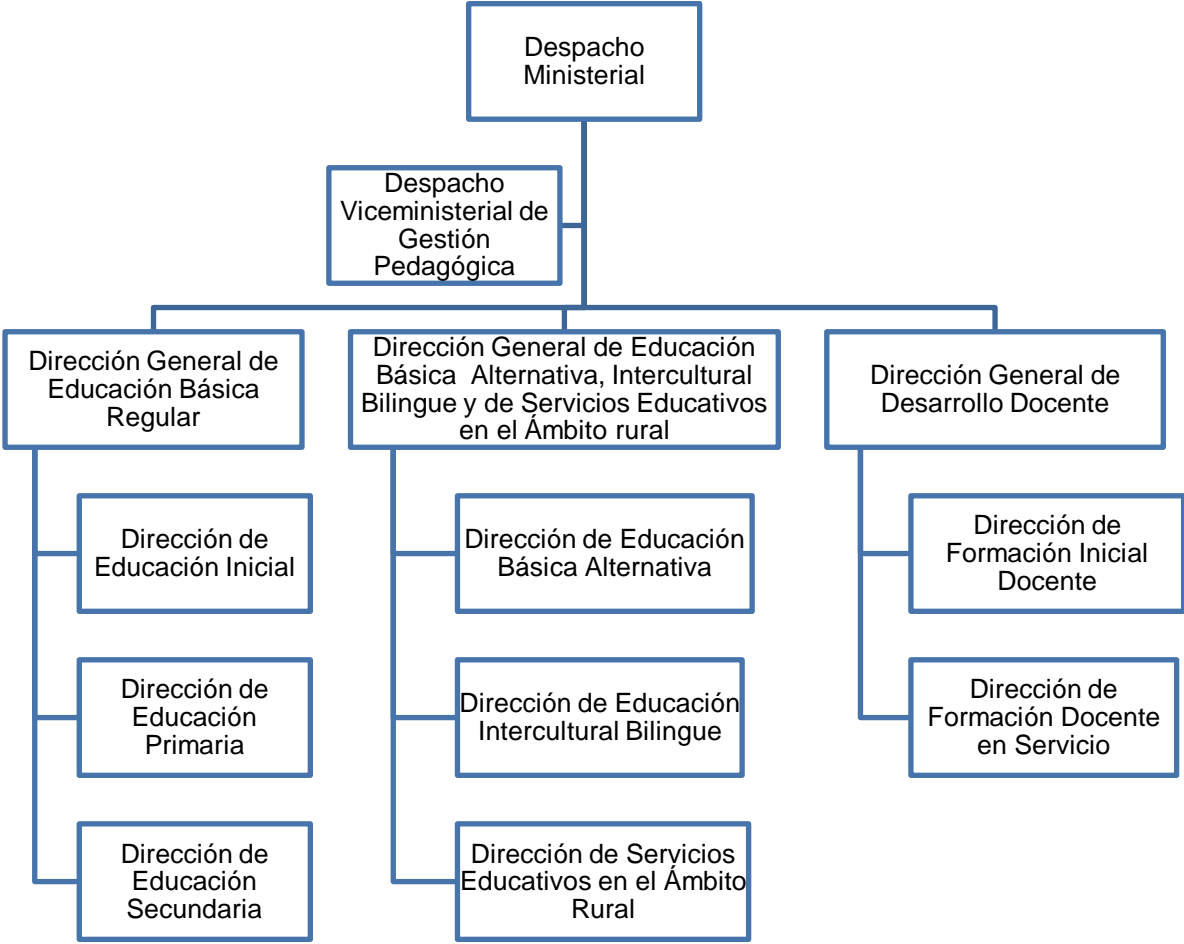
En este apartado, tomando en cuenta el Reglamento de Organización y Funciones, vigente, del MINEDU, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU, se muestra a continuación, parte del organigrama de las direcciones clave en la implementación de la Política EI y EIB. Indicar que, si bien la formulación de la Política EI y EIB estuvo liderada por la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios en el Ámbito Rural (DIGEIBIRA), es competencia de todas las direcciones del MINEDU llevar a cabo dicha implementación mediante esfuerzos conjuntos.

Por ello, a continuación, se muestra solo parte de las direcciones del MINEDU, que consideramos claves en la implementación, empezando por la DIGEIBIRA, a través de sus tres direcciones de línea. Aquí se precisa que hay una dirección de línea específica (Dirección de Educación Intercultural Bilingüe) que tiene como parte de sus funciones, entre otras, la formulación e implementación de políticas, planes y propuestas pedagógicas para la educación intercultural bilingüe; asimismo hay una dirección de línea (Dirección de Servicios Educativos en el Ámbito Rural), que tiene

dentro de sus funciones, entre otras, la formulación e implementación de políticas, planes y propuestas pedagógicas para las II.EE. multigrado monolingüe castellano, así como los servicios educativos específicos en el ámbito rural (Ministerio de Educación, 2015).

Asimismo, como parte de la implementación de la Política EI y EIB, se resalta como actor clave a la Dirección General de Educación Básica Regular, a través de sus direcciones de línea de los niveles de inicial, primaria y secundaria; y la las direcciones de línea de formación inicial docente y formación docente en servicio, pertenecientes a la Dirección General de Desarrollo Docente, pues, son actores clave en dicha implementación los futuros docentes y los que vienen prestando servicios en las II.EE a nivel nacional.

Gráfico 10. Direcciones clave en la implementación de la Política EI y EIB



Fuente: Elaboración propia a partir de Reglamento de Organización y Funciones (Ministerio de Educación, 2015)

5.4.5. Sociedad civil

Si bien en la Ley General de Educación la sociedad civil no es considerada una instancia de gestión educativa, en el presente trabajo se le considera como un actor crítico, dado que su participación es clave en la implementación de la Política EI y EIB, ya que sus acciones coadyuvan, sobre todo en las localidades, a acercar la política a los ciudadanos/as e instituciones locales. Sin perjuicio de lo señalado, aun cuando no sea considerada una instancia de gestión educativa, como parte de las funciones del Ministerio de Educación se señala en la referida Ley que, se encarga de establecer los lineamientos básicos para garantizar la participación de la sociedad civil en la orientación y mejoramiento de la educación.

De igual modo, en el documento de la Política EI y EIB, también se considera relevante la participación de los diferentes actores de la sociedad civil dentro del sistema educativo de manera articulada a nivel intersectorial y gubernamental. Asimismo, es preciso indicar que, la sociedad civil, ha sido partícipe en la construcción de la propuesta de EI y EIB, por ejemplo, a través de la participación de la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (CONEIB)²⁸, la cual está conformada por representantes de organizaciones amazónicas, andinas y afroperuanas; profesionales especializados en educación intercultural bilingüe; así como el Tinkuy²⁹.

El triángulo de actores en la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe

Antes de (re) construir el triángulo de actores, como analistas debemos “tratar de identificar los actores “reales” a quienes el problema colectivo a resolver incumbe de manera directa e indirecta...” (Subirats *et al.*, 2012, p. 65). En ese sentido, a

²⁸ En el año 2012 mediante la Resolución Ministerial N° 0246-2012-ED se constituyó la Comisión Nacional de Educación Intercultural y Bilingüe, a fin que cuente con participación en el diseño, formulación, implementación y monitoreo del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe.

²⁹ Espacio mediante el cual participan estudiantes de pueblos indígenas y afroperuanos. El encuentro entre estos estudiantes se da de manera anual, con el fin de promover el respeto y valoración hacia la diversidad cultural.

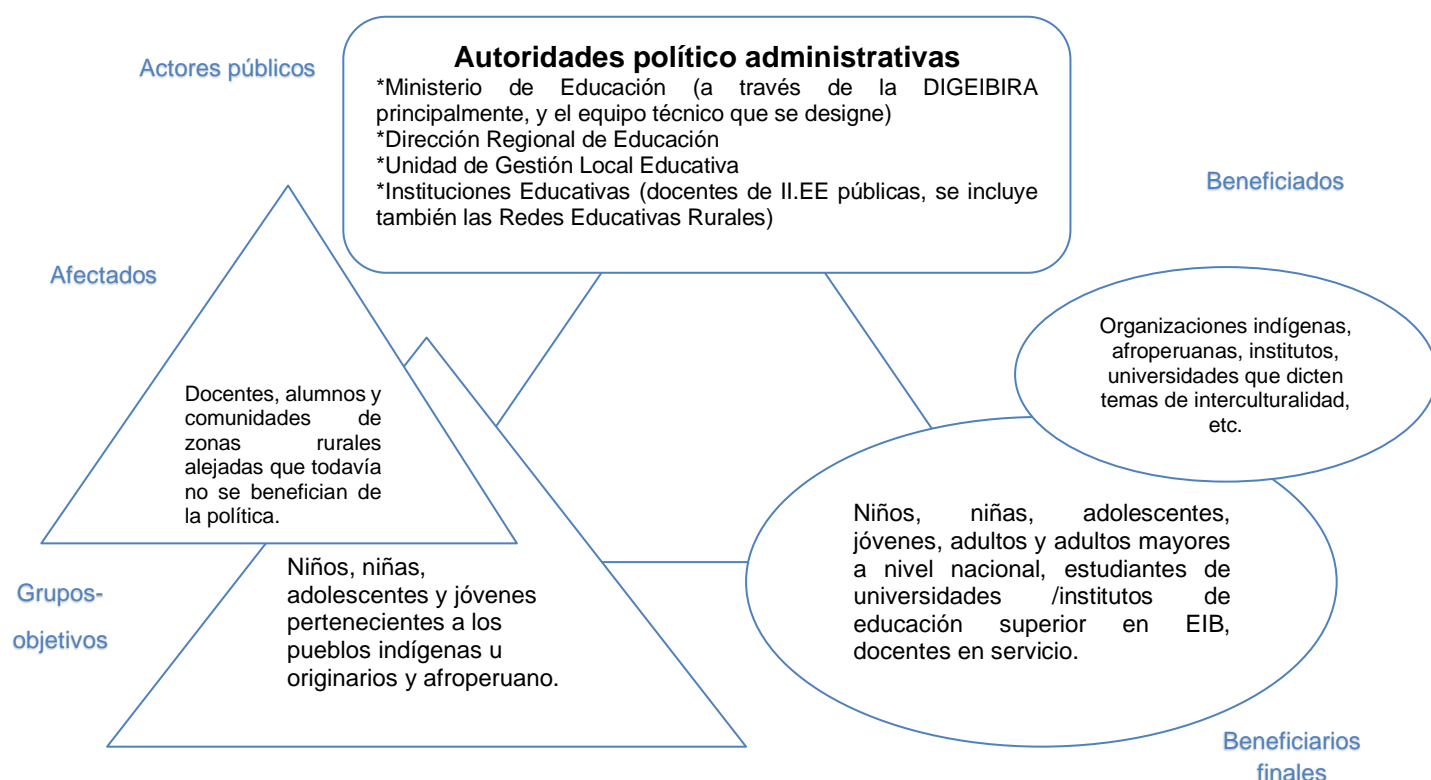
continuación, de acuerdo a la clasificación de actores señalada en el marco teórico, se establecen los actores partícipes de la política en análisis.

Gráfico 11. Actores públicos y privados de la Política EI y EIB

Tipo de actores	Actores que participan de la implementación
Actores públicos	Ministerio de Educación (a través de la DIGEIBIRA principalmente, y el equipo técnico que se designe) Dirección Regional de Educación Unidad de Gestión Local Educativa Instituciones Educativas (docentes de II.EE públicas, se incluye también las Redes Educativas Rurales)
Actores privados	<p>Grupo objetivo: Niños, niñas, adolescentes y jóvenes pertenecientes a los pueblos indígenas u originarios y afroperuano.</p> <p>Beneficiarios finales: Niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores a nivel nacional, estudiantes de universidades /institutos de educación superior en EIB, docentes en servicio.</p> <p>Grupos terceros: Sociedad civil (organizaciones de poblaciones indígenas, afroperuanas, sindicatos de docentes, imprentas que deben efectuar la impresión de material educativo en lenguas originarias, universidades/institutos que realicen (y por tanto reciban un pago) programas o cursos en educación intercultural o intercultural bilingüe, docentes, alumnos y comunidades de zonas rurales alejadas que todavía no se benefician de la política, etc.)</p>

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 12. El triángulo de base de los actores en la Política EIT y EIB



Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats *et al.* (2012)

5.5. La implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe

5.5.1. Generalidades de su implementación

En este apartado se indican los planes, modelos de servicios educativos u otros, principalmente en relación al nivel educativo de secundaria (asociados al producto de planes de acción de la fase de implementación), que se han implementado en el marco de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural, así como las acciones efectuadas de manera general a nivel nacional, y en ocasiones, destacando algunas regiones, considerando que no se detallan todas las acciones que pudieran haberse realizado hasta la actualidad, por las limitaciones en la información, cuyo análisis parte principalmente de fuentes secundarias.

Es importante señalar que la política en análisis, como se ha descrito en el apartado correspondiente a su descripción, recoge la problemática advertida en cuanto a la necesidad de educar bajo un enfoque intercultural en general, considerando la diversidad cultural y lingüística del Perú, así como considerar, por la problemática histórica que han enfrentado, las necesidades particulares y de contexto de las poblaciones pertenecientes a pueblos indígenas u originarios y afroperuana.

Así, cuando esta política recoge los problemas generales identificados a nivel nacional, su implementación se contempla para los ámbitos regionales y locales, los cuales requieren de la participación en dichos niveles, en el marco de la gestión educativa descentralizada, de las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local, para coadyuvar esfuerzos que permitan una adecuada implementación en los ámbitos urbano y rural, sobre todo quizá más aún en este último ámbito por las dificultades advertidas y los bajos indicadores de cobertura, permanencia, conclusión y logros de aprendizajes señalados al inicio del presente trabajo.

En ese sentido, como se verá en los párrafos posteriores, básicamente en la implementación de la Política EI y EIB hay un enfoque racional *top-down*, por las directrices que se plantean y deciden desde el nivel central, si bien para su aprobación respectiva consideran la participación de la sociedad civil a través de consultas con representantes de, por ejemplo, organizaciones de pueblos indígenas o afroperuanas, profesionales especializados en educación intercultural/intercultural bilingüe, etc.

Asimismo, porque en esa línea, se da la puesta en práctica de la referida política bajo un “una modelo en cascada”, con un equipo técnico especializado desde el Ministerio de Educación, quienes a partir de la comunicación, control y coordinación con los niveles regionales y locales, donde, además recurren a la contratación de figuras con representación en dichos niveles, para seguir con la línea de las directrices establecidas desde el nivel central, y ello a fin de que las acciones conjuntas se orienten al logros de los objetivos previstos en la Política EI y EIB.

Sin embargo, como es característico de este enfoque, la realidad refleja la complejidad de las interacciones en los niveles más locales aun con las buenas intenciones que se tengan desde el nivel central. Y es que a esa complejidad le subyacen problemáticas no solo relacionadas con la interculturalidad, la ruralidad, sino el tema

de género, la gestión administrativa, la poca voluntad política, etc. Por ello, el presente trabajo ha buscado de forma alguna, recoger de manera general algunas percepciones desde el nivel más local, como es el caso del Centro de Desarrollo Étnico, una organización no gubernamental cuya línea de acción está dirigida hacia la población afroperuana. Asimismo, la información recogida a partir de los “Diálogos Ciudadanos”, espacios promovidos por el proyecto Fortalecimiento de la Educación en el Perú (FORGE), implementado por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), ello específicamente en la región Ayacucho. En dichos espacios se ha contado con la participación y aportes de docentes, directos, especialistas EIB, la DRE, UGEL, sociedad civil, gobiernos municipales, estudiantes y docentes universitarios, pertenecientes a dicha región, a fin de contribuir con la mejora de la implementación, específicamente de la EIB en el departamento de Ayacucho.

Por último, y aunque no se presenta en ese orden, se señalan las acciones efectuadas en el marco de la implementación de la Política EI y EIB, que están asociadas al producto de actos de implementación, de la referida fase. Como se detalló, las acciones que se han dado no pueden ser consideradas como todas las que se han efectuado a la fecha (por las limitaciones en la información). Además, estas acciones no solo comprenden aquellas que han sido efectuadas luego de la aprobación de la Política EI y EIB en el año 2016, sino que incluyen aquellas que se han venido realizando, antes de su aprobación, porque se han encontrado enmarcadas dentro del Programa de actuación Político-Administrativo (PPA), y han coadyuvado al logro de los objetivos.

5.5.2. Un análisis desde el enfoque *top-down*

Desde este enfoque, se pretende analizar la Política EI y EIB a partir de las decisiones tomadas desde la administración (el Ministerio de Educación), como autoridad jerárquica central, que “ordena” en el marco de la referida política, el diseño de los planes y modelo de servicio educativo correspondiente, así como la realización de acciones en el marco de lo establecido.

Y es que a partir de las decisiones tomadas desde la “el centro”, lo que resta es asignar y confiar a los ejecutores las tareas específicas para la implementación de dicha política, a través de la elaboración, como se mencionó, de planes, modelos

educativos, lineamientos, procedimientos u otros, a cargo del equipo técnico, en este caso, del Ministerio de Educación a través de la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (DIGEIBIRA), quienes se encargarán de la puesta en práctica de la Política EI y EIB, en el nivel regional y local, a través de la coordinación y comunicación en dichos niveles a través de las Dirección Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local, respectivamente, y personal contratado para dichos fines. Finalmente, es la Institución Educativa, la encargada de llevar a cabo de los planes considerados, a través de los docentes, como el actor principal que debe llevar a cabo la planificación y ejecución de las enseñanzas de manera pertinente. Dichos actores han sido mencionados en ese orden, porque bajo el enfoque *top-down*, la identificación de los actores se da desde arriba hacia abajo.

En ese sentido, se contempla una secuencia lineal, basada en el dominio del desarrollo de acciones, así como una gestión eficiente, que van desde el centro hacia la periferia. Como es característico del enfoque *top-down*, hay una naturaleza racional en esa secuencia lineal que se busca desde ese centro hacia la periferia para el logro de los objetivos, en este caso, los de la Política EI y EIB. Sin embargo, en la puesta en práctica, sobre todo en el nivel local, se refleja la complejidad de la vida cotidiana en la que interactúan y negocian, de manera activa, diferentes actores, quienes muchas veces, escapan a ese control y coordinación impuesto desde el centro, ya que tienen sus propias percepciones sobre dicho proceso de implementación.

En el marco de lo expuesto, a continuación, bajo dicho enfoque, se señalan los productos asociados a la fase de implementación, es decir, el plan y modelos de servicios educativos (planes de acción) y las acciones efectuadas (actos de implementación).

5.5.2.1. De la implementación de la Política EI y EIB a través de planes y modelos de servicios educativos en el nivel de secundaria en el ámbito rural (producto asociado a la fase de implementación: Planes de Acción)

Teniendo en cuenta la definición de planes de acción que fuera desarrollada en el marco teórico, entendidos como instrumentos de gestión de políticas públicas que

orientan las acciones a ser realizadas y permiten la asignación de los recursos correspondientes, en concordancia con lo señalado en el documento de la Política EI y EIB se señala en particular sobre la educación intercultural bilingüe, que su implementación se da a través del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y el Modelo de Servicios Educativo EIB.

Es preciso indicar que, aun cuando de manera explícita se detallan dichos instrumentos de gestión, en este apartado también se incluyen otros tres modelos de servicios educativos, que se consideran en específico para el nivel educativo de secundaria en el ámbito rural.

A continuación, se presenta la descripción del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, y cuatro modelos de servicios educativos asociados al nivel de secundaria en el ámbito rural.

5.5.2.1.1. Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe³⁰

El Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021, considerada como la herramienta de gestión que orienta la política pública de la Educación Intercultural Bilingüe se aprobó mediante la Resolución Ministerial N° 629-2016-MINEDU de fecha 14 de diciembre de 2016.

Su elaboración estuvo liderada por la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (DIGEIBIRA), especialistas de diversas direcciones del Ministerio de Educación, representantes de universidades, centros de investigación, de las Direcciones Regionales de Educación (DRE), de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), funcionarios del Ministerio de Cultural, así como líderes y lideresas de organizaciones indígenas, andinas y amazónicas, maestros bilingües, representantes de ONG del nivel nacional a internacional con interés en la EIB.

En dicho documento se señalan las definiciones operativas que emplea, por ejemplo, el de Educación Intercultural Bilingüe, así como el Modelo de Servicio Educativo EIB

³⁰Información a partir del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 629-2016-MINEDU de fecha 14 de diciembre de 2016.

(que será explicado más adelante), demanda EIB, oferta EIB, entre otras definiciones que permiten una mejor comprensión del referido plan.

Se presenta un diagnóstico, con los avances y retos al 2021 a partir de la información obtenida, la cual ha sido organizada en cuatro aspectos: i) acceso, permanencia y culminación en la EIB, ii) currículo pertinente y propuesta pedagógica EIB, iii), formación inicial y en servicio de docentes EIB y, iv) gestión descentralizada y participación social en EIB. A continuación, se detallan algunos resultados del diagnóstico.

De acuerdo al diagnóstico, se identifica la existencia de 55 pueblos originarios o indígenas que hablan 47 lenguas. Asimismo, se señala que la población indígena del Perú presenta las mayores desigualdades en términos económicos y sociales, pues, entre otros aspectos, la pobreza es 1.8 veces mayor en dicha población respecto a la población cuya lengua es el castellano.

Asimismo, es importante resaltar las desigualdades advertidas por grupo de edades de la población indígena según los niveles educativos de la Educación Básica. Así, a partir de la información de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que tienen una lengua originaria como lengua materna, del Censo Nacional 2007, se indica en el Plan EIB al 2021 (Ministerio de Educación, 2016a) que en el nivel inicial, hay una población de 162360 estudiantes, y que el 18.3 % recibe el servicio EIB; en el nivel primaria hay una población de 477461 estudiantes, de los cuales el 23.6 % recibe el servicio EIB; mientras que en el nivel de secundaria hay una población estudiantil de 303139 estudiantes, de los cuales no se cuenta con datos de la atención del servicio EIB, y que se está con el proceso de identificación. En ese sentido, se plantea, entre otros aspectos, coberturar progresivamente el servicio EIB en el nivel de secundaria, así como en la Educación Básica Especial y Educación Básica Alternativa. Aquí se advierte los problemas que se presentan en el nivel de secundaria.

A partir del diagnóstico identificado en el referido plan (Ministerio de Educación, 2016a, p. 21), se establece como finalidad del mismo:

Garantizar aprendizajes pertinentes y de calidad a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas, y personas adultas mayores de todo el Perú, pertenecientes a los pueblos indígenas u originarios

que contribuyan a la formación de ciudadanos y ciudadanas protagonistas y en la construcción de un proyecto colectivo de sociedad inclusiva, democrática y plural con igual de género.

Al 2021, año del bicentenario del Perú, que supone el logro de muchos retos y objetivos planteados en el diseño de las políticas públicas, el Plan EIB presenta una matriz de planificación que, además de finalidad, contiene el objetivo general y objetivos específicos con los resultados que se esperan alcanzar de los mismos, así como el desglose en estrategias y actividades para alcanzarlos. Indicar que en dicha matriz de planificación se establece como punto inicial una línea de base en términos porcentuales. Además, precisar que, en Plan EIB se tiene en consideración a las poblaciones de ámbitos urbanos como rurales.

5.5.2.1.2. Modelo de Servicio Educativo Educación Intercultural Bilingüe (MSEIB)³¹

Este modelo de servicio educativo, fue aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 519-2018-MINEDU, y se implementa en las Instituciones Educativas que se encuentren en el Registro Nacional de Instituciones Educativas EIB, las cuales reciben además acompañamiento pedagógico intercultural sostenido a los profesores y directivos.

En la elaboración de este modelo, tuvieron participación con sus aportes, los docentes, funcionarios de las Direcciones Regionales de Educación y de las Unidades de Gestión Educativa Local, así como los líderes de las comunidades, de las organizaciones de pueblos indígenas, profesionales del Ministerio de Educación, en específico, de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe y la Dirección de Gestión Escolar, entre otros.

En el documento de creación del modelo se consigna como objetivo general del mismo brindar un servicio educativo de calidad, con pertinencia cultural y lingüística, diversificada en formas de atención que responden a los diversos escenarios socioculturales y lingüísticos para mejorar el logro de los aprendizajes de los estudiantes de pueblos originarios o indígenas.

³¹ Información a partir del Modelo de Servicio Educativo Intercultural Bilingüe, aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 519-2018-MINEDU de fecha 20 de setiembre de 2018.

El público objetivo del MSEIB son los estudiantes que pertenecen a pueblos originarios o indígenas de la Educación Básica Regular, que incluye por tanto al nivel de secundaria, cuya atención se dé por instituciones educativas públicas y programas que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Instituciones Educativas EIB.

Principalmente, el MSEIB se caracteriza por presentar tres formas de atención pedagógica: i) Educación Intercultural Bilingüe (EIB) de fortalecimiento cultural y lingüístico, ii) EIB de revitalización cultural y lingüística y iii) EIB en ámbitos urbanos. Estas tres formas de atención pedagógica responden a cinco escenarios socioculturales y lingüísticos que se han identificado:

- Escenario 1: Los estudiantes de la IIEE de ámbitos rurales comprenden y hablan fluidamente en una lengua originaria, por lo cual su uso predomina en las aulas y en su comunidad.
- Escenario 2: Los estudiantes de la IIE de ámbitos rurales, comprenden y hablar en ambas lenguas (originaria y castellano).
- Escenario 3: La mayoría de los estudiantes de la IIEE de ámbitos rurales comprenden y hablan de manera fluida el castellano, o son bilingües, no obstante, su comprensión de la lengua originaria es limitada.
- Escenario 4: La mayoría de estudiantes comprende y se expresa de manera fluida en castellano. Asimismo, conoce expresiones cotidianas en la lengua originaria. Dentro de su comunidad ya no hay un uso frecuente de la lengua originaria, incluso cuando aún se comparten prácticas culturales propias del pueblo originario o indígena.
- Escenario 5: La institución educativa se encuentra ubicada en el área urbana o periurbana, ámbitos en los cuales predomina el habla en castellano, pero que sin embargo también convergen estudiantes de pueblos originarios, los cuales hablan en diferentes lenguas, y presentan diferentes niveles de bilingüismo.

De acuerdo a la breve descripción de los cinco escenarios contemplados para las tres formas de atención pedagógica en el MSEIB, se puede distinguir que en al menos cuatro de los cinco escenarios se contextualizan en el ámbito rural. De igual forma, estos escenarios, no son estáticos ni homogéneos y, además, permite a los directores y docentes de las IIEE. (Ministerio de Educación, 2018b, p. 12), efectúen:

La caracterización sociolingüística de la comunidad y la caracterización psicolingüística de cada estudiante de la II.EE a fin de contar con insumos preciso y localizados para desarrollar la planificación del uso de lenguas en el aula, de acuerdo a la situación diagnóstica.

En cuanto a los enfoques, se consideran un total de cinco enfoques: mantenimiento y desarrollo de lenguas originarias, gestión comunitaria, territorial, intercultural y de buen vivir.

En particular sobre el enfoque intercultural se describe lo siguiente (Ministerio de Educación, 2018b, p. 14):

De acuerdo con el enfoque intercultural, la educación intercultural bilingüe hace énfasis en la superación de la condición de subalternidad de las comunidades y culturales originarias, a través del cuestionamiento y reflexión crítica de las relaciones asimétricas en la sociedad buscando construir relaciones más equitativas y justas, la valoración de las identidades y saberes para la apertura y el encuentro en el ámbito nacional.

Este modelo presenta tres componentes en su diseño: pedagógico, de gestión y de soporte. En cuanto al componente pedagógico, en el documento se desarrolla de manera amplia dicha propuesta, la cual de manera general podemos decir busca responder a las necesidades de los estudiantes con pertinencia, basada en el diálogo de saberes y tratamiento de lenguas.

La propuesta pedagógica busca incorporar valores, conocimiento, prácticas locales, abordados desde un enfoque intercultural, a partir de actividades socio-productivas, el contexto de la comunidad. Como se señala en el documento de creación de este modelo (Ministerio de Educación, 2018b, p. 15):

La IE EIB debe promover la valoración en la práctica de la herencia cultural de los pueblos originarios, al tiempo que amplía el horizonte de las capacidades del estudiante hacia las competencias y habilidades que requiere para desenvolverse en diferentes contextos.

En esa línea, en el documento se señala que la propuesta pedagógica comprende, entre otros: i) el desarrollo de las áreas curriculares desde una perspectiva intercultural, ii) el diálogo de saberes como instrumento de la pedagogía intercultural, iii) desarrollo del bilingüismo y, iv) tratamiento de lenguas según formas de atención.

Los actores que participan de este modelo son: el director y sub director de la institución educativa, coordinador pedagógico, docentes, el Consejo Educativo Institucional (CONEI), la Asociación de Padres de Familia (APAFA), entre otros.

Cabe precisar que, para el funcionamiento de las II.EE Interculturales Bilingües se señala en el documento que deben contar con docentes formador en EIB que tengan el dominio de la lengua originaria y castellano, contar con materiales educativos pertinentes, participación de las familias, líderes comunales, autoridades locales, etc.

Otros modelos de servicios educativo en el ámbito rural en el nivel de secundaria

En la Política EI y EIB se indica que su implementación, en el caso de la EIB, se dará a través del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y el Modelo de Servicio Educativo EIB, los cuales ya fueron explicados en el apartado anterior. Sin perjuicio de lo señalado, teniendo en cuenta que el análisis de la Política EI y EIB, pone su énfasis en el nivel educativo de secundaria en los ámbitos rurales, no puede dejarse de señalar en esa línea, los modelos que han sido diseñados para dicho nivel educativo en el ámbito rural, específicamente, y que actualmente se vienen implementando progresivamente.

Indicar también que, dentro de la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (DIGEIBIRA), la dirección de línea que ha liderado el diseño e implementación de los tres modelos ha sido la Dirección de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (DISER).

Estos tres modelos de servicios educativos en la secundaria rural del Perú, los cuales son Secundaria con Residencia Estudiantil, Secundaria en Alternancia y Secundaria Tutorial, fueron regulados inicialmente como Formas de Atención Diversificada (FAD) a través de la Resolución de Secretaria General N°040-2016-MINEDU. Actualmente dichos modelos cuentan con sus propios lineamientos de creación, y se detallan a continuación. Asimismo, estas “representan menos del 5% de la oferta educativa

pública en zonas rurales, si se tiene en cuenta que en el año 2016 funcionaron en total 3920 instituciones educativas secundarias públicas rurales que atendieron a 279,132 estudiantes” (Guerrero, 2018a, p. 21).

5.5.2.1.4. Modelo de Servicio Educativo Secundaria con Residencia Estudiantil³²

Básicamente, este modelo se caracteriza por ser implementada en una IE que brinda el servicio de educación secundaria y que, además, brinda el servicio de residencia estudiantil a los estudiantes de las zonas rurales dispersas, motivo por el cual han de permanecer durante todo el año escolar en la residencia estudiantil.

Si bien este modelo de servicio educativo fue inicialmente regulado (conjuntamente con los otros dos modelos) en el año 2016, su creación se dio a fines del año 2017 mediante la Resolución Ministerial N° 732-2017-MINEDU, teniendo como objetivo general, conforme es señalado en la referida resolución, mejorar la cobertura y calidad del servicio educativo de nivel de educación secundaria en ámbitos rurales dispersos, contribuyendo al logro de aprendizajes de los estudiantes que promueve su desarrollo personal, familiar y comunitario; a la formación de su ciudadanía, desde un enfoque intercultural y de respeto a la diversidad.

El diseño del referido modelo de servicio educativo se consideran seis enfoques (derechos, intercultural, territorial, igualdad de género, psicopedagógico, sostenibilidad). Como se advierte, se incluye el enfoque de interculturalidad, como una manera de institucionalizar el mismo, y del cual se señala lo siguiente (Ministerio de Educación, 2017, p. 9):

Se entiende por interculturalidad al proceso dinámico y permanente de interacción e intercambio entre personas de diferentes culturas, orientado a una convivencia basada en el acuerdo y la complementariedad, así como en el respecto a la propia identidad y a las diferencias. En una sociedad intercultural se previenen y sancionan las prácticas discriminatorias y excluyentes como el racismo. De este modo, se busca posibilitar el encuentro y el diálogo,

³² Información a partir de la Resolución N° 732-2017-MINEDU que crea el Modelo de Servicio Educativo Secundaria con Residencia Estudiantil, de fecha 29 de diciembre de 2017.

así como afirmar identidades personales o colectivas y enriquecerlas mutuamente. Sus habitantes ejercen una ciudadanía comprometida con el logro de metas comunes, afrontando los retos y conflictos que plantea la pluralidad desde la negociación y la colaboración.

Además, el diseño de dicho modelo se estructura (al igual que otros modelos de servicios educativos), en tres componentes: pedagógico, de gestión y de soporte. Respecto al componente pedagógico, este parte de las diferentes necesidades de los estudiantes con el fin de convertirlas en oportunidades de aprendizaje, cuya base es la práctica y revalorización de su identidad cultural y lengua originaria.

Así, la propuesta pedagógica, alineada a lo establecido en el Currículo Nacional vigente, considera una estrategia de pertinencia y diversificación curricular las cuales respondan, como se señaló, a las demandas de los estudiantes, tomando en cuenta para el logro de los aprendizajes la vinculación con el espacio vital del estudiante, partiendo de eso modo de su diversidad biológica, cultural y lingüística.

Las estrategias del componente pedagógico son cuatro: i) Adecuación de los ciclos de estudio y ampliación de jornada, ii) aprendizaje basado en proyectos situados, iii) articulación a un proyecto de vida y, iv) atención a la transición de niveles. Algunas generalidades sobre dichas estrategias, relacionadas con una educación intercultural, se destacan la incorporación del área curricular de comunicación en lengua originaria, fortalecimiento de la identidad cultural, actividades, dentro de las residencias estudiantiles, vinculadas al desarrollo integral de los estudiantes como los talleres multilingüísticos interculturales y talleres artísticos interculturales.

La participación de diferentes actores (director, docente, gestores educativos, personal de servicio, coordinador de residencia estudiantil, etc.) coadyuva a la implementación de la propuesta pedagógica, así como a la provisión a los estudiantes de alojamiento, alimentación y otros servicios, los cuales deben responder con pertinencia cultural al contexto de los y las estudiantes.

También es preciso indicar que, para la implementación del presente modelo, se establecen las responsabilidades, en el marco de sus competencias, desde el nivel central, regional al local, siendo estas instituciones el Ministerio de Educación, la

Dirección Regional de Educación (DRE), y a Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), respectivamente.

Sobre la implementación del presente modelo, se cuenta con el estudio realizado por Guerrero (2018a), a partir de entrevistas realizadas a los actores claves en algunas instituciones educativas donde este modelo se viene implementando. Cabe indicar que dicho estudio efectuó la evaluación de la implementación (y del diseño del modelo), cuando aún como modelo propiamente no era creado, pero si estaba regulado, como se indicó, mediante la Resolución de Secretaria General N°040-2016-MINEDU.

Sobre la base del análisis de dicho estudio en la implementación de la secundaria con residencia estudiantil, en lo que, respecta a la interculturalidad, se advierte la necesidad de contar con una propuesta intercultural (propuesta considerada en el modelo de creación), dado que su implementación se da de manera muy limitada en las instituciones educativas, ya que no han sido capacitadas y mucho menos, cuentan con los materiales pertinentes.

Por ejemplo, de las entrevistas que se efectuaron, “algunos coordinadores entrevistados señalaron que una de las características importantes de la Secundaria con Residencia Estudiantil es el tema de la interculturalidad” (Guerrero, 2018a, p. 139). En algunas residencias estudiantiles, se identificó el desarrollo de noches interculturales con el fin de que los estudiantes compartieran su idioma y cultura; asimismo, que los actores que participan de dicho modelo, buscaban promover un ambiente armónico y de convivencia. Sin embargo, salvo dichas iniciativas de algunas instituciones educativas, no se reflejaba una propuesta pedagógica intercultural clara.

De acuerdo a lo señalado en el diagnóstico del presente modelo (Ministerio de Educación, 2017), hacia fines del 2016, el MINEDU identificó 83 secundarias con residencia estudiantil (RE), de las cuales el 94% se ubicaban en la zona selva alta o selva alta. En el 81% de SER, los estudiantes residentes hablan una lengua originaria y el 68% de estudiantes pertenecen a pueblos indígenas. Asimismo, se ha identificado que el número de estudiantes de las SER asciende a 13,6333, y que 4202 vive en las residencias.

5.5.2.1.5. Modelo de Servicio Educativo Secundaria en Alternancia³³

Este modelo de servicio educativo alterna la enseñanza en forma semipresencial, entre el medio socioeconómico productivo y la institución educativa (Centro Rural de Formación en Alternancia-CRFA), durante el periodo aproximado de un mes. Su énfasis está puesto en la formación productiva del estudiante, por lo que se busca su desarrollo en las competencias laborales y productivas respondiendo a las necesidades de su entorno local. Se desarrollan así, proyectos productivos, planes de negocio, en beneficio de sus familias y de su comunidad.

Su creación se dio a través de la Resolución Ministerial N° 518-2018-MINEDU, en cuyo objetivo general se señala que busca contribuir a la mejora de logros de aprendizaje de niños, niñas y adolescentes del ámbito rural, a través de una propuesta pedagógica y de gestión, con pertinencia sociocultural y atención a la diversidad; orientada a promover la continuidad de la trayectoria educativa y el desarrollo territorial.

El modelo considera siete enfoques a partir de los cuales se construye la propuesta pedagógica y de gestión (derechos, intercultural, igualdad de género, inclusivo o de atención a la diversidad, orientación al bien común, ambiental, territorial). En particular sobre el enfoque intercultural se señala lo siguiente (Ministerio de Educación, 2018c, p. 12):

Se orienta a promover una convivencia respetuosa basada en el acuerdo y la complementariedad entre personas de diferentes culturas, así como en el respeto a la propia identidad y a las diferencias. La Secundaria en Alternancia, pone énfasis en el desarrollo de capacidades en los estudiantes que les permita reconocer su riqueza cultural, sus saberes, sus formas de aprender y relacionarse con el entorno, creando condiciones hacia la construcción de relaciones más equitativas.

³³ Información a partir de la Resolución Ministerial N° 518-2018-MINEDU que crea el Modelo de Servicio Educativo Secundaria en Alternancia, de fecha 20 de setiembre de 2018.

En lo que concierne al componente pedagógico, su orientación se fundamenta en un aprendizaje contextualizado a partir del diagnóstico de las necesidades, intereses, así como los desafíos que se presentan en el entorno. Se señala sobre el aprendizaje contextualizado, como fundamento del presente modelo educativo (Ministerio de Educación, 2018c, p. 14), lo siguiente:

Los aprendizajes parten de situaciones significativas del contexto, determinadas por las relaciones sociales, culturales, económicas e históricas que se establecen entre los miembros de la comunidad, con la finalidad de contribuir en la construcción de nuevos conocimientos hacia el logro de aprendizaje de los estudiantes.

En este modelo de servicio educativo también participan diferentes actores socioeducativos, de acuerdo a los tres componentes establecidos (pedagógico, de gestión, de soporte). Dentro de estos actores se encuentran el director del CRFA, docente, promotor de bienestar, Asociación CRFA, entre otros. Estos actores buscan el logro de los aprendizajes, conforme la propuesta pedagógica establecida, así como el fomento de una convivencia intercultural y democrática entre los y las estudiantes.

Respecto a la implementación de este modelo, en cuanto a la propuesta pedagógica, la mayor parte de los docentes y directores de los CRFA conocen y hacen uso de los instrumentos y estrategias particulares de la secundaria en alternancia, a fin de brindar a los y las estudiantes una formación integral teniendo en cuenta la dimensión académica, humana y productiva (Guerrero, 2018a).

Asimismo, considerando que uno de los ejes de la formación de los y las estudiantes de la secundaria en alternancia es la formación productiva y empresarial, los y las estudiantes, asesorados por el docente, desarrollan proyectos productivos y planes de negocios, que adicionalmente a su formación, permite generar ingreso adicionales para sus respectivas familias, lo cual es destinado tanto para la educación de ellos y ellas, como también para otros miembros de la familia (Guerrero, 2018a).

De los docentes y directores de los CRFA, el estudio de Guerrero también señala que por parte de ellos y ellas hay una valoración de las capacitaciones recibidas, no

obstante, indican que estos actores demandan capacitaciones adicionales. Por ejemplo, en el caso de los directores, algunos de los temas señalados por ellos en los que les gustaría recibir capacitaciones se encuentran los temas administrativos, de gestión, de resolución de conflictos, tutorías para tratar los temas de sexualidad y alcoholismo. Por parte de los docentes, se identificó que necesitarían reforzar más la aplicación de los instrumentos de alternancia.

Finalmente, de los CRFA analizados, el estudio de Guerreño señala que en la mayoría de ellos hay un clima positivo en cuanto a las relaciones establecidas con los actores que participan del funcionamiento de los mismos. Señalan que esto se da, en particular durante el periodo de alternancia en la institución educativa. Este punto sobre el buen clima evidenciado en los CRFA esté más cercano en cuanto a la interculturalidad por la buena convivencia identificada entre los diferentes actores. Como consecuencia de ello, la secundaria en alternancia resulta ser bien valorada por los actores que participan de ella.

5.5.2.1.6. Modelo de Servicio Educativo Secundaria Tutorial³⁴

Este modelo se caracteriza por ser semipresencial, autónomo, contextualizado y personalizado, efectuado mediante tutores. Se desarrolla en dos espacios: núcleo educativo (se desarrollan las sesiones de aprendizaje en la fase presencial) y en el domicilio del estudiante (se realiza el aprendizaje, complementada con la visita del gestor educativo, en la fase a distancia).

Este modelo se creó a través de la Resolución Ministerial N°072-2019-MINEDU, en cuyo objetivo general se establece que busca mejorar el acceso, permanencia y culminación oportuna de la educación secundaria, de los estudiantes de ámbitos rurales de alta dispersión, a través de un servicio educativo de calidad, adecuado a sus necesidades de aprendizaje y a las actividades socioculturales y económicas del contexto. Cuenta con la participación de diferentes actores socioeducativos para su implementación y funcionamiento.

³⁴ Información a partir de la Resolución Ministerial N° 072-2019-MINEDU que crea el Modelo de Servicio Educativo Secundaria Tutorial en el ámbito rural de la Educación Básica Regular, de fecha 20 de febrero de 2019.

El modelo considera los enfoques establecidos en el currículo nacional, no obstante, incorpora también un enfoque que es propio al modelo (gestión participativa). En ese sentido, son seis el total de enfoques considerados (derechos, ambiental y desarrollo sostenible, intercultural, inclusivo o de atención a la diversidad, búsqueda de la excelencia, gestión participativa de la educación).

En particular, sobre el enfoque intercultural, en el documento (Ministerio de Educación, 2019c, p. 10) ,se señala lo siguiente:

Supone la interacción entre personas de diversas culturas, la convivencia respetuosa y complementaria entre ellas, la valoración, de sus saberes, sus formas de aprender y relacionarse con el entorno y requiere respeto a la propia identidad y a las diferencias, sin pretensión de hegemonía o dominio, es decir, con una concepción de equidad entre las culturas donde se previenen las prácticas discriminatorias y excluyentes.

También considera tres componentes en el planteamiento de su diseño: pedagógico, de gestión, de soporte. Específicamente en cuanto al componente pedagógico, su propuesta pedagógica busca ser pertinente a las necesidades de aprendizaje de los y las estudiantes, así como a la situación de su contexto, de manera tal que brinde una atención diferencial e integral hacia los mismos. Así, por ejemplo, la propuesta educativa considera la adecuación curricular para el ámbito rural y gestión de aprendizajes los Proyectos de Aprendizaje, Aprendizaje basado en proyectos, Aprendizaje autónomo y colaborativo.

El modelo considera la participación de actores tales como en director de la institución educativa, el coordinador de la secundaria tutorial, el gestor comunitario, los docentes tutores, las comunidades, quienes participan, según sus respectivas funciones, en los procesos de aprendizajes, el aseguramiento del bienestar de los y las estudiantes, el fomento de la participación de la comunidad educativa, así como el fomento por el desarrollo territorial sostenible.

Al igual que los dos anteriores modelos (secundaria con residencia estudiantil y en alternancia), para señalar algunos aspectos sobre la implementación de este modelo, se tomará como referencia el estudio de Guerrero (2018).

Guerrero advierte que los actores de este modelo, coordinadores y gestores educativos no han recibido capacitaciones adecuadas sobre la propuesta pedagógica de la secundaria tutorial, por lo que “existen limitaciones en la implementación del modelo de capacitación en cascada que ha sido usada para la secundaria tutorial” (Guerrero, 2018a, p. 23). Así, se resalta que las capacitaciones recibidas por parte de la DISER del MINEDU, se orientó más en los coordinadores de los núcleos, y menos en los gestores educativos, recibiendo estos últimos las réplicas de los primeros. Por tanto, de acuerdo a ello, si dichos actores no han recibido adecuadas capacitaciones sobre la propuesta pedagógica, ello incluye que no manejarían adecuadamente las enseñanzas pertinentes a las necesidades particulares de los y las estudiantes.

Se indica en el estudio, que las capacitaciones recibidas son efectuadas por Coordinadores de Gestión Regional (CGR), los mismos que se contrataron durante el año 2016 desde la DISER, y que, además de apoyar en la implementación de la secundaria tutorial, también apoyaron a la secundaria en alternancia y secundaria con residencia estudiantil.

Como una de las reflexiones finales que efectúa Guerrero (2018), se señala que en general, los especialistas que laboran en las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), no conocen sobre las propuestas de los tres modelos de servicios educativos en el ámbito rural del MINEDU, y que, por tanto, desde ese punto de vista, dificulta la implementación de estos modelos. Asimismo, como consecuencia de ello, tienen poca participación en la implementación de las mismas, y ante ello, el MINEDU, en el año 2016, contrató a personas que cumplan el rol intermedio de Coordinador de Gestión Regional, aunque indican que su continuidad no está garantizada.

5.5.2.2. Acciones efectuadas en el marco de la Política EI y EIB (producto asociado a la fase de implementación: Actos de implementación)

En la línea de lo señalado, en el presente apartado se mencionarán las acciones que, de manera más directa, se han efectuado hacia los grupos-objetivo (sin embargo, también se incluyen las acciones de los beneficiarios finales). Dichas acciones han sido identificadas en términos de *outputs* (productos), es decir, si el conjunto de dichos productos conlleva al cumplimiento de los objetivos de la Política EI y EIB.

Asimismo, indicar que las acciones efectuadas que se señalarán a continuación, no solo constituyen las que han sido realizadas luego de la aprobación de la Política EI y EIB, sino las que también han sido realizadas previo a su aprobación, ya que se han encontrado “enmarcadas por un Programa de actuación Político Administrativo (a través de un conjunto de normas legislativas y reglamentarias más o menos flexibles y favorables a los intereses de diversos actores) que regulan las reglas instituciones específicas a la política en cuestión” (Subirats *et al.*, 2012, p. 184). Dicho PPA, para este caso específico, lo constituye la base normativa que destaca la importancia de una educación intercultural e intercultural bilingüe, que fueran mencionadas anteriormente en el apartado que describe la Política EI y EIB.

La mención de las acciones que se efectuarán a continuación, han tenido en cuenta algunas de las siguientes dimensiones para la elaboración de perfiles de *outputs* de implementación: i) perímetro de los actos de implementación finales, ii) mayor o menor contenido institucional, iii) actos formales o informales, iv) actos intermedios y finales, v) coherencia del contenido de los actos finales de una política pública y, vi) coordinación con los actos de otras políticas públicas (Subirats *et al.*, 2012).

Considerando el enfoque *top-down*, se detallan las acciones que desde el nivel central se ha dispuesto efectuar hacia los niveles regionales y locales. La información que se detalla a continuación ha tenido en cuenta el artículo *La Política de Educación Intercultural Bilingüe: avances y retos pendientes* (Burga, 2016), consulta de noticias relacionadas a la EIB, normas publicadas en el Diario Oficial El Peruano, información del diagnóstico del Plan EIB, el sistema digital para el aprendizaje PERÚEDUCA, estudios, informes institucionales, entre otros.

Sistemas de información para la toma de decisiones en favor de los estudiantes de los pueblos originarios

- Creación del Registro de Docentes Bilingües en lenguas originarias, a través del Artículo 1° de la Resolución Ministerial N°0630-2013-ED.

A partir de dicho registro, “se ha recogido información del número

o de docentes bilingües con lengua originaria que hay en el Perú y su nivel de dominio de estas(s) lengua(s)” (Burga, 2016, p. 18). Gracias a dicho registro se ha podido conocer la oferta de docentes en las instituciones educativas EIB y con ello saber la brecha de docentes que se requieren para cubrir la demanda en educación EIB. Asimismo, como señala el citado artículo elaborado por Burga, se ha promovido la formación inicial en instituciones de educación superior (IESP) y universidades.

- Registro de lenguas y Mapa etnolingüístico del Perú

No solo son herramientas de la EIB sino también a partir de dicho registro se busca proveer de diferentes servicios públicos con pertinencia y de calidad desde sectores tales como salud, cultura, ambiente, justicia, inclusión social, etc.

- Creación del Registro Nacional de Instituciones Educativas que brindan el Servicio de Educación Intercultural Bilingüe

Mediante la Resolución Ministerial N° 646-2018-MINEDU de fecha 23 de noviembre de 2018. Busca identificar a las instituciones educativas cuya atención se dirige a estudiantes pertenecientes a pueblos originarios y que hablan una lengua indígena.

- Aprobación de la Norma Técnica denominada “Disposiciones para el Registro de Instituciones Educativas que brindan el Servicio de Educación Intercultural Bilingüe”

Aprobada mediante la Resolución Ministerial N° 646-2018-MINEDU de fecha 23 de noviembre de 2018.

Espacios de participación

- Creación de la Comisión Nacional de Educación Intercultural y Bilingüe (CONEIB)

Mediante Resolución Ministerial N° 0246-2012-ED de fecha 5 de julio de 2012, como espacio de participación y concertación entre el Ministerio de Educación y los pueblos indígenas andinos y amazónicos y afroperuanos, a través de sus organizaciones representativas, y que tienen como objetivo coadyuvar a la implementación de políticas de educación intercultural y bilingüe.

- Mesa técnica

“Espacio de análisis, discusión y búsqueda de consensos técnicos y políticos sobre la EIB en sus distintas formas de atención, así como la interculturalidad para todos, con distintos actores e instituciones públicas y privadas” (Burga, 2016, p. 20).

- Tinkuy

Desde el año 2012, la realización de un encuentro anual denominado “Encuentro Nacional de estudiantes de pueblos originarios y afroperuanos-Tinkuy”. Lo que busca este encuentro anual es que los niños, niñas y adolescentes de dichos pueblos expresen sus necesidades y demandas en relación a la educación.

Elaboración de materiales educativos

- Elaboración de textos educativos en las lenguas cuyos alfabetos han sido oficializados: cuadernos de trabajo, textos de lectura, tarjetas, diccionarios y otro tipo de material de biblioteca.

Formación inicial de docentes de Educación Intercultural Bilingüe

- Creación de la carrera de formación docente en educación intercultural bilingüe, mediante la Resolución Directoral N°00223-2012, por la Dirección General de Educación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica y Artística (DIGESUTPA).

Se ha promovido dicha formación en regiones que las requerían, formando docentes en la carrera inicial, primaria y secundaria EIB. De acuerdo a Burga (2016), existen 36 IESP y 11 universidades que cuentan con la carrera de EIB.

Formación de docentes en servicio

- Incorporación del enfoque intercultural en el Marco del Buen Desempeño Docente y Marco del Buen Desempeño del Directivo

Conforme el apartado de situación actual, que se señala en la Política EI y EIB, se ha incorporado en el “Marco del Buen Desempeño Docente” y en el “Marco del Buen Desempeño del Directivo” el enfoque intercultural. Ambos son documentos que orientan el accionar de los docentes y también de directores de las instituciones educativas, a fin de mejorar sus desempeños respectivos.

- Programas de especialización a docentes de instituciones educativas EIB

Durante el periodo de 2012 -2014 se realizó un programa de especialización a 2348 maestros y maestras de instituciones educativas EIB.

- Acompañamiento pedagógico a docentes en EIB a través de Soporte Pedagógico Intercultural.

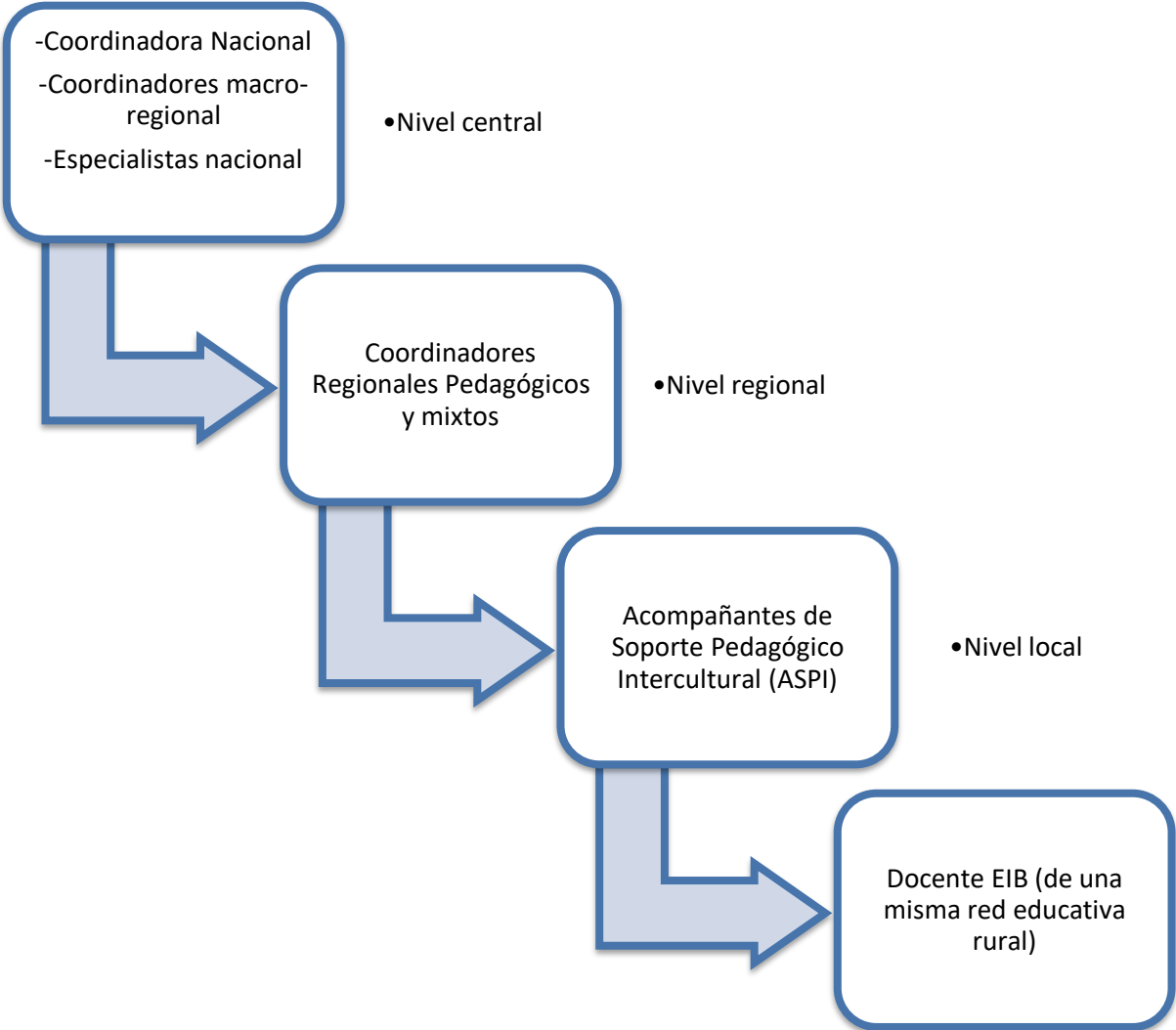
De acuerdo a la Norma Técnica que establece disposiciones para al Acompañamiento Pedagógico en la Educación Básica, el acompañamiento pedagógico EIB, es el Soporte Pedagógico Intercultural, como estrategia de asesoría pedagógica, capacitación y actualización a los profesores, directores y promotores de programas de escolarizados de II.EE EIB organizadas en red educativas, para los niveles educativos de inicial y primaria (Ministerio de Educación, 2016c).

De acuerdo a Burga (2016), al 2016 se identificaron 4317 instituciones educativas EIB de inicial, primaria y secundaria, en la cual impartían labores más de 10000 docentes que han recibido acompañamiento pedagógico, a cargo de 1207 acompañantes de soporte pedagógico intercultural. (ASPI).

En este punto, se detallarán algunos aspectos generales sobre la estrategia de implementación del Soporte Pedagógico Intercultural. Al respecto, este proceso está

liderado principalmente por la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (DEIB), dirección de línea de la DIGEIBIRA. Dentro de la DEIB, el área de Fortalecimiento de Capacidades es el encargado de llevar a cabo la implementación del Soporte Pedagógico Intercultural. La estrategia incluye una serie de actores a nivel central y regional (Balarin & Escudero, 2018). Se muestra a continuación los actores clave que participan de esta estrategia.

Gráfico 13. Actores que intervienen en el Soporte Pedagógico Intercultural



Fuente: Elaboración propia a partir de Balarin & Escudero (2018)

Como algunos de los aspectos generales referidos a la implementación del Acompañamiento Pedagógico Intercultural, en el balance final sobre dicho proceso, Balarin y Escudero (2018) señalan que se evidencia un grado de heterogeneidad en las regiones tanto en las insituciones educativas así como en las Redes Educativas

Rurales. La explicación que dan a ello se asocia a las siguientes razones: i) la gran diversidad geográfica así como socio-cultural de las Redes Educativas Rurales e II.EE. EIB, además por la diferencia en la formación de los docentes y acompañantes, por ello, de manera breve, se expone las características identificadas por Balarin y Escudero (2018).

Influencia de las características geográficas del territorio en el proceso de implementación

Se señala que las características de la geografía e infraestructura en donde se ubican las instituciones educativas y las Redes Educativas Rurales influyen, de manera directa, en la implementación de la estrategia, pues, por ejemplo, la distancia de las zonas, la inexistencia de vías de comunicación y con ello, la falta de transporte o el elevado coste de este, dificultan y por ello suponen todo un reto para el equipo técnico encargado de dicha implementación.

Influencia de las características socio-culturales de las comunidades intervenidas sobre el proceso de implementación

Las dinámicas propias de las comunidades influyen en la implementación de la estrategia: i) el nivel de cohesión de la comunidad (no hay un mismo nivel de adhesión entre los miembros); ii) su organización (la organización de las comunidades basadas en una directiva comunal. Aquí se advierte la diferencia entre una comunidad campesina e indígena, pues mientras en la primera la directiva puede ser asumida por cualquier miembro, en el caso de la segunda, es asumida por los líderes y sabios); iii) las características culturales (la diversidad étnico-cultural que implica la cosmovisión, formas de vida, de sentir, pensar, etc.) y, iv) el grado de interacción con las zonas urbanas (por la resistencia mostrada por las comunidades más adyacentes a las ciudades o centros del distrito).

Influencia de las diferencias en el proceso formativo de los docentes y ASPI en el proceso de implementación

La diferencia formativa entre los docentes respecto a sus conocimientos y también experiencias, para el desarrollo de una adecuada práctica pedagógica. Asimismo, la consideración del diferente ritmo de los docentes, en cuanto a la adopción de los procesos formativos para el fortalecimiento de sus capacidades. Otro aspecto que se

resalta, es la alta rotación de docente en las escuelas EIB, en especial en las escuelas rurales. Finalmente, se destaca sobre el último punto que tan importante como la permanencia docente, es la permanencia de los Acompañantes de Soporte Pedagógico Intercultural, pues son los actores clave en la implementación de la estrategia y en ese sentido, quienes interactúan de manera directa con los docentes.

Fortalecimiento de capacidades

- Asistencia técnica y capacitación a personal de la DRE, UGEL e II.EE.

En el marco de la gestión descentralizada y participación social en EIB, el MINEDU, ha realizado asistencia técnica y el desarrollo de talleres de capacitación de los especialistas EIB y directivos de la DRE, UGEL e II.EE (Ministerio de Educación, 2016a).

- Consolidación de las Redes Educativas Rurales

Para la gestión de la educación en el ámbito rural y bilingüe, se han consolidado las Redes Educativas Rurales. Gracias a la gestión de dichas redes educativas se ha efectuado el acompañamiento pedagógico a escuelas que ofrecen el servicio de EIB, promoviendo que los docentes bilingües intercambien sus experiencias. Asimismo, estas redes apoyan en la distribución de materiales pedagógicos (Ministerio de Educación, 2016a).

- Primer curso virtual de Educación Intercultural Bilingüe (2018)

Curso dirigido a docentes de instituciones EIB y que no han recibido acompañamiento pedagógico, a fin de mejorar los aprendizajes en el ámbito rural. La duración de este curso consta de 220 horas pedagógicas, y se ha llevado a cabo a través de la Plataforma Perú Educa.

- Curso virtual de escritura del quechua sureño (2019)

Dicho curso está diseñado para docentes de los niveles educativos de inicial, primaria y secundaria, a fin de fortalecer sus competencias lingüísticas de la escritura del quechua sureño (chanka y Collao), y con ello mejoren su práctica pedagógica, respondiendo con pertinencia educativa a la diversidad cultural y lingüística de los y

las estudiantes, en el marco del enfoque intercultural, crítico y reflexivo. Dirección responsable: Dirección de Educación Intercultural Bilingüe.

- Curso virtual de escritura del quechua central (2019)

Curso dirigido a docentes de la educación inicial, primaria y secundaria, para fortalecer sus competencias lingüísticas de la escritura en quechua central, de modo tal que les permita mejorar su práctica pedagógica, respondiendo con pertinencia educativa a la diversidad cultural y lingüística de los y las estudiantes, en el marco del enfoque intercultural crítico y reflexivo. Dirección responsable: Dirección de Educación Intercultural Bilingüe.

- Curso de estrategias para el aprovechamiento de las TIC en los Modelos de Servicio Educativo de Secundaria Rural (2019)

Curso dirigido a docentes para la mejora de su capacidad pedagógica y el fomento de buenas prácticas educativas. Duración de 120 horas pedagógicas. Dirección responsable: Dirección de Servicios Educativos en el Ámbito Rural.

- Otros recursos educativos

En la página web PERÚEDUCA (Ministerio de Educación, 2019d), también se puede encontrar recursos educativos dirigidos a docentes (y público en general) para la mejora de los aprendizajes de sus estudiantes, basados en su lengua originaria y en la realidad de su comunidad. Se identifica el uso de recursos educativos, basados también en las TICs, por áreas curriculares, por niveles educativos (inicial, primaria y secundaria) y por el tipo de recursos. Una revisión aleatoria de los recursos educativos en lengua originaria, por ejemplo, relatos basados en la tradición oral amazónica, si bien está dirigido a estudiantes, docentes y comunidad en general, en su ficha de catalogación se corresponde al nivel de primaria. En otras palabras, a partir de dicha revisión aleatoria, podemos decir que hay más material en lengua originaria enfocado al nivel de primaria (y también en algunos casos al nivel inicial), por lo que se demanda, en ese sentido, recursos educativos en TICs, en lengua originaria, u otros temas que incorporen el enfoque intercultural, pensando para el nivel de secundaria.

Becas

Las cuales cuentan con sus respectivos requisitos que se señalan en la página web del programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC), perteneciente al Ministerio de Educación.

- Beca Técnico Productiva Pueblos Indígenas u Originarios

Son becas dirigidas a personas de pueblos nativos de Loreto u originarios (de las ciencias del río Pastaza, corrientes del Maraños y Chambira, río Tigre, Urani y Trompeteros).

- Beca 18: En sus modalidades de Formación en Educación Intercultural Bilingüe (Beca EIB), y Beca para Comunidades Amazónicas (Beca CNA)

Cabe indicar que, en general dentro de todas las modalidades de Beca 18, adicionales a las que se han señalado líneas arriba, en las “Bases del Concurso Beca 18”³⁵, se señala que los participantes que deseen un puntaje adicional a su postulación, podrán escanear los documentos correspondientes que acrediten su condición priorizable. Por ejemplo, se señalan que dentro de las personas de condición priorizable se considera las pertenecientes a poblaciones indígenas, campesinas o afroperuanas. Para confirmar dicha pertenencia, deberán estar registradas en la Base de Pueblos Indígenas o el Registro de Organizaciones representativas afroperuanas, del Ministerio de Cultura, según sea el caso.

Coordinaciones efectuadas entre grupos de trabajo Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura

El Informe N° 900020-2018/DGCI/VMi/MC de fecha 10 de setiembre de 2018³⁶, cuyo asunto indica “Informe pormenorizado acerca de la agenda de implementación de los derechos afroperuanos”, en el apartado correspondiente a la situación y logros del

³⁵ Base aprobada mediante Resolución Directoral Ejecutiva N°235-2018-MINEDU-VMGI-PRONABEC.

³⁶ Informe en respuesta al requerimiento efectuado por la Presidencia de la Comisión de Pueblos Andino, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, mediante el Oficio N° 382-2017-208/CPAAAA-CR.

Grupo de Trabajo efectuado entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura señala, como avances en la educación intercultural para la población afroperuana lo siguientes:

- Las gestiones correspondientes con el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC) para la creación de cuotas en las becas que ellos disponen, a fin de favorecer a la población afroperuana. Se indica también que existe, en el caso de las becas de postgrado en el exterior, un punto de bonificación por pertenecer a la población afroperuana.
- Se ha brindado, desde el Ministerio de Cultura, la asistencia técnica correspondiente, para la incorporación de la variable étnica en el Censo Educativo 2018, y en la ficha de matrícula 2019. Al respecto, de la revisión del diccionario del Censo Educativo 2018, se identifica a inclusión de la variable étnica.
- Asimismo, el informe señala que, como parte de la implementación de la Política Nacional de Educación Intercultural para Todos y Todas, se ha diseñado un plan de atención para los y las estudiantes de la población afroperuana, cuya implementación viene dándose en las regiones priorizadas de Ica, Piura y Lambayeque.

Implementación del enfoque intercultural en el Currículo Nacional

Sobre la implementación del actual Currículo Nacional, se cuenta con el estudio efectuado por Gabriela Guerrero, cuyo título lleva *Estudio sobre la implementación del Currículo Nacional en Instituciones Educativas Públicas* (Guerrero, 2018b). Dicho estudio permite conocer como vienen aplicando con directores y docentes, en el marco de sus funciones, el Currículo Nacional, y qué dificultades advierten en ello.

A continuación, se detalla algunos de los resultados a los que llega Guerrero a partir del análisis realizado sobre la base de entrevistas y grupos focales aplicados a docentes y directores de una muestra de nueve II.EE.

Con relación a las percepciones en cuanto a las implementación del Currículo Nacional, hay una aceptación favorable por parte de las I.EE que reciben algún tipo de apoyo, como el acompañamiento pedagógico, y resaltan la importancia de la actualización de dicho documento, el cual debe responder a las demandas actuales. De otro lado, también se identificó el malestar por algunos docentes y directores, por considerar abrupta dicha implementación, y además el no haber recibido la capacitación adecuada para la aplicación del Currículo Nacional.

Con respecto al conocimiento y comprensión del Currículo Nacional por parte de los directores y docentes, estos conocen el perfil de egreso esperado de los y las estudiantes, los enfoques transversales, así como las definiciones curriculares, pero de manera muy general, siendo los docentes, quienes manejan más información respecto de los directores. Además, precisar que, lo que tienen mayor conocimiento sobre el actual Currículo Nacional, son aquellos cuyas I.EE reciben algún tipo de acompañamiento pedagógico.

En la línea del conocimiento y comprensión del Currículo Nacional, y en relación específica a los enfoques transversales de dicho documento, Guerrero (2018b) señala que, de los siete enfoques considerados por el Currículo Nacional, los directores y docentes solían recordar cuatro de ellos, dentro de los cuales estaba el enfoque intercultural. No obstante, las definiciones que tenían sobre dichos enfoques eran simples y, sobre todo, estaban vinculados a su trabajo en las clases dentro del aula, y no en general a la institución educativa y otros actores, así, los docentes y directores consideraban que dichos enfoques transversales establecidos en el Currículo Nacional solo era tema de competencia hacia los y las estudiantes, y que, en ese sentido, no involucraba a los demás actores de la escuela.

Guerrero (2018b), a partir de las entrevistas realizadas, señala, en el caso de la aplicación del enfoque intercultural, que los docentes suelen difundir costumbres de su comunidad, considerando el respeto a las diferentes culturas y expresiones de las mismas, tratando de vincular los cursos con el tema de cultura. Refería un docente que en el curso de matemáticas el tema de combinación o problemas de cambio lo combinaban con la artesanía. Como se evidencia, en el caso del enfoque intercultural, los docentes orientan sus acciones en hacia los estudiantes en relación a los cursos,

pero más allá de ello, no hay un tratamiento de la interculturalidad fuera del aula, a nivel institucional.

Educación intercultural para Todos y Todas (EIT)

Burga (2016) señala que la educación intercultural no es de exclusiva responsabilidad de la DIGEIBIRA, sin embargo, asumieron el liderazgo para garantizar la incorporación del enfoque intercultural en las políticas, materiales, así como recursos educativos que implementa el MINEDU.

En esa línea, Burga señala que desde el 2016 cada vez más se intensifica el trabajo en colegios de zonas urbanas, y también de población afroperuana, que son castellano-hablantes, por ejemplo, a través de la incorporación de su historia y sus aportes a currículo nacional y en materiales educativos. En ese sentido, señala la publicación de las Rutas de Aprendizaje y Guías Metodológicas para el trabajo de la interculturalidad para todos y todas, y específicamente para el desarrollo de temas relacionados con la población afroperuana.

5.5.3. Un análisis desde el enfoque *bottom-up*

Como es característico de este enfoque, el punto de partida para el análisis de la implementación son las actividades de la red de implementación a nivel local, de igual forma, los actores son identificados de abajo hacia arriba, teniendo en cuenta de manera simultánea a los actores públicos y privados (Subirats *et al.*, 2012).

El análisis que se realizará bajo este enfoque tomará en cuenta una fuente primaria (cuestionario que recoge algunos aportes de un actor cuya línea de acción se orienta a la población afroperuana, relacionado a la Política de Educación Intercultural para Todos y Todas) y una fuente secundaria (documento que recoge los aportes de actores locales en la región de Ayacucho, relacionado con la Política de Educación Intercultural Bilingüe).

Como fuera señalado en el apartado metodológico, respecto al uso de las fuentes primarias que, para el presente análisis, solo complementan la información, dado que

no constituyen una muestra representativa de puntos de vista de diferentes actores partícipes de la implementación de la Política EI y EIB. Por tanto, en el caso de las respuestas al cuestionario, nos brinda un acercamiento a las percepciones de uno, de los varios actores, que están “en el terreno” de la política en análisis.

5.5.3.1. Percepciones de la implementación de la Política EI y EIB desde actores clave de la región Ayacucho

En el documento titulado *Diálogos Ciudadanos 2016 Por una Educación Intercultural Bilingüe en Ayacucho* (TAREA y GRADE, 2017), se sistematiza los aportes obtenidos a partir del encuentro entre diversos actores que tienen de manera directa (o no) injerencia en la implementación de la política EIB en la región de Ayacucho.

Considerando ello, se reconoce la importancia de la implementación de la mencionada política porque la región Ayacucho se caracteriza por ser multilingüe y pluricultural. En ese sentido, en el encuentro promovido por Diálogos Ciudadanos se resalta el compromiso que deben tener actores desde la sociedad civil, docentes, directores, familias, comunidad, institutos pedagógicos, universidades así como empresarios, medios de comunicación, en la implementación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe, porque de esa forma, sus esfuerzos conjuntos coadyuvan a que los niños, niñas y adolescentes de las zonas rurales y amazónica gocen de una educación de calidad, y que sus aprendizajes se basen en enseñanzas pertinentes, tomando en cuenta su cultura, cosmovisión y también su lengua materna (como el castellano).

Avances en la implementación de la Política EIB

Algunos avances en cuanto a la Política EIB, han sido posibles entre el MINEDU y la sociedad civil, a partir de una coordinación conjunta, por ejemplo, el desarrollo de la formación docente, a través de la Asistencia de Soporte Pedagógico Intercultural (ASPI) a 340 docentes (a la fecha de la elaboración del documento en mención), más de 12 mil docentes han sido evaluados en el manejo oral y escrito del quechua. Cabe indicar que, el 74% de las escuelas de la región Ayacucho son reconocidas como EIB.

En la región de Ayacucho se cuenta también con documentos que fomentan la educación intercultural bilingüe como lo son el Proyecto Educativo Regional, los Proyectos Locales de once provincias, el Plan de Mediano Plazo en Educación, ordenanzas regionales, la Agenda Educativa (agenda que contiene tres temas: gestión pedagógica, gestión institucional, y articulación y participación ciudadana). Asimismo, se señala que se ha elaborado el Modelo de Gestión Educativa y del Currículo Nacional, así como se ha institucionalizado la coordinadora entre el Ministerio de Educación y el gobierno regional de Ayacucho, en el cual se cuenta con la participación de la sociedad civil, la Dirección Regional de Educación y la Unidad de Gestión Educativa Local (TAREA y GRADE, 2017).

Dificultades encontradas en la implementación de la Política EIB

Se advierte tres problemas básicamente con la implementación de la Política EIB en la región Ayacucho: i) Déficit de maestros EIB, ii) se aprueban ordenanzas, pero no se implementan y, iii) no se usan el ashaninka, el matsigenka ni el quechua en las instituciones públicas (TAREA y GRADE, 2017).

Con relación al primer problema identificado, se menciona la poca oferta de maestros especializados en educación intercultural bilingüe, y en consecuencia la limitación que se presenta para aplicar la pedagogía EIB dirigido a niños, niñas y adolescentes que presentan escenarios diversos cultural y lingüísticamente. Esta poca oferta de docentes especializados en EIB se debe a que, en su formación inicial, no han contado con los compromisos y modelos de formación docentes en EIB en las universidades, así como en los institutos superiores pedagógicos.

En cuanto al segundo problema identificado, se encuentra el relacionado con las ordenanzas municipales. A partir de las opiniones vertidas por los diferentes actores en el encuentro promovido por Diálogos Ciudadanos, señalan que, si bien se cuenta con ordenanzas que promueven la educación en EIB, hay una ausencia de planes de acción que permitan poder implementar dichas normas. En la línea de lo señalado, desde la sociedad civil, tampoco se ha efectuado el seguimiento correspondiente para que se implementen las ordenanzas aprobadas.

Finalmente, del tercer problema identificado, se indica que no se promueve el uso de las lenguas como el ashaninka, matsigenka o quechua, las cuales son reconocidas como lenguas oficiales en la región Ayacucho. También en esa línea, se señala que la política EIB parece ser considerada solo para la escuela, puesto que, por ejemplo, en la comunidad, u otras instancias locales, como los gobiernos regionales y distritales, no se promueve el uso oral ni escrito del quechua y otras lenguas empeladas en la región.

Propuestas de mejora

En el orden en las cuales se han identificado las dificultades en el apartado anterior, a continuación, se señalan las propuestas de mejoras efectuadas por los actores que participaron del encuentro Diálogos Ciudadanos en la región de Ayacucho y se han consignado en el documento que lleva el mismo nombre.

- Propuesta de mejora ante el déficit de maestros EIB

Los diversos actores han considerado la elaboración e implementación de un Sistema Regional de Formación que incluya el modelo EIB para la formación inicial docentes y también para la formación de docentes en servicio. Que a partir de dicho sistema se pueda orientar el trabajo tanto de las instituciones formadoras como de programas de formación docente, alineados a los objetivos de la política EIB y el Proyecto Educativo Regional de Ayacucho.

En esa línea, algunas acciones consideradas son la conformación de una Mesa Técnica, liderada por el gobierno regional de Ayacucho mediante la DRE y UGEL; la elaboración de un programa de formación para enseñanza en lectura y escritura del quechua, elaboración de un plan de capacitación y monitoreo docente EIB; la elaboración de un directorio que consigne las instituciones que forman docentes en servicio; la promoción de espacios de diálogos con diferentes instituciones que trabajen el tema de formación docente en EIB; la creación de un directorio regional de docentes que cuentan con capacitación en EIB; el fortalecimiento de capacidades de los especialistas en EIB (DRE, UGEL), a fin que puedan gestionar y monitorear la política EIB en coordinación con la DIGEIBIRA; entre otros.

- Propuesta de mejora ante la falta de implementación de las ordenanzas aprobadas

Como propuestas en respuesta a la falta de implementación de las ordenanzas aprobadas, se señalan la señalización en lenguas originarias de la zona y también en castellano en las instituciones (del gobierno regional, la DRE, UGEL, escuelas); promover dentro de las escuelas la elaboración de un calendario comunal; la elaboración de una propuesta de plan de implementación para el aprendizaje de las lenguas originarias; la solicitud a la DRE (en ese entonces para el año 2017), de la entrega de los documentos referidos a las orientaciones metodológicas para la enseñanza en las lenguas originarias en las II.EE, de acuerdo a su contexto lingüístico; entre otros.

- Propuesta de mejora para el fomento en el uso de las lenguas ashaninka, el matsigenka y quechua en la escuela y otras instituciones públicas

Los participantes consideraron como propuestas la elaboración de un Plan Maestro Regional y Local de Promoción Cultural y Lingüística; la generación y recuperación de espacios interculturales por ejemplo a través de concursos que destaquen las particularidades de la región: su agricultura, artesanía, música, tejido, etc.; la elaboración y promoción de un plan comunicacional para la difusión de la diversidad lingüística y cultural de la región; la difusión, por ejemplo, de los recibos de agua en las lenguas originarias de la región; la promoción de centros de idiomas locales en los cuales se enseñen las lenguas oficiales de la región; formar a los funcionarios, sobre todo aquellos que atiendan al público, en las lenguas originarias de la región; entre otros.

5.5.3.2. Percepciones de la implementación de la Política EI y EIB desde el Centro de Desarrollo Étnico (CEDET)

El Centro de Desarrollo Étnico (CEDET), es una Organización No Gubernamental (ONG), cuyas líneas de acción están dirigidas principalmente a la población afroperuana de todos los grupos de edad, y tiene por misión contribuir al

fortalecimiento de la identidad étnico-cultural de dicha población, a través del reconocimiento y revalorización de su cultura y el fomento de su liderazgo.

En la línea de lo señalado, los aportes de CEDET han sido claves, por ejemplo, en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana (PLANDEPA) 2016-2020³⁷, en cuyo objetivo estratégico N°3 se indica “Promover el desarrollo social, político, económico, productivo y cultural de la población afroperuana con identidad e igual de oportunidades”, estableciéndose como acciones estratégicas: i) la adopción de medidas para la culminación oportuna de la Educación Básica Regular de la población afroperuana, ii) el fomento de acciones afirmativas para el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia y culminación de mujeres y hombres afroperuanos en instituciones de educación en todas sus formas, modalidades y etapas, iii) la promoción de diseño de contenidos sobre africanidad, historia de la presencia afrodescendiente en el Perú y problemática social actual de la población afroperuana, y el fomento de su difusión en diversas instituciones, incluyendo a las de educación superior, iv) el Diseño Curricular Nacional y los Diseños Curriculares Regionales que incorporen aprendizajes sobre la población afroperuana en sus diversos aspectos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. (Ministerio de Cultura, 2016).

El promover e implementar las acciones establecidas en el PLANDEPA, en particular las que conciernen al ámbito educativo, suponen considerar la interculturalidad como enfoque clave para su implementación, partiendo de las necesidades específicas de dicha población.

Ahora bien, las respuestas al cuestionario fueron proporcionadas por el Director Ejecutivo de CEDET, y en general están relacionadas con la participación de la organización dentro del proceso de implementación de la Política EI y EIB.

Conocimiento de la Política EI y EIB

En este punto, CEDET señala que tienen conocimiento de la Política EI y EIB, ya que han participado de la difusión de la misma en las comunidades donde hay presencia

³⁷ Aprobado mediante Decreto Supremo N°003-2016-MC que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana 2016-2020, de fecha 15 de julio de 2016.

de población afroperuana, en especial las comunidades que se encuentran al norte del Perú.

Participación en la implementación de la Política EI y EIB

En esa línea, la difusión de la política EI y EIB se ha dado a través de talleres en los cuales se contó con la participación de docentes. A continuación, se listan los departamentos del Perú en los que CEDET ha efectuado estos talleres:

- Departamento de Piura – Provincia de Morropón – Distrito de Chulucanas, en coordinación con la UGEL de Chulucanas.
- Departamento de Tumbes – Provincia de Zorritos – Distrito de la Palma, en coordinación con la UGEL Zorritos.
- Departamento de Lambayeque – Provincia de Chiclayo – Distrito de Picsi, en una escuela de la comunidad de Picsi.

Dificultades identificadas en la implementación de la Política EI y EIB

Al respecto, CEDET advierte las siguientes dificultades identificadas en el proceso de implementación de la Política EI y EIB, tanto en ámbitos urbanos como rurales.

- Ausencia de material pedagógico con pertinencia para la población afroperuana.
- Poco o nulo conocimiento de la Política de EI y EIB por parte de los docentes.
- Poca voluntad política por parte de los gobiernos regionales y locales en involucrarse en acciones relacionadas con la educación, en particular, con la implementación de la Política EI y EIB. Asimismo, el poco interés por parte de las UGEL.

Aspectos positivos identificado en la implementación de la Política EI y EIB

De acuerdo a lo referido por CEDET, no es posible destacar, desde su participación, algún aspecto positivo en la implementación de la Política EI y EIB, menos aún en las zonas rurales.

Es así que, señala que se efectúan acciones de manera aislada que no siguen un plan sistemático. Por ejemplo, resaltan el caso de la comunidad de Yapatera, que se encuentra en el ámbito rural, lugar en donde, si bien se han realizado acciones para la implementación de la Política EI y EIB, esta se ha dado más bien por iniciativa de los docentes de dicha localidad, más que por acompañamiento de algún profesional desde el nivel central. Asimismo, refiere, que esas acciones que se han ido dando, no se encuentran sistematizadas.

Propuestas de mejora

Son cuatros las propuestas que considera CEDET para la mejora de la implementación de la Política EI y EIB en general, que incluye también el ámbito rural:

- Capacitación de los Docentes
- Impulsar el involucramiento de la comunidad.
- Impulsar el involucramiento del gobierno local y regional
- Desarrollar material pedagógico didáctico pertinente

Conforme lo señalado, podemos decir que la propuesta de mejora considerada por CEDET se basa en tres aspectos: i) la capacitación docente, ii) el fomento de la participación del gobierno regional, local y la comunidad y, iii) la elaboración de material pedagógico pertinente.

A modo de reflexión

Como se puede advertir a partir de las respuestas brindadas por CEDET, aun cuando estas han sido dadas de manera general desde la participación de la organización, nos permite ver que priman las dificultades en el proceso de implementación, y que no se han destacado, desde su punto de vista, acciones positivas, puesto que si bien

se han realizado algunas, estas se han dado por iniciativa de la comunidad (docentes) más que por fomento de alguna acción desde el nivel central.

Partiendo de las dificultades identificadas por CEDET, podríamos señalar que estas se dan tanto en el nivel educativo de inicial, primaria y secundaria de las localidades donde CEDET tiene participación, ya que, si la mayoría de docentes no conocen la Política EI y EIB, las probabilidades de diversificar las enseñanzas para con sus estudiantes, son casi nulas.

Sin perjuicio de lo señalado, no se puede dejar de resaltar las iniciativas y acciones efectuadas, como es el caso de la UGEL de Chulucanas, institución que fue una de las ganadoras, en el año 2017, de la Cuarta Edición del “Concurso Buenas Prácticas Interculturales en la Gestión Pública: la diversidad es lo nuestro”³⁸, en la categoría de “Fomento de la identidad étnica-cultural”. La UGEL de Chulucanas, presentó como parte de la promoción de buenas prácticas interculturales el “Plan de Atención para educación intercultural de calidad para niñas, niños y adolescentes afroperuanos del ámbito rural de la UGEL Chulucanas-Región Piura”. En la elaboración de dicho plan, la UGEL de Chulucanas contó con la participación y asistencia técnica por parte del CEDET.

Esta breve reflexión, puede ser complementada con un estudio (publicado en el año 2013) basado en el análisis de fuentes secundarias, así como entrevistas hacia actores claves (incluidos niños, niñas y adolescentes afroperuanos) que lleva por título *¡Aquí estamos! Niñas, niños y adolescentes afroperuanos* (CEDET, Plan Intercional y UNICEF, 2013), en el que, entre otros aspectos relacionados con dichos grupos de edades de población afroperuana (salud, derechos, etc.), lo que respecta a la educación, y en específico a la construcción de la identidad afroperuana desde la escuela, al 2013, fecha de publicación del referido estudio, advierten en el análisis del marco normativo de la educación “un vacío sobre la construcción de la identidad afroperuana” (CEDET, Plan Intercional y UNICEF, 2013, p. 64).

³⁸ Concurso oficializado a través de la Resolución Viceministerial N° 014-2014-VMI-MC de fecha 10 de diciembre de 2014, por el Ministerio de Cultura

Dicho análisis partió desde la Ley General de Educación en la cual no se hace mención explícita a los grupos afroperuanos, menos aún de la niñez y adolescencia afroperuana aun cuando se resalta la diversidad cultural, étnica y lingüística del Perú. Continuando con el análisis del marco normativo, el estudio hace referencia a la Ley para la Educación Bilingüe Intercultural N° 27818, en la que, al igual que la Ley General de Educación, reconoce la diversidad cultural peruana, pero su foco está orientado al bilingüismo de la población indígena.

Adicionalmente, se resalta la inclusión de la perspectiva intercultural promovida por la entonces Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural (actualmente Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural), pero que no incorporaba de manera explícita a la población afroperuana en los proyectos educativos nacionales y regionales. Sin embargo, destacan acciones que se han venido desarrollando desde el año 2012 por la entonces dirección general del MINEDU, como es la conformación de la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (CONEIB), así como la introducción de la interculturalidad en el Marco Curricular Nacional y con la elaboración de la Ruta de Aprendizaje para trabajar el tema de los aporte de la cultura afroperuana al país (CEDET, Plan Intercional y UNICEF, 2013, p. 65).

Siguiendo la línea de lo señalado en el párrafo anterior, el estudio advierte que en el Diseño Curricular 2009, se identificaron principalmente dos problemas: a) la inexistencia de unidades didácticas, módulos o proyectos y actividades de aprendizaje con un componente referido a la identidad peruana, y b) el enfoque etnocéntrico en gran parte del contenido “Historia del Perú”, donde se enfatiza el aporte europeo (CEDET, Plan Intercional y UNICEF, 2013, p. 65).

Asimismo, el estudio hace alusión al Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2012, documento en el cual se resalta la necesidad de contar con una educación intercultural en todos los niveles de la Educación Básica Regular (inicial, primaria y secundaria), pero que, sin embargo, las metas y estrategias planteadas están orientadas a los niños, niñas y adolescente indígenas, invisibilizando de ese modo a la niñez y adolescencia afroperuana.

Sobre la base del análisis normativo que efectuó el estudio en mención, se señala que hay una correspondencia con las manifestaciones brindadas por las personas entrevistadas. Desde la representación de los padres de familia, a través de la Asociación de Padres de Familia (APAFA) se manifestó que el tema de la población afroperuana no era abordado dentro de la escuela, aun cuando era solicitada por los padres y madres de familia, obteniendo como respuesta de los docentes que dicho tema no estaba incluido dentro del currículo. De otro lado, desde la perspectiva de los docentes, el análisis indica que el tema de la población afroperuana es poco incluido dentro de las aulas, distinguiéndose propuestas más desarrolladas por iniciativas de personas (docentes) o instituciones (como las ONG), que no están relacionados de manera formal con la escuela. Algo interesante de resaltar sobre dicho análisis, es que se indica que la mayoría de las y los docentes entrevistados no estaban de acuerdo con incluir el tema de la población afroperuana en las enseñanzas dentro del aula debido, según lo manifestado por ellos y ellas, a que hay poca población afroperuana y, además, es de poco interés por parte de los y las docentes.

Si bien hay que considerar que los resultados obtenidos del análisis del estudio efectuado por CEDET, Plan Internacional y UNICEF datan del año 2013, año en el cual aún no era aprobada la Política EI y EIB (aunque no se puede poner en desmedro las acciones que venían y vienen desarrollándose en el fomento de la interculturalidad en general, y en la educación en particular), si extraemos algunas de las apreciaciones dadas por CEDET al cuestionario y las manifestaciones vertidas por algunos de los actores entrevistados en el estudio, un punto en común es que se evidencia la necesidad de elaborar materiales pedagógicos, y con ello el desarrollo de las enseñanzas, que respondan con pertinencia cultural a las necesidades particulares y de contexto de la niñez y adolescencia afroperuana.

La elaboración de contenidos pedagógicos, así como las enseñanzas que respondan con pertinencia cultural, resultan importante, porque como el mismo estudio revela a partir de los resultados de la encuesta de la Fundación Van Leer y GRADE del año 2011, en el nivel de secundaria, luego del motivo económico (falta de dinero), que constituye la principal causa de abandono de la escuela (29%) por parte de los niños, niñas y adolescentes afroperuanos, como segundo motivo por el que los niños, niñas y adolescentes afroperuanos (22%) no permanecen en la escuela es porque “no les

gusta". Finalmente, como tercer motivo de la no permanencia en la escuela por parte de dicha población más frecuente en el nivel de secundaria (11.9%), sería el embarazo.

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En líneas generales, podemos concluir que se vienen efectuando acciones que, progresivamente están contribuyendo al logro de los objetivos previstos en la Política de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, aun con las dificultades que se advierten en el camino, en particular, los niveles más locales, y rurales. Asimismo, principalmente estas acciones han estado orientadas hacia la Educación Intercultural Bilingüe, beneficiando en ese sentido a la población indígena u originaria, a través del acompañamiento de Soporte Pedagógico Intercultural, en los niveles educativos de inicial y primaria (no considerándose el nivel de secundaria), en zonas rurales; así como la elaboración de materiales pedagógicos en EIB. Asimismo, ha de resaltarse que se cuenta a la fecha con modelos educativos en el ámbito rural que incorporan en sus propuestas pedagógicas el enfoque intercultural.

En el orden de los objetivos específicos expuestos que persigue el presente trabajo, se consideró conveniente resaltar la importancia de la aprobación en el año 2015 de la Política Nacional para la Transversalización del enfoque intercultural como hito en la política pública peruana que busca que todas las instituciones de todos los sectores y niveles de gobierno garanticen sus servicios con pertinencia a la población culturalmente diversa, como lo son las poblaciones indígenas y afroperuana, ya que es una forma de garantizar sus derechos.

Bajo ese marco, y teniendo como primer antecedente de política, la promulgación en el año 1972 de la Política Nacional de Educación Bilingüe, en el 2016 se aprobó la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, como documento orientador a partir del cual se garanticen aprendizajes pertinentes para los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores de todo el sistema educativo peruano, y en particular a los pueblos indígenas u originarios y población afroperuana. La referida política supone pensar, en ese sentido, en una educación para todos y todas, partiendo del reconocimiento de la diferencia, promoviendo el

diálogo intercultural, con miras a la construcción de una sociedad intercultural democrática. Dentro de esta política se encuentra la Política EIB, pensada en los estudiantes de pueblos originarios, con énfasis en su diversidad cultural y lingüística.

Asimismo, como uno de los principales documentos en los que se concretiza el enfoque de la interculturalidad, es en el actual Currículo Nacional, documento que contiene el perfil de egreso del estudiante de la educación básica, y que orienta la labor de las instituciones educativas, en especial de los docentes. El documento del Currículo Nacional vigente, brinda de manera general las orientaciones del tratamiento del enfoque intercultural para su consideración en la práctica pedagógica docente.

En cuanto al análisis del marco conceptual, en líneas generales, se identificó una correspondencia entre los principales términos de la Política EIT y EIB (cultura, interculturalidad, educación intercultural, educación intercultural bilingüe), con relación al marco teórico propuesto. Cabe indicar que, si bien el marco teórico desarrolló los conceptos de ruralidad y educación rural, estos en general dentro del documento de la política, no son desarrollados de manera explícita, y a nuestro entendimiento, está relacionado al ámbito territorial de su implementación. Es decir, que la Política EIT y EIB, como se indica, ha de ser implementada tanto en el ámbito urbano como rural. Cuando dentro de la política se resalta que las enseñanzas deben ser pertinentes a las realidades socioculturales y lingüísticas de los diferentes grupos étnicos, dentro de esa realidad podemos considerar la ruralidad, que ya de por sí tiene sus propias características y dinámicas y que, aunada con la diversidad de los grupos étnicos, suponen todo un reto para la educación.

Además, en la línea de análisis del marco conceptual, ha de advertirse que, en relación al término de educación intercultural bilingüe, de acuerdo al marco teórico propuesto, este se entiende de acuerdo a Corbetta, *et al.* (2018) como el modelo educativo que los pueblos indígenas o poblaciones afrodescendientes reclaman para sí mismos; mientras que en el caso de la definición operativa EIB contenido en la Política EIT y EIB, se indica que es la educación orientada a la formación de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores pertenecientes a los pueblos originarios o indígenas. Partiendo de ello, y de la revisión del concepto de pueblos originarios, conforme lo señalado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, los pueblos originarios son aquellos que viven en el territorio antes de la

época de la Colonia, y conservan sus instituciones políticas, económicas y sociales. Por tanto, la población afroperuana, aun cuando es considerada como una población específica que requiere prioridad en su atención, está relacionada dentro de la Política de Educación Intercultural para Todos y Todas.

Ahora bien, del análisis efectuado a la Política EI y EIB a partir de la teoría del cambio, en términos de recursos, actividades y productos que estén coadyuvando al logro de los objetivos previstos en la referida política, a partir de su construcción tomando en cuenta la revisión de diferentes fuentes secundarias, se concluye que en su implementación se cuenta recursos financieros (presupuesto destinado para el programa presupuestal con énfasis en la EIB, las universidades interculturales, así como presupuesto para el MINEDU, para la educación intercultural, bilingüe y rural), recursos humanos (equipo técnico, permanente y contratado, en el nivel central, regional y local), y recursos jurídicos (la base normativa), principalmente. En cuanto a las actividades, estas están especialmente dirigidas al fortalecimiento de capacidades de los docentes en servicio, así como a los acompañantes del soporte pedagógico intercultural actores encargados de brindar dichas acciones de fortalecimiento. También se están elaborando y gestionando materiales pedagógicos para las II.EE EIB, así como cursos virtuales y capacitaciones en general, para el desarrollo de la EIB, la educación rural, etc. Debido a las limitaciones de la información no podemos conocer, en términos de productos, si se están logrando los objetivos de las actividades como, por ejemplo, cuantos docentes se encuentran preparados para la implementación del currículo en las escuelas EIB, además también porque la EIB como modelo de servicio educativo es de reciente creación, y los procesos para su progresiva implementación se está dando a través de Acompañamiento de Soporte Pedagógico Intercultural en II.EE EIB focalizadas (de inicial y primaria). En esa línea, se advierte que mayormente, los recursos financieros están destinados a la EIB, en el marco del Programa Presupuestal 0090 “Logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular”. Esto ha sido posible ya que la Política EIT y EIB se concretiza más a través del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021, por tanto y como fuera señalado por Subirats *et al.* (2012, p. 192), permite “fijar las prioridades tanto para la producción de acciones concretas como para la asignación de recursos”. En tal sentido, sin poner en desmedro las acciones que se vienen efectuado en el marco de una educación intercultural, un Plan Nacional de Educación

Intercultural para Todos y Todas, permitiría establecer de manera más clara un horizonte temporal y espacial de las acciones concretas y la fijación de los recursos correspondientes.

Del análisis efectuado de la Política EI y EIB, bajos los enfoques *top-down* y *bottom-up*, el siguiente gráfico resume los principales productos asociados a la fase de implementación de la indica política.

Gráfico 13. Resumen de los planes de acción y actos de implementación a partir del análisis de la Política EI y EIB

Fase analítica	Características	Productos	Acciones de la Política EI y EIB
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> - Básicamente, el modelo teórico de implementación que sigue la Política EI y EIB responde al modelo racional o <i>top-down</i>, ya que las decisiones han sido tomadas desde el ámbito político, y la Administración Pública, liderada por el Ministerio de Educación es el encargado de la puesta en marcha de la referida política. - La implementación tiene un carácter intersectorial e intergubernamental, pues busca la incorporación del enfoque intercultural en las políticas públicas en todos los sectores y niveles de gobierno. 	Planes de Acción	<ul style="list-style-type: none"> -Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe -Modelos de Servicio Educativo Intercultural Bilingüe -Modelo de Servicio Educativa Secundaria con Residencia Estudiantil -Modelo de Servicio Educativo Secundaria en Alternancia -Modelo de Servicio Educativo Secundaria Tutorial

Fase analítica	Características	Productos	Acciones de la Política EI y EIB
	<ul style="list-style-type: none"> - El Ministerio de Educación es el principal actor encargado de desarrollar los planes, lineamientos y modelos de servicios educativos correspondientes de manera general y para su implementación a nivel local. - Dichos documentos desarrollados son validados por las regiones. - Considerando la gestión descentralizada de la educación, son responsables de su implementación en los niveles regionales y locales, las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local. - Para la implementación de la Política EI y EIB, en principio se focalizaron regiones, considerándose su ampliación para el presente año. - Sin embargo, a partir de la percepción de un actor local, como es la ONG CEDET, hay un sentir de acciones poco coordinadas, y que si se dan son más por iniciativas locales que por interés desde el nivel central. Dicha problemática se acentúa en el ámbito rural, y en el nivel de secundaria. - También desde la percepción de actores locales de la región Ayacucho, reconocen que, si bien hay avances en la región, reconocen que hay un déficit de docentes en EIB, la falta de promoción de las lenguas originarias, así como la implementación de las ordenanzas municipales concernientes a la EIB. 	Actos formales de implementación	<ul style="list-style-type: none"> -Sistemas de información para la toma de decisiones en favor de los estudiantes de los pueblos originarios -Espacios de participación -Elaboración de materiales educativos -Formación inicial de docentes de Educación Intercultural Bilingüe -Formación de docentes en servicio -Fortalecimiento de capacidades -Becas -Coordinaciones efectuadas entre grupos de trabajo Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura -Implementación del enfoque intercultural en el Currículo Nacional -Otros en Educación intercultural para Todos y Todas (EIT).

Fuente: Elaboración propia

Se identifica la confluencia de diversos actores críticos (públicos como privados) en los tres niveles de gobierno, con sus propias percepciones e interpretaciones para sus acciones en cuanto a la implementación de la mencionada política. Bajo el enfoque *top-down*, podemos decir que los actores asociados al nivel central son los que tienen un mayor conocimiento y comprensión sobre la Política EI y EIB, y en el caso del equipo técnico correspondiente, quienes tienen además de la coordinación y control, la claridad en las acciones en cascada a ser realizadas hacia las regiones hasta llegar

al nivel más local. No obstante, y bajo el enfoque *bottom-up*, opiniones de actores locales indican que este conocimiento y claridad se va perdiendo mientras se aleja de ese centro, como es el caso de lo advertido por CEDET, cuando refiere sobre el desconocimiento de la Política EI y EIB por parte de los docentes, o como cuando señala Guerrero (2018b), refiere que el conocimiento del Currículo Nacional vigente, por parte de docentes y directores, es muy general.

A partir de la información analizada, a nivel local, tomando como referencia los *Diálogos Ciudadanos* en la región de Ayacucho, en el caso de la población indígena, se evidencia los avances en cuanto a la implementación de la Política EI y EIB, en coordinaciones con el MINEDU, a través de su equipo técnico y con la participación de otros actores locales (gobierno regional, gobierno local, UGEL, DRE, etc.). Caso contrario, a lo manifestado por CEDET, que considera la poca voluntad política de actores locales como el gobierno regional y local, así como, desde su percepción, el poco involucramiento desde el nivel central. Considerando ambos puntos de vista, y si lo vemos a gran escala, en los planes y acciones efectuadas para ambas poblaciones, se evidencia que, en efecto, la mayoría de ellas ha estado orientada a las poblaciones indígenas u originarias, y en menor medida a la población afroperuana (una vez más, sin dejar de reconocer las acciones en las que se ha ido avanzando). En tal sentido, se recomienda visibilizar las acciones efectuadas para las poblaciones indígenas y afroperuana, con mayor énfasis en esta última. En esa línea, proponer el diseño de un plan de educación intercultural específico para la población afroperuana.

De los productos asociados a la implementación de la Política EI y EIB, se cuenta con el Plan EIB al 2021, instrumento de gestión que ha permitido fijar un horizonte temporal y espacial de las acciones dirigidas a la población beneficiarias, así como la asignación de los recursos correspondientes. En esa línea, se cuenta actualmente con el Modelo de Servicio Educativo en Educación Intercultural Bilingüe, el mismo que considera para su atención a los estudiantes de la Educación Básica Regular (y que, por tanto, incluye al nivel educativo de secundaria), pertenecientes a pueblos indígenas u originarios. Se resalta de este modelo, además de la consideración del enfoque intercultural, los escenarios, principalmente rurales, que se ha identificado para su implementación en la II.EE EIB. Cabe indicar, que la dirección de línea que lidera el proceso de implementación de dicho modelo es la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (DEIB).

Asimismo, se identificaron otros tres modelos de servicio educativo, como es el énfasis del presente trabajo, para el nivel educativo de secundaria en el ámbito rural, cuya implementación progresiva está a cargo de la Dirección de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (DISER). Estos tres modelos de servicios educativos que son, Secundaria con Residencia Estudiantil, Secundaria en Alternancia y Secundaria tutorial, tiene todo en común que, en sus diseños, el enfoque intercultural está presente, así como en la propuesta pedagógica que consideran se indica que las enseñanzas deben responder con pertinencia al contexto sociocultural y las necesidades específicas de los y las estudiantes de dicho nivel educativo. Asimismo, los actores socioeducativos (docentes, directores, coordinadores, personal de bienestar, etc.), que forman parte de la implementación de dichos modelos, tienen en general dentro de sus funciones, generar las condiciones adecuadas para una convivencia escolar entre los y las estudiantes, por lo que, en suma, podemos decir que los diseños de estos modelos promueven una educación intercultural. Sin embargo, como es propio de la implementación, que no necesariamente le corresponde a un buen diseño, se refleja en la realidad de las IIEE es las que interviene dichos modelos, la necesidad de propuestas interculturales más claras, mayor capacitación hacia los docentes en el uso de instrumentos pedagógicos propios de dichos modelos, asimismo, se advierte de las limitaciones que representa la implementación de dichos servicios educativos bajo en modelo en cascada (*top-down*), finalmente, otra de las dificultades que se señalan es el desconocimiento de dichos modelos por parte de instancias como la Dirección Regional de Educación y la Unidad de Gestión Educativa Local. Ello nos conlleva a pensar que, si dichos actores críticos no conocen sobre los modelos educativos que se vienen implementado, este proceso se verá obstaculizado por el poco o nulo involucramiento de los mismo, por lo que se recomienda continuar con el fortalecimiento de dichas instancias, a través de acciones de sensibilización, resaltando la importancia de su rol, en el marco de una gestión educativa descentralizada.

Finalmente, en cuanto a los actos de implementación que se han efectuado, en el marco de la Política EI y EIB, se destacan los avances al respecto, y que, en suma, podemos decir están contribuyendo al logro de los objetivos. Sin embargo, como ya fuera señalado, es preciso advertir que estos actos principalmente han tenido como foco la EBI, y por tanto las acciones específicas hacia la población afroperuana no se

distinguen con claridad, pese a la aprobación de documentos que orientan el tratamiento del enfoque intercultural. Por ello, es recomendable que se efectúen más acciones hacia esta población, por ejemplo, y como viene coordinando el Ministerio de Cultura, la asignación de cuotas específicas para la población afroperuana, en becas universitarias o a institutos de educación superior.

De igual forma, en relación a los actos de implementación y los niveles educativos, aun cuando se ha tenido las limitaciones en cuanto a la información, podemos identificar que en general, estas acciones han estado orientadas a los niveles educativos de inicial y primaria. Por ejemplo, acompañamiento pedagógico EIB a través del Soporte Pedagógico Intercultural, está dirigida a directores, docentes y promotores de II.EE EIB organizadas en Redes Educativas Rurales para los niveles de inicial y primaria. Al respecto, se identifica que dicha estrategia no tiene en consideración el nivel de secundaria EIB y ello, podría tener como causa, lo señalado en el diagnóstico del Plan EIB al 2021, pues se indicó no contar con los datos de atención del servicio EIB a estudiantes del nivel secundaria, y que estaban en proceso de identificación. Resulta necesario culminar con la identificación de estudiantes de secundaria que reciben el servicio EIB, a fin de poder incorporarlos/as como población focalizada dentro de dicha estrategia, y también para identificar la demanda de docentes en EIB para dicho nivel educativo. En esa línea, se recomienda también la generación de un sistema de información, que permita desagregar información en el sector educativo considerando las variables de grupo étnico, ámbito (rural, urbano), nivel educativo, servicio educativo, entre otras, y ello contribuya a la toma de decisiones más específicas.

En el caso de los recursos educativos que se encuentran disponibles en la página web PERÚEDUCA (contenidos pertinentes), de la revisión aleatoria, se pudo ver que su elaboración estaba orientada, principalmente, para el nivel educativo de primaria, y de inicial. Por ello, resulta importante, considerar la elaboración de recursos educativos para los y las estudiantes del nivel de secundaria, cuyos contenidos sean pertinentes a su realidad sociocultural y lingüística (indígenas, afroperuanos, ámbito rural, ámbito urbano, etc.).

Bibliografía

Abarca, G., 2015. *Educación Intercultural Bilingüe: Educación y diversidad*, Santiago de Chile: UNESCO.

Aguilar, L., 1992. Estudio introductorio. En: L. Aguilar, ed. *La hechura de las políticas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-84.

Aguilar, L., 2007. Estudio introductorio. En: L. Aguilar, ed. *La implementación de las políticas*. 3° ed. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-92.

Balarin, M. & Escudero, A., 2018. *Evaluación del diseño e implementación del Soporte Pedagógico Intercultural del Ministerio de Educación del Perú*, Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Bellei, C., 2013. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*, Santiago de Chile: UNESCO Santiago- Oficina Regional de Educación para América Latina.

Burga, E., 2016. La Política de Educación Intercultural Bilingüe: avances y retos pendientes. *TAREA*, Issue 91, pp. 16-21.

Casanova, A., 2005. La interculturalidad como factor de calidad en la escuela. En: E. Soriano, ed. *La interculturalidad como factor de calidad educativa*. Madrid: La Muralla, pp. 19-41.

CEDET, Plan Intercional y UNICEF, 2013. *¡Aquí estamos! niñas, niños y adolescentes afroperuanos*. Lima: CEDET, Plan Internacional y UNICEF.

CEPAL, 2006. *Panorama Social de América Latina 2006*, Santiago de Chile: CEPAL.

Corbetta, S., Bonetti, C., Bustamante, F. & Vergara, A., 2018. *Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos. Avances y desafíos*, Santiago de Chile: CEPAL.

Cuenca, R. y otros, 2017. *La calidad y equidad de la educación secundaria en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Fundación Quantitas, 2016. *Los aprendizajes de los estudiantes en las escuelas rurales. Nivel primario y secundario.*, Buenos Aires: Ministerio de Educación.

García Canclini, N., 2004. *Diferentes, Desiguales y Desconectados. Mapas de la Interculturalidad*. Barcelona: Gedisa.

Guerrero, G., 2018a. *Evaluación del diseño e implementación de las formas de atención diversificada en el nivel de educación secundaria de la educación básica regular en el ámbito rural (FAD)*, Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Guerrero, G., 2018b. *Estudio sobre la implementación del Currículo Nacional en Instituciones Educativas Públicas*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Harris, M., 2003. *Antropología Cultural*. Madrid: Alianza Editorial.

Hernández Sampieri, R., Fernández, C. & Baptista, M., 2010. *Metodología de la investigación*. 5° ed. ed. México D.F.: McGrawHill.

Herrero López, R., 2014. La implementación de las políticas públicas. En: G. Pastor Albaladejo, ed. *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 83-100.

Iztcovich, G., 2010. *Contextos rurales: continuidades y rupturas en el acceso a la educación*, Buenos Aires: Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL).

Lázaro, B. & Obregon, I., 2009. *Guía práctica 4. Evaluación de la implementación*, Barcelona: Iválua.

López Sánchez, E., 2014. La formulación de las políticas públicas. En: G. Pastor Albaladejo, ed. *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 67-82.

Méndez, M., 2005. Contradicción, complementariedad e hibridación en las relaciones entre lo rural y lo urbano. En: H. Ávila, ed. *Lo urbano-rural ¿nuevas expresiones territoriales?*. Cuernavaca, Morelos: CLACSO.

Meny, I. & Thoenig, J., 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Ministerio de Cultura, 2012. *Lineamiento de Política Cultural 2013-2016*, Lima: Ministerio de Cultura.

Ministerio de Cultura, 2015. *Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural*, Lima: Ministerio de Cultura.

Ministerio de Cultura, 2016. *Decreto Supremo N°003-2016-MC que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana 2016-2020*, s.l.: s.n.

Ministerio de Cultura, 2019. *Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios*. [En línea]

Available at: <http://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas>
[Último acceso: 22 junio 2019].

Ministerio de Cultura, 2019. *Resultados Censos Nacionales 2017*, s.l.: s.n.

Ministerio de Economía y Finanzas, 2019. *Matriz lógica del Programa Presupuestal 0090 Logros de aprendizaje de estudiantes de la Educación Básica Regular*. [En línea]
Available at:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/prog_presupuestal/articulado/articulado_0090_2019.pdf

[Último acceso: 22 junio 2019].

Ministerio de Educación, 2015. *Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación*, s.l.: s.n.

Ministerio de Educación, 2016a. *Resolución Ministerial N°629-2016-MINEDU que aprueba el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021*, s.l.: s.n.

Ministerio de Educación, 2016b. *Resolución de Secretaría General N°040-2016-MINEDU que aprueba los lineamientos que regulan las formas de atención diversificada en el nivel de secundaria de la educación básica regular en el ámbito rural*, s.l.: s.n.

Ministerio de Educación, 2016c. *Resolución de Secretaría General N°008-2016-MINEDU que aprueba la Norma Técnica que establece disposiciones para el Acompañamiento Pedagógico en la Educación Básica*, s.l.: s.n.

Ministerio de Educación, 2017. *Resolución Ministerial N° 732-2017-MINEDU que crea el Modelo de Servicio Educativo Secundaria con Residencia Estudiantil en el ámbito rural*, s.l.: s.n.

Ministerio de Educación, 2018a. *Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe*, Lima: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación, 2018b. *Resolución Ministerial N° 519-2018-MINEDU que crea el Modelo de Servicio Educativo Educación Intercultural Bilingüe*, s.l.: s.n.

Ministerio de Educación, 2018c. *Resolución Ministerial N° 518-2018-MINEDU que crea el Modelo de Servicio Educativo Secundaria en Alternancia*, s.l.: s.n.

Ministerio de Educación, 2019a. *Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE)*. [En línea]

Available at: <http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias2016>

[Último acceso: 14 abril 2019].

Ministerio de Educación, 2019b. *Oficina de Medición de Calidad de los Aprendizajes*. [En línea]

Available at: <http://umc.minedu.gob.pe/>

[Último acceso: 22 abril 2019].

Ministerio de Educación, 2019c. *Resolución Ministerial N° 072-2019-MINEDU que crea el Modelo de Servicio Educativo Secundaria Tutorial en el ámbito rural de la Educación Básica Regular*, s.l.: s.n.

Ministerio de Educación, 2019d. *PerúEduca. Sistema digital para el aprendizaje*. [En línea]

Available at: <http://www.perueduca.pe/>
[Último acceso: 20 junio 2019].

Parsons, W., 2007. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría la práctica del análisis de las políticas públicas*. México D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Pastor Albaladejo, G., 2014. Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas. En: G. P. Albaladejo, ed. *Teoría y práctica de las Políticas Públicas*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 17-45.

Pérez, E., 2000. Hacia una nueva visión de los rural. En: N. Giarracca, ed. *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 12-23.

Quijano, A., 2000. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En: *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 201-246.

Raczynski, D. & Román, M., 2014. Evaluación de la Educación Rural. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 7(3), pp. 9-14.

Rivas, A. & Scasso, M., 2017. *¿Qué países mejoraron la calidad educativa? América Latina en las evaluaciones de aprendizajes, Documento de Trabajo 161*, Buenos Aires: CIPPEC.

Román, M., 2013. Factores asociados al abandono y la deserción escolar en América Latina: Una mirada en conjunto. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 11(2), pp. 33-59.

Soriano, E., 2005. *La interculturalidad como factor de calidad educativa*. Madrid: La Muralla.

Subirats, J., 1992. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. & Varone, F., 2012. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

TAREA y GRADE, 2017. *Diálogos ciudadanos 2016. Por una educación intercultural bilingüe en Ayacucho*, Lima: TAREA y GRADE.

Tébar, P., 2006. *La gestión de los centros educativos. Una propuesta intercultural*. Madrid: Los libros de la Catarata.

UNESCO, 2006. *Directrices de la UNESCO sobre la educación intercultural*, Paris: UNESCO.

Walsh, C., 2005a. Interculturalidad, conocimiento y decolonialidad. *Signo y Pensamiento*, 24(46), pp. 39-50.

Walsh, C., 2005b. *La interculturalidad en la educación*. Lima: Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural.

Walsh, C., 2006. Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamiento otro desde la diferencia colonial. En: W. Mignolo, ed. *Interculturalidad, descolonización del estado y del conocimiento*. Buenos Aires: Del Signo, pp. 21-70.

Leyes

Ley N° 29565 “Ley de creación del Ministerio de Cultura”

Ley N° 28044 “Ley General de la Educación”

Ley N° 30879 “Ley de Presupuesto del sector público para el año fiscal 2019”

Anexos

Anexo 1. Cuestionario dirigido al Centro de Desarrollo Étnico (CEDET)

1. ¿Conoce a fondo la Política de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe?
2. Desde su rol como ONG, ¿De qué manera apoya o efectúa el proceso de implementación de la referida política?
3. ¿Cuáles son las principales dificultades identificadas en el proceso de implementación en general? ¿y en particular en la secundaria zona rural?
4. ¿Qué aspectos positivos destaca de la implementación de la política de educación intercultural? ¿y en las zonas rurales?
5. Desde su rol, ¿Qué propuestas de mejora propondría para la mejora de la implementación de la Política de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe? ¿y en las zonas rurales?

Anexo 2. Listado de gráficos

Gráfico 1. Actores públicos y privados	42
Gráfico 2. El triángulo de base de los actores de una política pública	43
Gráfico 3. Productos y variables de la fase de implementación	45
Gráfico 4. Antecedentes de la Política EI y EIB	52
Gráfico 5. Educación Intercultural para todos y todas y Educación Intercultural Bilingüe	56
Gráfico 6. El tratamiento del enfoque intercultural en el Currículo Nacional	59
Gráfico 7. Desarrollo de la teoría del cambio de la Política EI y EIB	66
Gráfico 8. Ruta de implementación de la Política EI y EIB	68
Gráfico 9. Identificación de actores críticos	69
Gráfico 10. Direcciones clave en la implementación de la Política EI y EIB	72
Gráfico 11. Actores público y privados de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe	74
Gráfico 12. El triángulo de base de los actores en la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe	75
Gráfico 13. Actores que intervienen en el Soporte Pedagógico Intercultural	97
Gráfico 14. Resumen de los planes de acción y actos de implementación a partir del análisis de la Política EI y EIB	118