

## **Aprendizaje y difusión de políticas en contextos de debilidad institucional. La educación intercultural bilingüe (EIB) en la región de Ucayali, Perú.**

Jessica Bensa<sup>1</sup>

*En ésta ponencia se presenta un análisis y algunas hipótesis sobre el desarrollo de la política de educación intercultural bilingüe (EIB) en Ucayali<sup>2</sup> entre 2005 y 2014 formuladas a partir de una investigación en curso. Para ello se emplea el enfoque de las coaliciones promotoras o Advocay Coalition Framework (ACF) de Sabatier y Jenkins-Smith (1999, 2007) y se plantean algunas hipótesis acerca del papel de las ideas y creencias o preferencias de políticas en la conformación de coaliciones promotoras de ésta política pública en un contexto multinivel como el de la descentralización peruana, caracterizada además por niveles altos de fragmentación en el funcionamiento del Estado y debilidad institucional. En una primera parte se presenta el enfoque teórico de la ACF y se discute su utilidad para el estudio de la política de EIB en Ucayali en el período señalado, posteriormente se presentan los antecedentes de la política y sus desarrollos tanto desde el Estado como desde las organizaciones indígenas, en tercer lugar se analiza y plantea algunas hipótesis sobre el desarrollo de la EIB en la región Ucayali en el período estudiado, señalando la importancia de las coaliciones promotoras que la impulsan y su papel en el aprendizaje, difusión y sostenibilidad de la política en un contexto de debilidad institucional y de un proceso de descentralización que aún manifiesta limitaciones importantes.*

### **1. El enfoque de la coalición promotora o Advocay Coalition Framework (ACF) y su utilidad para el caso estudiado.**

El enfoque de la Coalición promotora es un modelo para el análisis del “*policy Process*” o proceso político desarrollado inicialmente por Sabatier y Jenkins Smith (1988) que busca explicar el cambio en las políticas públicas. Se distingue de otros enfoques porque otorga un papel central a las ideas, definiendo a las políticas públicas como sistemas de creencias que toman forma a partir de un subsistema específico de políticas en un ámbito funcional y territorial dado. (Gómez: 2012) que además suele contemplar un carácter multinivel considerando diversas arenas y niveles de gobierno.

---

<sup>1</sup> Profesora. Pontificia Universidad Católica del Perú. Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca. Doctoranda en Gobierno y Administración Pública. Instituto de

<sup>2</sup> Ucayali es una región de la Amazonía peruana.

Los pilares del enfoque de ACF son: 1) un nivel macro que considera a los subsistemas de políticas como el espacio donde ocurre el *policy process* pero tomando en cuenta que éste a su vez se encuentra afectado por factores que ocurren en el contexto más amplio del sistema político y socioeconómico, 2) un nivel micro que toma en cuenta las creencias y predisposiciones de los individuos y 3) un nivel intermedio o meso conformado por las coaliciones promotoras que agregan a la multiplicidad de actores en un subsistema de políticas. (Sabatier & Weible: 2007).

Para el enfoque de la ACF existe una especialización entre los participantes de cada subsistema de políticas. Un subsistema se caracteriza por una dimensión sustantiva y funcional y otra territorial. El conjunto de participantes incluye no solamente a los tomadores de decisiones funcionarios públicos y grupos de interés sino también a los expertos, académicos, tecnócratas, consultores y periodistas especializados en esa área de políticas. El enfoque asume que los participantes de un subsistema comparten creencias o ideas lo que los motiva a trasladarlas a las políticas públicas, pero además la información y el conocimiento científico pueden contribuir a modificar las creencias o ideas de los participantes en las políticas por lo que los expertos y académicos tienen un papel central en el *policy process*. (Matti: 2013, Martinon: 2007). En ese sentido el enfoque de la ACF se interesa por el cambio ocurrido en las políticas en períodos de por lo menos diez años, pues asume que las creencias de los participantes son estables durante dicho período y dificultan cambios mayores, a su vez distingue entre los subsistemas de políticas maduros y los nacientes.

Uno de los temas clave del enfoque de la ACF es la adecuada identificación de los subsistemas, para lo cual la regla es centrarse en el ámbito sustantivo y geográfico de las estructuras donde ocurre la interacción. La mayor parte del *policy making* o elaboración de políticas ocurre al interior de subsistemas políticos e involucra negociación entre especialistas. El comportamiento de los participantes al interior de un subsistema se ve afectado por dos factores exógenos, uno estable y otro dinámico: entre los segundos se cuentan la distribución básica de los

recursos naturales, valores y estructuras socioculturales fundamentales, la estructura básica constitucional. Estos factores raramente cambian pero establecen los recursos y limitaciones al interior de los cuales los actores de los subsistemas operan. Los factores externos dinámicos incluyen cambios en las condiciones socioeconómicas, cambios en la coalición gobernante y las decisiones políticas de otros subsistemas. Esto afecta también el comportamiento de los actores de los subsistemas pero su capacidad de cambiar substancialmente en períodos de una década o más los convierte en factores críticos para afectar cambios de políticas mayores. El cambio en uno de estos factores dinámicos es una condición necesaria para un cambio en las políticas (Sabatier & Weible: 2007).

Junto con la adecuada definición de los subsistemas de políticas el enfoque de la ACF otorga un papel central a los individuos y sus sistemas de creencias lo que lo diferencia de los modelos de *rational choice* que han sido predominantes en nuestro país en los cuales se asume que los actores están motivados por intereses calculados racionalmente. El ACF se concentra por el contrario en estudiar empíricamente las creencias normativas y su papel en el *policy process* subrayando la dificultad para cambiar las creencias normativas más profundas y la tendencia de los actores a relacionarse con el mundo a partir de estos filtros compuestos por creencias preexistentes. Por ello normalmente los participantes de una coalición promotora al interior de un subsistema de políticas tienden a filtrar la información recibida para reforzar sus creencias y demonizar las creencias de sus oponentes o de otras coaliciones en competencia con ellos.

Así, el modelo de ACF se basa en la literatura sobre sistemas de creencias de autores como Putnam (1979) o Peflley & Hurwitz (1985) para conceptualizar una estructura jerárquica de tres niveles: un nivel más profundo donde se encuentran los núcleos de creencias profundas (*deep core beliefs*) que se extienden sobre la mayoría de los subsistemas de políticas y que involucran supuestos profundos sobre la naturaleza humana, la prioridad de valores fundamentales como la libertad e igualdad,

la prioridad relativa del bienestar, el papel del gobierno, la relación entre mercado y Estado, o sobre quienes deberían participar del proceso de *policy making*. La ubicación en la división general entre izquierda y derecha por ejemplo opera en este plano que se entiende como resultado de los procesos de socialización de la gente (Sabatier & Weible : 2007).

En el siguiente nivel se encuentran los núcleos de creencias sobre las políticas, que resultan de las aplicaciones de los núcleos de creencias profundas (*deep core beliefs*) en un subsistema de políticas. Éstos núcleos de creencias de políticas han sido definidos por Sabater y Jenkins-Smith (1999) a partir de varios componentes que por ejemplo incluyen la priorización de los diferentes valores vinculados a las políticas como: ¿el bienestar de quien cuenta?, la autoridad relativa de los gobiernos y mercados, los roles de los ciudadanos, las burocracias, los políticos y la relativa seriedad y causalidad de los problemas públicos en el subsistema en su conjunto (Sabatier & Weible : 2007).

La idea es que los participantes de un subsistema suelen realizar esfuerzos para traducir algunos de sus sistemas de creencias más profundos en las políticas desarrollando de esa manera lo que se denomina los núcleos de creencias sobre las políticas (*policy core beliefs*) que también se encuentran menos expuestas a cambios porque se refieren a elecciones políticas fundamentales. La identificación de éstas creencias sobre políticas a partir de su operacionalización identificando por lo menos dos o tres grupos de éstos núcleos permitirá identificar a las coaliciones de actores que se encuentran presentes en los subsistemas de política, siendo el caso de que al interior de un subsistema es posible que existan por lo menos tres coaliciones diferentes. Éstas diferencias entre coaliciones promotoras al interior de los subsistemas de políticas se denominan "*policy core policy preferences*" y son definidas como creencias que se encuentran en todo un subsistema de políticas, que sobresalen y que han sido una fuente de clivajes por mucho tiempo. Es decir, son creencias normativas que proyectan una imagen sobre cómo el subsistema de políticas debería ser, proveen visiones orientativas para las conductas estratégicas de la coalición

o coaliciones, ayudan a unificar a los aliados y dividir a los oponentes. Las *policy core policy preferences* son pues el pegamento que mantiene a las coaliciones de políticas unidas (Sabatier & Weible: 2007).

Finalmente cuando los núcleos de preferencias sobre políticas se traducen en creencias secundarias se manifiestan en preferencias sobre políticas y dejan de ser nucleares, apareciendo más bien vinculados a determinados instrumentos o propuestas relacionadas a determinado territorio o subcomponente del subsistema de políticas. Las creencias secundarias son relativamente reducidas en su alcance pues no llegan a abarcar a un subsistema completo y se refieren a normativas, reglas, aplicaciones del presupuesto al interior de un programa en algún lugar específico, las definiciones sobre la seriedad o causas de algún problema en un caso particular, guías acerca de la participación pública, etc. El cambio en éste nivel es más fácil porque requiere menos evidencia y acuerdos entre los actores del subsistema (Sabatier & Weible : 2007).

En ese sentido para el enfoque de la ACF las actitudes y creencias de los *stakeholders* públicos y privados dan forma a redes informales o coaliciones promotoras de políticas. El proceso de *policymaking* se estructura en parte por éstas redes de participantes que son clave para las políticas y que intentarán trasladar componentes de su sistema de creencias a las políticas públicas antes de que sus oponentes lo hagan. Para lograrlo deben establecer alianzas, compartir recursos y desarrollar estrategias complementarias, la disposición a la cooperación se verá estimulada por el miedo a que sus oponentes u otras coaliciones con sistemas de valores diferentes introduzcan políticas basadas en un sistema

Los participantes de un subsistema de políticas buscarán aliados entre la gente que comparte las mismas creencias sobre las políticas (*policy core beliefs*) ya sean parlamentarios, burócratas de diferentes niveles de gobierno, grupos de interés, líderes sociales, jueces, investigadores e intelectuales. Cuando en este proceso se alcanza un nivel de coordinación relevante entonces se habrá formado una coalición promotora. Por

coordinación en este enfoque se entiende la existencia de algún nivel de trabajo compartido para alcanzar objetivos de políticas similares. Las coaliciones promotoras serían pues la herramienta más exitosa para agregar el comportamiento de cientos de organizaciones e individuos involucrados en un subsistema de políticas durante períodos de una década o más. (Sabatier & Weible : 2007).

Como hemos mencionado este enfoque se diferencia de los modelos de *rational choice* y por tanto plantea tres razones para superar el problema de los *free-riders* en las coaliciones promotoras: primero los costos de transacción de participar en una coalición promotora son bajos en comparación con la participación en otros tipos de conductas colectivas debido a las creencias compartidas, la confianza y el deseo de distribuir los costos con justicia. En segundo lugar los beneficios percibidos de participar en una coalición promotora se ven exacerbados especialmente cuando se considera la posibilidad de que otras coaliciones con sistemas de valores diferentes impongan sus valores en las políticas públicas. En tercer lugar el nivel de coordinación al interior de una coalición política varía en un continuum que va de una cooperación fuerte a otra débil. La coordinación de baja intensidad tiene costos más bajos y reduce el riesgo de *free-riders*. Puede ser una estrategia importante para coaliciones donde las membresías organizacionales enfrentan impedimentos legales que limitan las alianzas formales. (Sabatier & Weible: 2007).

Finalmente el enfoque de la ACF establece una relación entre las creencias y el cambio en las políticas públicas sobre la base del concepto del aprendizaje orientado a las políticas (*policy oriented learning*) y el papel de las perturbaciones externas. Uno de los antecedentes del cambio en las políticas es pues la existencia de un cierto grado de creencia en el cambio o en la necesidad de cambio en ciertos participantes de la coalición o el reemplazo de una coalición dominante por una coalición minoritaria. Los autores distinguen por tanto entre el cambio mayor en las políticas que implicaría cambios en el núcleo de las creencias sobre políticas y el cambio

menor que involucraría cambios en las creencias secundarias (Sabatier & Weible : 2007).

El aprendizaje orientado a las políticas se define como un cambio duradero de pensamiento o intenciones de conducta que resultan de la experiencia o el acceso a nueva información y que se refieren a la revisión de los objetivos de las políticas. La capacidad de este tipo de aprendizaje para llevar cambios de creencias y políticas depende del nivel del sistema de creencias: los núcleos profundos de creencias y los núcleos de creencias sobre políticas son más normativos y son muy resistentes al cambio en respuesta a nuevas informaciones, pero las creencias secundarias son más susceptibles de experimentar este tipo de aprendizajes porque son más reducidas en su alcance, requieren menos evidencia y un cambio de creencias que involucra a menor cantidad de individuos. De otra parte el cambio también puede verse impulsado como producto de perturbaciones externas, aunque ésta es una condición necesaria pero no suficiente para un cambio mayor en las políticas al interior de un subsistema. Entre estas perturbaciones se cuentan los cambios socioeconómicos, cambios de régimen, outputs o resultados de otros subsistemas o un desastre que pueden cambiar las agendas, el foco de la atención pública y atraer la atención de los tomadores de decisiones clave. El efecto más importante de uno de estos cambios es la redistribución de recursos para abrir y cerrar arenas al interior de subsistemas de políticas que pueden llevar al reemplazo de una coalición dominante por otra minoritaria y cambiar componentes de los núcleos de creencias de políticas en la coalición promotora dominante (Sabatier & Weible : 2007).

### **La utilidad del enfoque de la coalición promotora (ACF) para el estudio de la difusión y aprendizaje de políticas en el caso de la EIB en Ucayali entre 2005 y 2015.**

En el campo de las políticas públicas existen aún pocos estudios que empleen el enfoque de las coaliciones promotoras en Latinoamérica y para el caso de Perú aún no ha sido utilizado, pues los estudios sobre políticas

públicas han tendido a centrarse en enfoques de “*rational choice*” o elección racional donde se explican las políticas a partir de ventanas de oportunidad y del papel de emprendedores o empresarios de política, o también los enfoques técnicos elaborados por funcionarios o consultores que suelen incluir diagnósticos y una serie de recomendaciones. En el caso de las políticas interculturales los estudios han empleado enfoques normativos basados en derechos o centrados en aspectos clave como la equidad, la construcción de ciudadanía o la mejora de las relaciones entre sociedad y Estado.

Todos estos enfoques son válidos y útiles para el estudio de las políticas públicas, sin embargo es probable que no se esté prestando atención a otros factores clave que influyen sobre los procesos de aprendizaje y cambio en las políticas públicas y que las dotan de coherencia y sostenibilidad a pesar de la fragilidad institucional y las dificultades de articulación intergubernamental e intragubernamental del Estado peruano en sus tres niveles de gobierno.

En ese sentido el enfoque de la ACF puede aportar elementos complementarios para la comprensión del *policy process* centrando la atención en factores que hasta el momento no han sido tomados en cuenta desde la ciencia política, como por ejemplo la existencia de núcleos de creencias compartidas sobre determinadas políticas públicas y el papel articulador de las preferencias sobre las políticas en determinados subsistemas. Ésta nueva mirada podría dar luces sobre el aprendizaje y el cambio, pero también sobre aquellos elementos más profundos que dotan de sostenibilidad a las políticas públicas en contextos como el peruano caracterizados por una débil institucionalidad y una alta fragmentación pero donde las políticas son impulsadas por coaliciones de individuos situados en posiciones estratégicas del Estado, la sociedad o la cooperación internacional y que comparten núcleos de creencias o preferencias de políticas que facilitan la coordinación y el aprendizaje, muchas veces siguiendo lógicas multinivel donde se evidencia la influencia desde las regiones hacia el centro.

La evolución de la política de educación intercultural bilingüe entre el 2005 y el 2015 en Ucayali parece ser uno de estos casos en que es posible identificar elementos para fundamentar la existencia de creencias y preferencias compartidas por coaliciones de actores al interior de un subsistema de políticas que incluye diversas arenas de actuación como la del Ministerio de Educación, los gobiernos regionales, las organizaciones indígenas, la cooperación internacional, la academia, los actores presentes en la CNE, o los tecnócratas y funcionarios entre otros, y que impulsa el cambio, el aprendizaje, la difusión y la sostenibilidad de las políticas a pesar de algunos factores externos del contexto político.

## **2. La Educación bilingüe: los antecedentes de la política de Educación Intercultural Bilingüe en el Perú.**

### **Las primeras acciones del Estado.**

Paradójicamente el impulso estatal a las políticas de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas en la educación estuvo marcado en su inicio por dos hitos importantes ocurridos en un gobierno dictatorial y otro autoritario, si bien con importantes avances en la etapa democrática entre los años 1985-1990 donde los derechos reconocidos por la dictadura se constitucionalizaron y se avanzó por primera vez en el desarrollo de un enfoque intercultural.

Las primeras políticas se remontan al gobierno militar de Velasco, cuando en 1972 en el contexto de la reforma educativa (DL N° 19326) se aprobó la Política Nacional de Educación Bilingüe (PNEB) en la cual se manifiesta la necesidad de considerar las diversas lenguas del país como medios de expresión, cultura y desarrollo. Éste reconocimiento tuvo lugar bajo un enfoque sólo de bilingüismo y con una visión transicional de la educación en lenguas originarias, entendiéndola como lengua instrumental para la educación en el nivel básico (cuatro primeros años de primaria). Sin embargo constituyó un hito importante al ser la primera vez que el Estado

reconoció el carácter multilingüe del país o asociándolo además al derecho a la educación de los pueblos indígenas (Defensoría del Pueblo: 2011).

En este contexto, se reconoció al quechua como lengua oficial en el año 1975 (DL N° 21156). Además en esta etapa se creó la Ley de Comunidades Nativas (Ley 20653), que constituyó la primera intervención regulativa del Estado en la Amazonia y dio un marco a los movimientos políticos que se desarrollarían en las décadas de 1979 y 1980. Puede decirse que la política promovida por el gobierno velasquista con esta ley y la formación de un grupo de maestros bilingües asociados al Instituto Lingüístico de Verano (ILV) (entidad con un enfoque evangelizador que se instala en Loreto) permitieron el surgimiento de una élite indígena capaz de promover la creación de organizaciones étnicas con carácter político.

Con la transición a la democracia, la Constitución Política del Perú de 1979 señaló la obligación del Estado de promover el estudio y conocimiento de las lenguas aborígenes y garantizó el derecho de las comunidades nativas a recibir educación primaria en su propio idioma o lengua. Constitucionalizando estos derechos que habían sido reconocidos durante la dictadura pero manteniendo el enfoque transicional y el énfasis en el bilingüismo, sin mayor referencia a la diversidad cultural lo que quedaba reforzado en lo dispuesto por la Ley General de Educación de 1982 (Ley 23384, art. 40) (Defensoría del Pueblo : 2011, p.p. 74-77).

Entre 1985 y 1990 se inició una nueva etapa donde una serie de desarrollos normativos permitieron el avance de este derecho y el reconocimiento de la EIB. En 1985 se oficializó los alfabetos quechua y aymara (RM 1218-85-ED), en 1987 se creó la Dirección de Educación Bilingüe en el Ministerio de Educación y en 1989 se promulgó la política de Educación Bilingüe Intercultural (PEBI) en la que por primera vez se incorporó el componente intercultural en la educación, aunque con la limitación de que se contemplaba una interculturalidad de una sola vía, dirigida a quienes no eran castellano hablantes (Defensoría del Pueblo: 2011, p. 77).

Ya en el gobierno de Fujimori en 1991, se promulgó la Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural que representó un avance en tanto no se la concibe como únicamente dirigida a los pueblos indígenas y se la entiende por tanto como principio aplicable a todo el sistema educativo nacional bajo un enfoque de mantenimiento. Sin embargo un año después la Dirección de Educación Bilingüe se desactivó para colocar el énfasis en la implementación de una reforma educativa propuesta por el Banco Mundial que se centraba en tres líneas: distribución de materiales educativos, capacitación docente y descentralización educativa, la última de las cuáles sólo se implementó después de la transición a la democracia. (Defensoría del Pueblo : 2011 pp. 31-32).

La Constitución Política del Perú de 1993 estableció sin embargo la obligación del Estado de fomentar la educación bilingüe e intercultural según las características de los pueblos indígenas, la cual debía preservar las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. El derecho a la educación quedó establecido pues en la Constitución de la siguiente manera: acceso a una educación adecuada (art. 16), libertad de enseñanza (art. 13), libre elección del centro docente (art. 13), respeto por la libertad de conciencia de los estudiantes (art. 14), respeto por la identidad de los educandos así como un buen trato psicológico y físico (art 15.), la libertad de cátedra (art 18.) y la libertad de creación de centros docentes y universidades (at. 17 y 18), lo cual según la Defensoría del Pueblo se “establece la obligación del Estado de brindar al educando una formación adecuada con la finalidad de lograr el desarrollo integral de la persona humana sobre la base del respeto por su identidad cultural” (Defensoría el Pueblo : 2011, p. 32).

Durante el fujimorismo además se impulsó un proceso de apertura comercial que de alguna manera obligó al Perú a reconocer o ratificar tratados como el Convenio 169 de la Organización del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales. En ese contexto y por presión de los movimientos indígenas en 1996 se reabrió la Unidad de Educación Bilingüe

Intercultural (UNEBI), dependiente de la Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria, cuya principal labor consistió en la traducción de los contenidos del currículo nacional a las lenguas indígenas y en desarrollar una propuesta sobre tratamiento de las lenguas bajo un enfoque de mantenimiento de la lengua pero que en la práctica no llegó a implementarse (Defensoría del Pueblo : 2011, pp. 79-80).

### **El surgimiento de las organizaciones políticas indígenas: entre la clase social y la identificación étnica.**

El impulso inicial a la educación bilingüe (EB) no ocurre sin embargo sólo desde el Estado nacional sino que tiene su origen y/o antecedentes en los movimientos sociales, los institutos pedagógicos indígenas y el trabajo de las organizaciones religiosas evangelizadoras. La EB fue impulsada por primera vez en nuestro país en la Amazonía, concretamente en Loreto, por el Instituto Lingüístico de Verano (ILV) a partir de la década de 1950 con un enfoque que aunque no era intercultural y manifestaba fuertes trazos de asimilacionismo y castellanización, realizó una labor pionera de recuperación de las lenguas y sobre todo contribuyó al desarrollo de una élite indígena que fue clave para la conformación del movimiento indígena. Ya en la década de 1970 y 1980 el Estado desarrolló una política de promoción de docentes en educación bilingüe, se crearon los institutos pedagógicos y se consolidó el ILV.

En ese contexto en 1969 se fundó el Congreso de Comunidades Amuesha y hacia 1976 el Consejo Aguaruna-Huambisa, que junto con el Frente de Defensa de las Comunidades Nativas Shipibo-Conibo crearon la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva en 1980 (AIDSESP). Posteriormente los conflictos entre los amuesha y aguaruna llevaron a la creación de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP) fundada en 1987 con el apoyo del Consejo Indio Sudamericano (CISA) y el Centro Amazónico de Antropología Aplicada (CAAP). La división entre ambas asociaciones tuvo como base motivos ideológicos pues los aguarunas que dirigían AIDSESP privilegiaban una visión indigenista con poca apertura a

alianzas con sectores no indígenas, mientras que los amuesha tenían una visión más clasista de sus reivindicaciones. (Tubino : 2005) p. 28, Mora : 2004).

Durante el velasquismo surgió una mirada muy crítica de la educación bilingüe por parte de intelectuales vinculados al SINAMOS que promovían una visión de la educación alineada con el posicionamiento de los movimientos indígenas entendiéndolos como actores colectivos portadores de una tendencia de crítica al modelo de desarrollo, ésta visión se va a extender hasta la década de 1990. Pero a su vez había otra posición representada por AIDSESEP como plataforma de lucha por los derechos indígenas, que tiene como una de sus reivindicaciones la EIB. Desde la década de 1990 con la intervención de la cooperación finlandesa se creó FORMABIAP, un programa de Formación de Maestros Bilingües Interculturales de la Amazonía Peruana que comenzó a ganar legitimidad dentro de las comunidades nativas de Loreto. A partir de esta experiencia tomó forma una propuesta surgida desde las regiones (o Departamentos por ese entonces) e impulsada por organizaciones indígenas en alianza con organizaciones no gubernamentales. Paralelamente en Ucayali, la Federación de Comunidades Nativas (FECONAU) creada en 1981 y afiliada a AIDSESEP y la versión descentralizada de AIDSESEP (ORAU) van a impulsar la educación intercultural bilingüe.

### **Los compromisos internacionales del Estado peruano como elemento impulsor de la política y el enfoque de derechos.**

El derecho a la educación intercultural bilingüe ha sido reconocido por el Estado peruano en diversos tratados internacionales como: la Declaración Universal sobre los DDHH, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y especialmente el Convenio 169 de la Organización del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ratificado por Perú en 1993 (RL 26253) y que es vinculante. Este convenio establece que los miembros de los pueblos indígenas tienen derecho a recibir instrucción de calidad en todos los niveles educativos en

condiciones de igualdad con el resto de ciudadanos, incluso les garantiza el derecho a crear sus propias instituciones y medios de educación con el apoyo de los gobiernos. (OIT : 2009).

Además el Convenio 169 aporta criterios para poder definir quienes son los indígenas sujetos de derechos a los que se refiere, distinguiendo entre los criterios objetivos y subjetivos. Los primeros hacen referencia a las características que dichos grupos conservan total o parcialmente, mientras que los subjetivos parten de la autoidentificación y del sentido de pertenencia étnica. De cara a la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) éstos criterios son importantes porque permiten incluir como sujetos de derecho no sólo a quienes conservan la lengua nativa, sino a aquellos que habiendo perdido o dejado de usar su lengua tienen derecho a rescatarla y conservarla, incluyendo también a los niños y niñas que viven en zonas urbanas como consecuencia de la migración. Por tanto según la Defensoría del Pueblo el derecho a la EIB es un derecho individual de los niños y niñas, pero en la medida que dichos individuos constituyen pueblos adquiere una connotación de derecho colectivo (Defensoría del Pueblo : 2011, pp. 23-26, OIT : 2009).

Otro convenio clave es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que reconoce el derecho de las familias y comunidades indígenas a conservar la responsabilidad compartida en la crianza de sus hijos y señala el derecho de los indígenas a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes así como a exigir que la educación se imparta en sus propios idiomas en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. Además declara que los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación (Defensoría del Pueblo : 2011, p. 27).

### **3. Aprendizaje y difusión de políticas en el caso de la EIB en la región de Ucayali entre 2005 y 2015.**

#### **La formulación de una política de EIB desde el Estado central a partir de la transición a la democracia: avances y retrocesos:**

Durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua se creó la Dirección Nacional de Educación Bilingüe (DINEBI) con lo cuál la política adquirió mayor protagonismo, también se constituyó el Comité Consultivo Nacional de la Educación Bilingüe Intercultural que tenía un carácter mixto al incluir expertos indígenas y no indígenas. En el marco el Acuerdo Nacional se elaboró un documento de política nacional de lenguas y culturas en la educación “Lineamientos de política de Educación Bilingüe Intercultural” (RD- 175-2005ED) en el cual se asumía una propuesta intercultural de doble vía y para todos y todas.

En 2002 ya durante el gobierno de Alejandro Toledo se dio un fuerte impulso a la política con la aprobación de la Ley para la Educación bilingüe intercultural en 2002 (Ley 27818) y de una nueva Ley general de Educación N° 28044 (2003). Con ello se incorpora la interculturalidad en los programas educativos nacionales (Trapnell y Neira : 2006). También se creó la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI) y se reincorporó el Consejo Nacional de Educación al Ministerio de Educación como órgano consultivo. El Consejo Nacional de Educación va a tener un papel importante en el impulso de la Educación intercultural bilingüe en el período estudiado en tanto agrupa a buena parte de los *stakeholders* o actores involucrados en el tema de la educación a nivel nacional y regional y constituye una mesa consultiva, donde también se generan propuestas de reforma ejerciendo una labor de “*advocay*” frente al Estado que permite el desarrollo de una masa crítica en materia de EIB. Ya en 2005 se aprobó el Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (RD N° 176-2005-ED) que recuperó lo propuesto por el Programa Nacional de Lenguas y Culturas en la Educación elaborado en 2002 por la DINEBI y que se centraba en

cuatro aspectos: lenguas y comunicación, pedagogía, interculturalidad, gestión y participación social (Defensoría del Pueblo : 2011).

Con el cambio de gobierno en 2006 la DINEBI se convirtió en la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (DEIB) que pasó a depender de la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural (DIGEIBIR) creada en 2007, desde donde se colocó el énfasis en la producción de materiales en forma participativa y en la normalización de alfabetos (Trapnell y Zavala : 2009, Defensoría el Pueblo: 2011, p. 83). El nuevo gobierno impulsó una reforma educativa que entre otros aspectos contemplaba la nota 14 para la admisión en los centros de Estudios Superiores Pedagógicos para la carrera de docencia y priorizaba la calidad de la enseñanza colocando mayor énfasis en los resultados y logros educativos que en los derechos educativos de los pueblos indígenas.

A partir de 2011 con el gobierno de Ollanta Humala se pueden observar dos momentos. Uno durante la gestión de la ministra Salas (2011-2013) donde se da un fuerte énfasis a la política intercultural bilingüe y a las propuestas desarrolladas en el Consejo Nacional de Educación que habían dado lugar a una “Agenda Común” CNE (2011) que son asumidas desde el gobierno, impulsando programas emblemáticos como “la Escuela que Queremos” e incorporando a una serie de actores regionales y líderes indígenas en la gestión del propio ministerio, especialmente para participar del diseño de materiales educativos pertinentes. Y desde finales de 2013 se presenta un segundo momento cuando debido a los bajos resultados de Perú en logros educativos en la prueba PISA de 2013 se decide colocar el énfasis en los resultados y en la política de modernización del sector educación, impulsando con mayor fuerza la gestión descentralizada y eficaz de las políticas educativas por sobre el enfoque de derechos. Éste enfoque se impulsará además con un nuevo ministro (Luis Saavedra) y con la migración de buena parte de funcionarios provenientes del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social hacia el Ministerio de Educación, los cuales no necesariamente van a coincidir con las propuestas que habían sido impulsadas desde el CNE y la gestión de la anterior ministra. En ese

contexto se plantea un debate acerca de la desaparición de la DIGEIBIR para impulsar en su lugar un enfoque transversal de la política intercultural en la educación, el cual sin embargo no llegó a concretarse.

### **La descentralización y las coaliciones promotoras de la política de EIB en Ucayali entre el 2005 y el 2015.**

A partir de la década del 2000 con la transición a la democracia, la firma del Acuerdo Nacional y especialmente con el impulso al proceso de descentralización en 2002 se conjugaron varios factores que permitieron no sólo impulsar la política de educación intercultural bilingüe en Ucayali sino también generar un proceso de difusión y aprendizaje de políticas hacia el Estado central e incluso hacia otras regiones del país.

La elección de gobiernos regionales y la descentralización de la educación contribuyó a dar forma e institucionalidad a una política local de EIB surgida inicialmente de la alianza entre organizaciones indígenas como AIDSESP y sus vertiente descentralizada Ucayali (ORAU), y sobre todo desde sus bases de FECONAU<sup>3</sup> y la cooperación internacional. Desde 2005 la EIB empieza a ser incluida en los Planes Educativos Regionales (PER), proceso que fue especialmente importante en el caso de Ucayali a partir de 2008 donde un gobierno regional propicio a impulsar el tema puso en marcha un proceso de elaboración del PER que entre otros aspectos permitió la recuperación de saberes de los sabios y sabias de las comunidades étnicas y el desarrollo de un modelo anclado en un currículo intercultural propio que se presenta como propuesta alternativa al concepto de “diversificación” del currículo educativo nacional (DCN). En éste proceso de institucionalización de un enfoque y una política regional confluyeron la cooperación internacional y particularmente UNICEF a partir de su intervención en la zona, con el proyecto EIBAMAZ desde 2005 junto con la movilización de organizaciones indígenas como la vertiente de AIDSESP de

---

<sup>3</sup> Federación de Comunidades Nativas de Ucayali.

Ucayali (ORAU) y la asociación de maestros bilingües de mayoría shipiba (ANAMEBI), además de la FECONAU.

El cambio de gobierno en el nivel nacional en 2011 abrió una ventana de oportunidad para el impulso de una coalición más amplia de actores a partir de la gestión de la Ministra Salas, la incorporación de Elena Burga de origen shipibo como directora de la DIGEIBIR y el fuerte peso de los actores involucrados en el CNE. En este contexto la participación de UNICEF especialmente en Ucayali a partir de un convenio con el gobierno regional permitió avances en la implementación de la política de EIB en la región incidiendo sobre los procesos de gestión en el gobierno regional. Sin embargo, desde algunos sectores como ORAU (la vertiente de AIDSESP regional) se observa que este proceso de institucionalización de la política en el nivel regional ha tenido como consecuencia un menor protagonismo de las propias organizaciones indígenas, centrando la toma de decisiones en algunos funcionarios del gobierno regional y en la cooperación internacional. Como puede observarse el éxito de la experiencia del desarrollo de la EIB en los años estudiados ha estado lejos de ser un proceso lineal de avance, en ella también se han manifestado contradicciones y matices entre diversos actores y enfoques tanto a nivel gubernamental, nacional, regional, como de las propias organizaciones indígenas y de la cooperación internacional.

Entre los factores externos, es importante señalar al proceso de descentralización iniciado en 2002 y que mantiene una agenda de retos pendientes que ha sido estudiada y reflejada por los diferentes actores, informes y análisis académicos, al punto de que existe una visión extendida sobre el estancamiento o limitaciones del proceso. Se discuten los problemas políticos surgidos de la corrupción en los gobiernos regionales, los problemas fiscales por la falta de una política adecuada y predecible de descentralización fiscal que por el contrario descansa en las condiciones coyunturales del boom exportador de metales, las dificultades para la coordinación intergubernamental y la eventual consolidación de un enfoque centralista o desconcentrado de facto, a lo que se suman la falta de

liderazgo de la Secretaría de Descentralización como ente rector de la política de descentralización y el traspaso de los problemas de gestión eficaz y eficiente del Estado hacia las regiones sin un adecuado proceso de desarrollo de capacidades para poder gestionar las transferencias (PRODES: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, Chirinos: 2011, Defensoría del Pueblo: 2009, Propuesta Ciudadana: 2006, ANGR: 2007, Casas: 2006, González de Olarte: 2004, Zas Friz 2008).

El sector educación por su parte ha oscilado entre el énfasis en el impulso de un enfoque modernizador centrado en la mejora de los mecanismos de gestión a través del cual se espera mejorar los resultados expresados en logros educativos definiendo metas concretas y prioridades, y la apuesta más decidida por un enfoque de derechos poco visible en el presente pero que promueva en el largo plazo la equidad, el reconocimiento y la igualdad de oportunidades de los indígenas. Si bien el impulso de la educación intercultural bilingüe también requiere del desarrollo de modelos eficientes de gestión<sup>4</sup>, plantea una serie de retos adicionales vinculados a decisiones con un componente, normativo de jerarquización de las preferencias y valores de los tomadores de decisiones como por ejemplo: decidir entre elevar la calidad general de los maestros estableciendo la nota 14 o garantizar la formación de maestros bilingües, priorizar los logros educativos en educación básica primaria para todo el país por considerarlo un factor clave para avanzar en el desarrollo humano o impulsar un enfoque de mantenimiento de la lengua que significaría destinar recursos y esfuerzos a la formación de maestros bilingües y elaboración de materiales pertinentes para educación secundaria, en un contexto en que éstos no se encuentran garantizados ni siquiera en el nivel de primaria. Otros retos como se ha mencionado tienen que ver con el difícil equilibrio entre la institucionalización de la política en el nivel regional (e incluso nacional) y la participación efectiva de las asociaciones indígenas que no necesariamente mantienen una posición o una lectura común de los

---

<sup>4</sup> Para una propuesta sobre la agenda para la incorporación de la interculturalidad a la gestión estatal puede revisarse por ejemplo el texto de Correa (2011).

procesos y gestiones gubernamentales así como de la intervención de la cooperación internacional.

Adicionalmente un elemento clave para nuestro estudio es la particular forma de funcionamiento del Estado peruano, en un contexto aún incipiente de reforma del servicio civil donde en las instituciones conviven una serie de regímenes laborales que funcionan con lógicas distintas y que por tanto plantean retos a la gestión y continuidad de las políticas públicas. La alta movilidad y rotación de funcionarios en los tres niveles de gobierno, que suelen migrar o incorporarse a un ministerio en bloque en función del cambio de las élites tecnocráticas o cabezas de los ministerios, como por ejemplo ha sido el caso del Ministerio de Educación en 2011 y 2013 con los Ministros Salas y Saavedra, puede plantear dificultades adicionales para la coherencia de las políticas o eventualmente abrir ventanas de oportunidad para el cambio, dependiendo del caso. Las dificultades para conciliar culturas organizacionales e intereses particulares en función al régimen de contratación al que pertenecen los funcionarios de los ministerios y gobiernos regionales en el marco de procesos de modernización y descentralización del Estado que, como todo proceso de cambio implican resistencias, niveles de conflicto y adaptación, es un tema aún poco estudiado desde la ciencia política en nuestro país, pero es evidente que éstos factores son clave e influyen sobre el desarrollo de las políticas públicas abriendo ventanas de oportunidad, pero también problemas de coherencia y continuidad de las políticas.

En este contexto caracterizado por la debilidad institucional y el desarrollo de un conjunto de reformas de modernización y descentralización del Estado que no siempre avanzan de manera coordinada y paralela, junto con una alta rotación de funcionarios y la ya mencionada debilidad en la coordinación intergubernamental, puede plantearse la hipótesis de que los individuos y específicamente las coaliciones de actores situados o que acceden a determinadas posiciones de poder o liderazgo en los diferentes niveles de gobierno y en la sociedad civil pueden hacer la diferencia en el impulso y desarrollo de las políticas públicas, pero también en su

continuidad e institucionalización, generando un conjunto de creencias compartidas sobre las políticas o “comunidades de políticas” susceptibles de aportar niveles de continuidad, coordinación y sostenibilidad a procesos clave en contextos de baja institucionalización como el peruano.

Puede plantearse pues que el impulso de las políticas EIB en la Amazonia peruana especialmente en el caso de Ucayali en el período estudiado ha respondido a un proceso de este tipo, donde en el marco de ciertas ventanas de oportunidad abiertas por el contexto institucional como el desarrollo del proceso de descentralización, el desarrollo de un marco normativo o las obligaciones impuestas por los convenios internacionales al Estado peruano confluyen un conjunto de actores públicos y sociales que impulsan políticas y procesos, generando aprendizajes, difusión y finalmente avances o cambios (*policy change*) importantes en la política de educación intercultural bilingüe. Pero además pensamos que éstas coaliciones de políticas no responden únicamente a la articulación o confluencia de intereses racionales de los diversos actores involucrados sino que se vinculan a ciertas creencias compartidas desarrolladas en el marco de comunidades de políticas y/o comunidades epistémicas, que ciertamente no son homogéneas pero que comparten algunos elementos clave y que sería interesante poder identificar y estudiar dado que juegan un papel decisivo en el proceso de formulación de las políticas, en la identificación de alternativas y soluciones, la definición de los problemas pero que además son susceptibles de convertirse en factores clave para la sostenibilidad, el éxito o el fracaso de las políticas en nuestro país.

Así por ejemplo en un estudio sobre los diferentes discursos acerca de la interculturalidad y la educación intercultural bilingüe realizado en 2005, Tubino (2005) identifica dos tipos de discurso: la interculturalidad de facto o como situación de hecho y el deber ser o discurso normativo, en los que de alguna manera se podrían ubicar las diferentes visiones de los actores (maestros, asociaciones indígenas, intelectuales, etc). Pero además el autor registra la existencia de visiones diferenciadas sobre la interculturalidad en las organizaciones indígenas de la Amazonía y la sierra,

señalando las dificultades para el desarrollo de una conciencia étnica en el caso de los andes donde la formación de una identidad campesina y los procesos de mestizaje han sido más intensos, así como diferencias al interior de las propias organizaciones amazónicas entre enfoques que priorizan la institucionalización del movimiento indígena como actor colectivo representados en CONAP y propuestas que se centran en el fortalecimiento de la identidad étnica y la defensa del derecho a la diversidad cultural mediante el impulso a la educación intercultural bilingüe pero que a su vez han contribuido a despedagogizar el concepto de interculturalidad vinculándolo a la política, a la ciudadanía y al territorio (Tubino: 2005 Pp 34-36). Adicionalmente ya han sido mencionadas las diferencias de énfasis entre las dos últimas gestiones de los ministros de educación, sin contar los enfoques diferenciados por los diferentes gobiernos en el nivel nacional y en los regionales en el período delimitado para ésta investigación, los procesos de cambio impulsados por las diferentes lógicas del proceso descentralizador y modernizador en nuestro país que no necesariamente confluyen en sus objetivos, medios y prioridades, así como las distintas posiciones de los propios actores indígenas acerca de la institucionalización de ésta política y los retos que ello plantea.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ANGR (2007) “La descentralización fiscal en el Perú” Lima: ANGR.
- CASAS, C (2006), “Balance y tendencias en el diseño e implementación de los programas de descentralización fiscal” en: *Democracia, descentralización y reforma fiscal en América Latina y Europa del Este*. LIMA: PROPUESTA CIUDADANA.
- CHIRINOS, LUIS, (2011) “Descentralización de la Gestión Educativa”, Lima: USAID-PERU, SUMA,
- CORREA, NORMA (2011), *Interculturalidad y políticas públicas: una agenda al 2016*, Lima: PUCP-CIES.
- CONSEJO NACIONAL DE LA EDUCACIÓN (2011) *Políticas educativas 2011-2016. Agenda Común regional-nacional*. Lima: Consejo Nacional

de la Educación.

- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2009), *Informe Defensorial N° 141: hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de competencias a los gobiernos regionales*. Lima: Serie Informes Defensoriales.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2011), *Informe Defensorial N° 152. Aportes para una política nacional de educación intercultural bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú*, Lima: Serie Informes Defensoriales.
- GÓMEZ LEE, M (2012), “El marco de las coaliciones de causa. Advocacy Coalition Framework”, en: *Revista Ópera*, N° 12, pp. 11-30, Bogotá.
- GONZÁLEZ DE OLARTE, E (2004), *La difícil descentralización fiscal en el Perú*, Lima: IEP.
- MATTI, S & Sandström, A (2013), “The Defining Elements of Advocacy Coalitions”, en: *Review of Policy Research*, Vol. 30, N° 2., pp. 1-30, Washington DC: Policy Studies Organization.
- MARTINON QUINTERO, R (2007), “La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras”, en: *Gestión y Política Pública*, Vol XVI, N° 2, pp. 281-318, Madrid.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2009), *Los derechos de los Pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el convenio de la OIT Ginebra, OIT*.
- PFEFFER, MARK & HURWITZ, JON (1985), “A Hlerarchical Model of Attitude Constraint”, en *American Journal of Political Science*, 29 871-890.
- PRODES, Brújula de la Descentralización (2009, 2011, 2012, 2013) PRODES-USAID.
- PUTNAM, ROBERT (1976), *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- SABATIER, P & JENKINS-SMITH, H (1988), “An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein” en: *Policy Sciences* 21: 129-168.
- SABATIER, PAUL & WEIBLE, M (2007) “The Advocay Coalition Framework: Innovations and Clarifications en: SABATIER, P (comp), *Theories of the policy process*, Cambridge: Westview Press, pp. 189-222.

- TRAPNELL LUCY & NEIRA, E (2006), "Situación de la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú" en: LÓPEZ, L Y ROJAS, C *La EIB en América Latina bajo examen*, La Paz: Plural-PROEIB, Andes.
- TRAPNELL LUCY & ZAVALA, VIRGINIA (2009), "El abandono de la educación Intercultural Bilingüe en la Política Educativa del APRA. Balance 2006-2009. Lima: Foro Educativo.
- TUBINO, FIDEL (2005), *Las prácticas discursivas sobre la interculturalidad en el Perú hoy. Propuesta de lineamientos para su tratamiento en el sistema educativo peruano*, Consultoría (mimeo) disponible en: <http://educacioninterculturalbilingueperu.org/biblioteca/las-practicas-discursivas-sobre-la-interculturalidad-en-el-peru-de-hoy-propuesta-de-linea>
- ZAS FRIZ J (2008), *La continuidad crítica. Balance del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2008)*, Lima: Palestra.

NO CITAR