

Repensando la educación bilingüe intercultural en el Perú:

bases para una propuesta de política

Madeleine Zúñiga y Modesto Gálvez*

Proceso educativo, reformas y políticas educativas

Los intentos de reforma del sistema educativo en nuestro país se han caracterizado por no llegar a plasmarse en cambios sustantivos en el aula, que es el contexto donde finalmente debieran ocurrir. Los cambios en las prácticas educativas han sido más bien producto de la acumulación de modificaciones y de la incorporación de algunas innovaciones, aunque no han logrado la erradicación de formas obsoletas de enseñanza. En consecuencia, una imagen generalizada de la educación peruana es la de un sistema atrasado, tradicional en el sentido de desfasado, el cual es urgente reformar o modernizar. Por estas razones, se puede colegir que el sistema educativo, en el nivel nacional, no ha cambiado sustancialmente y que una tarea pendiente es su completa renovación.

En gran medida, por esta visión agónica de la educación, cada gobierno ha sentido que debe formularse un nuevo proyecto educativo, lo que muchas veces implica dejar inconclusos cambios en proceso o hacer un viraje para retornar a planteamientos que se creían ya superados. Se entiende que cada gobierno produzca nuevos dispositivos en relación con la educación nacional; sin embargo, la ineficacia del servicio que ofrece el sector educación sigue siendo una constante. Bajo el argumento de la carencia de presupuesto y la priorización de otros sectores como vivienda, transporte y comunicaciones, industria y turismo, a lo cual se suma el constante incremento del presupuesto de defensa para hacer frente a conflictos externos o internos o a desastres naturales, el presupuesto asignado a educación siempre ha sido insuficiente, aun para atender cambios parciales, por limitados que fueren.

El tema de la asignación presupuestal es clave porque expresa el real interés de los gobiernos en el desarrollo de la educación. El débil impulso al desarrollo

* En: Fuller, Norma: *Interculturalidad y Política. Desafíos y posibilidades*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Lima, 2002, pp. 309-329.

educativo y la limitada asignación presupuestal se pueden explicar por la falta de voluntad política de las clases dirigentes, las cuales no tienen intereses inmediatos en la educación pública. Es evidente que a las élites no les afecta directamente el bajo nivel de la educación del país por cuanto ellas resuelven sus necesidades educativas al margen de la educación pública a través de la educación privada. En efecto, desde que se hizo evidente el deterioro de la educación estatal, allá por la década de los cincuenta del siglo pasado, las élites migraron hacia colegios religiosos que se formaron para albergar a estos sectores sociales y, de manera sintomática hacia las escuelas y colegios creados por y para las colonias extranjeras. Con ello se renueva el carácter aristocrático, por exclusivo, colonial y extranjerizante, de la educación de las élites peruanas.

El hecho de que los grupos dominantes -y también sectores altos o diferenciados de las clases medias- resuelvan sus intereses educativos de esta manera genera efectos directos en el sistema educativo y en la sociedad peruana. En primer lugar, las élites, que serían las llamadas a propugnar un nivel de unidad ideológica y cultural del país utilizando, entre otros mecanismos, la instrucción pública, no lo intentan porque se recluyen en las instituciones privadas.

En segundo lugar, ante el desinterés de las élites en la educación pública, esta queda librada al azar, a los vaivenes de la coyuntura, sin recursos políticos ni económicos, razón por la cual el conjunto de la educación pública queda excluido del proceso de desarrollo.

En tercer lugar, se produce un vacío de poder en el campo educativo pues no se logra reemplazar a las élites. Esta forma de estructurar el poder en el terreno educativo es lo que explica la dificultad para alcanzar consensos en este campo y da lugar a que existan tantas propuestas como grupos de interés se constituyen, aunque sea de manera transitoria, o que las discrepancias respondan a interpretaciones o visiones que algunas veces solamente tienen que ver con asuntos particulares y no de carácter público y de interés general. Esta situación se expresa en el reclamo por un acuerdo nacional por la educación y en un intento por que el Estado y la sociedad civil definan lineamientos educativos que se plasmen en acciones perdurables que logren una auténtica transformación de la educación.

En cuarto lugar, la educación privada elitista alcanza altos niveles de calidad, de forma que profundiza la escisión de carácter estamental en la sociedad peruana: haber transitado por determinados centros educativos resulta un símbolo de distinción

y de pertenencia a determinados sectores la procedencia, según institución educativa, da lugar a que las personas sean valoradas en función de las instituciones educativas donde estudiaron, al margen de las capacidades personales.

Por todo lo expuesto, concluimos que la falta de voluntad política en el terreno educativo expresa una profunda escisión en la sociedad y la exclusión de toda la educación pública, exclusión que implica inequidad junto a falta de calidad. De aquí que las políticas educativas presenten un marcado carácter errático: falta de coherencia, desmedido énfasis en ciertos aspectos según épocas, coyunturas o modas, carencias básicas, y retroceso o desmantelamiento repentino e injustificado de algunas medidas o incluso de reformas completas.

En este panorama, encontramos momentos en los que se han hecho esfuerzos por elaborar políticas que impulsen una auténtica transformación del sistema educativo, ya sea partiendo de un análisis y una reflexión sobre la sociedad peruana nacidos en el marco de ideologías claramente identificadas o más recientemente, a la luz de corrientes pedagógicas que se difunden en la región latinoamericana y en el mundo, bajo el prisma de la globalización. En lo que concierne a la educación de la población indígena, en el mismo marco de los intentos de reformas educativas, se han emitido políticas específicas que merecen nuestra atención. Por tal razón, esta ponencia se centra en el análisis de dos políticas de educación para poblaciones indígenas, sobre cuya base continuamos nuestra reflexión sobre la necesidad de una nueva política de educación bilingüe intercultural, que parta de premisas que posibiliten su enraizamiento en los procesos sociales y pedagógicos que se desenvuelven en el país y en respuesta a nuestra reconocida diversidad social, cultural y lingüística.

Educación para indios y educación indígena

Antes de abordar el tema central del trabajo, creemos necesario explicitar por qué es importante hacer la distinción entre educación para indios y educación indígena en el Perú. Indio es una categoría que se asigna a la población indígena, que expresa un complejo de prejuicios gestados desde la colonización y que es la base de su exclusión. El prejuicio se convierte en un instrumento de opresión y, más aún, con la categoría indio se pretende uniformizar a la pluralidad de culturas indígenas bajo una

misma denominación. Algunos prejuicios están sustentados en una percepción carencial de la población nativa que, en unos casos, da lugar a posiciones humanitarias que la consideran como desvalida y, por tanto, merecedora de ayuda. En una posición extrema, donde se exageran los prejuicios, surgen las posiciones racistas y genocidas. Existen también prejuicios que podríamos calificar de pro indígenas, los cuales van desde el entusiasmo indigenista hasta otro tipo de extremismo, el del fundamentalismo indianista. Una educación para indios es la que se basa en este concepto errado.

Indígena, en cambio, es la denominación de una realidad: indígena significa originario de un lugar y distingue a aquellas personas pertenecientes a pueblos que vivían en sus tierras antes de la Colonia. La educación indígena, por tanto, es un derecho que tienen los pueblos indígenas o pueblos originarios. Este es el sentido que tiene el término en *el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, aprobado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1989. El Convenio 169 ha sido suscrito por el Perú y por él se reconoce que los indígenas tienen vigentes, total o parcialmente, su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus aspiraciones sociales, económicas y culturales, los cuales deben tenerse en cuenta en los programas educativos que los atañen. Es más, estos deben *“desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos afin de responder a sus necesidades particulares (...)” (Art. 27)*.

Uno de los rasgos de los indígenas es su diversidad, pues varían de país en país e inclusive en un mismo territorio. Asimismo, varía la condición de los indígenas en su relación con el Estado y con su autopercepción. Es conveniente recordar, además, que, como cualquier cultura, las culturas indígenas están sujetas al cambio. Por lo tanto, en los programas educativos y en cualquier acción que las involucre, debe evitarse caer en posiciones esencialistas que tienden a verlas como sociedades cerradas y estáticas. Hecha esta distinción entre educación para indios y educación indígena, es necesario señalar que no son pocas las veces que la educación indígena se contamina con elementos de la educación para indios.

La educación para indios se planteó tenuemente en la formación de la República (siglo XIX) como un asunto de humanidad. En el debate político y académico que tuvo lugar en torno de la construcción de la patria y la formación de la nación, los indígenas no fueron tomados en cuenta y efectivamente no tuvieron cabida en los proyectos políticos que levantaron los liberales de la época frente a los caudillos conservadores. Salvar a los indios era el propósito de aisladas voces cristianas ante la

indiferencia, marginación y, sobre todo, frente a las posiciones racistas y genocidas vigentes y recurrentes, que consideraban que era inútil educar a los indios.

Posteriormente, la educación para indios se planteó desde una perspectiva pro indigenista, es decir, desde una visión y actitud a favor de los indígenas marcada por el entusiasmo. Con variantes, el planteamiento central era que con la educación el indígena podría mejorar sus condiciones de vida y su estatus social. Frente a esta perspectiva González Prada (segunda década del siglo XIX) y después Mariátegui sostuvieron que el problema del indio no era educativo sino político y social y que pasaba por resolver el problema de la tierra y del latifundio con su expresión política, el gamonalismo. A partir de esto, la preocupación por la educación de los indios se vio relegada a un segundo plano. Como consecuencia de estos planteamientos pro indígenas se dio la Ley de Comunidades, por la cual se otorga el estatus de campesino a los indígenas. Si bien este reconocimiento era lícito e implicaba un avance frente al gamonalismo, influyó para que la preocupación por el reconocimiento de las identidades étnicas se dejara de lado. Después de la emisión de esa ley, la defensa de los intereses de los indígenas radica más en su identificación como campesino comunero que en ser identificado como quechua, aymara, candoshi o chayahuita.

El tema de la educación para indios es retomado cuando se desarrollan los programas de integración de la población aborigen en las décadas de los cincuenta y los sesenta del siglo XX, que surgen como iniciativa de organismos internacionales y que son aceptados rápidamente por el Estado peruano. En la misma denominación de los programas se revela el carácter integrador que se asignaba a la educación, aunque las acciones concretas de estos programas en el campo educativo fueron muy limitadas. Por esos mismos años, la población indígena es impactada más bien por la educación oficial que expande su cobertura hacia zonas rurales, tanto por iniciativa del Estado como por demanda de la misma población indígena. Lo importante es destacar que el Estado no promueve una educación especial para los indígenas, ya que en el marco de las políticas de integración lo que se busca es incorporarlos a la educación formal que se imparte de manera centralizada y uniforme, sin considerar su condición de indígenas.

A partir de los años setenta, en el marco de otras reformas, en el campo educativo surge una tendencia que retoma como referente la condición indígena y se orienta a lo que actualmente se conoce como educación bilingüe intercultural. Sin embargo, esta no estuvo exenta del riesgo de ahondar la marginación de los

indígenas; es decir, no logró romper radicalmente con los antecedentes de la educación para indios. A sus gestores no les fue posible levantar una propuesta viable para los pueblos y poblaciones indígenas y para la sociedad peruana en su conjunto pues, pese a que hicieron una reflexión sobre el carácter de la sociedad peruana, no llegaron a encontrar la forma de dar un tratamiento adecuado a las culturas existentes en nuestro país.

La educación bilingüe en la Reforma Educativa de los años setenta

La década de los setenta fue un momento importante en la historia del país y, particularmente, en la historia de la educación peruana. Entre las diversas reformas sociales que la clase política de entonces buscó desencadenar, quizá una de las más novedosas y prometedoras fue la Reforma Educativa, nacida al amparo de la Ley General 19326 promulgada en 1972. Como todo proceso de cambio que se inicia por decreto tuvo muchos detractores; falló más de una vez en su comunicación con su principal actor, el maestro, y con las comunidades; tardó en ser comprendida y, finalmente, nuevos decretos la suspendieron sin que llegara a completar su ciclo. Sin embargo, entre los cambios que provocó y que probaron ser válidos está la inclusión de un nuevo nivel en el sistema, la educación inicial, y un nuevo modelo, la educación bilingüe para las poblaciones de habla vernácula.

La emisión de la Política Nacional de Educación Bilingüe (PNEB) en 1972 y el Decreto Ley No. 21156 por el que se oficializó el quechua en 1975, colocaron al Perú en la vanguardia de la legislación que promovió la educación bilingüe en Sudamérica. Una mirada retrospectiva al sustento legal de la educación bilingüe de los setenta nos lleva al Art. 12 de la Ley General de Educación de 1972, el cual responde a la significativa presencia de sectores de nuestra población con marcadas diferencias culturales y lingüísticas -el rostro humano de nuestra diversidad- y dictamina:

La educación considerará en todas sus acciones la existencia en el país de diversas lenguas que son medios de comunicación y expresión de cultura, y velará por su preservación y desarrollo. La castellanización de toda la población se hará respetando la personalidad cultural de los diversos grupos que conforman la sociedad nacional y utilizando sus lenguas como vehículo de educación (Ministerio de Educación 1972: 29).

Destacamos que el artículo citado se refiere a todas las acciones educativas, lo que implica que atañe a los diferentes niveles y modalidades del sistema a los que asisten hablantes de lenguas diferentes del castellano, por tanto, miembros de otras culturas. En las décadas posteriores, el término “castellanización” fue abandonado en los discursos sobre educación bilingüe (EB) pues podía interpretarse como un proceso de “conversión” de los vernáculos hablantes en “castellanos”. Nada más alejado de la intención de ese artículo. La intención pasa a ser expresada como la enseñanza y aprendizaje del castellano como segunda lengua, un derecho que, años más tarde, en 1989, reconoce y promueve el Convenio 169 de la OIT.

El contexto político en el que se formuló la PNEB 1972 se caracterizó por la convicción de un sector de la clase dirigente sobre la necesidad de cambios en las estructuras económicas y sociales del país, vistas como marcadas por relaciones de dependencia y dominación, endógenas y exógenas. En ese contexto, la política de educación bilingüe fue parte de un conjunto de reformas en otros sectores públicos orientadas a superar esas relaciones de dependencia.

El documento se elaboró luego del Primer Seminario Nacional de Educación Bilingüe y sería la primera respuesta oficial a necesidades específicas de la educación peruana. Quisiéramos destacar que los autores de la PNEB 1972 fueron un grupo interdisciplinario con una sólida formación académica¹, a la que unían su experiencia y amplio conocimiento de la rica y compleja realidad nacional, signada por su diversidad lingüística, étnica, cultural y social. Asimismo, su formación humanista les permitía tener una visión integral y trascendente del Perú. La aprobación de la PNEB 1972 fue una conquista de la academia, que abogó en nombre y en beneficio de la población vernácula, para lograr la atención educativa tomando en cuenta tanto su identidad lingüística y cultural, como su situación de postergación social y económica.

Los lineamientos políticos de la PNEB van precedidos de un marco conceptual -con deslindes sobre los conceptos de bilingüismo y bidialectalismo- y un marco social, donde se declara que “El planteamiento de una adecuada política de educación bilingüe debe basarse en una reflexión crítica sobre la problemática socio-económica y cultural del país” (Ministerio de Educación 1972: 8). La lectura y el análisis de los lineamientos y objetivos de la política revelan esa base.

¹ La conformaron principalmente lingüistas teóricos y prácticos, antropólogos y educadores.

El primer lineamiento determina que la política nacional de educación bilingüe estará fundamentalmente referida a la población de lengua vernácula. Se reconoce la existencia de otras situaciones de bilingüismo escolar que involucran a hispanohablantes y su aprendizaje de lenguas vernáculas o extranjeras, pero ellas no son tratadas en la PNEB.

El segundo lineamiento revela una concepción integral de la educación bilingüe, pues se orienta a superar las condiciones de pobreza de los vernáculohablantes, sin avasallar sus patrones culturales. El fin último de la educación debe ser modificar sustantivamente las desigualdades socioeconómicas entre los diversos sectores del país, dentro de los cuales destacan las de las poblaciones de habla indígena.

El tercer lineamiento, además de reiterar el logro de un fin político educativo, estipula que la misión de la educación nacional, y de la educación bilingüe como parte de ella, es “la formación de una conciencia crítica de las relaciones entre los miembros de las comunidades...” Una conciencia crítica implica reflexionar sobre las condiciones y las posibilidades y potencialidades del país, de allí que ella sea el punto de partida y la condición sine qua non para llegar a construir una nueva sociedad peruana. El lineamiento se sustenta en una concepción de la educación cuyos objetivos van más allá de los que tradicionalmente se asociaban a la educación formal. La finalidad del llamado a la formación de una conciencia crítica de las relaciones entre los múltiples grupos que conforman el país era lograr la solidaridad nacional de la que seguimos adoleciendo. El texto del lineamiento es el siguiente:

Como parte integral del proceso educativo peruano, la Educación Bilingüe se dirige a la formación de una conciencia crítica de las relaciones entre los miembros de cada comunidad, entre ella y las otras comunidades, como base de una solidaridad nacional. En las comunidades que se encuentren en un acelerado proceso de cambio cultural la educación que respete las formas de la cultura propia permitirá a cada comunidad un acercamiento más libre y selectivo a conductas nuevas. En consecuencia, la Educación Bilingüe se dirigirá a evitar la imposición de un modelo exclusivo de cultura y a propiciar la revalorización dinámica de la pluralidad cultural del país en términos de igualdad (Ministerio de Educación 1972: 9).

La visión sobre la dinámica de la realidad nacional se advierte en la mención a los procesos de cambio cultural donde pueden estar inmersas las comunidades de habla vernácula, lo cual no justifica la imposición de un solo modelo cultural. Aunque la política en cuestión se defina como de Educación Bilingüe, la conciencia de la diversidad cultural es clara; más aún, se es consciente de la complejidad y conflicto presentes en las relaciones entre los miembros de culturas diferentes. De allí que en este lineamiento encontremos antecedentes de lo que luego se denominará Educación Intercultural.

El cuarto lineamiento se sustenta en el conocimiento de la realidad lingüística y sociolingüística del Perú, bajo un marco conceptual en gran parte hasta hoy válido. Así, al concepto bilingüismo se añade el de bidialectalismo, aplicado no solo a los vernáculo-hablantes sino también a los hispano-hablantes. Por esta razón, el lineamiento atañe no solo a los monolingües de habla indígena sino también a los bilingües en lengua vernácula y castellano y, lo más interesante, a los monolingües en castellano que manejan una variedad o dialecto estigmatizado, causa de su discriminación y marginación, comportamientos que deben erradicarse en la sociedad que se aspiraba construir bajo la orientación y concepción de la PNEB 1972. Lo que se plantea, en el fondo, es el trato equitativo a todos los peruanos, sea cual fuere su lengua.

Una política de educación destinada a los vernáculo-hablantes no debe ignorar que estos pueden ser bilingües aun antes de acceder al sistema educativo. El complejo mundo de los bilingües, agrupados gruesamente bajo tipologías como las de bilingües subordinados y coordinados, se toma en cuenta en el quinto lineamiento. Su lectura pone en evidencia que hace tres décadas se planteó ya la necesidad de una diversidad de formas de plasmar la educación bilingüe, en las cuales el empleo de la lengua vernácula y el castellano se dará en las diferentes áreas curriculares, pero la intensidad en el uso instrumental de una u otra variará según las características lingüísticas de los hablantes, así como también variarán los procedimientos metodológicos que se elijan para el proceso.

Las lenguas vernáculas se usarán para la educación en las áreas respectivas. La intensidad de su empleo y la selección de los procedimientos metodológicos se adecuarán a la condición de sus hablantes: monolingües de lengua vernácula, bilingües subordinados y bilingües coordinados. Se tomarán en cuenta igualmente las expectativas de cada comunidad y los casos de diferenciación dialectal por interferencia de normas socialmente discriminadas

(Ministerio de Educación 1972: 10).

Una observación más en nuestro análisis de este último lineamiento se refiere a que se postula tomar en cuenta las expectativas de cada comunidad con respecto a cómo y cuánto uso de las lenguas vernáculas y el castellano se hará en la educación, pues ellas revelan la conciencia crítica de la situación socioeconómica en la que se encuentran las comunidades, así como sus aspiraciones en este campo. Debemos aceptar que habrá comunidades que desean un acceso pronto al manejo del castellano pues la experiencia cotidiana les asegura que, a mayor uso del castellano, más posibilidades de superar su situación de pobreza, dado que la lucha contra la pobreza para las poblaciones vernáculo-hablantes tiene, en el manejo del castellano, un instrumento clave, al cual se debe acceder por derecho.

Asimismo, este cuarto lineamiento vuelve a hacer referencia indirecta a la población bilingüe en lengua vernácula y castellano y a los hablantes monolingües de variedades o dialectos del castellano que se apartan de las normas de la variedad prestigiada y son expresión de “*normas socialmente discriminadas*”. Algunas de estas variedades desprestigiadas del castellano corresponden a usuarios indígenas. El sistema educativo concebido como instrumento de transformación social debe prestar especial atención a la complejidad de situaciones de bilingüismo, monolingüismo en lengua vernácula y de variedades prestigiadas y no prestigiadas del castellano. Por esta razón, debemos interpretar este lineamiento teniendo en cuenta los procesos de cambio cultural acelerado en los que se encuentran algunas de las comunidades vernáculas -lineamiento 3-, los que están directamente relacionados con su contacto con comunidades o sociedades no indígenas, con las que establecen relaciones marcadas por el conflicto que generan la discriminación y la marginación.

Los lineamientos antes expuestos sustentan tres grandes objetivos de la Educación Bilingüe en la PNEB 1972, donde se reitera la visión de país de sus autores. Quisiéramos destacar las referencias a la **participación** de las comunidades de habla indígena en el proceso de transformación social que debe generar la educación, la insistencia no solo en el reconocimiento sino en la **reinterpretación** de nuestra pluralidad cultural y lingüística, y, por último, la visión de un **Perú bilingüe**, con el castellano como lengua común junto a las lenguas originarias, vernáculas o indígenas. He aquí los objetivos:

1. Propiciar, en las comunidades de lenguas vernáculas, la interpretación crítica de su realidad socioeconómica para su participación espontánea, creadora y consciente en el proceso de cambio estructural orientado hacia la eliminación de los mecanismos de dependencia y dominación.
2. Contribuir a la formación de un nuevo hombre en una sociedad justa y digna mediante la reinterpretación de la pluralidad cultural y lingüística del país, con miras a la creación de la cultura nacional.
3. Lograr el uso del castellano como lengua común de la población peruana afirmando, al mismo tiempo, el respeto a la diversidad lingüística y la revalorización de las diversas lenguas vernáculas. (Ministerio de Educación 1972: 10).

Fueron estos lineamientos y objetivos de la educación bilingüe en el Perú los que situaron a nuestro país en la vanguardia de las propuestas de política educativa para las poblaciones vernáculo-hablantes en Latinoamérica, así como el Decreto Ley de Oficialización del Quechua ya mencionado, estatuto nunca antes logrado por una lengua amerindia. Es necesario destacar que la PNEB de 1972 es una política sobre lenguas en la educación de las poblaciones de habla indígena, que tuvo siempre como marco la diversidad cultural y las condiciones socioeconómicas de esas poblaciones. Por lo tanto, bajo la denominación de “educación bilingüe”, el documento constituye un antecedente para una política de lenguas y culturas en la educación del Perú. Su debilidad fue haberse formulado *“fundamentalmente referida a la población de lengua vernácula”*, aun cuando esta fue siempre concebida en su relación con la sociedad nacional.

A fines de los años setenta, se hizo evidente la inviabilidad de las reformas planteadas por el gobierno militar, entre ellas, la reforma educativa. Gradualmente se fue desdibujando o fue perdiendo fuerza el espíritu que animó la PNEB 1972. Sin embargo, pese a que la educación bilingüe no llegó a implementarse en concordancia con los lineamientos expuestos, la idea de una educación bilingüe para las poblaciones indígenas prevaleció. A ello se debe que, aun sin mayores recursos ni apoyo técnico o financiero por parte del Estado, se hayan sostenido diversos programas de educación bilingüe en la zona andina y amazónica.

Las políticas de educación bilingüe intercultural en las décadas de los ochenta y noventa

En estas dos décadas se aprobaron, con un intervalo de apenas dos años, la política de Educación Bilingüe Intercultural de 1989 y la Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural de 1991, la cual regiría para el quinquenio 1991-1995. Los dos documentos asumen la denominación difundida desde la reunión indigenista de Pátzcuaro, México, en 1980 y que ya había sido adoptada por diferentes programas de educación bilingüe en el país a lo largo de esa década, los cuales pasaron a llamarse educación bilingüe intercultural, EBI. Las políticas recogen las inquietudes de estas experiencias de EBI e intentan actualizarse con respecto a las corrientes educativas que prestan especial atención a los componentes o rasgos culturales inherentes en todo proceso educativo.

Los contextos políticos donde se formulan estos documentos son sustancialmente diferentes del que se vivía a inicios de los setenta. En la década de los ochenta el debate en torno de la educación ya no pone énfasis en la estrecha relación entre educación y cambio de la sociedad, sino que más bien tiende a restringirse al carácter y función de la educación. Con este viraje, no es de extrañar que la educación bilingüe quedara en manos de instituciones y ONG, apoyadas por organismos internacionales, debido a la desatención del Estado.

La ausencia del marco socioeconómico dentro del cual se emiten las políticas educativas hace que no se presente como fin último de la educación -y dentro de ella la educación bilingüe e intercultural- el cambio de la sociedad peruana en su conjunto. De allí, también, la debilidad en la presentación del tema culturas en la educación, aunque la intención es propugnar una educación intercultural. Queremos señalar que esta última afirmación se refiere exclusivamente a los enunciados en los documentos de política nacional, no así a la difusión de los conceptos interculturalidad y educación intercultural y al rico debate académico que en torno de ellos se ha dado en el país y en otros continentes en los últimos años.

La política de educación bilingüe intercultural de 1989

Lo novedoso de la política EBI de 1989 es que, paralelamente a la asunción de la diversidad cultural y lingüística, se inicia la postulación de un país *“unido en la diversidad”*. Así, uno de los objetivos formulados para la EBI es “Coadyuvar al logro de una identidad nacional caracterizada por la conciencia de un país unido en la diversidad.” Asimismo, la EBI es caracterizada como **democrática** *“porque da igualdad de oportunidades a la población de lengua y cultura nativa”* y como **popular** *“porque está orientada a promover la activa participación de comunidades de lengua y cultura nativas, que constituyen parte de los sectores más deprimidos del país”*.

No obstante, dado que esta política -a semejanza de la de 1972- está particularmente orientada a los miembros de las poblaciones de lengua y cultura nativas no alcanza al resto de la sociedad nacional con quienes debería construirse la unión en la diversidad; no se plantea la necesidad de la superación y eventual erradicación de comportamientos discriminatorios y de marginación que provienen de la población no indígena hacia los ciudadanos de origen indígena. Es en la población no indígena donde debería fomentarse la conciencia de las posibilidades y beneficios de un supuesto país unido en la diversidad.

De otra parte, es importante advertir que en la política de 1989 no se explícita en qué y para qué se promoverá “la activa participación” de las poblaciones indígenas, podríamos asumir que es en la planificación de su desarrollo socioeconómico, en la cual se hace también necesaria la responsable participación de otros sectores de la población nacional. Estos, sin embargo, quedan indirectamente excluidos de esa responsabilidad pues la política no se refiere a ellos.

La política de educación bilingüe intercultural de 1991

La política de 1991 se sustenta fundamentalmente en el reconocimiento de la pluralidad étnica, cultural y lingüística del Perú, sin entrar a un análisis o caracterización de esa pluralidad y cómo es que afecta o propicia el desarrollo del país. Uno de los fundamentos se refiere a que el “reto histórico de un país heterogéneo consiste en buscar unidad en la diversidad”, búsqueda que se daría principalmente a través de la elaboración de “currículos diversificados que respondan a la pluralidad lingüístico cultural del país” (Ministerio de Educación 1991).

El aporte de mayor valor de esta política es haber formulado lineamientos dirigidos a todos los peruanos y otros específicamente orientados a los vernáculohablantes. Se advierte en ello la intención de involucrar a toda la sociedad nacional en un cambio de actitud y valoración de nuestra diversidad cultural, como reza el primer lineamiento de política: “La interculturalidad deberá constituir el principio rector de todo el sistema educativo nacional. En tal sentido, la educación de todos los peruanos será intercultural” (Ministerio de Educación 1991).

En el texto que fundamenta la política, la interculturalidad es entendida como el diálogo armónico entre culturas que, a partir de la propia matriz cultural, incorpora selectiva y críticamente elementos culturales provenientes de la cultura occidental y de las otras culturas coexistentes en el país” (Ministerio de Educación 1991). Esta afirmación parece no concordar plenamente con el principio de la educación intercultural para todos, pues es evidente que está pensada desde y para los miembros de culturas no occidentales. De otra parte, aun aceptando la naturaleza prospectiva del concepto interculturalidad, pronto se cuestionó la reducción de su contenido al de “diálogo armónico entre culturas.”

En el segundo lineamiento de política, la referencia a la interculturalidad va más allá del “diálogo armónico entre culturas”, al estipular que: “La adopción de la interculturalidad es esencial para el progreso social, económico y cultural tanto de las comunidades y regiones como del país” (Ministerio de Educación 1991). El enunciado abre las posibilidades de pensar y demandar interculturalidad también en contextos no escolares, sin embargo, no se explicita por qué es esencial la relación entre educación y las metas de desarrollo.

El lineamiento de política 5 está dirigido a los hispanohablantes y para ellos la educación intercultural se interpreta como la inclusión de contenidos referentes a las culturas y lenguas existentes en el país. En otras palabras, la aplicación del principio de la interculturalidad para las poblaciones no indígenas se restringe al contexto escolar.

En lo que respecta al carácter multilingüe del país, este se reduce a la concepción de una sociedad donde coexisten poblaciones con lengua materna indígena y sectores de hispanohablantes. Se pierde toda la riqueza de nuestra compleja caracterización sociolingüística; no se toma en cuenta el bilingüismo de las poblaciones indígenas ni lo que él expresa en términos socioeconómicos y de cambio cultural.

El documento de 1991 incluye dos lineamientos de política específicamente referidos a las poblaciones indígenas y campesinas cuya lengua materna sea vernácula. Para ellas se postula “una educación bilingüe además de intercultural”, la EBI, y se expresa que “(...) se fomentará en todos los niveles y modalidades del sistema educativo tanto escolarizados como no escolarizados, a fin de que se logre su implementación progresiva” (Ministerio de Educación 1991).

En los lineamientos sobre aspectos como investigación, currículo, materiales, escritura en lenguas vernáculas, difusión, así como en aquellos que debieron regir en los diferentes grados y niveles educativos, las referencias pasan a ser exclusivamente a la EBI, esto es, a la educación de las poblaciones vernáculo hablantes y sus necesidades de uso de la lengua materna y del castellano como segunda lengua en el proceso educativo; no se menciona la educación intercultural para todos. Por tal razón, no obstante la denominación del documento, este es bastante más una política de lenguas en la educación de hablantes de lengua vernácula que una política que oriente el tratamiento de las culturas involucradas en los procesos educativos bilingües que deben ser también interculturales.

Es interesante señalar que en la elaboración del documento de política EBI de 1991 tuvieron participación las organizaciones indígenas, en especial las de la Amazonía, hecho que se evidencia en la formulación de algunos enunciados, como el que se refiere a la diversificación curricular, para la cual se postula que “(...) será necesario contar con la participación de las organizaciones de base y de las propias comunidades atendidas.” Asimismo, como criterios para seleccionar “zonas o áreas donde se experimente o expanda la EBI”, figura el “Apoyo y participación de las poblaciones organizadas” y “La existencia de recursos técnicos y financieros diferentes a los destinados a educación, de manera que ésta última sea una variable más de desarrollo en las áreas seleccionadas” (Ministerio de Educación 1991).

Durante el quinquenio 1991-1995, para el cual fue formulada la Política de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural, fue escasa la dedicación de parte del Estado a la implementación de la EBI. Tanto es así que, pese a que se dio una Resolución que declaraba a diez Institutos Pedagógicos Superiores como centros de formación docente experimental en EBI, en la práctica ésta no fue implementada; la EBI no se promueve más allá de la educación primaria rural y en el Ministerio pierde estatus al dejar de ser Dirección Nacional y pasar a ser una Unidad de Educación Bilingüe Intercultural, UNEBI, dependiente de la Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria. Al término del quinquenio 1991-1995 no se emitió una nueva política,

de forma que la base legal de la educación intercultural y la EBI quedó librada a la interpretación de las autoridades ministeriales.

La educación bilingüe intercultural en el quinquenio 1996-2000

En el quinquenio 1996-2000, a falta de una política, la UNEBI elabora Planes de Acción y se dedica fundamentalmente a dos líneas de trabajo: la preparación de textos en lenguas indígenas y la versión bilingüe intercultural del Plan Nacional de Capacitación Docente, el PLANCADEBI, desarticulado de los planes de capacitación no EBI. La aplicación de la EBI alcanza una cobertura de 10% de la población escolar vernáculo hablante y solo se ofrece en escuelas primarias en zonas rurales, dejando de lado la educación secundaria y las escuelas primarias de zonas urbano marginales que reciben niños indígenas migrantes. Atrás quedan los lineamientos de las políticas EBI anteriores en cuanto a la aplicación del modelo en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional.

Aunque se declara abiertamente la aceptación del principio de interculturalidad, el respeto y la valoración de las diferentes culturas, las declaraciones se debilitan o diluyen en el momento de optar por enfoques y recursos pedagógicos, en los que la única alternativa que avalan los directivos en el Ministerio es la que ellos promueven y difunden en el proceso de modernización educativa. Esta actitud no es congruente con la difusión de la necesidad de la diversificación curricular entendida en su forma más amplia, es decir, aquella que abarca no solo los contenidos sino los métodos y recursos para la enseñanza y aprendizaje, así como también el proceso de construcción de esa diversificación. Desde el Estado no se advierte una genuina intención de promover el conocimiento de formas de aprendizaje propias de las culturas andinas y amazónicas que podrían enriquecer las propuestas de diversificación curricular.

En lo que respecta al tratamiento de las lenguas indígenas y el castellano, la UNEBI anuncia tres modelos definidos por las variables mayor, menor o igual uso de la lengua indígena y castellano, similares a los clásicos niveles inicial, intermedio y avanzado de un curso regular de lengua extranjera; pero los maestros no cuentan con materiales ni orientaciones sobre cómo ubicar a los alumnos en uno de esos tres niveles y cómo desarrollar la segunda lengua en el contexto escolar. Los años pasan y

no se llega a concretar los posibles modelos de uso de lengua indígena y castellano en las situaciones de aprendizaje que deben planificar los docentes. La producción de materiales se inclina muy favorablemente a la elaboración de textos de comunicación integral y matemáticas en lenguas indígenas, y quedan aún por llenar los vacíos en la producción de materiales de castellano como segunda lengua.

La convocatoria a maestros de habla indígena para participar en la capacitación docente en EBI, así como en la elaboración de las series de textos en lengua indígena, es un recurso positivo que logra mantener la adhesión a la EBI, pese a su restringida cobertura y al desconocimiento de los posibles resultados de su aplicación sin una propuesta definida y en condiciones aún precarias en cuanto a preparación profesional y a dotación de servicios se refiere. Podemos afirmar, sin embargo, que en los docentes que intentan aplicar el nuevo enfoque pedagógico difundido en el proceso de modernización educativa, se despierta mayor conciencia de la necesidad de orientaciones más precisas sobre cómo abordar el bilingüismo y también la interculturalidad en el aula.

La EBI no ha planteado en toda su complejidad y libre de prejuicios e inconsistencias el tema de las culturas, pese a la introducción explosiva del término interculturalidad. En el nivel académico hay avances en el campo de las lenguas porque los referentes son más objetivos; se cuenta con mejores descripciones y clasificaciones de lenguas y variedades lingüísticas, por ejemplo. En el campo de la enseñanza de lenguas, en cambio, tanto en la formación académica como en la aplicación práctica en el país se advierten grandes vacíos. En la enseñanza de castellano y de lenguas vernáculas -como primera y segundas lenguas-, así como en la enseñanza de lenguas extranjeras, existen los mayores déficit en la educación pública. No se han dado respuestas viables para situaciones complejas y, por cierto más extendidas, como los diferentes grados de bilingüismo y variedades no prestigeadas del castellano que presenta la población peruana en su distribución espacial, tanto urbana como rural.

Si bien no es posible afirmar que la educación bilingüe haya tenido éxito en su afianzamiento y difusión en la educación pública, se ha mantenido en el sistema aunque no se ha expandido significativamente y, pese a algunos esfuerzos, no cuenta aún con centros de formación docente de reconocida calidad ni con materiales básicos para su aplicación integral.

A lo largo de este último quinquenio podríamos afirmar que se percibía la

tensión entre demanda y necesidad reales de la educación bilingüe y la postura de las más altas autoridades ministeriales. La Unidad Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, UNEBI, sobrevivió a esa tensión acatando las disposiciones de aquellas autoridades. En los meses del Gobierno de Transición se vivió un clima que favoreció a la UNEBI, la cual inicia el año 2001 convocando a la primera Consulta por un Acuerdo Nacional por la Educación, en coordinación con la Comisión responsable de ella. Producto de esa consulta fue un documento base para una nueva propuesta de política de educación bilingüe intercultural que espera su aprobación. Por otra parte, la UNEBI recupera estatus en la Sede Central y vuelve a ser Dirección Nacional; como tal se apresta a comenzar una nueva etapa en la historia aún no lograda de la EBI en el Perú. La DINEBI, asimismo, ha logrado que se conforme una Comisión Consultiva Nacional de Educación Bilingüe Intercultural integrada por algunos especialistas, pero mayoritariamente por maestros y representantes de organizaciones indígenas.

Nuevo escenario: educación para todos, calidad y equidad

En 1990, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos convocada por la UNESCO y celebrada en Jomtien, Tailandia, cambia el debate de la educación en el mundo y, aunque tarda unos años, llega también al país. Las repercusiones más significativas de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (EPT) aprobada en Jomtien se dan en el campo del aprendizaje; se coloca a la persona como sujeto del proceso y quehacer educativos y el debate se centra en el tipo de persona que se debe formar. Aunque entre los artículos de la declaración figura la universalización del acceso a la educación y el fomento de la calidad y equidad en la EPT, de hecho es la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje lo que más impacto causa y se concentra fundamentalmente en el nivel de la educación primaria. El aporte teórico, metodológico de Jomtien, lleva a la reflexión pedagógica académica a altos niveles, cuya expresión son los nuevos paradigmas de la educación en el nivel mundial (Informe Delors).

Las mejoras en la educación en el Perú post Jomtien se concentraron inicialmente en la inversión en el mejoramiento de la infraestructura y la ampliación de la cobertura escolar. La adhesión a las declaraciones de fondo de Jomtien vendrían a mediados de la década de los noventa, cuando la atención se concentró en la

necesidad de acoger las nuevas tendencias pedagógicas e iniciar un proceso de modernización de la educación peruana. La mejor expresión de ello fue la elaboración de una propuesta de Estructura Curricular Básica, sustentada en un nuevo enfoque pedagógico con fuerte influencia de la psicología cognitiva y el constructivismo, en concordancia con las reformas educativas en marcha en los países vecinos.

En el contexto latinoamericano, en general, el balance de la década de EPT no fue satisfactorio en lo que respecta a logros de calidad y equidad. Es claro en la región que la educación de calidad para todos debe ofrecerse con criterios de equidad. Este planteamiento parte del reconocimiento de las grandes brechas económicas, sociales, políticas y culturales existentes en nuestros países. Estas brechas son indiscutiblemente más profundas en el caso de las poblaciones indígenas y, particularmente, en las mujeres. La postulación de una educación bilingüe e intercultural apunta a superar esas brechas, de allí la necesaria reflexión sobre ella en el Perú.

El Foro Mundial sobre la Educación convocado por la UNESCO en Dakar, Senegal, conocidos los balances de la EPT en los cinco continentes, inicia la década del año 2000 con la reiteración de compromisos comunes para alcanzar calidad y equidad en la educación mundial. En Latinoamérica, los países aportan al Foro de Dakar el Marco de Acción para las Américas, adoptado en la Conferencia de las Américas sobre Educación para Todos celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, en febrero del año 2000. Entre los compromisos asumidos destacamos, junto a los logros en calidad de la educación, los de foxiar una educación inclusiva, vincular la educación básica de niños y adultos a estrategias para superar la pobreza y las desigualdades, así como el de crear nuevos espacios para la participación de las comunidades y la sociedad civil en la elaboración, monitoreo y evaluación de las políticas educativas. Este es el marco dentro del cual debemos repensar las políticas de lenguas y culturas en la educación peruana.

* * *

Pese a tres décadas de institucionalización de la EBI y a continuos esfuerzos por mejorar una propuesta coherente de educación indígena, su implementación ha sido bastante limitada y, lo más grave, es que no ha logrado mayor aceptación de los

actores educativos; no ha influido en los programas curriculares para población rural, menos para escuelas urbanas y no tiene presencia en la sociedad nacional. Cabe, entonces, preguntarnos, por qué se encuentra en esta situación. En parte es porque la EBI se mantiene aislada en relación con el sistema educativo (continúa la educación para indios) y este, a su vez, no se articula con las propuestas y medidas de otros sectores para el desarrollo del país, pese al permanente discurso sobre la importancia de la educación para nuestro desarrollo. Por otro lado, ni los usuarios ni los gestores de las iniciativas más innovadoras han logrado ubicarse en las estructuras de poder y toma de decisiones.

La diversidad de situaciones concretas en las cuales se encuentran los indígenas en el Perú provoca diferentes reacciones frente a la propuesta de EBI. De allí la dificultad de su aceptación. Debemos admitir, también, que ante la reconocida diversidad cultural existe una sola propuesta EBI que se difunde de manera vertical. En el fondo, uno de los problemas no resueltos, en el que no hemos avanzado, es la elaboración de estrategias para el manejo de la diversidad cultural.

Consideramos que las dificultades para elaborar una política educativa que dé respuesta a nuestra realidad multilingüe y pluricultural tienen un sustento muy complejo y arraigado en nuestra clase política y en la sociedad civil. Por tanto, la política educativa y la política EBI deben analizarse en el conjunto de propuestas y medidas que se van dando desde los diferentes gobiernos y desde las características y demandas del conjunto de la población peruana, rural y urbana, indígena y no indígena. De otra manera no podremos superar de manera efectiva el modelo de la educación para indios.

El desafío de una nueva política EBI será lograr que esta deje de ser entendida como un modelo educativo para poblaciones rurales e indígenas. La educación peruana debe continuar enriqueciendo su actual propuesta de educación básica y dar una respuesta pertinente a la diversidad de rasgos culturales y lingüísticos propios del país. Debemos asumir, también, una concepción de educación intercultural plurilingüe que atañe a la sociedad peruana en su conjunto y no solo a determinados sectores de la población. La necesidad de desarrollar capacidades para establecer relaciones con miembros de diferentes culturas es parte de toda sociedad moderna, capacidades que implican el entendimiento de otras realidades y la posibilidad de comunicarse con ellas a través del uso de códigos, verbales y no verbales, distintos de los propios. En este sentido, el fomento del plurilingüismo y la interculturalidad a través de la educación es considerado como un instrumento que coadyuva al desarrollo de todo país que

aspira a lograrlo en condiciones de equidad. Es, a demás, un instrumento para la convivencia en paz, la defensa de los derechos humanos y la promoción de una educación en democracia.

Bibliografía

- HEISE, María (comp.) (2001). *Interculturalidad. Creación de un concepto y desarrollo de una actitud*. Lima: Programa FORTE-PE.
- MARIÁTEGUI, José Carlos (1952). *7 Ensayos de interpretación de la realidad peruana*, 3era edición. Lima: Amauta.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1991). *Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural*. Lima.
- (1989). *Política Nacional de Educación Bilingüe Intercultural*. Lima.
- (1972). *Política Nacional de Educación Bilingüe*. Lima: Dirección Central de Publicaciones.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1997). *Racimos de Ungurahui*. Lima.
- (1989). Convenio N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales.
- SALAZAR BONDY, Augusto (1976). "El proceso de la instrucción pública", en *Presencia y proyección de los 7 Ensayos*. Lima: Ed. Gráfica Labor S.A. Pp. 33-51.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO) (2000). *Conferencia de las Américas sobre Educación para Todos*. Santo Domingo.
- (2000). *Foro Mundial sobre Educación*. Dakar.
- (1990). *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*. Tailandia.
- ZÚÑIGA, Madeleine y Juan ANSIÓN (1997). *Interculturalidad y educación en el Perú*. Lima: Foro Educativo.