

Ministerio de Educación

**Marco de Planificación para Pueblos Indígenas**  
**Propuesta de Proyecto SWAP de Educación Básica**

Noviembre, 2012

Este documento es el Marco de Planificación de Pueblos Indígenas del Proyecto SWAP de Educación Básica, el mismo que se distribuyó de acuerdo con los requisitos de la OP 4.10 y se encuentra publicado en <http://www.minedu.gob.pe/> y en la página web del Banco Mundial.

## Índice

INTRODUCCIÓN .....	3
CAPÍTULO 1: DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO SWAP DE EDUCACIÓN BÁSICA .....	3
CAPÍTULO 2: MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ ....	4
2.1. Marco normativo sobre los pueblos indígenas.....	4
2.2. Marco institucional sobre los pueblos indígenas.....	11
CAPITULO 3: LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ .....	12
3.1 Análisis de la situación de la población indígena en el Perú.....	12
3.2 Análisis de la situación educativa de la población indígena en el Perú.....	13
3.3 Análisis de las barreras que limitan la efectividad de las evaluaciones de estudiantes indígenas.....	15
3.4 Análisis de las barreras que limitan la efectividad de la evaluación para el acceso a cargos directivos de escuelas de comunidades indígenas.....	15
CAPÍTULO 4: EFECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS POTENCIALES DEL PROYECTO EN PUEBLOS INDÍGENAS Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN Y PROMOCIÓN .....	16
4.1 Potenciales sesgos y pertinencia cultural de las pruebas estandarizadas.....	17
4.2 Difusión culturalmente pertinente y uso de los resultados de las evaluaciones por familias y comunidades indígenas.....	17
4.3 Selección adecuada de docentes para cargos directivos en escuelas ubicadas en comunidades indígenas.....	18
4.4 Cuadro de efectos negativos y medidas de mitigación/promoción.....	19
CAPÍTULO 5: MARCO PARA GARANTIZAR UNA SESIÓN DE TRABAJO CON EL FIN DE RECIBIR APORTES DE REPRESENTANTES DE LA POBLACIÓN INDÍGENA AL PROYECTO, Y EL DESARROLLO DEL PLAN DE PUEBLOS INDÍGENAS .....	22
5.1 Resultado de la reunión de trabajo para recibir aportes al MPPI .....	22
5.2 Plan de Pueblos Indígenas (PPI) .....	22
CAPÍTULO 6: ARREGLOS Y RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO DE PLANIFICACIÓN PARA PUEBLOS INDÍGENAS.....	23
BIBLIOGRAFÍA .....	25
ANEXO Nº 1. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO GENERAL SOBRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.....	26
ANEXO Nº 2. CUADRO COMPARATIVO SOBRE EL DERECHO A LA CONSULTA DEFINIDO POR LA LEY Nº 29785 Y LA OP 4.10 DEL BANCO MUNDIAL.....	32
ANEXO Nº 3. MARCO INSTITUCIONAL SOBRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS - OTRAS INSTANCIAS.....	38
ANEXO Nº 4. MINUTA DE LA REUNIÓN DE TRABAJO CON REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES DE POBLACIONES INDÍGENAS PARA RECIBIR APORTES A LA PROPUESTA DEL PROYECTO SWAP – EDUCACIÓN .....	40

## **Introducción**

El Ministerio de Educación (MINEDU) ha definido siete políticas priorizadas al 2016: i) aprendizajes de calidad para todos en comunicación, matemática, ciencias y ciudadanía, ii) primaria infancia: niñas y niños de 3 a 5 años acceden a servicios educativos de calidad, iii) educación rural: niñas y niños logran aprendizajes, superando brechas existentes, iv) respecto a la cultura en el aprendizaje: niños quechuas, aimaras y amazónicos aprenden en su lengua y en castellano, v) desarrollo magisterial: formación y desempeño en base a criterios concertados de buena docencia, vi) nueva gestión: descentralizada, participativa, transparente y basada en resultados, y vii) educación superior acreditada: jóvenes con menores ingresos acceden a becas.

Como se puede observar, la cuarta prioridad busca alcanzar una educación pertinente y de calidad para los pueblos indígenas. Con el propósito de dar cumplimiento a esta prioridad el MINEDU, entre otras medidas, ha elaborado el Plan Estratégico y la Propuesta Pedagógica de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) que incluyen mecanismos de participación de las organizaciones indígenas.

El MINEDU, siendo el órgano responsable de la rectoría y conducción de servicios educativos públicos a nivel nacional, y en cumplimiento de las disposiciones de Ministerio de Economía y Finanzas sobre la Programación Presupuestal basada en Resultados (PpR), ha formulado el “Programa Logros de Aprendizaje – PELA” para el periodo 2013-2016; cuyo objetivo principal es incrementar el logro de aprendizajes en los estudiantes de Educación Básica Regular. De esta manera, el PELA forma parte de los instrumentos de gestión pública para la implementación de las políticas priorizadas.

En el marco del citado esfuerzo, el MINEDU convocó la participación de la cooperación internacional -a través del Banco Mundial- para la implementación de algunas líneas del PELA. La modalidad acordada entre el MINEDU y el Banco Mundial para canalizar la ayuda solicitada es un SWAP (Sector Wide Approach o Programa de Enfoque Sectorial). El Programa SWAP-Educación comprende el apoyo a las actividades y tareas del PELA vinculadas con la evaluación de la calidad educativa y los resultados, que resultan prioritarias para el país.

En tal sentido, el presente Marco de Planificación para Pueblos Indígenas (MPPI) se ha elaborado con el fin de garantizar que la política operativa O.P. 4.10 del Banco Mundial sobre Pueblos Indígenas se aplique en el Programa SWAP-Educación (de ahora en adelante “SWAP”), y se garantice que el proceso de desarrollo del Proyecto se lleve a cabo con absoluto respeto de la dignidad, derechos humanos, economías y culturas de los Pueblos Indígenas. En base a un diagnóstico social y a reuniones con representantes de organizaciones indígenas, el objetivo de este Marco es identificar los potenciales efectos positivos y negativos para los pueblos indígenas de las actividades que apoya el SWAP-Educación, y plantear medidas a tomar para promover el mayor beneficio posible de este Programa para los pueblos indígenas.

## **Capítulo 1: Descripción del Proyecto SWAP de Educación Básica**

El Gobierno está interesado en promover y direccionar sus esfuerzos a asegurar que los recursos y elementos de calidad que se vayan instalando en las escuelas en el marco del Programa Logros de Aprendizaje (PELA) y otras políticas del sector, se traduzcan en una enseñanza más efectiva y una mejora de los aprendizajes. Esto supone contar con medidas precisas, oportunas, y confiables de la calidad de la enseñanza y los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Este Programa contribuirá a fortalecer los sistemas de evaluación de los aprendizajes del Ministerio de Educación, el monitoreo de las prácticas de enseñanza en el aula y la evaluación de acceso a cargos directivos en las escuelas.

Siendo el objetivo del Proyecto, mejorar la capacidad del Ministerio de Educación para evaluar los aprendizajes de los estudiantes y la gestión pedagógica en las instituciones de Educación Básica Regular, se describen a continuación los tres componentes principales del mismo, a decir:

**Componente 1: Evaluación de los aprendizajes.** Desde el 2007 el Ministerio de Educación realiza evaluaciones censales de estudiantes en 2do grado en las áreas de comunicación y matemática. Asimismo aplica evaluaciones en 4to grado en Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe<sup>1</sup> en Comprensión lectora en castellano como segunda lengua y en la lengua originaria. El Sector propone ampliar esta evaluación en los próximos 4 años para cubrir también los grados de 4to y 6to de primaria, así como 2do y 5to de secundaria, además de incluir las áreas de Ciencias y Ciudadanía, en una combinación estratégica de evaluaciones censales y muestrales. Asimismo, se incluirán instrumentos validados internacionalmente para medir los resultados del desarrollo infantil (EDI, *Early Development Instrument*) y la calidad de los servicios en el nivel inicial (ECERS-R, *Early Childhood Environmental Rating Scales-Revised*). El sistema de evaluación de estudiantes reforzará la difusión y uso de los resultados de las pruebas, de modo de construir una alianza efectiva escuela-comunidad para mejorar los logros de aprendizaje.

**Componente 2: Evaluación de la gestión pedagógica.** Este componente busca fortalecer los mecanismos y sistemas de monitoreo y evaluación de la gestión pedagógica en la institución educativa y en el aula. En este sentido, apoyará la implementación de estudios de monitoreo de la gestión pedagógica en el aula y en la escuela con respecto al uso efectivo del tiempo instruccional, la cobertura curricular, demanda cognitiva de las actividades de aprendizaje y clima de aula y escolar. Asimismo, apoyará la implementación de la evaluación de selección de docentes para asumir responsabilidades de dirección y subdirección de instituciones educativas de acuerdo a criterios de buenas prácticas de gestión escolar.

**Componente 3. Mejora de la eficiencia para la gestión del proyecto.** Este componente financiará acciones que resulten esenciales para mejorar la gestión de las actividades contenidas en el Proyecto SWAP-Educación a través de las unidades responsables, la capacidad de monitoreo de dichas actividades, así como de sus metas físicas y resultados específicos, y la capacidad operacional (procesos logísticos y adquisiciones) y de manejo financiero y fiduciario del Ministerio de Educación para la implementación del Proyecto. Este componente está asociado a la actividad de Gestión del Programa, en el Producto de Acción Común del PELA.

## **Capítulo 2: Marco legal e institucional de pueblos indígenas en el Perú**

### **2.1. Marco normativo sobre los pueblos indígenas**

#### **OP 4.10 del Banco Mundial**

La política para pueblos indígenas del Banco Mundial, OP/BP 4.10, Pueblos Indígenas, subraya la necesidad del cliente y del Banco de identificar la presencia de pueblos indígenas en el área de influencia del proyecto, consultarlos, asegurarse de que sean partícipes de su desarrollo y de que se beneficien de las operaciones financiadas por el Banco de una manera culturalmente apropiada. A su vez, el Banco establece que los impactos negativos que los proyectos pudieran tener para esta población sean evitados o, de no ser posible, sean minimizados o mitigados. La

---

<sup>1</sup> En estas instituciones educativas se evalúa en lengua originaria (quechua Cusco Collao, aimara, shipibo y awajún) y en castellano como segunda lengua.

política establece una serie de actividades y procedimientos concretos para garantizar estos derechos, que incluyen las fases de reconocimiento, evaluación social, creación de un Marco de Planificación para los Pueblos Indígenas, consultas, y desarrollo de planes específicos de acción. En el Anexo 2 se encuentra un cuadro comparativo entre ésta y el marco legal Peruano.

### **Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas**

Fue aprobada el 13 de septiembre de 2007 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En la misma se establecen parámetros para asegurar la dignidad y el bienestar de estos pueblos y reconoce sus derechos individuales y colectivos. Además, la adopción de la Declaración otorga a Estados, agencias de cooperación, donantes internacionales y sociedad civil en general, un claro marco de acción para el diseño y puesta en práctica de políticas que involucren a los pueblos indígenas. Nuestro país ha ratificado la Declaración. Si bien es cierto que esta Declaración no tiene carácter jurídicamente vinculante para los Estados -como sí lo tiene el Convenio 169- sí tiene la potencialidad de crear consecuencias jurídicas en los Estados, ya que constituyen marco de referencia sobre los derechos a cuyo reconocimiento, garantía e implementación deben aspirar los países.

### **El Convenio 169 de la OIT**

En la parte VI. Educación y Medios de Comunicación del Convenio 169, se establece que deberán adoptarse las medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, en pie de igualdad con el resto de la comunidad. Los programas que el Estado imparta deberán responder a sus necesidades particulares y abarcar su historia, conocimientos, valores y sus aspiraciones sociales, económicas y culturales.

Se deberá garantizar a los pueblos su participación en la formulación y ejecución de programas educativos, con el objetivo de transferir progresivamente la responsabilidad de la realización de los programas a los pueblos indígenas.

Algo muy importante recogido en este capítulo es la necesidad de enseñarles a leer y escribir a los grupos indígenas en su propia lengua, sin descuidar la oportunidad de llegar a dominar la lengua oficial del país.

Se establece del mismo modo que deberán tomarse medidas acordes con las tradiciones y cultura de los pueblos indígenas, para dar a conocer sus derechos y obligaciones relacionados con el trabajo, posibilidades económicas, salud, educación y servicios sociales.

El Estado deberá tomar medidas educativas en todos los sectores de la comunidad nacional, con el objeto de eliminar los prejuicios que se pudieran tener frente a los pueblos indígenas.

### **Constitución Política del Estado Peruano**

La Constitución de 1993 establece como idiomas oficiales el castellano y en las zonas donde predominen el quechua, aimara y demás lenguas aborígenes. De esta manera se le da el mismo peso al castellano que a las lenguas originarias. En el artículo 17 establece que el Estado fomenta la educación bilingüe e intercultural y preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas.

### **Acuerdo Nacional**

El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso entre el Estado, la clase política, la sociedad civil, entre otros, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional. La finalidad del mismo es definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática. La suscripción del Acuerdo Nacional se llevó a cabo el 22 de julio de 2002.

Dentro de las políticas priorizadas destaca el compromiso por lograr la afirmación de la identidad nacional a partir del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural.

La Décimo Segunda Política de Estado: Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y el Deporte, establece como objetivo del Estado: g) Fomentará y afianzará la educación bilingüe en un contexto intercultural.

#### **Ley General de Educación- Ley 28044**

Esta ley fue ratificada el 28 de julio del 2003 y establece como principio de la educación en el país, la inclusión. Es decir, la educación es concebida como un derecho integrador de todas las personas y como una herramienta para la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades. De esta manera en el inciso c) del artículo 8° se establece que son principios de la educación “la inclusión que incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación...”.

Por otro lado la ley también reconoce como principio de la educación en el país la interculturalidad, “que asume como riqueza la diversidad cultural, étnica y lingüística...”.

En su artículo 19 la ley establece que el Estado garantiza el derecho de los pueblos indígenas a una educación en condiciones de igualdad y reconoce que se deberán compensar las desigualdades por efectos económicos, geográficos, sociales o de cualquier otra índole, mediante medidas que favorezcan a estos segmentos para atenderlos preferentemente. Las medidas que permiten la equidad en la educación, incluyen la ejecución de proyectos educativos que contemplen objetivos y acciones destinados a revertir la desigualdad o inequidad.

En cuanto a la educación bilingüe intercultural, se establece que se ofrecerá en todo el sistema educativo, es decir en los tres niveles de enseñanza, primaria, secundaria y profesional. Esta educación bilingüe intercultural garantiza el aprendizaje de la lengua materna y del castellano como segunda lengua, sin excluir a otras lenguas extranjeras con posterioridad. De esta manera se logra la preservación de las lenguas de los pueblos indígenas.

La ley asegura la participación de los miembros de los pueblos indígenas en la formulación y ejecución de programas educativos. Por ello y considerando la ley de consulta previa y su reglamento, deberán de participar y dar su opinión previa al proyecto de educación bilingüe intercultural.

#### **Ley que regula el Uso, Preservación, Desarrollo, Recuperación, Fomento y Difusión de las Lenguas Originarias. Ley 29735**

Los preceptos constitucionales antes mencionados han sido recogidos en la Ley 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias, publicado el 5 de julio del 2011. En la norma se declara en su artículo 4.1 Son derechos de las personas: inciso c) Usar su lengua originaria en los ámbitos público y privado e inciso h) Recibir educación en su lengua materna y en su propia cultura bajo un enfoque de interculturalidad.

La Ley establece el derecho de las personas de hablar una o más lenguas originarias, así como el aprender el castellano a través de programas estatales de educación. La enseñanza del castellano es adicional, es decir no se puede reemplazar la enseñanza de una lengua por otra. Las lenguas originarias y el castellano son complementarias.

Esta ley garantiza la enseñanza de las lenguas originarias en los tres niveles educativos: primaria, secundaria y superior. La ley reconoce que los educandos que posean una lengua materna originaria, tienen derecho a recibir educación intercultural bilingüe en todos los niveles educativos; así como a que los programas de alfabetización tengan esta modalidad.

Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales. Ley 27558

Esta ley fue publicada el 23 de noviembre del 2001 y establece y promueve la equidad entre niños, niñas y adolescentes en áreas rurales. Son consideradas como tales las que viven en centros poblados menores y comunidades nativas y campesinas que se dedican a actividades agrícolas, forestales o pecuarias.

Se establece en la norma como uno de los objetivos para el logro de equidad en el aspecto de calidad, la necesidad de contar con programas de educación bilingüe intercultural de calidad, que posibilite la comunicación en dos lenguas y que preste atención a los aspectos de discriminación de las niñas y adolescentes rurales.

Se dispone que los profesores presten especial atención a las niñas y adolescentes rurales para que puedan tener al castellano como segunda lengua.

### **Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, Ley 27818**

Ley publicada el 16 de agosto del 2002, la misma que establece en su artículo 1° que el Estado reconoce la diversidad cultural como un valor. De esta manera la ley fomenta la educación bilingüe intercultural. El Ministerio de Educación es el responsable de diseñar el Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, en todos los niveles con la participación efectiva de los pueblos indígenas, en la definición de estrategias metodológicas y educativas en lo que les corresponda. De esta manera se debe utilizar los mecanismos de la consulta previa. Hay que remarcar que esta Ley ratifica que los educadores deben dominar la lengua y cultura de la zona en la que laboran, así como el castellano. Se establece que el MINEDU es el ente rector y el que elabora los planes de estudio y contenidos curriculares.

### **Resolución Directoral 175-2005-ED Lineamientos de Política de la Educación Bilingüe Intercultural**

Mediante esta Resolución Directoral se aprueban los Lineamientos de Política de la Educación Bilingüe Intercultural, los mismos que son producto de mandato de la Disposición Única Transitoria de la Ley 27818, Ley para la Educación Bilingüe Intercultural. Esta Ley establece que la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural del MINEDU, en coordinación con el Comité Consultivo Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, propondrán los lineamientos de política a ser incorporados en el Plan Educativo Nacional.

La propuesta es el resultado de mesas de trabajo y debates sostenidos entre el 1996 y el 2002, fue elaborada en consulta con profesores indígenas, expertos, federaciones de pueblos indígenas y el Comité Consultivo de Educación Bilingüe Intercultural.

Se estipula que la interculturalidad es un principio rector del sistema educativo peruano, en consecuencia la educación de todos los peruanos en los diferentes niveles debe ser intercultural. La educación intercultural contribuye a la formación de valores y actitudes democráticas, como el mutuo respeto, la justicia y la paz.

Este tipo de educación exige la renovación de prácticas pedagógicas, promoviendo la inclusión de conocimientos y prácticas que provienen de diferentes tradiciones culturales, reconoce y aprovecha las formas en que las distintas sociedades tienen para transmitir conocimientos, promueve en consecuencia nuevas formas de aprender y enseñar.

Los lineamientos generales establecidos en esta R.D. son:

- Interculturalidad es un principio rector del sistema educativo.
- La educación intercultural promueve el respeto de identidades sociales y culturales.
- La educación intercultural propicia la formación de valores y prácticas democráticas.
- La educación intercultural fomenta el pluralismo cultural.

- La educación intercultural debe considerar la existencia de las diferentes formas de entender y percibir la realidad.
- La educación intercultural exige la renovación de las prácticas pedagógicas para fortalecer el conocimiento de la realidad pluricultural.
- La educación intercultural promueve la relación armónica con el medio ambiente.
- Se reconoce y apoya el derecho de las mujeres y niñas en la educación. Se fomenta por ello el crecimiento del promedio de escolaridad y alfabetismo entre las mujeres, especialmente indígenas.
- Cuando la lengua materna o la lengua de uso predominante sea indígena, ésta se aplica en los procesos de enseñanza.
- En las comunidades donde el castellano ha desplazado a la lengua originaria, la EBI revitaliza la lengua indígena. En comunidades donde se ha perdido la lengua originaria, la EBI estimula el aprendizaje de esta como segunda lengua.
- La EBI en el nivel inicial y primaria buscan que los aprendizajes estén vinculados a su realidad, promoviendo la construcción de conocimientos, prácticas y valores a partir de su entorno.
- La educación inicial privilegia la lengua y cultura de los educandos. El castellano en este nivel se limita a experiencias lúdicas que favorezcan el contacto inicial con esa lengua. Los docentes deben de ser miembros de la comunidad y hablar la lengua de los educandos.
- Los docentes de EBI en primaria deben de conocer la lengua y las metodologías de la EBI.
- Al ser la mayoría de centros educativos primarios que atienden a pueblos indígenas unidocentes o multigrado, la EBI debe de proponer materiales educativos adecuados para la atención simultánea de grupos de diferentes niveles de aprendizaje.
- La EBI también incluye el nivel secundario.
- La secundaria intercultural debe garantizar el manejo eficiente de la lengua indígena y del castellano a nivel oral y escrito. Se debe garantizar el conocimiento básico de una lengua extranjera adicionalmente.
- El EBI se aplica en la alfabetización y educación formal de adultos.
- La alfabetización se da en lengua indígena en las zonas donde los adultos hablan lenguas distintas al castellano.
- La formación de docentes se debe realizar bajo un enfoque intercultural. Los centros de formación docente deben incluir el aprendizaje y desarrollo de una lengua indígena.
- Los centros de formación docente en EBI deben preparar profesionales que estén en condiciones de utilizar tanto en el plano oral como escrito, una lengua indígena y el castellano.
- Se impulsará el desarrollo de programas de formación docente en EBI.
- El currículo y modalidades de la educación se rige por el principio de interculturalidad. Este debe asegurar que los educandos desarrollen competencias comunes sobre la base de la realidad sociolingüística, cultural y económica de cada Región.
- Los materiales escritos, audiovisuales e informáticos deben ser elaborados en castellano y lenguas indígenas para los diferentes niveles educativos.
- El MINEDU promueve la participación efectiva de los pueblos indígenas a través de sus organizaciones representativas.

**Resolución Directoral 1289-2010-ED Normas para Orientar el Desarrollo de Acciones de Educación Intercultural Bilingüe y Educación en Áreas Rurales**

La finalidad es normar la planificación, implementación y evaluación de las acciones, programas y proyectos a favor de la educación intercultural bilingüe y educación en áreas rurales, para contribuir al fortalecimiento de la identidad personal y social, a la superación de la discriminación, racismo y violencia social y a la construcción de una sociedad democrática.



El objetivo de la norma es establecer las orientaciones para garantizar en las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada, el desarrollo de acciones en favor de la EIB y educación en áreas rurales.

Se establece en la misma los criterios que deberán aplicar las instancias correspondientes -de acuerdo a la política de descentralización- para la identificación, constitución, y registro de una institución educativa bilingüe. Estos son:

**Culturales:** El contexto donde se ubica la IE corresponde a una matriz cultural andina, amazónica o costeña, enraizada en culturas originarias.

**Lingüística:** Existencia de estudiantes que hablen la lengua originaria de la comunidad donde se encuentra la IE o se ubica en el territorio de una comunidad indígena.

**Auto adscripción:** a solicitud de la comunidad ante la UGEL o DRE.

La Resolución establece que la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural a través de las Direcciones de Educación Intercultural Bilingüe y en coordinación con las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada priorizan:

- La diversidad curricular con enfoque en EIB en los tres niveles educativos.
- Tratamiento pedagógico de lenguas originarias y el castellano como segunda lengua.
- Normalización de lenguas originarias.
- Elaboración de material educativo en lenguas originarias y castellano como segunda lengua.
- Elaboración de propuestas pedagógicas EIB para educación inicial y primaria.
- Promoción de la participación comunitaria en la gestión educativa.
- Apoyo técnico a DRE y UGEL en capacitación docente EIB.

En esta resolución también se establece con detalle cuáles son las acciones que deberán ser ejecutadas por las Direcciones o Gerencias Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local, y los directores del nivel inicial y primaria de las Instituciones Educativas Bilingües, en el marco de sus funciones.

**Directiva que establece los procedimientos para la identificación, reconocimiento y registro de las Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe-EIB R.M. 0008-2012-ED, del 9 de enero del 2012**

El objetivo de la misma es establecer los criterios y procedimientos para la identificación, reconocimiento y registro de las II.EE. de los diferentes niveles que deben de ofrecer EBI. Los Gobiernos Regionales, a través de las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local, son las responsables del cumplimiento de la Directiva.

Para la identificación de las instituciones educativas interculturales, la UGEL, conformará un Comité Especial, que utilizarán al menos uno de los siguientes criterios para su identificación:

Criterio lingüístico, la institución educativa cuenta con estudiantes que hablan una lengua originaria, que también es hablada en la comunidad, distrito, provincia o región o tiene diversos grados de bilingüismo o tienen diferentes lenguas maternas y hablan incipientemente el castellano.

Criterio cultural y de autoadscripción, la institución educativa, cuenta con estudiantes que pertenecen a familias descendientes de poblaciones originarias y que mantienen una forma propia de organización social, política y cultural. Este criterio funciona a petición de parte (Director, padres de familia, estudiantes, comunidad).

El Comité Especial remitirá un informe al director de la UGEL, para su reconocimiento como escuela EBI con determinada lengua originaria como primera o como segunda lengua. La UGEL inscribe a la institución educativa en el registro nacional administrado por la DIGEIBIR.

Esta R.M. otorga un plazo de 120 días a los Gobiernos Regionales para que cuenten con la información sobre las II.EE de su jurisdicción que deben de ofrecer el servicio de EIB.

### **Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015**

Aprobado por R.M. 592-2006-ED, y es el resultado de un esfuerzo del sector público, privado y la sociedad civil para el cumplimiento de los principios asumidos por el Estado en el Foro Mundial de Educación del Dakar, organizado por la UNESCO.

En el mismo se establece:

**Política B:** Garantizar la continuidad educativa, la calidad y la conclusión de los estudios de los estudiantes de nivel primario y secundario de instituciones educativas públicas de áreas rurales y en situaciones de pobreza.

**Política E:** Ofrecer en áreas rurales una educación acorde a las diferencias lingüísticas de las comunidades con lenguas originarias.

Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular

Este documento fue aprobado por la R.M. 0440-2008-ED el 15 de diciembre del 2008 y considera la diversidad humana, cultural, lingüística, expresada en el enfoque intercultural que se manifiesta en los propósitos y competencias en los tres niveles educativos.

- Primer propósito: Desarrollo de la identidad personal, social y cultural en el marco de una sociedad democrática, intercultural y ética en el Perú. Fortalecimiento de la autoestima y la estima del otro, preparando a los estudiantes para vivir en una sociedad que acoja a todos con igualdad de derechos y oportunidades, respetando las distintas raíces culturales y tradiciones.
- Segundo propósito: Dominio del castellano para promover la comunicación entre todos los peruanos. En un país multilingüe se requiere de una lengua que facilite la comunicación entre todos. Por lo tanto debe de garantizarse el conocimiento del castellano tanto oral como escrito. Eso no quiere decir que en contextos bilingües, la enseñanza se realiza en lengua originaria y el castellano tiene el tratamiento de segunda lengua.
- Tercer propósito: Preservar la lengua materna y promover su desarrollo y práctica. La identidad cultural se afirma con la comunicación a través de la lengua materna, porque esta expresa la cosmovisión de la cultura del estudiante.

### **Los Proyectos Educativos Regionales y Locales**

Dentro de la política de descentralización y el traslado de competencias a los Gobiernos Regionales, las Direcciones o Gerencias Regionales de Educación han elaborado sus propios Proyectos Educativos Regionales, en los cuales se establecen las prioridades educativas. Estas prioridades contemplan las políticas establecidas a nivel nacional sobre la educación intercultural bilingüe.

Podemos coludir luego de este largo listado de normas que tenemos una copiosa legislación sobre esta materia; y que a lo largo de los años las normas se han ido sucediendo con la finalidad de crear una realidad indiscutible: contar con un sistema educativo intercultural bilingüe equitativo, de calidad y que incorpore los aspectos culturales de los pueblos indígenas.

## 2.2. Marco institucional sobre los pueblos indígenas<sup>2</sup>

### MINISTERIO DE EDUCACIÓN

#### **Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural.**

La Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural, es responsable de normar y orientar la política nacional de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural en las etapas, niveles, modalidades, ciclos y programas del sistema educativo nacional. Depende del Viceministerio de Gestión Pedagógica. Sus funciones son:

- Formular, proponer, normar y orientar la política nacional de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural, las etapas, niveles, modalidades, ciclos y programas del sistema educativo nacional, estableciendo las coordinaciones necesarias con las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada.
- Desarrollar el enfoque intercultural en todo el sistema educativo nacional, en coordinación con las direcciones generales y oficinas del Ministerio de Educación e Instancias de Gestión Educativa Descentralizada.
- Orientar, supervisar, visar y evaluar la aplicación del enfoque intercultural y bilingüe en coordinación con las Direcciones Generales correspondientes.
- Normar el uso educativo de las lenguas originarias en coordinación con los organismos de la sociedad civil, Instancias de Gestión Educativa Descentralizada, investigadores y usuarios.
- Normar, orientar, supervisar y evaluar el desarrollo y la implementación de la Educación Intercultural, Bilingüe y Rural en coordinación con las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local.
- Definir los criterios técnicos para la construcción y diversificación curricular, diseñar las estrategias sociales, de enseñanza y aprendizaje y las de evaluación de la Educación Intercultural, Bilingüe y Rural.
- Establecer las necesidades de formación inicial y en servicio de profesores en Educación Intercultural, Bilingüe y Rural que deberá tener en cuenta el Sistema de Formación Docente Continua del Ministerio de Educación.
- Desarrollar programas de producción y validación de material educativo, cultural lingüísticamente pertinentes, en lenguas originarias y en castellano, en todas las etapas, niveles, modalidades, ciclos y programas, en coordinación con las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada.
- Promover la participación de la sociedad civil y los usuarios directos de la Educación Intercultural Bilingüe y Rural, teniendo en cuenta la existencia de formas de organización propias.
- Identificar y promover la realización de investigaciones sobre temas culturales, lingüísticos, sociales y educativos.
- Diseñar, formular, ejecutar y evaluar proyectos y convenios con organizaciones nacionales e internacionales, públicas y privadas, que desarrollen programas de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural.
- Promover el intercambio de experiencias a nivel nacional e internacional para el mejoramiento de los proyectos y programas de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural.
- Promover, apoyar y facilitar la elaboración de planes educativos articulados a los planes de desarrollo humano sostenibles y con fortalecimiento de la identidad nacional, regional y local.

#### **Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (CONEIB)**

Mediante Resolución Ministerial N° 246-2012-ED, el Ministerio de Educación crea en julio del 2012 la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (CONEIB) como órgano

---

<sup>2</sup> En esta sección solo se incluye la institucionalidad vinculada directamente al Sector Educación. En el Anexo N° 4 se presenta la información sobre otras instancias institucionales.

permanente de participación y concertación entre el Ministerio de Educación y los pueblos indígenas andinos y amazónicos y afroperuanos, a través de sus organizaciones representativas, con el objeto de contribuir en la implementación de las políticas de Educación Intercultural Bilingüe. La CONEIB está presidido por la director/a de la Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural (DIGEIBIR) y participan en ella organizaciones indígenas y afroperuana de alcance nacional: 8 representantes de organizaciones andina, 6 de organizaciones Amazónicas y 2 de mujeres indígenas y 4 de organizaciones afroperuanas (ver Cuadro 1)

**Cuadro 1: Organizaciones participantes en la CONEIB**

<i>Tipo de organizaciones</i>	<i>Organizaciones participantes</i>	<i>Página web</i>
Organizaciones Indígenas Amazónicas	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP)	<a href="http://www.aidesepe.org.pe">http://www.aidesepe.org.pe</a>
	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP),	<a href="http://conap.org.pe">http://conap.org.pe</a>
Organizaciones Indígenas Andinas	Confederación Campesina del Perú (CCP)	<a href="http://movimientos.org/cloc/ccp/">http://movimientos.org/cloc/ccp/</a>
	Confederación Nacional Agraria (CNA)	<a href="http://www.cna.org.pe">http://www.cna.org.pe</a>
	Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI)	<a href="http://www.conacami.pe">http://www.conacami.pe</a>
	Unión de Comunidades Aimara (UNCA)	<a href="http://unca.galeon.com">http://unca.galeon.com</a>
Organizaciones Indígenas de Mujeres	Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP)	<a href="http://onamiap.blogspot.com">http://onamiap.blogspot.com</a>
Organizaciones afroperuanas	Representantes afroperuanos elegidos por zonas geográficas: Zona Norte, Zona Centro y Zona Sur del país	.

## Capítulo 3: Los pueblos indígenas en el Perú

### 3.1 Análisis de la situación de la población indígena en el Perú

El Perú es un país heterogéneo, pluricultural y multilingüe, con 76 etnias andinas y amazónicas, que hablan 68 lenguas que se agrupan en 16 familias lingüísticas (INDEPA 2010). De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2007, en el territorio nacional se asientan 7,849 comunidades campesinas y nativas, de las cuales 6,063 son comunidades campesinas mayoritariamente altoandinas y 1,786 comunidades nativas.

De acuerdo al mismo Censo de Población y Vivienda 2007, que utiliza lengua materna como criterio para definir indigeneidad, en el Perú la población indígena mayor de 3 años asciende a 4'045,713 de personas, lo que representa el 15.7% de la población peruana (INEI 2009)<sup>3</sup>. El

<sup>3</sup> Sin embargo, si se operacionaliza la indigeneidad como auto-identificación étnica, tal como lo hace la Encuesta Nacional de Hogares 2002-2007, 43% de la población peruana es indígena -quechua (34%) aimara (5%), o indígena de la Amazonía (4%). Estas discrepancias demográficas relacionadas con las diversas operacionalizaciones de la indigeneidad y la opción que se ofrece o no a los entrevistados de identificarse con una o más categorías étnicas tienen ciertamente relevancia tanto para evaluar la magnitud de la población indígena y de sus condiciones de vida como para la promoción de los derechos de los pueblos indígenas. En el Perú la información estadística disponible con representatividad nacional ha privilegiado la lengua materna como indicador de indigeneidad, y como toda operacionalización de etnicidad, ésta tiene limitaciones. De un lado, siendo la lengua uno de los marcadores étnicos que en procesos migratorios y áreas urbanas suele primero discontinuarse para evitar la discriminación y la exclusión social, la medición de indigeneidad por lengua materna podría estar subestimando la población indígena. De otro lado, existe ejemplos documentados de falta de correspondencia entre lengua y etnia (p.ej., los Chungara en Puno son quechua-hablantes pero sus prácticas culturales e instituciones son aimaras. Trapnell y Neira 2006, citado por Benavides et al. 2010:10). Dicho esto, cabe señalar que, dada la disponibilidad actual la información estadística con representatividad nacional en censos y encuestas, y las fuentes estadísticas que maneja el Ministerio, el Proyecto y el presente MPPI privilegiará la lengua materna como indicador de indigeneidad.

83.1% de la población indígena en el país es quechua-hablante, y por lo menos cuatro de cada 10 de quechua-hablantes reside en áreas urbanas (45.7%), es decir en centros poblados con más de 100 viviendas. Esta población quechua-hablante se encuentra asentada principalmente en 9 regiones: Cusco (16.9%), Lima (14.2%), Puno (13.6%), Ayacucho (10.8%), Ancash (9.3%), Huancavelica (8.1%), Apurímac (7.9%), Huánuco (6%) y Arequipa (4.8%).

La segunda población indígena demográficamente más importante en el Perú es la población que tiene el aimara como lengua materna (11%). Casi tres cuartos de la población aimara reside en la región Puno (72.9%); el resto se encuentra dispersa principalmente en 4 regiones: Tacna (10.2%), Lima (5.9%), Arequipa (4.2%) y Moquegua (3.7%) (Benavides, Mena et al. 2010).

Además de las poblaciones indígenas andinas, quechua y aimara, que suman el 94.1% de la población con lengua materna originaria en el Perú, el restante 5.9% de la población indígena es población originaria de la Amazonía. Entre ellos, el grupo indígena con mayor población es el Asháninka (1.7%), que reside principalmente en Junín (54.7%), Ucayali (24%), Pasco (9.2%), Cusco (4.4%) y Lima (2.7%). El resto de la población indígena (4.3%) reside en Loreto (30.7%), Amazonas (29.3%), Ucayali (15.1), Cusco (5.7), Junín (4.4) y Lima (3.7). A diferencia de la población indígena andina, más del 80% de la población indígena de la Amazonía habita en áreas rurales (Benavides, Mena et al. 2010).

Como en otros países latinoamericanos con similares historias de colonización, la población indígena peruana se encuentra en una situación de desventaja socioeconómica estructural. El nivel de pobreza y pobreza extrema para la población indígena a nivel nacional es de 55% y 26% respectivamente, mientras que para la población cuya lengua materna es el castellano es de 8% y 29% (Benavides, Mena et al. 2010). La brecha étnica se incrementa considerablemente si se compara la población castellano-hablante con aquella que habla una lengua amazónica: la incidencia total de pobreza y pobreza extrema entre indígenas amazónicos es de 81% y 41% respectivamente (Benavides, Mena et al. 2010). Es importante señalar que, aunque la mayoría de la población indígena reside en áreas rurales, la explicación de estas inequidades no se agota en las brechas existentes entre la realidad urbana y rural del país.<sup>4</sup>

Estas brechas socioeconómicas se intersecan a su vez con otras inequidades de acceso al mercado laboral y a servicios públicos como el crédito, la seguridad social, la atención de salud, la vivienda, etc.; y con resultados de salud y educación que perjudican sistemáticamente a las poblaciones indígenas. Se ha comprobado, por ejemplo, que los grupos indígenas en el país presentan indicadores de morbilidad y mortalidad materno-infantil más elevados, menor frecuencia de consultas médicas y vacunación, menor acceso a servicios de salud, índices de escolaridad más bajos, desempeños académicos escolares menores, peores condiciones de vivienda, menor acceso al crédito formal y la seguridad social, así como redes sociales limitadas en el mercado laboral formal.

### **3.2 Análisis de la situación educativa de la población indígena en el Perú<sup>5</sup>**

Según el Censo Escolar 2008, de los 7'587,748 de niños, niñas y adolescentes matriculados en educación básica, sea en inicial, primaria y secundaria, pública y privada, 882,969 (11.6%) son indígenas. A diferencia de los 22.4% de estudiantes castellano-hablantes que acceden a escuelas

---

<sup>4</sup> La Encuesta Nacional de Niveles de Vida 2000 reporta por ejemplo que la población indígena en contextos urbanos también presenta indicadores socioeconómicos relativos más deteriorados: si bien en las ciudades el 45.5% y 6% de la población castellano-hablante es pobre y pobre extrema, ese porcentaje se eleva a 61% y 16% entre la población indígena (Valdivia 2002).

<sup>5</sup> Esta sección resume los principales resultados del proceso de diagnóstico social, y consultas realizadas a un grupo de técnicos y representantes de organizaciones indígenas nacionales (Confederación Nacional Agraria - CNA, y Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESP) y entrevistas a directores, docentes, padres de familia y estudiantes en dos comunidades indígenas. Los resultados de las consultas no pretenden ser representativos pero sirven para dar elementos adicionales a los recogidos mediante fuentes secundarias.

privadas, el 98.2% de los estudiantes indígenas asisten a una institución educativa pública gratuita.

En el diagnóstico social se identifica tres brechas étnicas en educación: de cobertura, de atraso escolar y de deserción escolar. El 9% del total de niños indígenas entre 6 y 11 años no asiste a una escuela primaria (en contraste con 4% de sus pares castellano-hablantes). El 36% de los adolescentes ashánincas y 34% de los adolescentes de otras etnias amazónicas no asisten a una escuela secundaria (en contraste de 15% de castellano-hablantes y 17% de quechua y aimara). El atraso escolar llega a 27% de estudiantes indígenas en primaria y 40% en secundaria, frente a 11% y 13%, respectivamente, de estudiantes castellano-hablantes. Finalmente, 65% de los indígenas de 18 años no ha culminado la educación secundaria, frente 39% de los adolescentes castellano-hablantes.

En el marco del diagnóstico y entrevistas realizadas, se identificaron como principales causas de las brechas educativas que afectan a los pueblos indígenas, las siguientes:

- 1. Políticas y modelo educativo.** En los últimos años las políticas educativas no han sido lo suficientemente inclusivas, pertinentes culturalmente o participativas, y el modelo educativo no ha puesto suficientemente en valor los conocimientos y los modelos de desarrollo indígenas. En tal sentido, los entrevistados demandaron que se promueva una educación de calidad que respete la identidad cultural de los pueblos indígenas. Ello mostraría que existe espacio para promover la participación comunitaria, tanto para la rendición de cuentas como para la formación en escuela de padres.
- 2. Preparación insuficiente, desinterés y falta de compromiso de los docentes.** Los representantes indígenas manifiestan que a los docentes tradicionalmente se les ha capacitado privilegiando el componente técnico-pedagógico, pero no se ha tomado en cuenta el componente político/identitario relacionado con su rol como sujeto ejemplar para los niños, niñas y adolescentes indígenas. Los padres y madres de familia entrevistados señalaron que el esfuerzo de un profesor se ve cuando se prepara mejor para enseñarles a los niños que más dificultades tienen en aprender. Indicaron que sin embargo hay profesores que no se toman el tiempo para asegurarse que los niños aprendan y no muestran suficiente interés en ayudar a los estudiantes que se atrasan para que se pongan al día, lo cual hace que los niños se vayan atrasando cada vez más y no obtengan un buen rendimiento. Es decir, manifestaron que existe una baja expectativa sobre el aprendizaje de los niños indígenas. Señalaron también que algunos profesores faltan reiteradamente o llegan tarde a las escuelas, e incluso se ha observado que ciertos casos ejercen violencia contra los niños<sup>6</sup>.
- 3. Limitado dominio del castellano y de enseñanza de segunda lenguas por parte de los docentes.** La falta de preparación de docentes para enseñar castellano como segunda lengua no solo se debe al desconocimiento de metodologías de enseñanzas de segundas lenguas, sino también al hecho que los docentes mismos tienen un manejo limitado del castellano.
- 4. Bajo desempeño del director.** Los representantes indígenas identifican casos de directores que no están suficientemente comprometidos con sus comunidades, especialmente en cuanto a preocuparse por conseguir el personal, el equipamiento y los materiales que la escuela necesita para ofrecer una educación de calidad y culturalmente pertinente. De otro lado, tanto el director como los docentes entrevistados han señalado las limitaciones que existen en escuelas multigrado/unidocentes donde el director es

---

<sup>6</sup> Incluso señalaron que algunos docentes consumen bebidas alcohólicas antes de ir a clases.

docente y no tiene asistencia que cubra las horas que el utiliza haciendo gestiones y trámites fuera del establecimiento.

5. **Limitada participación de padres.** Según los docentes, un factor que se muestra relevante para el bajo rendimiento, es la aparente falta de preocupación de los padres por el aprendizaje de sus niños durante el desarrollo del año escolar. Los padres, por su parte, señalan que generalmente monitorean la calidad de la enseñanza y del desempeño de sus hijos verificando la cantidad de tareas y los avances en el cuaderno, aunque algunos admiten no ser tan estrictos con los horarios de estudio en la casa, la revisión de cuadernos o la exigencia de las tareas. Los miembros de las APAFA no conocen sus funciones y derechos y no se sienten en capacidad para exigir a los docentes o quejarse de su desempeño. Señalan que tienen miedo de quejarse de los maestros ante la UGEL por las eventuales represalias que recibirían sus hijos. Padres, madres y miembros de las APAFA se mostraron inicialmente satisfechos con el tipo de articulación que tienen con los docentes y la escuela, aunque señalaron que preferirían que las reuniones mensuales con los profesores sean individuales porque así podrían hacer más preguntas y no los harían avergonzar cuando dan las notas de sus hijos.

### **3.3 Análisis de las barreras que limitan la efectividad de las evaluaciones de estudiantes indígenas**

A continuación se resume los factores identificados por los entrevistados en el diagnóstico respecto a las barreras que limitan el uso de las evaluaciones nacionales de aprendizajes en poblaciones indígenas:

**Condiciones educativas y pedagógicas que limitan la utilidad de las Evaluaciones Censales de Estudiantes para evaluar niños y niñas indígenas.** Se observa que los docentes tienen dificultades serias para planificar y desarrollar un programa educativo considerando las dos lenguas que buscan desarrollar, y no tienen mucha claridad sobre cómo los niños adquieren y desarrollan las respectivas habilidades lingüísticas orales y escritas.

En el caso de la escuela que atendía a niños con lengua materna quechua se encontró que los profesores utilizan dicha lengua solo como una lengua de apoyo para lograr los aprendizajes, a pesar de que los padres y madres de familia los presionan para que enseñen en castellano.

En consecuencia, los niños al llegar a 4to grado tienen un dominio oral elemental del castellano por lo que no logran aprender en este idioma, leen pero tienen serias dificultades de comprensión. Ello explicaría en parte el hecho que los niños evaluados en la ECE en 4to grado tengan resultados bajos tanto en su lengua materna como en castellano como segunda lengua, teniendo en cuenta que las pruebas son escritas.

**Desconocimiento de los padres sobre los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE).** En las escuelas visitadas se encontró que los padres no conocían los resultados de sus hijos en la ECE y tampoco sabían que existía este tipo de evaluación. Sin embargo, un director y algunos profesores de las escuelas visitadas indicaron que los informes de resultados de la ECE les habían llegado en los meses de abril y mayo.

### **3.4 Análisis de las barreras que limitan la efectividad de la evaluación para el acceso a cargos directivos de escuelas de comunidades indígenas**

No existen mediciones disponibles sobre la calidad del desempeño de docentes indígenas en cargos directivos de instituciones de educación básica, que pudieran orientar la reflexión sobre la dificultad que enfrentan los docentes indígenas para acceder a cargos directivos escolares.

Tampoco existe información sistematizada sobre el desempeño de directores de escuelas ubicadas en comunidades indígenas, que dé cuenta de las dificultades y limitaciones del servicio educativo ofrecido a estudiantes indígenas en escuelas que son dirigidas por docentes no indígenas.

Dado que desde el 2006 no se ha realizado una evaluación de directores, no se pudo consultar respecto a cuáles son las barreras de tales evaluaciones. Sin embargo, los puntos señalados en el acápite 3.2 respecto al desempeño de los directores de escuela en comunidades indígenas son elementos relevantes para el diseño de un sistema de selección y evaluación para cargos directivos.

#### **Capítulo 4: Efectos positivos y negativos potenciales del Proyecto en pueblos indígenas y medidas de mitigación y promoción**

El Proyecto tiene como objetivo mejorar la capacidad del Ministerio de Educación para evaluar los aprendizajes de los estudiantes y la gestión pedagógica en las instituciones de Educación Básica Regular. En este sentido, y dada la naturaleza, objetivos y estrategia del Proyecto, no se espera que se presenten impactos negativos significativos entre docentes y estudiantes indígenas de educación básica.

En relación con el apoyo del Proyecto para llevar a escala las evaluaciones a estudiantes de educación básica, la literatura indica que la evaluación de aprendizajes, al establecer estándares motiva: a) a los estudiantes, a trabajar con mayor empeño, b) a los padres, a participar más de la educación de sus hijos y a demandar una mejor calidad de los servicios educativos, c) a los docentes, a diagnosticar y trabajar a partir de las necesidades específicas de sus estudiantes alineando el currículo con los estándares de buena práctica docente, d) a los directores y gestores del sector educación, a mejorar la distribución de recursos y las políticas escolares, y e) a los decisores públicos, a monitorear el desempeño del sistema educativo y a focalizar mejor los recursos en las escuela que se encuentran en situación más crítica (Nasser 2007, Vegas y Petrow 2007, Stecher 2002, Elliot y Branden 1997 y Nagy 2000, citado por el Informe Técnico del Programa “SWAP Educación”). Se espera en este sentido, si estas condiciones se cumplen, que la ampliación de las evaluaciones no tenga efectos negativos ni incremente las tasas de atraso escolar, extraedad o de deserción en niños, niñas y adolescentes indígenas. Sin duda un monitoreo longitudinal de los estudiantes indígenas en grados intermedios de primaria (2do y 4to) y secundaria (2do y 5to) y la ampliación progresiva de la evaluación de competencias adicionales (p.ej., Ciencias y Ciudadanía) permitirán monitorear mejor las brechas étnicas en las trayectorias de aprendizaje entre estudiantes indígenas y no indígenas de educación básica regular, y focalizar recursos en estos últimos.

Sin embargo, el Diagnóstico Social realizado sugiere que los pueblos indígenas, dadas sus condiciones socio culturales y económicas, podrían enfrentar en mayor grado que el resto de la población limitaciones para beneficiarse de los efectos positivos del Proyecto. Estas limitaciones se refieren principalmente a: i) potenciales sesgos en las pruebas estandarizadas cuando son aplicadas a estudiantes cuya lengua materna no es el castellano y cuya cultura es diferente de la mayoritaria, ii) las barreras extremas geográficas, económicas, culturales e institucionales que tienen las familias y comunidades para acceder y utilizar los resultados de la evaluación de los estudiantes, iii) mecanismos de selección y capacitación de docentes para cargos directivos que no tomen en cuenta los elementos lingüísticos y culturales específicos para la selección de directores con el perfil requerido para las instituciones educativas que atienden a poblaciones indígenas.



#### **4.1 Potenciales sesgos y pertinencia cultural de las pruebas estandarizadas**

El diagnóstico realizado sugiere que dado que en los últimos años no han existido criterios claros sobre la propuesta pedagógica -en términos del perfil del docente,<sup>7</sup> materiales, programación curricular, etc.- que deben desarrollar las escuelas que atienden a población con lengua indígena, así como la definición e identificación de este tipo de escuelas,<sup>8</sup> los niños indígenas tienen mayores probabilidades de obtener resultados más bajos que los niños no indígenas en pruebas estandarizadas. Efectivamente, estos niños tienen menos familiarización con prácticas letradas en sus comunidades fuera de la escuela.

En tal sentido, reconociendo que las pruebas estandarizadas nacionales evalúan principalmente las competencias y aprendizajes fundamentales que todos los estudiantes peruanos deben desarrollar para tener iguales oportunidades, se reconoce también la necesidad de establecer un diálogo entre el Estado y las organizaciones y comunidades indígenas para: (1) mejorar y complementar la pertinencia cultural de las pruebas y estudios nacionales, la manera de aplicarlas, el perfil y sensibilidad cultural de los aplicadores y la accesibilidad y utilidad de los reportes de resultados; y (2) en el marco del proceso de descentralización, fortalecer el desarrollo de capacidades regionales y locales para la evaluación de aprendizajes de los estudiantes en relación con contenidos y competencias propias de los diferentes grupos indígenas con el fin que estas sean evaluadas de manera más pertinente.

#### **4.2 Difusión culturalmente pertinente y uso de los resultados de las evaluaciones por familias y comunidades indígenas**

La información producida por las evaluaciones debería permitir a autoridades, responsables políticos, administrativos y docentes, tomar decisiones más informadas que atiendan de manera más efectiva a los estudiantes indígenas. No obstante, los beneficios potenciales podrían ser aún mayores si los resultados de las pruebas fueran accesibles y aceptables culturalmente, de manera que además se constituyan en una oportunidad de movilización de actores clave, tales como padres de familia y comunidades indígenas que reciben el servicio educativo. Si bien no existe evidencia representativa, hasta el momento, del nivel de conocimiento que tienen los padres y autoridades comunales indígenas sobre la Evaluación Censal de Estudiantes en general, o del nivel de logro de aprendizaje de sus niños, en las dos comunidades indígenas visitadas en Cusco y Amazonas se encontró que hay un desconocimiento del tema por parte de los padres de familia<sup>9</sup> lo cual evidenciaría la necesidad de monitorear más de cerca la difusión de las evaluaciones y sus resultados en dichas comunidades.

Es importante tener en cuenta que la UMC prepara reportes escritos en lenguas originarias (Quechua Cusco Collao, Aimara, Awajún y Shipibo-Conibo) y en castellano como segunda lengua para las comunidades que participan de la ECE-EIB, y acompaña el envío de los reportes con campañas y cuñas radiales y televisivas. Estos esfuerzos, sin embargo, podrían no estar logrando los objetivos esperados, dados los bajos niveles de lectoescritura de los padres de familia en estas lenguas y el acceso limitado de algunas comunidades a medios de telecomunicación. En este sentido, se podría seguir explorando otras opciones para reportar los resultados de manera más efectiva, útil, oportuna y pertinente culturalmente a las comunidades

---

<sup>7</sup> Es importante precisar que existe una propuesta de Marco de Buen Desempeño que describe nueve competencias genéricas y exigibles a todo docente que enseña en Educación Básica Regular. Una de las competencias del Marco señala: “Crea un clima propicio para el aprendizaje, la convivencia democrática y la vivencia de la diversidad en todas sus expresiones con miras a formar ciudadanos críticos e interculturales”.

<sup>8</sup> Actualmente, el Ministerio de Educación a través de la DIGEIBIR ha elaborado la propuesta pedagógica de la EIB. Así mismo ha llevado a cabo el proceso de identificación y registro de las escuelas que deben desarrollar el programa EIB.

<sup>9</sup> La UMC envía a todas las escuelas evaluadas un informe individual de resultados de la ECE por cada niño evaluado dirigido a los padres de familia. Se le pide al director y docente que dicho informe sea explicado y entregado en una reunión a los padres de familia.

y familias indígenas, que incluya, por ejemplo, promover la rendición de cuentas oral (en cabildos o asambleas) por parte de las autoridades educativas locales sobre los resultados de aprendizaje en estas comunidades.

#### **4.3 Selección adecuada de docentes para cargos directivos en escuelas ubicadas en comunidades indígenas**

En relación con el apoyo del Proyecto para fortalecer los mecanismos y sistemas de evaluación y capacitación para el acceso a los cargos directivos a nivel de la escuela, sin duda el Proyecto plantea una serie de beneficios para los docentes que también tendrán efectos positivos entre el profesorado indígena. En el marco del Proyecto de Ley de Reforma Magisterial (Ministerio de Educación, 2012) se ofrecerán a docentes indígenas y no-indígenas la posibilidad de desarrollo profesional a través de procedimientos meritocráticos que se traducirán en retribuciones y estímulos adecuados. Existe sin embargo la posibilidad que se reproduzcan inequidades étnicas en el acceso a cargos Directivos de Institución Educativa o su permanencia en el cargo, si no se toma en cuenta criterios de selección para cargos directivos específicos para las escuelas que atienden a pueblos indígenas. Estos criterios deberían contemplar aquellos activos adicionales de los docentes y directores indígenas (como conocer el idioma, la cultura, los saberes y el modelo de desarrollo de su grupo étnico).

#### 4.4 Cuadro de efectos negativos y medidas de mitigación/promoción

El Problema según el diagnóstico social	Insumos por parte del MINEDU	Medidas de mitigación/promoción
<p>Potenciales sesgos en las pruebas estandarizadas -de carácter escrito- aplicadas a estudiantes cuya lengua materna no es el Castellano y cuya cultura es diferente de la mayoritaria, y que pueden sentirse inhibidos por el formato de la prueba o la manera como es aplicada.</p>	<p>Existe en el Minedu, y en la UMC en particular, el compromiso explícito y demostrado de explorar opciones alternativas para la evaluación de aprendizajes en poblaciones indígenas. Cuando empezaron las evaluaciones censales en 2do grado, la UMC tomó la decisión de no evaluar a estudiantes de escuelas EIB en 2do grado porque muchos niños y niñas hablantes de lenguas originarias, al provenir de culturas básicamente orales, descubren por primera vez la escritura en primer grado, y se consideró que era más pertinente evaluarlos en 4to grado en tanto luego de cuatro años de escolaridad dichos niños ya habían podido tener acceso a un conjunto suficiente de textos y familiarizarse con la escritura lo necesario para que puedan ser evaluados. En tal sentido, los niños que asisten a escuelas que desarrollan el Programa EIB participan en una evaluación diferente diseñada especialmente para evaluar la comprensión de lectura en lengua materna (L1) y en castellano como segunda lengua (L2). Para ello se desarrolló pruebas en 4 lenguas originarias (quechua Cusco Collao, aimara, shipibo y awajún)</p> <p>Cabe señalar que para que este proceso se fortalezca, teniendo en cuenta el proceso de descentralización, y se pueda incrementar la elaboración y aplicación de pruebas en más lenguas originarias (considerando que son más de cuarenta lenguas), la UMC propiciará en las instancias de gestión educativa descentralizada procesos de desarrollo de capacidades sobre evaluación de aprendizaje, priorizando aquellas regiones que tienen una proporción significativa de poblaciones indígenas.</p>	<p>Componente 1.1 tiene incorporadas las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforzar el monitoreo de la aplicación de la prueba con atención especial al perfil y sensibilidad cultural de los aplicadores en comunidades indígenas.</li> <li>• Desarrollar investigaciones sobre otras competencias relevantes en poblaciones indígenas como, por ejemplo, expresión oral en su lengua materna. Así mismo, en ese marco se desarrollarán instrumentos escritos que incluyan distintos formatos (por ejemplo preguntas abiertas) <b>y recoja tipos textuales que pueden ser más cercanos a los estudiantes (canciones, adivinanzas u otros)</b></li> <li>• Diseñar e implementar procesos de desarrollo de capacidades en las instancias regionales sobre evaluación del aprendizaje, con énfasis en la evaluación en lenguas indígenas.</li> <li>• Contar con asistencia técnica para analizar el posible sesgo que podría haber en la construcción de pruebas que pongan en desventaja a determinados grupos vulnerables, entre ellos los indígenas, discapacidad, etc.</li> <li>• Desarrollar investigaciones sobre adaptaciones apropiadas y protocolos de aplicación para poblaciones con necesidades diversas y especiales.</li> </ul>

El Problema según el diagnóstico social	Insumos por parte del MINEDU	Medidas de mitigación/promoción
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar investigaciones sobre los determinantes del progreso del aprendizaje estudiantil, incluyendo factores como lengua materna y ubicación geográfica.</li> </ul>
<p>Barreras extremas geográficas, económicas, culturales e institucionales de las familias, docentes y comunidades indígenas para acceder a los resultados de la evaluación de los estudiantes.</p>	<p>La prueba ECE no solo pretende dar información diagnóstica, sino también movilizar, tanto a los responsables del sistema educativo como a la población usuaria, de manera que se comprometan con el mejoramiento de los aprendizajes a partir de la toma de decisiones pertinentes y responsables desde el ámbito que a cada cual le corresponde. Para movilizar a actores clave, el MINEDU/UMC lleva a cabo presentaciones y talleres de difusión de resultados de la ECE y elabora y envía los siguientes informes escritos: a) Informe para la institución Educativa, b) Guías de Análisis para el Docente, c) Informe para Padres de Familia, d) Informe para la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), e) Informe para la Dirección Regional de Educación (DRE), f) Informe para el Gobierno Regional (Ministerio de Educación/ Unidad de Medición de la Calidad Educativa 2011). Asimismo elabora un conjunto de textos y actividades contenidos en un material llamado “Lecturas Favoritas” y que se distribuyen a todos los niños evaluados.</p> <p>Cabe señalar que no existe una estrategia de difusión específica para pueblos indígenas, considerando las condiciones socio económicas, culturales y geográficas que caracterizan a este tipo de comunidades, especialmente el analfabetismo o los o bajos niveles educativos de los padres de familia. De otro lado, no existe suficiente evidencia disponible que permita establecer el nivel de uso de los resultados de la ECE por parte de las comunidades y</p>	<p>Componente 1.1 tiene incorporadas las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar campañas de comunicación para fomentar la participación en las pruebas y promover el uso de los resultados a nivel de cada escuela.</li> <li>• Contar con asistencia técnica que ayude a definir y diseñar estrategias de difusión pertinentes para familias y comunidades indígenas sobre los resultados de las evaluaciones, considerando sus características particulares.</li> <li>• Diseñar una actividad piloto para implementar las estrategias propuestas en la asistencia técnica con el fin de aumentar las probabilidades de uso de los resultados de las evaluaciones por parte de los padres de familia y comunidades indígenas.</li> <li>• <b>Distribuir material audiovisual que muestre las formas de utilizar los resultados de las evaluaciones por parte de los docentes.</b></li> </ul>

El Problema según el diagnóstico social	Insumos por parte del MINEDU	Medidas de mitigación/promoción
<p>Mecanismos de selección y capacitación de docentes para cargos directivos que no tomen en cuenta los elementos lingüísticos y culturales específicos para la selección de directores con el perfil requerido para las instituciones educativas que atienden a poblaciones indígenas.</p>	<p>familias indígenas.</p> <p>La Ley General de Educación N° 28044 vigente, y el Proyecto de Ley de Reforma de la Carrera Pública Magisterial disponen que los docentes acceden a cargos Directivos de Institución Educativa postulando a una plaza mediante concurso público, y que para continuar en el cargo deben aprobar una evaluación de desempeño cada 3 o 5 años. Cabe señalar que no existe en la Ley General de Educación N° 28044 vigente, ni en su Reglamento; ni en el Proyecto de Ley de Reforma de la Carrera Pública Magisterial, criterios explícitos que estimulen y premien la capacitación y experiencia intercultural y promuevan activamente el acceso de docentes indígenas a cargos Directivos de Institución Educativa.</p>	<p>Componente 2.2 tiene incorporada la siguiente actividad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Introducir criterios adicionales de competencias lingüísticas y culturales para docentes postulantes a cargos directivos de Instituciones Educativas en comunidades indígenas, con un valor porcentual en el puntaje final establecido a partir de indicadores e instrumentos de evaluación específicos, y participación de la comunidad en el proceso de selección.</li> <li>• Promover una investigación que permita caracterizar el buen desempeño de directores de escuelas de educación básica localizadas en comunidades indígenas.</li> </ul>

Nota: Resaltado en **negritas** los elementos adicionales añadidos como resultado de la Reunión de Trabajo con Representantes de Organizaciones de Poblaciones Indígenas ante el CONEIB para recibir aportes a la Propuesta del Proyecto SWAP – Educación, Fecha: 9 de noviembre de 2012

## **Capítulo 5: Marco para garantizar una sesión de trabajo con el fin de recibir aportes de representantes de la población indígena al Proyecto, y el desarrollo del Plan de Pueblos Indígenas**

El 9 de noviembre de 2012 se realizó una Reunión de Trabajo con Representantes de Organizaciones de Poblaciones Indígenas para recibir aportes a la propuesta del Proyecto SWAP-Educación y del presente Marco de Planificación para Pueblos Indígenas (MPPI).

La reunión tuvo como interlocutores a 10 representantes de las organizaciones indígenas representativas a nivel nacional presentes en la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (CONEIB): Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI), Confederación Nacional Agraria (CNA), Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y de la Amazonía del Perú (ONAMIAP).

### **5.1 Resultado de la reunión de trabajo para recibir aportes al MPPI**

- Los representantes del Minedu presentaron las políticas del sector para atender la educación de los pueblos indígenas y en ese marco las actividades del Proyecto SWAP-Educación.
- Se presentó el borrador del MPPI, que incluye la descripción del marco legal y de la Política Operacional 4.10 de Pueblos Indígenas y las Normas de Procedimiento del Banco BP 4.10, y se recogió los aportes de los participantes.
- Los participantes manifestaron su acuerdo con las acciones propuestas en el MPPI para potenciar los beneficios del proyecto para las poblaciones indígenas, subrayando los siguientes puntos: (1) la comunicación efectiva de los resultados de las evaluaciones a la población indígena; (2) la rendición de cuentas a las autoridades indígenas; (3) la implementación de proyectos de investigación y mecanismos de evaluación especiales que tomen en cuenta las diferencias lingüísticas y culturales; y (4) considerar criterios adicionales para la evaluación de candidatos a cargos directivos escolares en contextos indígenas. El resumen de las propuestas y conclusiones de la reunión, conteniendo el detalle de cómo ellas fueron respondidas, está incluido en el Anexo 4, así como una lista de participantes.
- Los participantes de la reunión se comprometieron a recoger aportes adicionales de sus bases y, si los hubiere, enviarlos por correo electrónico.
- Los participantes aprovecharon la oportunidad para manifestar sus preocupaciones sobre aspectos de la política educativa que escapan al ámbito de este proyecto pero que quedaron registrados en la minuta (Anexo 4).
- Esta versión revisada del MPPI y sus acciones y procesos será documento oficial del proyecto, nombrado dentro del Acuerdo Legal del Préstamo.

### **5.2 Plan de Pueblos Indígenas (PPI)**

El PPI es elaborado en cumplimiento a la Política Operativa 4.10 de Pueblos Indígenas del Banco Mundial y se realiza con el objetivo de asegurar que: (i) si se presentan efectos adversos sobre los pueblos indígenas, dichos efectos se eliminen, se reduzcan lo más posible o se compensen; (ii) promover la participación de los pueblos indígenas, de forma que sus inquietudes y opiniones sean tomadas en cuenta, garantizando el respeto y se tome en cuenta las características culturales y organizativas de dichos pueblos.

Las pautas y pasos que se proponen a continuación se encuentran alineados, tanto con lo requerido por la Política Operativa 4.10 de Pueblos Indígenas y las Normas de Procedimiento

del Banco BP 4.10, como con la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios y su respectivo Reglamento:

- Durante la implementación del Proyecto, y a partir de las recomendaciones recogidas, el Minedu elaborará una propuesta de Plan para Pueblos Indígenas (PPI). Asimismo, si se considera necesario revisará la Evaluación Social. La propuesta de PPI contemplará, además de los elementos considerados en este MPPI, los cronogramas, responsables y presupuesto relacionados a las actividades acordadas.
- Se convocará a una reunión con representantes del CONEIB con el fin de darle oportunidad a las organizaciones de expresar sus observaciones, aclarar dudas, y plantear recomendaciones al PPI.
- Se dará un plazo no menor de 30 días para que los representantes del CONEIB recojan las opiniones y aportes de los miembros de sus organizaciones y las hagan llegar al Minedu.
- Una vez incorporadas las recomendaciones de esta reunión y las que los representantes del CONEIB hagan llegar en el plazo acordado, el Minedu entregará al Banco Mundial copia de la versión final del PPI y un acta que resume los comentarios y apreciaciones de los representantes sobre el PPI, para su no objeción.
- En un máximo de 30 días, después de haber recibido la no objeción del Banco, la versión final del Plan será publicada en las páginas web del Minedu y del Banco Mundial.
- Las acciones del PPI serán incorporadas dentro de los planes anuales operativos (POAs) del proyecto y serán supervisados por el Banco junto con las otras actividades del proyecto.

Las reuniones serán convocadas por el Ministerio de Educación.

Para garantizar un adecuado desarrollo de las reuniones se tendrá en consideración las siguientes recomendaciones:

- La **Convocatoria** a la sesión o sesiones debe ser realizada con la adecuada anticipación, teniendo en cuenta las particularidades locales de acceso geográfico. La convocatoria debe garantizar la participación de varones y mujeres de organizaciones indígenas representativas.
- La **Metodología** de trabajo durante las sesiones deben tener en cuenta los usos lingüísticos y las habilidades de lectoescritura en castellano y lengua originaria de los representantes indígenas participantes para determinar si se producirán materiales escritos y/o audiovisuales.
- Se redactará unas **Minutas** o actas en las que deben constar los principales aportes de los participantes, que habrán de ser tenidos en cuenta en la implementación del Proyecto.

Las Minutas o actas deberán ser remitida a los representantes participantes en la reunión.

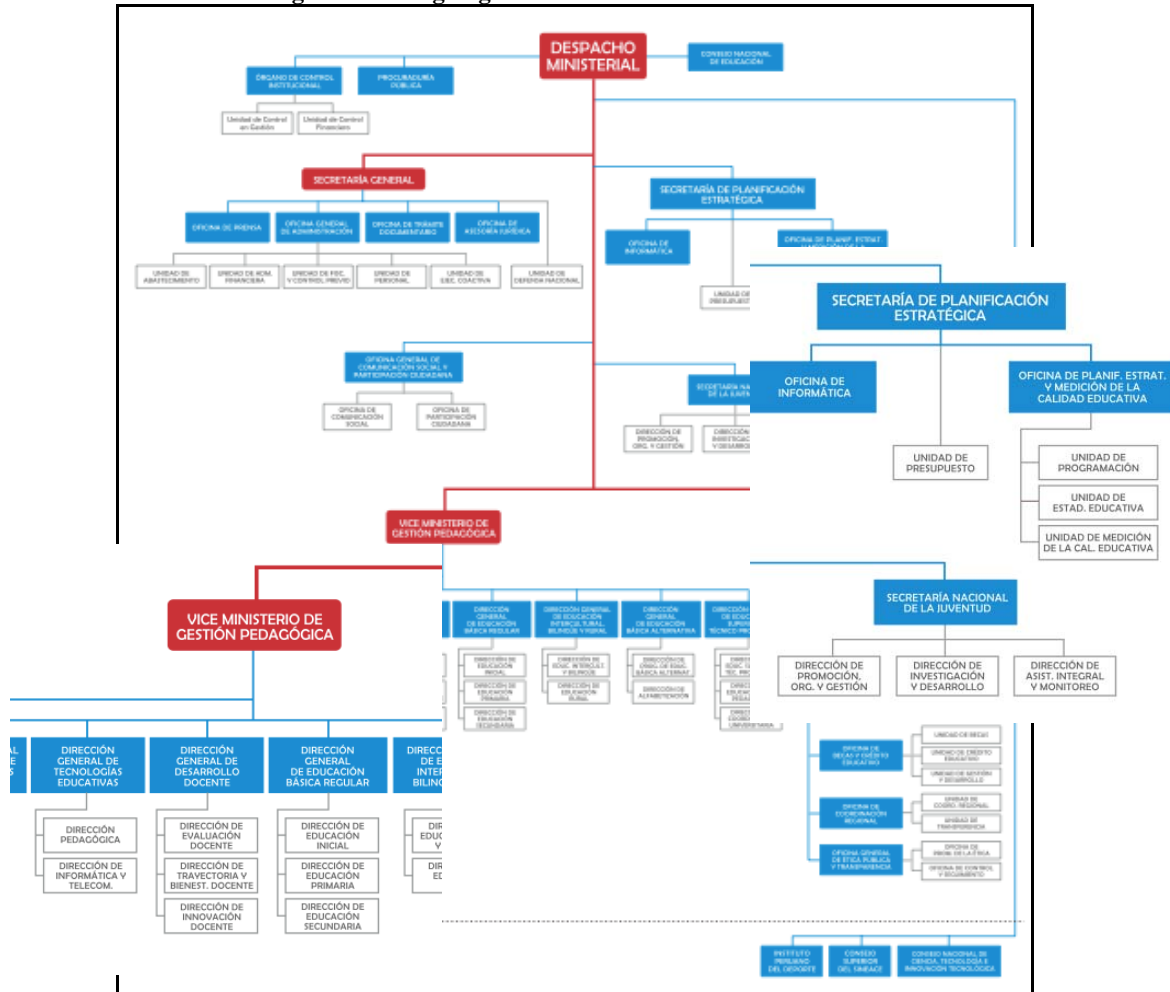
## **Capítulo 6: Arreglos y responsabilidades institucionales para la implementación del Marco de Planificación para Pueblos Indígenas**

Durante la implementación del Proyecto, la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) y la Dirección General de Desarrollo Docente (DIGEDD) del MINEDU serán las dos instancias responsables de implementar el presente Marco de Planificación para Pueblos Indígenas (MPPI) y el Plan para Pueblos Indígenas (PPI) que se elaborará para llevar adelante las medidas de mitigación sugeridas en el presente MPPI. Dichas unidades también serán responsables de implementar las acciones del PPI para los componentes de los que son

responsables directas. La UMC será responsable de implementar las medidas relacionadas con el escalamiento de las evaluaciones de estudiantes de educación básica, mientras la DIGEDD se responsabilizará de la implementación de las medidas relacionadas con el sistema de evaluación de directores.

La instancia encargada de atender las posibles demandas y reclamos de la población indígena que se sienta afectada por el Proyecto será el Ministerio de Educación a través de la DIGEIBIR.

**Figura N°1: Organigrama estructural del MINEDU-2012**





## **Bibliografía**

Benavides, M. and M. Mena (2010). Informe de Progreso Educativo, Perú 2010. Lima, GRADE, PREAL: 60.

Benavides, M., M. Mena and C. Ponce (2010). Estado de la niñez indígena en el Perú. Lima, UNICEF, INEI.

Figueroa, A., T. Altamirano and D. Sulmont (1996). Social Exclusion and Inequality in Peru. . Geneva, International Labour Organisation.

INDEPA (2010). "Mapa etnolingüístico del Perú." Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública 27(2): 288-291.

INEI (2009). Censos Nacionales 2007: IX de Población y VI de Vivienda. Resultados definitivos de la Comunidades Indígenas. Resumen Ejecutivo. Lima, INEI.

Ministerio de Educación / Dirección General de Desarrollo Docente (2012). Proyecto de Ley de Reforma Magisterial N° 1388/2012. Lima, Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación ESCALE. (2011). "Estadísticas de la Calidad Educativa." from <http://escale.minedu.gob.pe/inicio>.

Ministerio de Educación / Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2009). Evaluación Censal de Estudiantes (ECE). Segundo grado de primaria y cuarto grado de primaria de IE EIB. Marco de Trabajo. Lima, Ministerio de Educación.

Valdivia, N. (2002). "Etnicidad, pobreza y exclusión social: la situación de la población indígena urbana en Perú. Informe final. Reporte preparado para el Banco Mundial.", from <http://topics.developmentgateway.org/indigenous/rc/filedownload.do?itemId=335846>.

## Anexo nº 1. Análisis del marco normativo general sobre los pueblos indígenas

### 1. El Convenio 169 de la OIT

El principal documento jurídicamente vinculante dedicado completamente a los derechos de los pueblos indígenas es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales<sup>10</sup> (en adelante el Convenio 169). Este fue ratificado por el Perú en 1993 mediante la Resolución Legislativa N° 26253, por tanto, sus disposiciones son de cumplimiento obligatorio.

Dicho Convenio no establece una definición sobre los “pueblos indígenas”<sup>11</sup> pero nos refiere dos criterios para su identificación<sup>12</sup>:

- (i) Un elemento objetivo por el cual, un grupo humano se considera como un colectivo distinto al resto de la sociedad al descender de las poblaciones que originalmente habitaban el país al momento de la conquista, colonización o establecimiento de las fronteras actuales. Este colectivo tiene estilos de vida tradicionales, cultura y manera de vivir distintos de los otros sectores de la población nacional, organización social propia, y costumbres y leyes tradicionales. Estos elementos pueden ser cumplidos de forma total o parcial.

El Convenio N° 169 deja abierta la categorización como indígena al cumplimiento de uno o varios criterios considerados bajo el rubro de «continuidad histórica», lo que permite, por ejemplo, la inclusión de grupos que han perdido sus territorios ancestrales, pero que conservan algún o algunos de los aspectos que los distingue como indígenas frente al resto de la sociedad. De aquí se infiere también que el término indígena no sólo se refiere a la población originaria de un territorio determinado sino también, a aquellos pueblos que, no siendo nativos de un territorio, habitaban en éste antes de la llegada de los grupos culturalmente distintos a los que vencieron o dominaron.

- (ii) Un elemento subjetivo es la conciencia de pertenecer a un colectivo distinto del resto de sectores de la población nacional, y ser reconocido como tal por el pueblo indígena al cual pertenece.

Sin perjuicio de lo señalado, es preciso establecer que las denominaciones de dichos grupos humanos, reconocidas legalmente o no, que se utilicen para designarlos como pueblos indígenas no alteran su naturaleza ni sus derechos individuales y colectivos.

Ahora bien, respecto al caso peruano, cabe mencionar que la Constitución Política en el Capítulo VI, referido al “régimen agrario y de las comunidades campesinas y nativas”, no se hace una mención expresa a los pueblos indígenas. La Constitución reconoce sólo dos formas de organización, como son: las **comunidades campesinas**<sup>13</sup> y **nativas**<sup>14</sup>, como

---

<sup>10</sup> La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas que desarrollan una actividad más intensa en defensa de los derechos de los pueblos indígenas, en particular sus derechos económicos y sociales.

<sup>11</sup> Pese a que no existe una definición única y libre de ambigüedades, el término “pueblos indígenas” ha sido adoptado por un gran número de gobiernos, agencias internacionales y, sobre todo, movimientos de pueblos que se auto-identifican como indígenas. Esta denominación ha alcanzado difusión internacional en el contexto de los debates relativos a los derechos de los “pueblos originarios”, los “nativos”, las “poblaciones indígenas”, “comunidades”, entre otras denominaciones.

<sup>12</sup> Artículo 1 del Convenio N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

<sup>13</sup> El artículo 2º de la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, establece que estas comunidades son reconocidas por el Estado como organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integradas por

personas jurídicas autónomas en su organización, trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo. Sin embargo, a partir de una reforma del texto constitucional, el Capítulo XIV del Título IX sobre Descentralización, se hace una referencia directa a las comunidades nativas y pueblos originarios, y se vincula la comunidad nativa como pueblo originario: “La Ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Consejos Municipales.”

Como vemos, el texto constitucional introduce una nueva categoría de pueblos originarios sin definirla con precisión, y no hace mención a la denominación específica de comunidades campesinas ni de pueblos indígenas. Sin embargo al ser el Convenio 169 un Tratado Internacional de Derechos Humanos ratificado por nuestro país, forma parte del bloque de constitucionalidad, por lo que la institución jurídica “pueblos Indígena” es vigente en nuestro ordenamiento, la cual –a su vez- constituye un parámetro jurídico más amplio que el de “comunidad campesina” o “comunidad nativa”<sup>15</sup>.

La Ley N° 27811, Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos, trata de dar contenido a este término, estableciendo que la denominación “indígenas” comprende y puede emplearse como sinónimo de “originarios”, “tradicionales”, “étnicos”, “ancestrales”, “nativos” u otros vocablos. Por lo expuesto, no es necesario que los pueblos indígenas se denominen a sí mismos como tales, pudiendo utilizar nomenclaturas distintas para su auto identificación. También debe incluirse como pueblos indígenas a aquellos que se encuentran en situación de aislamiento o contacto inicial<sup>16</sup>.

Sin embargo, pese a lo establecido por la citada ley, las diferentes denominaciones han traído consigo una serie de confusiones e interpretaciones disímiles respecto a quienes conforman los pueblos indígenas en el Perú. Un problema manifestado por dicha problemática es el error de considerar que las comunidades campesinas no constituyen pueblos indígenas<sup>17</sup>. Por ello, la Comisión de Expertos en Aplicación de convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT ha manifestado lo siguiente:

---

familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país.

<sup>14</sup> El artículo 8º de la Ley 22175, Ley de Comunidades Nativas las define: “Las Comunidades Nativas tienen origen en los grupos tribales de la Selva y Ceja de Selva y están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso”.

<sup>15</sup> Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe de la CEACR 2008/79ª reunión. Observación individual sobre el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 2009, Perú, párrafo 3. “La Comisión toma nota que el Gobierno informa que el reglamento de la ley núm. 28945, Ley del Instituto Nacional de Pueblos Andinos, señala en su artículo 2 las definiciones que abarcarían a los pueblos andinos, pueblos amazónicos y pueblos afroperuanos. La Comisión toma nota que según el Gobierno las comunidades campesinas y las comunidades nativas están incluidas en el reconocimiento de sus derechos étnicos y culturales como colectividades similares a los pueblos indígenas, enfatizando los aspectos sociales, políticos y culturales. Esta afirmación parece ser positiva en el sentido de que confirma anteriores memorias del Gobierno y comentarios de la Comisión en el sentido de que las comunidades indígenas están cubiertas por el Convenio independientemente de su denominación.”

<sup>16</sup> Conforme a la Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, y el Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES, Reglamento de dicha Ley.

<sup>17</sup> Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe de la CEACR 2008/79ª reunión. Observación individual sobre el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 2009, Perú, párrafo 2. “Las comunicaciones indican que en Perú se utilizan diversas categorías para referirse y reconocer a los pueblos indígenas y como resultado no queda claro a quién se aplica el Convenio. Explican que la categoría jurídica de «pueblos indígenas» no se encuentra en la Constitución, que el sujeto jurídico creado por la colonia y admitido por la Constitución y la mayor parte de la legislación es el de «comunidad». Indican que en el país hay comunidades campesinas y nativas y que se encuentran registradas 6.000 comunidades. Se refieren concretamente a leyes que utilizan los términos «comunidades nativas», o «campesinas» o «pueblos indígenas» de forma paralela a veces, y diferenciada otras, y que además hay diferencia en los grados de aplicación del Convenio. Indican, por ejemplo, que en el caso de las comunidades nativas se han venido dando una serie de medidas afirmativas para garantizar mejor el derecho a la consulta; sin embargo, se habrían producido pocos avances en el cumplimiento del Convenio cuando se trata de comunidades campesinas de la costa y de la sierra del país”.

*La Comisión nota que según las comunicaciones habría diferentes grados de aplicación del Convenio según la denominación de la comunidad. Observa, además, que la terminología utilizada en las diferentes leyes genera confusión y que la denominación o diferentes características de los pueblos no afectan su naturaleza en lo que concierne al Convenio si se encuentran comprendidas en el artículo 1, párrafo 1), del Convenio [el resaltado es nuestro]*

*[...] parece haber diferencias en la aplicación del Convenio, especialmente en cuanto a su alcance. La Comisión considera que, en la medida en que las comunidades campesinas reúnen los requisitos del artículo 1, párrafo 1, del Convenio, deben gozar de la protección integral del Convenio independientemente de las diferencias o similitudes con otras comunidades, e independientemente de su denominación [el resaltado es nuestro]*

*[...] La Comisión señala una vez más a la atención del Gobierno que las variadas denominaciones y tratamiento legislativo genera confusión y dificulta la aplicación del Convenio<sup>18</sup> [el resaltado es nuestro]*

La Comisión se refiere a esta cuestión desde 1998. Así en una solicitud directa al Gobierno Peruano señaló “la Comisión se permite sugerir al Gobierno que proporcione un criterio unificado de las poblaciones que son susceptibles de ser cubiertas por el Convenio, ya que las varias definiciones y términos pueden dar lugar a confusión entre poblaciones campesinas, indígenas, nativas, de la sierra, de la selva y de la ceja de selva”<sup>19</sup>.

En este sentido, la Comisión ha reiterado que el concepto de pueblo es más amplio que el de comunidad y que, cualquiera sea su denominación, no debe haber ninguna diferencia a efectos de la aplicación del Convenio, en la medida en que las comunidades denominadas nativas, campesinas u otras estén comprendidas en el *artículo 1, párrafo 1, a) o b)*, del Convenio, en cuyo caso corresponde aplicarles por igual todas las disposiciones del Convenio.

En consecuencia, la Comisión de Expertos en Aplicación de convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT el 2009 solicitó nuevamente al Gobierno que:

*[...] **proporcione**, en consulta con las instituciones representativas de los pueblos indígenas, **un criterio unificado sobre los pueblos susceptibles de ser cubiertos por el Convenio**, que ponga fin a la confusión resultante de las varias definiciones y términos y a proporcionar informaciones sobre el particular. Además, insta al Gobierno a que tome las medidas necesarias para garantizar que todos quienes estén comprendidos en el artículo 1 del Convenio queden cubiertos por todas sus disposiciones y gocen de los derechos contenidos en el mismo en igualdad de condiciones, y a proporcionar informaciones sobre el particular<sup>20</sup> [el resaltado es nuestro].*

Por todo lo anteriormente expuesto, consideramos importante remarcar que independientemente de la denominación empleada a los grupos humanos que cumplen los criterios objetivo y subjetivo que los caracteriza como “pueblo indígena”, lo que importa es su reconocimiento y auto identificación como sujetos de derechos, individuales y colectivos, reconocidos a nivel nacional e internacional, teniendo en cuenta los criterios objetivo y subjetivo del Convenio 169.

La Comisión de Expertos de la OIT ha establecido que “las disposiciones sobre consulta, y en particular el artículo 6, son las disposiciones modulares del Convenio 169 sobre las

---

<sup>18</sup> Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe de la CEACR 2008/79ª reunión. Observación individual sobre el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 2009, Perú, párrafo 4.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Op. cit.

cuales reposa la aplicación de las demás disposiciones”<sup>21</sup>, reiterando en diversos informes que la “**consulta y participación constituyen la piedra angular del Convenio 169** en la que se fundamentan todas las disposiciones del mismo”<sup>22</sup>.

### (i) El derecho a la consulta

El Convenio 169 reconoce a los pueblos indígenas el derecho a ser consultados a través de sus instituciones representativas e impone a los Estados miembros tal obligación.<sup>23</sup> En el Perú, la Ley N° 29785 del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, publicada el 7 de setiembre del 2011, desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto de las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. La Ley establece en su artículo 7 criterios objetivos (descendencia de poblaciones originarias, estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que ocupan; instituciones sociales y costumbres propias; patrones culturales y de vida distintos a los otros sectores de la población nacional) y subjetivos (los que se encuentran relacionados con la conciencia del grupo colectivo de poseer cierta identidad) que se tienen que tomar en cuenta para la definición de los pueblos indígenas u originarios, y señala además que “*las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos pueden ser identificados también como pueblos indígenas u originarios, conforme a los criterios señalados en el presente artículo*”. Estas definiciones han sido confirmadas y desarrolladas por el Reglamento de la Ley, aprobada por decreto supremo N° 001-2012-MC.

### (ii) El derecho a la participación

El derecho a la consulta no es el único mecanismo para que los pueblos indígenas sean incluidos en la gestión y desarrollo de políticas públicas que les conciernan, ya que adicionalmente tienen el derecho a la participación. Recordemos que los pilares del Convenio 169 de la OIT son el derecho a la consulta y el derecho a la participación<sup>24</sup>.

Tal como se ha descrito el derecho a la consulta posee un contenido esencial propio que lo distingue del derecho a la participación. Así, el derecho a la consulta tiene por finalidad de que mediante el diálogo intercultural se busque el logro de acuerdos o el consentimiento previo a la adopción de medidas administrativas o legislativas por el Estado. A diferencia, el ámbito de protección del derecho a la participación es la libre intervención de los pueblos indígenas en el ámbito político, económico, social y cultural, lo cual caracteriza su amplitud de intervención en los diversos niveles de organización, público y privado.

---

<sup>21</sup> Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe de la CEACR 2004/75ª reunión. Observación individual sobre el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, Ecuador, párrafo 3. Consulta: 24 de abril de 2009.

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconvs2.pl?host=status01&textbase=ilospa&document=9571&chapter=6&query=%23subject%3D20%40ref%2B%23ANO%3D2007&highlight=&querytype=bool&context=0>

<sup>22</sup> Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Observación individual sobre el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, Paraguay. Solicitud directa, párrafo 8. Consulta: 24 de abril de 2009.

<http://staging2.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconvs2.pl?host=status01&textbase=iloilc&document=702&chapter=13&query=C182%40ref%2B%23ANO%3D2007&highlight=&querytype=bool&context=0>

<sup>23</sup> Artículo 6 del Convenio N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

<sup>24</sup> Cabe señalar que el artículo 5. c) del Convenio 169 prescribe que al aplicar sus disposiciones “deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo”.

Con relación a la amplitud del derecho fundamental a la participación, el Tribunal Constitucional ha señalado:

*El derecho a la participación en la vida política, económica, social y cultural de la nación, reconocido en el artículo 2º, inciso 17, de la Constitución, constituye un derecho fundamental cuyo ámbito de protección es la libre intervención en los procesos y la toma de decisiones en el ámbito político, económico, social y cultural. La participación política constituye un derecho de contenido amplio e implica la intervención de la persona, en todo proceso de decisión, en los diversos niveles de organización de la sociedad. De ahí que éste no se proyecta de manera restrictiva sobre la participación de la persona en el Estado-aparato o, si se prefiere, en el Estado-institución, sino que se extiende a su participación en el Estado-sociedad, es decir, en los diversos niveles de organización, público y privado. Tal es el caso, por ejemplo, de la participación de las personas en la variedad de asociaciones, con diversa finalidad, o la participación en todo tipo de cargos; la característica común de todos ellos es que su origen es un proceso de elección por un colectivo de personas. Piénsese en la junta directiva de la asociación, del colegio profesional, de los cargos precedidos por elección en las universidades, públicas y privadas [...]»<sup>25</sup>. [El resaltado es nuestro]*

En tal sentido, los pueblos indígenas tienen el derecho a participar en los procesos y la toma de decisiones en el ámbito político, económico, social y cultural en los niveles público y privado. **Por ello, en los casos que no corresponda una consulta, podrán ejercer su derecho a la participación ante el Estado o el sector privado, conforme a los alcances de este derecho.**

Al respecto, el Convenio 169 hace varias referencias a los ámbitos de participación de los pueblos indígenas, como detallamos a continuación:

- *Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.* (Artículo 2)
- El Estado debe establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole, responsables de políticas y programas que les conciernan. (Artículo 6, b)
- [...] dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. (Artículo 7,1)
- Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. (Artículo 15, 1)
- Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa

---

<sup>25</sup> Tribunal Constitucional. EXP. N.º 5741-2006-PA/TC. Publicado el 27 de julio de 2007.

por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.  
(Artículo 15, 2)

Es de vital importancia diferenciar que el derecho a la consulta se refiere sólo a las medidas administrativas y legislativas que puedan **afectar directamente a los pueblos indígenas**, por tanto en los demás procesos del ámbito público y privado es posible el derecho a la participación conforme lo establecen las normas nacionales e internacionales.

Por lo expuesto, una vez tomada la decisión por el Estado en el marco del proceso de consulta, es necesario que el Estado posibilite a los pueblos indígenas iniciar un proceso de seguimiento y evaluación de la implementación de las medidas resultantes de un proceso de consulta, el cual deberá basarse en indicadores desarrollados en la etapa de diseño de la medida estatal que permitan a estos pueblos hacer ejercicio de su derecho a la participación.

## 2. Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas

En 1993, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas en la ONU completó el texto final del Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas y lo envió a la Comisión de Derechos Humanos, que creó un Grupo de Trabajo para su seguimiento. Algunos temas eran significativamente polémicos desde el punto de vista de los Estados, como por ejemplo: derecho a la libre determinación; derechos colectivos; derecho al territorio y recursos naturales, y principio de consentimiento libre, previo e informado.

Finalmente, como corolario de varias décadas de trabajo y de lucha, el 13 de septiembre de 2007 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Dicha aprobación representa un paso histórico en la lucha de los pueblos indígenas; establece parámetros claros para asegurar la dignidad y el bienestar de estos pueblos y reconoce sus derechos individuales y colectivos. Al respecto, el Perú ha ratificado dicha declaración ante las Naciones Unidas.

Además, la adopción de la Declaración otorga a Estados, agencias de cooperación, donantes internacionales y sociedad civil en general, un claro marco de acción para el diseño y puesta en práctica de políticas que involucren a los pueblos indígenas.

Si bien este instrumento internacional **no tiene carácter jurídicamente vinculante** para los Estados - como sí lo tiene el Convenio 169- es preciso tomar en cuenta que al ser un documento que reconoce los derechos de los pueblos indígenas en una amplia gama de cuestiones. En ese sentido, la Declaración tiene la potencialidad de crear consecuencias jurídicas en los Estados, ya que constituye un marco de referencia sobre los derechos a cuyo reconocimiento, garantía e implementación deben aspirar los países. En este sentido, la Declaración crea un marco para la discusión y el diálogo entre los pueblos indígenas y los Estados<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Ver Documento "Directrices sobre los asuntos de los pueblos indígenas del Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo". Disponible en el sitio de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) [http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/UNDG-Directrices\\_pueblos\\_indigenas.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/UNDG-Directrices_pueblos_indigenas.pdf)

**Anexo nº 2. Cuadro Comparativo sobre el derecho a la consulta definido por la Ley N° 29785 y la OP 4.10 del Banco Mundial**

Temas		Reglamento de la Ley de Consulta	OP 4.10 y BP 4.10 del BM
1	Titulares del derecho de consulta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son los pueblos indígenas del ámbito geográfico en el cuál se ejecutaría dicha media o que sea afectado directamente por ella (Tit.II,Art7,p.10) .</li> <li>• Pueblo que desciende de poblaciones que habitaban el país en la época de la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; y que al mismo tiempo se reconozca como tal. La población que vive organizada en comunidades campesinas y comunidades nativas podrá ser identificada como pueblos indígenas, o parte de ellos, conforme a dichos criterios” (Tit.I, Art3k, p.9).</li> </ul>	<p>“A los efectos de esta política, la expresión “Pueblos Indígenas” se emplea en sentido genérico para hacer referencia a grupos vulnerables con una identidad social y cultural diferenciada que, en mayor o menor grado, presentan las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Su propia identificación como miembros de un grupo determinado de cultura indígena y el reconocimiento de su identidad por otros;</li> <li>b) Un apego colectivo a hábitats geográficamente definidos o territorios ancestrales en la zona del proyecto y a los recursos naturales de esos hábitats o territorios;</li> <li>c) Instituciones consuetudinarias culturales, económicas, sociales o políticas distintas de las de la sociedad y cultura dominantes, y</li> <li>d) Una lengua indígena, con frecuencia distinta de la lengua oficial del país o región.” (OP 4.10, p.2-3).</li> </ul>
2	Identificación de pueblos indígenas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediante Base de Datos Oficial del Viceministerio de Interculturalidad (Tit.II,Art.8-10,p.10-11 y Tit.IV,Art.29,p.14)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Para determinar si se considera “pueblo indígena” a un grupo en particular a los efectos de esta política, puede ser necesario un dictamen técnico (véase el párrafo 8). “(OP 4.10, p.3).</li> <li>• “En los primeros momentos de la preparación del proyecto, el Banco lleva a cabo un estudio preliminar (véase el párrafo 4) para determinar la presencia de Pueblos Indígenas en la zona del proyecto o la existencia de un apego colectivo a dicha zona. Mediante este estudio, el Banco busca el dictamen técnico de especialistas calificados en ciencias sociales con conocimientos especializados sobre los grupos sociales y culturales de la zona del proyecto. El Banco consulta también con los Pueblos</li> </ul>



			Indígenas afectados y con el prestatario. Durante el estudio preliminar, el Banco puede valerse del marco establecido por el prestatario para la identificación de los Pueblos Indígenas, si dicho marco es compatible con esta política.”(OP 4.10, p.4).
3	Identificación de representantes de pueblos indígenas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mediante la presentación a la instancia promotora de un “documento formal de acreditación firmado por responsable del nombramiento de los representantes.” “Quien presente el documento formal de acreditación debe ser la persona que aparece registrada en la Base de Datos Oficial como representante de la organización representativa del o de los pueblos indígenas” (Tit.II,Art10.1,p.11)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No establece mecanismo específico.</li> </ul>
4	Ámbito de aplicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Medidas administrativas<sup>27</sup> o legislativas<sup>28</sup> del poder ejecutivo<sup>29</sup> ...en virtud de las cuáles se aprueban los planes, programas y proyectos de desarrollo (Tit.IArt.2,p.8)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“En todos los proyectos propuestos para financiamiento por el Banco que afectan a Pueblos Indígenas<sup>30</sup>, el Banco exige que el prestatario lleve a cabo un proceso de consulta previa, libre e informada. El Banco sólo otorga financiamiento para el proyecto cuando las consultas previas, libres e informadas dan lugar a un amplio apoyo al mismo por parte de la comunidad” (OP 4.10,p.4).</li> </ul>
5	Aplicabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aplicación no retroactiva (Art2,p .8).</li> <li>Solo cuando hay afectación directa, es decir: “cuando contiene aspectos que pueden producir cambios en la situación jurídica o en el ejercicio de los derechos colectivos de tales pueblos<sup>31</sup>” (Tit.I,Art3,p.8)</li> <li>No se aplica cuando se trata de “normas de carácter tributario o presupuestario” (Tit.IIArt.5k, p.10)</li> <li>No se aplica cuando se trata de “decisiones estatales de carácter extraordinario o temporal dirigidas a atender situaciones de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“Cuando se determina la presencia de Pueblos Indígenas en la zona del proyecto o la existencia de un apego colectivo a dicha zona.”(OP 4.10, p.4).</li> </ul>

<sup>27</sup> Normas reglamentarias de alcance general, así como el acto administrativo que faculte el inicio de la actividad o proyecto, en el que autorice a la Administración la suscripción de con el mismo fin, en tanto puedan afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Tit.I,Art.3i,p.9)

<sup>28</sup> Normas con rango de ley que puedan afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Tit.I,Art.3j,p.9)

<sup>29</sup> Se reconoce como “entidades promotoras” a Ministerios, Organismos Públicos, Presidencia del Consejo de Ministros (para decretos legislativos). Los gobiernos regionales y locales solo podrán promover procesos de consulta previo informe favorable del Viceministerio de Interculturalidad y respecto de las competencias legales otorgadas y transferidas.

<sup>30</sup> Esta política se aplica a todos los componentes del proyecto que afecten a Pueblos Indígenas, independientemente de la fuente de financiamiento.

<sup>31</sup> “Derechos que tienen por sujeto a os pueblos indígenas...incluye, entre otros, los derechos a la identidad cultural; a la participación [falta detallar] (Tit.I,Art3,p.9)

		<p>emergencia derivadas de catástrofes naturales o tecnológicas que requieran una intervención rápida e impostergable... o medidas para atender emergencias sanitarias, incluyendo la atención de epidemias, así como la persecución y control de actividades ilícitas...” (Tit.II Art.51,p.10)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No se aplica en “la construcción y mantenimiento de infraestructura en materia de salud, educación, así como la necesaria para la provisión de servicios públicos” (Disposición15,p.15).</li> </ul>	
6	Tipos de consulta (margen de maniobra para adecuar o flexibilizar el proceso de consulta).	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Plan de Consulta “...debe ser adecuado a las características de la medida administrativa o legislativa a consultarse...” (Tit.I,Art.31,p.9).</li> <li>“El número de representantes designados debe considerar las necesidades del proceso” (Tit.II,Art.10.2,p.10).</li> <li>Si es “acto administrativo” se consulta con organizaciones indígenas representativas locales...asentadas en el ámbito geográfico donde se ejecutará el acto administrativo (Tit.I,Art.3j,p.9).</li> <li>“En el caso de medidas legislativas o administrativas de alcance general, la etapa de diálogo se realiza en la sede de la entidad promotora, salvo que las partes elijan una sede distinta... en el caso de consulta de actos administrativos la etapa de diálogo se realizará en un lugar que facilite la participación de los o las representantes del o de los pueblos indígenas” (Tit.III,Art.20,p.12).</li> <li>“Las medidas legislativas o administrativas de alcance general, incluyendo planes y programas, solo serán consultadas en aquellos aspectos (artículos) que impliquen una <b>modificación directa</b> de los derechos colectivos de los pueblos indígenas” (Tit.III,Art.27.1,p.13).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“El alcance, la profundidad y el tipo de análisis practicado en la evaluación social serán proporcionales a la naturaleza y dimensión de los posibles efectos del proyecto sobre los Pueblos Indígenas, ya sean efectos positivos o negativos (véanse los detalles en el Anexo A).” (OP 4.10, p.5).</li> <li>“El PPI se elabora de manera flexible y pragmática y su grado de detalle depende de cada proyecto en particular y de la naturaleza de los efectos que hayan de abordarse. El prestatario integra el PPI en el diseño del proyecto. Si los beneficiarios directos del proyecto son sólo o en su inmensa mayoría Pueblos Indígenas, se deberán integrar en el diseño global del proyecto los elementos propios de un PPI, por lo que no será necesario un PPI independiente.” (OP 4.10, p.6).</li> <li>“El b), c) y d) dependerá de la complejidad del proyecto propuesto y será proporcional a la naturaleza y dimensión de los posibles efectos del proyecto sobre los Pueblos Indígenas, ya sean negativos o positivos.” (OP 4.10, p.4).</li> </ul>
7	Consulta inicial vs Consulta como proceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>“Cuando una medida administrativa ya consultada requiera, para dar inicio a las actividades autorizadas por ella, de la aprobación de otras medidas administrativas de carácter complementario, éstas últimas no requerirán ser sometidas a procesos de consulta”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“En cada etapa de la preparación y ejecución del proyecto, facilita a las comunidades indígenas afectadas toda la información pertinente sobre el proyecto (incluida una evaluación de los posibles efectos negativos del proyecto en las</li> </ul>

		(Disposición12,p.15).	comunidades indígenas afectadas) de una manera apropiada desde el punto de vista cultural.” (OP 4.10,p.5).
8	Duración del proceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “El plazo máximo para el desarrollo de las etapas de publicidad, información, evaluación interna y diálogo es de ciento veinte (120) días calendario, contados a partir de la entrega de la propuesta de medida administrativa o legislativa hasta la firma del Acta de Consulta” (Tit.III,Art.24,p.13).</li> <li>• “En caso las entidades promotoras requieran adoptar una medida administrativa con carácter de urgencia, debidamente justificado, el proceso de consulta se efectuará considerando los plazos mínimos contemplados en el reglamento (90 días?) (Disposición8,p.14).</li> <li>• Los plazos y el tiempo para consultar “deberán adecuarse a la naturaleza de la medida objeto de la consulta” ” (Tit.III,Art.16,p.11).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se detalla</li> </ul>
9	Metodología de consulta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paso 1. Se identifica medida a consultar y el o los pueblos indígenas a ser consultados.</li> <li>• Paso 2. Elaboración del <u>Plan de Consulta</u><sup>32</sup>.</li> <li>• Paso 3. Reuniones preparatorias con las organizaciones representativas para informar del Plan de Consulta (posible, no obligatorio).</li> <li>• Paso 4. Etapa de Publicidad. Se entrega la Medida a ser consultada y el Plan de Consulta a las organizaciones representativas y se las cuelga en la página Web de la entidad promotora.</li> <li>• Paso 5. ETAPA DE INFORMACION (30-60d). Informar de manera adecuada y oportuna a el o los pueblos indígenas., usando medios de comunicación cercanos a la población y alentando, si fuera necesario, la asistencia técnica que fuera necesaria para la comprensión de la medida (Tit.III,Art.18,p.12).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paso 1. Elaboración del proyecto</li> <li>• Paso 2. Estudio preliminar para determinar la presencia o apego de pueblos indígenas en la zona del proyecto.</li> <li>• Paso 3. Evaluación social para determinar los posibles efectos positivos o negativos del proyecto sobre los pueblos indígenas, y para examinar alternativas al proyecto cuando los efectos negativos puedan ser importantes. (OP 4.10,p.5).</li> <li>• Paso 4. Proceso de consulta previa, libre e informada social para con las comunidades indígenas afectadas en cada etapa del proyecto, y particularmente durante la preparación del mismo, con el objeto de conocer claramente sus opiniones y determinar si existe amplio apoyo al proyecto por parte de las comunidades indígenas (OP 4.10,p.5).</li> </ul>

<sup>32</sup> El Plan de Consulta contiene al menos: “a) Identificación del o de los pueblos indígenas a ser consultados, b) Las obligaciones, tareas y responsabilidades de los actores del proceso de consulta; c) Los plazos y el tiempo para consultar, los que deberán adecuarse a la naturaleza de la medida objeto de la consulta; d) metodología del proceso de consulta, lugar de reuniones e idiomas que se utilizarán, y las medidas que faciliten la participación de las mujeres indígenas en el proceso; e) los mecanismos de publicidad, información, acceso y transparencia del proceso, así como el mecanismo para realizar consultas o aclaraciones sobre la medida objeto de consulta.” (Tit.III,Art.16,p.11).

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paso 6. ETAPA DE EVALUACION INTERNA (max.30d). Se garantiza apoyo logístico para la evaluación interna de la medida por la organizaciones representativas que deberán entregar un documento escrito y firmado o verbal con un soporte material manifestando su acuerdo o desacuerdo y propuesta. Si hay acuerdo éste documento se constituye en el Acta de Consulta (Tit.III,Art.19,p.12).</li> <li>• Paso 7. ETAPA DE DIALOGO (max.30d). Si no se logra acuerdo, se inicia la etapa de diálogo entre organizaciones representativas y la entidad promotora, que debe concluir con un <u>Acta de Consulta</u> que incluye los acuerdos y desacuerdos (Tit.III,Art.20-22,p.12-13).</li> <li>• Paso 8. La entidad promotora decide sobre la aprobación de la medida legislativa o administrativa (Tit.III,Art.23,p.13).</li> <li>• Paso 9. Se publica el <u>Informe de Consulta</u><sup>33</sup> en la página Web de la instancia promotora.</li> <li>•</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paso 5. Evaluación de amplio apoyo de la comunidad. para decidir si sigue adelante con el proyecto, el prestatario determina, sobre la base del <u>informe de la evaluación social</u><sup>34</sup> (véase el párrafo 9) y el <u>informe de consulta</u><sup>35</sup> (véase el párrafo 10), si las comunidades indígenas afectadas prestan amplio apoyo al proyecto.<sup>36</sup> el equipo a cargo del proyecto examina la documentación sobre la evaluación social y el proceso de consulta, una vez presentada al banco por el prestatario, para constatar que el prestatario ha obtenido el amplio apoyo de los representantes de los principales sectores de la comunidad, conforme se establece en la política. el equipo comienza a tramitar el proyecto cuando ha confirmado que existe tal apoyo. el banco no seguirá adelante con la tramitación del proyecto si no puede determinar la existencia de dicho apoyo.(BP4.10,p.3)</li> <li>• Paso 6. Elaboración de un plan para pueblos indígenas. sobre la base de la evaluación social y en consulta con las comunidades indígenas afectadas, el prestatario elabora un <u>plan para los pueblos indígenas</u> (PPI) en el que se establecen las medidas que adoptará para asegurar que: a) los pueblos indígenas afectados por el proyecto reciban beneficios sociales y económicos</li> </ul>
--	---	---

<sup>33</sup> El Informe de Consulta incluye: “a)Propuesta de medida que se puso en consulta, b)el Plan de Consulta, c) Desarrollo del proceso, d) Acta de Consulta, e) Decisión adoptada, de ser el caso” (Tit.III,Art.25,p.13).

<sup>34</sup> La evaluación social puede incluir los siguientes elementos: a)Un examen, de magnitud proporcional al proyecto, del marco jurídico e institucional aplicable a los Pueblos Indígenas., b) La recopilación de información inicial sobre las características demográficas, sociales, culturales y políticas de las comunidades indígenas afectadas, y sobre la tierra y los territorios que poseen tradicionalmente, o que usan u ocupan habitualmente, y los recursos naturales de los que dependen, c) La identificación, teniendo en cuenta el examen y la información inicial, de las principales partes interesadas, así como la elaboración de un proceso apropiado, desde el punto de vista cultural, de consulta con los Pueblos Indígenas en cada etapa de la preparación y ejecución del proyecto (véase el párrafo 9 de este documento), d) Una evaluación, basada en consultas previas, libres e informadas con las comunidades indígenas afectadas, de los posibles efectos negativos y positivos del proyecto. Para determinar los posibles efectos negativos es de capital importancia el análisis de la vulnerabilidad relativa de las comunidades indígenas afectadas y de los riesgos a los que pueden exponerse, dadas sus especiales circunstancias y los estrechos lazos que mantienen con la tierra y los recursos naturales, así como su falta de acceso a las oportunidades en comparación con otros grupos sociales de las comunidades, regiones o sociedades nacionales en las que habitan, e)La identificación y evaluación, sobre la base de consultas previas, libres e informadas con las comunidades indígenas afectadas, de las medidas necesarias para evitar efectos adversos —o, si las medidas no son factibles, la identificación de las medidas necesarias para reducir lo más posible, mitigar o compensar dichos efectos—, y para asegurar que los Pueblos Indígenas obtengan del proyecto beneficios adecuados desde el punto de vista cultural. (Anexo A. Evaluación social)

<sup>35</sup> El Informe de Consulta incluye: a)Los resultados de la evaluación social; b) El proceso de consulta previa, libre e informada con las comunidades indígenas afectadas; c) Las medidas adicionales, incluidas las modificaciones del diseño del proyecto, que puedan ser necesarias para abordar los efectos adversos sobre los Pueblos Indígenas y para que el proyecto les reporte beneficios apropiados desde el punto de vista cultural; d) Las recomendaciones para llevar a cabo consultas previas, libres e informadas con las comunidades indígenas, y para que éstas participen durante la ejecución, el seguimiento y la evaluación del proyecto, y e) Cualquier acuerdo formal alcanzado con las comunidades indígenas o con las organizaciones de Pueblos Indígenas.

<sup>36</sup> Refraseado.

			<p>apropiados desde el punto de vista cultural, y b) si se identifican posibles efectos adversos sobre los pueblos indígenas, dichos efectos se eviten, se reduzcan lo más posible, se mitiguen o se compensen (véanse los detalles en el anexo b).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Paso 7. Divulgación del <u>informe de consulta</u> y el <u>PPI-MPPI</u>.</li> </ul>
10	Resultado del proceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “El resultado del proceso de consulta no es vinculante, salvo en aquellos aspectos en que hubiere acuerdo entre las partes” (Tit.I,Art.1.5,p.8).</li> <li>• Solo se exige consentimiento en [falta detallar]</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por “consultas previas, libres e informadas con las comunidades indígenas afectadas” se entiende un proceso colectivo y adecuado, desde el punto de vista cultural, de toma de decisiones, subsiguiente a un proceso significativo de consultas de buena fe y participación informada respecto de la preparación y ejecución del proyecto. No significa que se reconozca el derecho de veto a personas ni grupos (véase el párrafo 10). (OP 4.10, p.1)</li> </ul>

### **Anexo nº 3. Marco institucional sobre los pueblos indígenas - otras instancias**

#### **MINISTERIO DE CULTURA**

Mediante Ley N° 29565 del 21 de julio del 2010, se crea el Ministerio de Cultura. En su artículo 2° se establece que "... es competente en materia de cultura a lo largo del territorio nacional, comprende al Sector Cultura, constituyéndose en su ente rector; y como tal, es responsable del diseño, establecimiento, ejecución y supervisión de las respectivas políticas nacionales y sectoriales. La materia cultura a su vez, comprende los procesos esenciales referidos a: patrimonio cultural de la nación, material e inmaterial; gestión cultural e industrias culturales, incluyendo la creación cultural contemporánea y artes vivas; y la pluralidad étnica y cultural de la Nación...". El Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura detalla, además, como parte de sus competencias específicas exclusivas: "...planificar, concertar, articular y coordinar con los niveles de gobierno que corresponda las actividades de fomento, asistencia técnica, apoyo y consulta popular para el desarrollo integral de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos..", y dispone que sea el Viceministerio de Interculturalidad: "... la autoridad inmediata en asuntos de interculturalidad e inclusión de las poblaciones originarias, que comprende además, las áreas de pluralidad étnica y cultural de la Nación." Entre las funciones asignadas al Viceministerio de Interculturalidad destacan las siguientes:

- Promover y garantizar el sentido de la igualdad social y respeto a los derechos de los pueblos de conformidad con el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas, promoviendo su participación y representación.
- Formular políticas de inclusión de las diversas expresiones culturales y generar mecanismos para su difusión, sustentadas en una cultura de paz y solidaridad.
- Formular, ejecutar y supervisar políticas que promuevan prácticas de valoración de la diversidad cultural de la nación.
- Proponer mecanismos para evitar cualquier tipo de exclusión o discriminación, asegurando la construcción de una identidad nacional.
- Contribuir a la formulación, actualización del marco estratégico y las políticas nacionales en materia de cultural, incorporando los asuntos de interculturalidad e inclusión de poblaciones originarias.

Además, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Viceministerio de Interculturalidad es el órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo, y como tal se le asignan las siguientes funciones:

- Concertar, articular y coordinar la política de implementación del derecho de consulta.
- Brindar asesoría técnica y capacitación a las entidades estatales y pueblos indígenas u originarios.
- Mantener el registro de las instituciones y organizaciones representativas de los pueblos e identificar a las que deben de ser consultadas respecto a una medida administrativa o legislativa.
- Emitir opinión de oficio o a pedido de cualquiera de las entidades facultadas para solicitar la consulta, sobre la calificación de la medida legislativa o administrativa proyectada por las entidades responsables, sobre el ámbito de la consulta y la determinación de los pueblos a ser consultados.
- Asesorar en la definición del ámbito y las características de la consulta.
- Elaborar, consolidar, actualizar la base de datos de los pueblos indígenas y sus organizaciones representativas.
- Mantener y actualizar el registro de facilitadores e intérpretes.
- Registrar los resultados de las consultas realizadas.

- Creación de la base de datos de los pueblos indígenas y sus organizaciones representativas.

Finalmente, dentro de la estructura orgánica vigente, el ex - Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos Amazónicos Afroperuanos (INDEPA), creado en el 2005 como organismo público descentralizado con rango ministerial de acuerdo a Ley N° 28495, es hoy un órgano consultivo del Ministerio de Cultura. En efecto, en el 2010, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MC se dispone la fusión del INDEPA con el Ministerio de Cultura, y se crea la Comisión Consultiva Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano-INDEPA, como órgano consultivo permanente del Ministerio, cuya función es promover el diálogo y la concertación en asuntos interculturales y de inclusión social, y asesorar, analizar, absolver consultas y emitir opinión sobre las políticas, estrategias y planes que el Ministerio ponga a su consideración en materia de pluralidad étnica y cultural.

### **CENTRO NACIONAL DE SALUD INTERCULTURAL**

El Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI), se crea el 2002 y se encuentra ubicado dentro del Instituto Nacional de Salud (INS), el cual es un organismo público descentralizado del Ministerio de Salud (MINSa). El Reglamento del INS, aprobado en el 2003 (D. S. N° 001-2003-SA), en sus artículos 47°, 48° y 49° estipula los roles del CENSI como órgano de línea del encargado de proponer políticas y normas de salud intercultural, así como promover el desarrollo de la investigación, docencia, programas y servicios, transferencia tecnológica, y la integración de la medicina tradicional, medicina alternativa y medicina complementaria con la medicina académica, para contribuir a mejorar el nivel de salud de la población. En otras palabras, el CENSI debe ser el órgano encargado de incorporar el enfoque intercultural en el sistema y servicio de salud, esto es desde las Direcciones Generales hasta los establecimientos de primer nivel que atienden en las comunidades indígenas.

### **DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

Es competencia de la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. Así lo señalan el artículo 162° de la Constitución Política del Perú y el artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Para llevar a cabo esta función, la Defensoría del Pueblo está facultada, según el artículo 9° numeral 1) de su Ley Orgánica, a iniciar y proseguir, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes que, implicando el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo o excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones, afecte la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad. El artículo 26° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo establece que, con ocasión de sus investigaciones, el Defensor del Pueblo puede formular a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

La Defensoría del Pueblo atiende quejas, petitorios y consultas de la población sobre vulneraciones a los derechos humanos cometidos por el Estado. Asimismo, la Defensoría del Pueblo desarrolla labores de supervisión de las políticas públicas. Adicionalmente, desarrolla labores de promoción y difusión de los derechos de las personas. En los últimos años, la Defensoría del Pueblo ha puesto especial énfasis en la necesidad de promover la institucionalidad estatal indígena, su atención en los ámbitos de la salud y la educación, su participación y consulta como aspectos ineludibles para el diálogo entre los pueblos indígenas y el Estado en sus diferentes niveles de gobierno.

## **Anexo nº 4. Minuta de la Reunión de Trabajo con Representantes de Organizaciones de Poblaciones Indígenas para recibir aportes a la Propuesta del Proyecto SWAP – Educación**

**Fecha:** 9 de noviembre de 2012

**Lugar:** Ministerio de Educación

- ✓ El Ministerio de Educación ha formulado el “*Programa Logros de Aprendizaje – PELA*” para el periodo 2013-2016; cuyo objetivo principal es incrementar el logro de aprendizajes en los estudiantes de Educación Básica Regular. En el marco del Programa Logros de Aprendizaje – PELA, el MINEDU está interesado en tener el apoyo de cooperación internacional -a través del Banco Mundial- para la implementación de algunas líneas y actividades de dicho Programa. Se ha visto por conveniente que la modalidad para canalizar dicho apoyo podría ser un SWAP (Sector Wide Approach o Programa de Enfoque Sectorial).
- ✓ En este contexto, el Ministerio de Educación convocó a los representantes de las Organizaciones de Poblaciones Indígenas para presentar la propuesta del Proyecto SWAP, y sobre todo recoger sus observaciones, aportes y recomendaciones en relación al documento *Marco de Planificación para Pueblos Indígenas (MPPI)* que fue preparado para reforzar el impacto positivo sobre las poblaciones indígenas de las actividades que serán apoyadas por dicho Proyecto. El anexo de este documento contiene la lista de asistentes a la reunión.
- ✓ El Vice Ministro de Gestión Pedagógica, Martín Vegas, dio la bienvenida y agradeció a los representantes de las Organizaciones de Poblaciones Indígenas su participación en la reunión. Señaló que una de las políticas priorizadas de la actual gestión busca alcanzar una educación pertinente y de calidad para los pueblos indígenas. Con el propósito de dar cumplimiento a esta prioridad, el Ministerio, entre otras medidas, ha elaborado el Plan Estratégico y la Propuesta Pedagógica de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) que incluyen mecanismos de participación de las organizaciones indígenas. Asimismo señaló que el Ministerio se encuentra desarrollando el programa “Mejoramiento de los logros de aprendizaje en estudiantes de las Redes Educativas en zonas rurales”.
- ✓ En ese marco, el Vice Ministro manifestó que el Ministerio de Educación tiene el firme compromiso de trabajar de manera cercana con los representantes de las organizaciones de pueblos indígenas con el fin que estas participen tanto en el diseño como en la implementación de las políticas y estrategias que se desarrollen en sus poblaciones. Señaló, a continuación, que una muestra de ello es haberlos convocado a la reunión para recoger sus aportes a la propuesta de Proyecto SWAP – Educación, que el Ministerio presentará al Ministerio de Economía y Finanzas para obtener el apoyo del Banco Mundial para la implementación de algunas líneas y actividades del “*Programa Logros de Aprendizaje – PELA*”.
- ✓ A continuación, el Ministerio de Educación expuso los objetivos y características del Proyecto SWAP – Educación que está enmarcado en el “*Programa Logros de*



*Aprendizaje – PELA*” para el periodo 2013-2016; cuyo objetivo principal es incrementar el logro de aprendizajes en los estudiantes de Educación Básica Regular. El Proyecto SWAP-Educación comprende el apoyo a las actividades y tareas del PELA vinculadas con la *evaluación de la calidad educativa y los resultados*, que resultan prioritarias para el país. En tal sentido, se ha propuesto que el objetivo del Proyecto sea mejorar la capacidad del Ministerio de Educación para evaluar los aprendizajes de los estudiantes y la gestión pedagógica en las instituciones de Educación Básica Regular.

✓ En el documento *Marco de Planificación para Pueblos Indígenas (MPPI)* se identificaron los potenciales efectos positivos y negativos para los pueblos indígenas de las actividades que buscaría apoyar el SWAP-Educación. En ese sentido, se plantearon algunas medidas que se pueden implementar para promover el mayor beneficio posible de este Programa para dichos pueblos. Tanto los efectos como las medidas fueron presentadas a los participantes a la reunión para luego proceder a la intervención de los representantes de las Organizaciones de Pueblos Indígenas y de los funcionarios del Ministerio de Educación. La reunión concluyó con un diálogo sobre recomendaciones finales y acuerdo sobre los siguientes pasos. Las principales conclusiones y recomendaciones que se recogieron en esta reunión se detallan a continuación:

- Los representantes manifestaron su preocupación por la implementación del Programa Logros de Aprendizaje en las distintas regiones del país y demandaron al Ministerio un mejor monitoreo sobre todo de la estrategia de Acompañamiento Pedagógico que, por un lado, no ha focalizado bien el área de su intervención, pues muchas escuelas seleccionadas se encuentran en áreas urbanas, y por otro lado, presenta serios problemas con la selección y capacitación de los acompañantes, en tanto estos no cuentan con el perfil ni la preparación suficiente para desempeñar dicho rol, y por ello el Programa no está teniendo los resultados esperados.
- También señalaron su preocupación por la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en tanto la educación debe ser de calidad para las poblaciones indígenas y no indígenas, y el tema de la interculturalidad debe atravesar a todo el sistema educativo. Expresaron que la EIB no se debe limitar solo a las zonas rurales. Así mismo, manifestaron que es preocupante que los docentes, en general, pero sobre todo los que atienden a poblaciones indígenas tengan un nivel de formación muy elemental. Este problema se agudiza aún más por el hecho de la ausencia de textos y materiales educativos en mayor número de lenguas indígenas, así como en castellano como segunda lengua. De otro lado, se sugirió evaluar la posibilidad de incluir el aprendizaje de las lenguas indígenas como un área curricular que tenga calificación, de manera similar al inglés, con el fin de que se le otorgue la relevancia que debería tener dicho aprendizaje. El Ministerio de Educación al respecto señaló que efectivamente en los años anteriores a la EIB no se le dio la importancia requerida, pero que en la actual gestión no solo es una de las políticas que se han priorizado, sino que se están tomando medidas concretas para mejorar las condiciones del servicio

educativo que se ofrece a los niños, adolescentes y jóvenes indígenas, tal como lo manifestó el Vice Ministro al inicio de la reunión.

- Respecto a la evaluación de estudiantes, actividad que forma parte de la propuesta del Proyecto SWAP, los representantes de las organizaciones indígenas coincidieron que una de las dificultades para que los padres de familia conozcan los resultados de las evaluaciones que lleva a cabo el Ministerio de Educación es el carácter escrito de los informes (debido entre otras cosas, al bajo nivel educativo de los pobladores, al proceso todavía en desarrollo de la normalización de la escritura de las lenguas indígenas, etc.). En ese sentido manifestaron su apoyo para el diseño y ensayo de otras estrategias comunicativas que permitan que los padres de familia de las comunidades indígenas conozcan el nivel de aprendizaje de sus hijos. El Ministerio de Educación señaló que tanto para el diseño como para la selección de las zonas o localidades donde se implemente los pilotos de las nuevas estrategias comunicativas se coordinaría con los participantes.
- Se recomendó que para que los resultados de las evaluaciones tengan una mayor difusión estos deben ser presentados ante los representantes de las organizaciones indígenas en los distintos espacios que tienen. El Ministerio de Educación señaló que esta sugerencia se incluirá desde inicios del próximo año cuando se presenten los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2012.
- Se recomendó que en las investigaciones/evaluaciones que se lleven a cabo, no solo se incluya el tema de la lengua, sino también la cultura de los pueblos indígenas, por ejemplo, las maneras de aprender que tienen los niños y jóvenes indígenas. Esto permitirá que estos estudios contribuyan con aportes concretos para mejorar las estrategias pedagógicas en las escuelas que atienden a niños indígenas. Al respecto, el Ministerio señaló que evaluará la posibilidad de incluir estos estudios; sin embargo, tomando en cuenta lo señalado, buscará desarrollar instrumentos con distintos formatos que incluya preguntas abiertas y recoja tipos textuales que puedan ser más familiares a los estudiantes, por ejemplo, canciones, consejos, adivinanzas, etc.
- En relación a la selección y capacitación de docentes para acceder a cargos directivos, que es otra de las actividades que forman parte de la propuesta del Proyecto SWAP, los representantes de las organizaciones indígenas manifestaron su acuerdo para incorporar criterios adicionales de competencias lingüísticas y culturales para docentes postulantes a cargos directivos de Instituciones Educativas en comunidades indígenas. Señalaron que esto permitirá mejorar la calidad de las escuelas que desarrollan el programa EIB, sino también reducir los casos de corrupción en la asignación de los directores tal como ocurre actualmente.
- ✓ Al final de la reunión, los representantes de las organizaciones indígenas manifestaron su disposición para hacer de conocimiento de los miembros de sus respectivas organizaciones los alcances de la propuesta del Proyecto SWAP, y para

participar en la siguiente reunión en que se presente el Plan de Pueblos Indígenas (MPPI) en la que se detalle las responsabilidades, cronograma y presupuesto de las medidas contenidas en el documento Marco de Planificación para Pueblos Indígenas presentadas, así como de recomendaciones recogidas en la reunión. El representante del Ministerio de Educación cerró la reunión agradeciendo los valiosos aportes de los participantes y reiterando el compromiso del Ministerio de trabajar de manera articulada con los representantes de las organizaciones indígenas con el fin lograr que los estudiantes indígenas tengan una educación de calidad.

- ✓ Finalizada la consulta, se incorporaron las recomendaciones hechas por los representantes de los pueblos indígenas en las secciones 4 y 5 del Marco de Planificación para Pueblos Indígenas.

**Lista de Asistentes a la Reunión de Trabajo para recibir aportes de representantes de las organizaciones de poblaciones indígenas a la propuesta del Proyecto SWAP – Educación**

- I. Por AIDSESP – Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana**  
Danny Nugkuag  
Felipe Paneri Flores  
Felipe Sánchez Majín  
Mónica Sicchar
  
- II. Por CONAP- Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú**  
Victor Antonio Alvarez
  
- III. Por CONACAMI - Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería**  
Roberto Martínez Pérez
  
- IV. Por CNA – Confederación Nacional Agraria**  
David Ureta C.  
Antolín Huáscar Flores
  
- V. Por ONAMIAP – Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y de la Amazonía del Perú.**  
Karim Anchelia Juasi  
Gladis Villa Pihue
  
- VI. Por el Ministerio de Educación**  
Martín Vegas Torres                      Vice Ministro de Gestión Pedagógica  
Paula Maguiña Ugarte                      Asesora del Vice Ministerio de Gestión Pedagógica.  
María Amelia Palacios                      Directora General de Desarrollo Docente  
José Antonio Vásquez                      Director de Educación Intercultural y Bilingüe  
Martín Garro Sánchez                      Director de Investigación y Documentación Educativa  
  
Liliana Miranda Molina                      Jefa de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa  
  
James Matos Tuesta                      Especialista de la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural

Fernando Llanos Masciotti	Coordinador del Equipo de Lenguas Nativas de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa
Lener Guimaraes Vásquez	Especialista de la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural
Jorge Martín Talancha	Especialista de Lenguas Nativas de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa