



- Reflexiones

**Avances y desafíos de la educación intercultural bilingüe
Advances and challenges of intercultural bilingual education**

Rafael Pinedo Coral - Universidad Nacional Intercultural de la Amazonía

Resumen

El documento analiza los avances y desafíos de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en el Perú, destacando su consolidación normativa desde la creación de la CONEIB y su reconocimiento como Política Sectorial mediante el Decreto Supremo N.º 006-2016-MINEDU. Se resalta la consulta previa del Plan Nacional de EIB, que fortaleció su legitimidad y promovió una visión de interculturalidad transversal recogida por el Proyecto Educativo Nacional al 2036. Pese a estos avances, persisten brechas estructurales: déficit de docentes con dominio lingüístico certificado, limitada articulación curricular en secundaria, baja calidad de infraestructura y financiamiento insuficiente. El análisis regional de Ucayali evidencia retos específicos, como la alta diversidad lingüística, la escasez de docentes bilingües y las dificultades para contextualizar el currículo. Asimismo, se reconoce el aporte de nuevas universidades interculturales y pedagógicas bilingües, aunque persisten tensiones en la incorporación de saberes indígenas en la educación superior. El documento concluye que el reto actual es pasar de la normativa a la efectiva implementación, garantizando formación docente pertinente, asignación presupuestal sostenible y calidad pedagógica que impacte en los aprendizajes de los pueblos originarios.

Palabras clave: Educación Intercultural Bilingüe; política educativa; pueblos originarios; formación docente; Ucayali.

Abstract

The document analyzes the progress and challenges of Intercultural Bilingual Education (IBE) in Peru, highlighting its normative consolidation since the creation of the National Commission on Intercultural and Bilingual Education (CONEIB) and its recognition as a Sectoral Policy through Supreme Decree No. 006-2016-MINEDU. It emphasizes the prior consultation process for the National IBE Plan, which strengthened its legitimacy and promoted a cross-cutting vision of interculturality reflected in the National Education Project to 2036. Despite these advances, structural gaps persist: a shortage of teachers with certified linguistic proficiency, limited curricular articulation at the secondary level, poor infrastructure quality, and insufficient funding. The regional analysis of Ucayali reveals specific challenges such as high linguistic diversity, scarcity of bilingual teachers, and difficulties in contextualizing the curriculum. The document also acknowledges the contribution of new intercultural universities and bilingual teacher training institutes, although tensions remain regarding the incorporation of Indigenous knowledge in higher education. It concludes that the current challenge is moving from normative frameworks to effective implementation, ensuring relevant teacher training, sustainable funding, and pedagogical quality that positively impacts the learning outcomes of Indigenous peoples.

Keywords: Intercultural Bilingual Education; educational policy; Indigenous peoples; teacher training; Ucayali.



Estamos pasando trece años desde que se constituyó la Comisión Nacional de Educación Intercultural y Bilingüe (CONEIB), mediante RM N°0246-2012-ED, vigente hasta la fecha, y que fue concebida como un espacio de participación para el diseño, formulación, implementación y monitoreo del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. La Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en Perú ha evolucionado desde un enfoque programático hasta consolidarse como una Política Sectorial estratégica, formalizada mediante el Decreto Supremo N°006-2016-MINEDU. Este es un primer avance de la Comisión.

Un hito fundamental en este proceso fue la consulta previa a los pueblos indígenas del Plan Nacional de EIB al 2021, lo que garantizó la legitimidad y la concertación de sus objetivos. Esta trayectoria normativa y participativa subraya el compromiso del Estado con la EIB como un mecanismo para asegurar una educación equitativa y pertinente, estableciendo las rutas de implementación y la visión de una interculturalidad que debe permear todo el sistema educativo nacional.

A pesar de contar con este sólido marco normativo, que ha sido recogido por el PEN al 2036 como criterio de equidad y garantía de ciudadanía bilingüe, la implementación efectiva de la EIB presenta desafíos estructurales. La política enfrenta brechas persistentes, tales como el déficit de docentes con el dominio lingüístico certificado y la limitada articulación curricular en el nivel secundario. Regiones como Ucayali ejemplifican esta tensión, donde el Proyecto Educativo Regional (PER) prioriza la mejora de la pertinencia en lenguas como el Shipibo-Konibo, pero el diagnóstico subraya la necesidad de fortalecer la calidad pedagógica y la certificación rigurosa de competencias. El reto actual, por tanto, radica en trascender la fase de formulación e institucionalización para lograr la materialización de la EIB como una política de Estado que impacte de manera efectiva y sostenible en los logros de aprendizaje de los pueblos originarios.

Siendo que la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) se define como la política educativa que busca formar a niños, adolescentes, jóvenes y adultos de pueblos indígenas como sujetos protagónicos en la construcción de una ciudadanía intercultural, es precisamente que en los últimos años, se han venido realizando una serie de planteamientos a través de mesas técnicas donde la participación ha sido de manera pública y con miembros responsables del Estado y representantes de las diferentes organizaciones indígenas, resaltando los reclamos y pedidos desde los pueblos indígenas sobre las múltiples dificultades en cuanto a educación se refiere, cual es, el ausentismo docente y con poca información sobre interculturalidad y educación bilingüe.

El Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2036, "El reto de la ciudadanía plena", establece un cambio estructural en la conceptualización de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Este documento eleva la EIB de un programa focalizado a un enfoque transversal que debe permear todo el sistema educativo (MINEDU, 2020). Bajo el criterio de equidad, el PEN busca promover la interculturalidad como principio rector, asegurando que esta visión impacte directamente en las políticas educativas para todos los peruanos (MINEDU, 2020, p. 49).

El Ministerio de Educación (2020) subraya que el desafío de la EIB debe ser asumido como una política de Estado intersectorial y no limitarse a la atención de poblaciones indígenas. Por ello, se propone redefinir el enfoque como "Educación para la Interculturalidad y la Ciudadanía Bilingüe" (MINEDU, 2020, p. 62). Esta visión se consolida con el objetivo explícito del PEN de: "Garantizar un servicio educativo de calidad y pertinente para la población de los pueblos originarios o indígenas, en el marco de una educación intercultural bilingüe" (MINEDU, 2020, p. 110).

Por su parte el Proyecto Educativo Regional de la región Ucayali, especifica que la región debería aspirar a que el enfoque de interculturalidad reconozca a todos sus pueblos originarios y a toda su población el derecho a la diversidad y a las diferentes perspectivas culturales de los pueblos que se expresan en distintas formas de organización, generación de conocimientos, sistemas de relación y reconocimiento de diferentes prácticas. Este enfoque debería confrontar las visiones discriminatorias y excluyentes. Esta aspiración ha sido y es una práctica constante por lo que solo queda la predisposición del Estado y que las normas se apliquen con la oportunidad, transparencia y sostenibilidad correspondiente.

La existencia de cuatro universidades interculturales, un pedagógico bilingüe (Ucayali) y otras entidades formadoras en el resto del país; últimamente, en este año 2025, según Ley N° 32473, se crea la



Universidad Nacional de Lenguas del VRAEM de Kimbiri, significa un avance crucial en estos tres ejes principales: (1) Reafirmación de la política de Estado: Institucionaliza la EIB como una política permanente y la eleva a nivel de la educación superior. Esto garantiza la existencia de un ecosistema académico dedicado a la investigación, validación y reproducción del conocimiento indígena dentro de la educación formal. (2) Formación pertinente y localizada: Estas entidades están estratégicamente ubicadas en o cerca de territorios de pueblos originarios (como la Amazonía o el VRAEM), permitiendo una formación docente que integra la cultura, lengua y cosmovisión local de manera práctica. Esto aborda directamente la necesidad de contextualizar la educación, superando el modelo homogeneizador. (3) Generación de capital humano bilingüe: Su existencia asegura la oferta continua de profesionales indígenas y no indígenas con el perfil requerido para la EIB (docentes, gestores, investigadores), atacando la principal brecha identificada en el Registro de Docentes Bilingües (RDB): la falta de idoneidad lingüística y cultural.

A la vez, es importante destacar que a la expedición de la Ley Universitaria 30220, en el 2014, las universidades han incorporado la perspectiva intercultural en sus modelos y prácticas académicas. No obstante, se hallan tensiones y contradicciones: por un lado, existe el interés por aprender a comunicarse con las poblaciones nativas, y, por otro, este aprendizaje se limita cuando se habla de incluir los saberes de los pueblos originarios en los perfiles profesionales y sus lenguas en el discurso académico (Yangali, 2022). Esto es determinante para que las entidades de formación canalicen sus acciones en post de una actualización de sus planes de estudio al ritmo del avance del mundo y se pueda definir con claridad el rumbo y destino de la EIB.

Consecuentemente desde una perspectiva nacional la EIB presenta avances significativos como son:

- En el marco normativo, el MINEDU ha creado la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (DEIB) y el registro de la Política Sectorial de EIB (2016-2021), asegurando la existencia de rutas pedagógicas específicas.
- Identificación y zonificación, ha avanzado en la identificación de Instituciones Educativas (I.E.E.) EIB y la asignación lingüística. El 2023, se identificaron alrededor de 27,000 I.E.E. EIB (aproximadamente, la cifra varía según el corte y la fuente), atendiendo a más de 1.2 millones de estudiantes en 48 lenguas originarias.
- Formación docente, existe un registro de Docentes Bilingües (RDB) que supera los 20,000 docentes inscritos. Se han implementado programas de formación en servicio para docentes EIB.
- Materiales educativos, se ha realizado un esfuerzo significativo en la producción y distribución de materiales educativos en lenguas originarias, especialmente en los niveles de Inicial y Primaria, aunque la cobertura aún es incompleta.

Como toda política en proceso presenta una serie de desafíos y brechas, que muchas veces, duermen en el sueño de los justos y son:

Tabla 1

Políticas educativas: desafíos y brechas

Indicador	Brecha/Situación problemática	Dato estadístico referencial
Docentes (RDB)	Insuficiente asignación de docentes idóneos. Muchos docentes en I.E.E. EIB no manejan la lengua originaria y/o no tienen formación en el enfoque intercultural.	Según informes del MINEDU (2020), solo alrededor del 30%-40% de los docentes requeridos en las I.E.E. EIB cuentan con el nivel de dominio lingüístico certificado para el cargo.
Infraestructura y Condiciones	La mayoría de las I.E.E. EIB, especialmente en zonas rurales y amazónicas, carecen de servicios básicos (agua, desagüe, internet) y de infraestructura adecuada.	Estudios del BID (2020) indican que las I.E.E. rurales (donde se ubica la mayoría de la EIB) presentan los mayores déficits de infraestructura.
Trayectoria Escolar	Baja retención y altos índices de deserción en la Secundaria EIB, y problemas de pertinencia curricular en este nivel.	La mayor concentración de la EIB está en Inicial y Primaria; la articulación con Secundaria EIB es una brecha crítica en términos de oferta y material.
Financiamiento	Asignación presupuestal insuficiente y dispersa para la implementación efectiva y monitoreo de la política EIB.	El centralismo agobiante y las decisiones políticas o falta de planes específicos, son las limitantes para una adecuada asignación presupuestal a la implementación de las políticas EIB.

Desde una mirada de nuestra región Ucayali, la EIB, tiene una alta presencia de los pueblos Shipibo-Konibo, Asháninka, Ashéninka, y Yine, los mismos que presentan los desafíos amazónicos más complejos, como son: (1) Alta diversidad, la región tiene una alta concentración de I.EE. EIB, principalmente en las provincias de Coronel Portillo, Atalaya y Purús; la lengua shipibo-konibo es la más extendida y con mayor producción de materiales, (2) Desafío docente, la necesidad de docentes bilingües con dominio de las lenguas amazónicas (particularmente las minoritarias como el yine o ashéninka, nahua y otros) es crítica. La formación es un reto logístico debido a la dispersión geográfica. (3) Contextualización curricular, se han realizado esfuerzos de contextualización regional para integrar el conocimiento de los pueblos amazónicos (uso de la yuca, manejo del río, cosmovisión) en el currículo. (4) Dominio lingüístico docente, se ha reportado que la falta de certificaciones y el dominio débil de la lengua originaria por parte de los docentes no indígenas sigue siendo la principal barrera para la calidad educativa. (5) Resultados académicos, a pesar de la existencia de la EIB, los resultados en evaluaciones censales (ECE) muestran que los estudiantes de las zonas amazónicas de Ucayali presentan brechas significativas en comparación con la media nacional, lo que indica la baja efectividad del modelo aplicado, y (6) La brecha presupuestal en EIB, la situación de la asignación presupuestal insuficiente y dispersa se evidencia en la baja participación del presupuesto destinado a la EIB dentro del gasto total del sector educación, y en la dependencia del financiamiento externo para proyectos clave.

Tabla 2
Descripción del presupuesto asignado a la EIB

Indicador financiero clave	Dato referencial / Evidencia	Fuente y contexto
Porcentaje del Presupuesto (Contexto Nacional)	Se estima que el presupuesto específico destinado a la EIB no ha superado históricamente el 1% al 2% del presupuesto anual total del sector educación (Pliego 010 - MINEDU).	Esta cifra, aunque varía anualmente, subraya la marginalidad financiera de la EIB, limitando la inversión en infraestructura, materiales y formación docente.
Dependencia de Proyectos Externos (Ejecución)	La ejecución de grandes proyectos de infraestructura, dotación de materiales en lenguas originarias y formación docente a gran escala ha dependido históricamente de préstamos o donaciones de organismos internacionales (como el Banco Interamericano de Desarrollo - BID o el Banco Mundial).	Esto demuestra que el presupuesto ordinario del Estado (limitado por el centralismo) es insuficiente para sostener la implementación oportuna y sostenible de la política EIB. El financiamiento no está asegurado como gasto corriente.
Dificultad de Ejecución Descentralizada (PER Ucayali)	La dispersión se refleja en la baja capacidad de ejecución de los gobiernos regionales (DRE/UGEL) de los montos asignados para EIB, debido a la falta de planes específicos y la rigidez de las normas de gasto centralizadas.	El PER Ucayali y otros análisis regionales señalan que la dispersión de las partidas (varios pliegos presupuestales) y la falta de capacidad técnica a nivel local obstaculizan la utilización eficiente de los fondos existentes.

A modo de conclusión

La evolución de la EIB en Perú es una historia de compromiso normativo y ambición política, con avances concretos en la institucionalización y la formación de capital humano a través de nuevas entidades académicas. Sin embargo, el desafío actual yace en la ejecución efectiva y la calidad pedagógica. Mientras el Estado logra garantizar un marco legal y estratégico con el PEN al 2036, la persistente brecha de docentes idóneos, la precariedad de la infraestructura rural y la inarticulación de la Secundaria EIB demuestran que la política se queda en la fase de la promesa legal sin impactar la realidad del aula. Por lo tanto, el reto de la EIB en el Perú ya no es aprobar más leyes, sino garantizar la certificación rigurosa, la financiación oportuna y la sostenibilidad operativa de sus componentes, transformando el sueño de la interculturalidad en un logro palpable y sostenible para los aprendizajes de los pueblos originarios.

Fuentes:

Ministerio de Educación (2016). *Programa Curricular de Educación Primaria*. (Define el enfoque EIB).



Ministerio de Educación (2016). *Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe (2016-2021)*. (Marco normativo y metas).

Fuentes de la DRE Ucayali. *Estadísticas de la UGEL/DRE sobre docentes y II.EE. EIB*.

Tesis/Investigaciones Locales. (Generalmente de universidades amazónicas como la UNAP, UNIA). Abordan la gestión de la EIB y la pertinencia cultural en la Amazonía peruana.