



Defensoría del Pueblo

RESOLUCIÓN DEFENSORIAL N° 016 —2013/DP

Lima, 11 SET. 2013

VISTO:

El Informe Defensorial N° 163, «Avances y desafíos en la implementación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe 2012-2013», elaborado por el Programa de Pueblos Indígenas de la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo.

CONSIDERANDO:

Primero.- Competencia de la Defensoría del Pueblo.- En atención a su mandato constitucional de defensa de los derechos fundamentales y de supervisión de la Administración Pública, establecido en los artículos 162° de la Constitución Política del Perú y 1° de su Ley Orgánica, Ley N° 26520, la Defensoría del Pueblo supervisa la implementación de la política de Educación Intercultural Bilingüe.

Así, desde el 2008, ha realizado supervisiones anuales al Ministerio de Educación (Minedu), a las Direcciones Regionales de Educación (DRE), a las Unidades de Gestión Educativa Local (Ugel) y a las Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), con el objetivo de promover una gestión adecuada que garantice que los niños, niñas y adolescentes indígenas reciban un servicio educativo intercultural y bilingüe de calidad.

Los resultados de estas supervisiones fueron presentadas, en julio de 2011, en el Informe Defensorial N° 152 «Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú» y, en diciembre de 2012, en el «Reporte de seguimiento a la Política de Educación Intercultural Bilingüe».

El Informe Defensorial N° 163 recoge los resultados de la supervisión que se realizó a las instancias de la gestión educativa nacional, regional y local, entre octubre de 2012 y marzo de 2013, a fin de conocer los avances y desafíos en la implementación de la política de Educación Intercultural Bilingüe. La supervisión incluyó el pedido de información a las Direcciones y Unidades del Ministerio de Educación a 22 Direcciones Regionales de Educación y 76 Unidades de Gestión Educativa Local sobre seis aspectos centrales: formación docente, contratación docente, currículo diversificado para la EIB, materiales educativos, visitas de monitoreo a las escuelas EIB y presupuesto regional asignado para la EIB.

Segundo.- La política de Educación Intercultural Bilingüe. La Educación Intercultural Bilingüe es un derecho de los pueblos indígenas que se fundamenta en la importancia de usar su lengua originaria en el proceso de enseñanza y aprendizaje, así como en el deber del Estado de reconocer, promover y valorar la pluralidad étnica y cultural como atributo positivo para nuestra sociedad.

El Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce que los miembros de los pueblos indígenas tienen el derecho de recibir instrucción en todos los niveles, en condiciones de igualdad con el resto de la comunidad nacional. Además,





Defensoría del Pueblo

precisa que la educación de los pueblos indígenas deberá ser de tal calidad que ellos puedan participar en el efectivo disfrute de sus derechos.

La Constitución Política del Perú añade una dimensión más específica al derecho a la educación de los pueblos indígenas al establecer, a través de su artículo 17°, la obligación estatal de fomentar la educación bilingüe e intercultural según las características de los pueblos indígenas.

La Ley N° 27818, Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, precisa que el Ministerio de Educación es el encargado de diseñar la política de educación intercultural bilingüe. Por su parte, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley General de Educación establecen que las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local son las instancias responsables del servicio educativo y, por ende, son competentes para promover la educación intercultural y el uso de las lenguas originarias en el ámbito de sus respectivas circunscripciones territoriales, en concordancia con las políticas nacionales emanadas por el Ministerio de Educación.

En atención a ello, el Estado tiene la obligación de diseñar e implementar una política que promueva y garantice que los pueblos indígenas usen sus lenguas originarias en el proceso educativo y se incluyan sus conocimientos y saberes en los currículos educativos.

Tercero.- Resultados de la supervisión a la política de Educación Intercultural Bilingüe 2012-2013.

Sobre la gestión de la política nacional de EIB. La actual gestión del Minedu ha puesto énfasis en la implementación de la política de EIB. Se pueden mencionar como avances: la creación del Registro Nacional de Instituciones Educativas de EIB; el Registro de docentes de EIB; la elaboración de la Propuesta Pedagógica de EIB; el Plan Estratégico de EIB; la constitución de la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (Coneib); la reactivación de la Mesa Técnica de la EIB; el diseño, elaboración y distribución de nuevos materiales para las escuelas EIB; así como el incremento del presupuesto público para la EIB.

Sin embargo, la exclusión histórica que han sufrido los pueblos indígenas exige del Estado mayores esfuerzos que permitan reducir las graves brechas existentes. De acuerdo con información proporcionada por el Minedu, aproximadamente el 46% de niños, niñas y adolescentes indígenas no recibe cobertura educativa en su lengua originaria.

Sobre la formación de los docentes para la EIB. La formación de docentes en nuestro país atravesó una situación crítica debido a la drástica disminución, tanto de postulantes a las carreras de educación en EIB, como de Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) que ofertaban dichas especialidades. Sin embargo, en los últimos años, el número de ingresantes a las carreras de EIB ha mostrado un incremento significativo. En el 2007, ingresaron cuatro estudiantes a nivel nacional, mientras que en el 2012, 695 estudiantes alcanzaron una vacante. De igual forma, el número de ISP que ofertan las carreras de EIB se ha incrementado de cinco ISP en el 2010 a 19 ISP en el 2012.



Defensoría del Pueblo

No obstante, aún constituye una tarea pendiente el promover la formación de docentes de EIB del nivel secundario. A la fecha, a nivel nacional, ningún Instituto Superior Pedagógico ha sido autorizado para convocar concurso de admisión para dicha carrera y tampoco cuenta con el respectivo diseño curricular. Por otro lado, aún existen regiones como Amazonas, Ancash, Junín, Cajamarca, Huánuco y Arequipa donde, a pesar de haberse identificado un significativo número de instituciones educativas de EIB, aún no se cuenta con instituciones superiores que formen docentes en las carreras de EIB.

Otra tarea importante a desarrollar es la capacitación de los maestros que laboran en escuelas EIB. Desde el 2012, el Ministerio de Educación se encuentra implementando nuevas políticas de formación docente. Sin embargo, aun cuando se ha dispuesto la conformación de Comisiones regionales y locales para la coordinación con el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (Pronafcap), el flujo comunicativo con las DRE y las Ugel es insuficiente. Esto ha generado que un importante número de DRE y Ugel no conozca las acciones que realiza el Pronafcap dentro de sus circunscripciones.

Sobre el proceso de contratación docente. La contratación docente es el proceso de selección de personal —regulado por el Minedu a través de directivas emitidas anualmente— que tiene por finalidad la designación del docente mejor calificado para prestar el servicio de enseñanza en una institución educativa. En los últimos procesos de contratación se ha venido exigiendo mayor rigurosidad en la evaluación de las habilidades y conocimientos del idioma originario de los postulantes a las plazas de EIB.

Sin embargo, la supervisión realizada ha permitido observar que en nueve (9) Ugel se contrató a 808 docentes sin formación ni capacitación en EIB. De igual modo, al no haberse establecido en la Directiva de contratación docente los criterios objetivos para evaluar el idioma originario de los postulantes, los Comités de contratación docente optaron por utilizar mecanismos que no garantizan que el postulante domine la lengua originaria. Se observó también que en 14 Ugel no se cumplió con incorporar en los Comités de contratación al especialista EIB o, en su defecto, a un líder indígena o representante de la organización indígena regional, a fin de que realice la evaluación del dominio del idioma originario a los postulantes. En dichas Ugel no se realizó la evaluación del dominio del idioma.

Sobre el currículo educativo diversificado para la EIB. Con el objetivo de que los aprendizajes sean congruentes con las necesidades lingüísticas y culturales de los estudiantes indígenas, el Minedu tiene como competencia elaborar el Diseño Curricular Nacional (DCN). Las DRE, por su parte, tienen la competencia de adecuar el DCN a sus contextos regionales mediante el Diseño Curricular Regional (DCR). Finalmente, corresponde a las Ugel adaptar el DCR a las realidades locales mediante Orientaciones para la Diversificación Curricular.

La supervisión ha permitido conocer que 12 DRE cuentan con el Diseño Curricular Regional y 22 Ugel cuentan con las Orientaciones para la Diversificación Curricular. Sin embargo, el 38% del total de DRE y de Ugel supervisadas señaló que no elaboró los correspondientes documentos debido a la falta de presupuesto y de capacitación en





Defensoría del Pueblo

procesos pedagógicos interculturales, así como al desconocimiento de la cultura y de la lengua local.

Sobre los materiales educativos para la EIB. El Minedu, a través de la Dirección General de Educación Bilingüe, Intercultural y Rural (Digebir), es la principal institución que elabora y produce material educativo para la EIB. Dicha tarea no es de competencia exclusiva de esta institución sino una labor compartida con las DRE y las Ugel.

No obstante, solo dos (2) DRE y seis (6) Ugel supervisadas señalaron haber conformado sus Comités de elaboración de materiales. Esto representa un problema debido a que estas son las instancias que conocen directamente el contexto local y las necesidades de materiales educativos que requieren los docentes y alumnos para desarrollar la EIB. El escaso o nulo presupuesto y la falta de personal especializado son las principales dificultades identificadas por las DRE y las Ugel que les impiden elaborar materiales educativos.

Sobre las visitas de monitoreo y asesoría. Las visitas a las instituciones educativas EIB deben ser realizadas por los especialistas de EIB, pues ellos cuentan con la especialización necesaria para orientar y apoyar a los docentes en el desarrollo de la EIB en el aula. Sin embargo, la falta de una norma general que defina el perfil profesional de los especialistas de EIB ha generado que las DRE y las Ugel designen a docentes que, en muchos casos, no acreditan la especialización ni el dominio del idioma originario.

También se pudo observar que la frecuencia de visitas de monitoreo y asesoría a las escuelas EIB es baja. Según información proporcionada por las DRE y las Ugel, esto se debe, principalmente, al escaso presupuesto asignado, a la falta de personal para realizar las visitas y a la lejanía de las comunidades donde se encuentran las instituciones educativas EIB.

Sobre el presupuesto regional asignado para la EIB. De acuerdo con información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas en el 2013, 16 regiones destinaron presupuesto para EIB. De ellas, solo tres (Huancavelica, Ayacucho y Apurímac) asignaron un porcentaje mayor al 1% de su presupuesto total de educación para EIB. A la fecha, la mayoría de regiones —salvo Junín, Moquegua y Ucayali— cuenta con una ejecución inferior al 50% de su presupuesto. Hay regiones como Pasco, San Martín, Huánuco, Lima y Lambayeque que registran un 0% de ejecución.

Con los vistos de la Primera Adjuntía, la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas y del Programa de Pueblos Indígenas,

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- APROBAR el Informe Defensorial N° 163, «Avances y Desafíos en la implementación de la política de Educación Intercultural Bilingüe 2012-2013», elaborado por el Programa de Pueblos Indígenas de la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo.



Defensoría del Pueblo

Artículo Segundo.- RECOMENDAR al Ministerio de Educación:

1. Reforzar la implementación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe en los niveles de educación inicial, primaria y secundaria, fortaleciendo la rectoría de la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural y transversalizando el tratamiento de la Educación Intercultural y Bilingüe en todas las direcciones y unidades del Ministerio de Educación.
2. Implementar un sistema de información sobre la gestión de la política educativa que contenga información actualizada y ordenada sobre el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe en los niveles de la gestión educativa.
3. Estandarizar el listado de lenguas originarias en los diversos documentos e instrumentos de recojo de información estadística que utilizan las unidades orgánicas del Ministerio de Educación.
4. Incorporar en el nuevo Marco Curricular Nacional el enfoque intercultural y bilingüe que permita una adecuada articulación con los Diseños Curriculares Regionales y con los planes de desarrollo local.
5. Promover la creación y/o reactivación de instituciones superiores pedagógicas que brinden las carreras de Educación Intercultural Bilingüe en las regiones que cuenten con población indígena a fin de incrementar la oferta de formación docente.
6. Promover que las instituciones superiores pedagógicas existentes ofrezcan la formación de docentes de EIB del nivel secundario.
7. Incentivar el acceso e ingreso de los jóvenes indígenas a las carreras de Educación Intercultural Bilingüe.
8. Implementar programas de especialización de EIB en las regiones que cuentan con escuelas EIB y/o población indígena y que no han sido consideradas por la Dirección de Educación Superior Pedagógica. Asimismo, dentro de los Programas de Segunda Especialización que promueve el Ministerio de Educación, ofertar la especialidad de Didáctica de la Educación Intercultural Bilingüe.
9. Asegurar en todos los programas de formación, capacitación y especialización en Educación Intercultural Bilingüe, la selección idónea de Instituciones de Formación Docente y de formadores calificados que garantice calidad educativa en la preparación de los docentes que tienen a su cargo la educación de los niños, niñas y adolescentes indígenas.
10. Modificar la normativa sobre los procesos de contratación y reasignación de docentes en plazas pertenecientes a escuelas EIB, a fin de definir criterios objetivos que permitan la evaluación adecuada del dominio del idioma originario y el conocimiento de la cultura local.
11. Modificar la normativa sobre los procesos de reasignación docente con el propósito de establecer, en el caso de plazas EIB, la obligación de incorporar a un





Defensoría del Pueblo

especialista EIB, docente bilingüe o padre de familia indígena en los Comités de Evaluación para la Reasignación, a fin de que realice la evaluación del dominio del idioma originario del postulante.

12. Diseñar un plan para la elaboración y distribución de materiales educativos en L1 (lengua indígena—castellano) y en L2 (castellano—lengua indígena), a fin de garantizar la cobertura de todas las lenguas indígenas y niveles educativos.
13. Continuar con el proceso de normalización de lenguas originarias, dando prioridad a aquellas que se encuentran consideradas en peligro por el Ministerio de Educación, con el fin de fortalecerlas y evitar su potencial desaparición.
14. Normar el perfil profesional de los especialistas de Educación Intercultural Bilingüe y establecer las funciones específicas que deben desarrollar en las Unidades de Gestión Educativa Local, en las Direcciones Regionales de Educación y en el Ministerio de Educación.
15. Ejecutar programas de capacitación, sostenidos y de carácter descentralizado, dirigidos a los especialistas de educación intercultural bilingüe de las Unidades de Gestión Educativa Local, de las Direcciones Regionales de Educación y del Ministerio de Educación, con la finalidad de mejorar su desempeño técnico pedagógico.

Artículo Tercero.- RECOMENDAR a los Gobiernos Regionales:

1. Garantizar la implementación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe, así como la participación de los representantes de pueblos indígenas de la región en los Consejos Participativos Regionales y Locales de Educación.
 2. Asegurar la provisión de recursos económicos que permita garantizar la implementación adecuada de la política de Educación Intercultural Bilingüe en sus respectivas regiones.
 3. Apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las redes de Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe a fin de mejorar las capacidades didácticas, pedagógicas, lingüísticas e interculturales de los docentes que laboran en escuelas EIB.
 4. Elaborar Diseños Curriculares Regionales que tomen en cuenta el enfoque intercultural y bilingüe y concuerden con el Marco Curricular Nacional.
 5. Promover el incremento de la oferta de formación docente en Educación Intercultural Bilingüe brindando estímulos a los docentes en servicio y a los jóvenes que estudian las carreras de EIB.
- Conformar las Comisiones regionales y locales para coordinar las diversas actividades de los programas de capacitación docente promovidos por el Ministerio de Educación, a fin de realizar capacitaciones coherentes con las propuestas regionales y locales.





Defensoría del Pueblo

7. Seleccionar adecuadamente a los profesionales que conforman los equipos regionales de formadores y acompañantes pedagógicos que tienen a su cargo los programas y cursos de formación y capacitación docente.
8. Mejorar el diseño y calidad de los programas de capacitación docente organizados por las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local, previa identificación y priorización de las necesidades de capacitación docente.
9. Identificar adecuadamente —en la etapa de convocatoria de los procesos de contratación o reasignación docente— las plazas vacantes que pertenecen a las instituciones educativas de EIB, precisando las vacantes L1 (lengua indígena—castellano) y L2 (castellano—lengua indígena) y garantizando que la publicación de la convocatoria y plazas se realice a través de los medios más idóneos para lograr una mayor difusión y alcance entre las poblaciones indígenas de la zona.
10. Verificar la adecuada conformación de los Comités de Contratación y Reasignación Docente para que evalúen y designen en plazas EIB a docentes que acrediten el cumplimiento de los requisitos y competencias necesarias para ocupar dichos cargos.
11. Conformar, en coordinación con el Ministerio de Educación, los equipos regionales y locales para la elaboración y distribución de materiales educativos en lenguas indígenas de la región, así como proveer los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
12. Designar en el cargo de especialista EIB a docentes que hayan acreditado tener formación en EIB, dominio del idioma originario y conocimiento de la cultura indígena de la región o localidad, así como facilitar los recursos económicos y logísticos que permitan incrementar la frecuencia de visitas de monitoreo y asesoría a las escuelas EIB.



Artículo Quinto.- ENCARGAR el seguimiento de las recomendaciones del Informe Defensorial N° 163 al Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo.

Artículo Sexto.- INCLUIR la presente Resolución Defensorial en el Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Eduardo Vega Luna
DEFENSOR DEL PUEBLO (e)