

La construcción de sentidos y los usos de la interculturalidad en la normativa que rige la escolarización indígena de Misiones, Argentina

Hugo Arce*

Introducción

En los últimos años, la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) ha sido una de las herramientas, consideradas superadoras, que los países latinoamericanos han implementado en materia de políticas públicas para atender a las poblaciones indígenas. La adopción de estas herramientas ha sido, en cierta medida, consecuencia de la emergencia de los movimientos indigenistas que han comenzado a desarrollarse a partir de la década del '70 en todo el sub-continente. Ante los reiterados reclamos de estos movimientos y frente al desarrollo de nuevos pensamientos humanistas, con el transcurso de los años y una vez superados los períodos dictatoriales, varios países latinoamericanos han comenzado a implementar ciertas políticas tendientes a calmar las situaciones de protestas e intentar atender demandas, entre las que la EIB tiene un lugar importante.

El trabajo que presento aquí tiene por objetivo un examen analítico de la construcción discursiva de las herramientas legales y administrativas que rigen las acciones en políticas públicas, y forma parte de una investigación de mayores dimensiones que ha sido realizada para la obtención del Máster en Investigación Etnográfica de la Universitat Autònoma de Barcelona. En ella, propongo una mirada reflexiva a los usos conceptuales de la interculturalidad, cómo esta noción es construida de diferentes maneras por actores que intervienen en la EIB, y de qué manera esta construcción de sentidos moldea discursos que se traducen en directrices y acciones en el marco de estas políticas públicas destinadas a la población indígena guaraní de la provincia de Misiones. (Arce, 2009)

Una sucinta revisión del proceso de escolarización indígena en esta provincia da cuenta que, tras tres décadas de intervención institucional educativa en las comunidades guaraníes, es posible demostrar los siguientes resultados: a fines de 2008 se registraban 2100 niños guaraníes cursando el nivel primario en 21 escuelas y 14 aulas satélites instaladas dentro o en cercanías de las comunidades guaraníes, alrededor de 70 jóvenes en el nivel medio, 10 estudiantes superiores – universitarios y de formación docente – y la finalización de estudios de un maestro de nivel primario, un teólogo y tres técnicos agrónomos. Ante estos resultados y el evidente desgranamiento educativo, he partido de la hipótesis de que la educación escolar indígena en Misiones responde a un modelo de políticas públicas que no satisface plenamente las expectativas de los guaraníes – por los escasos resultados obtenidos – debido en parte a las diferentes concepciones e interpretaciones que los actores implicados tienen de la noción de Interculturalidad como orientadora de toda

acción política y técnica en este ámbito. A partir de estos supuestos, he intentado explicar las diferencias discursivas de los sujetos, colectivos e instituciones que intervienen en programas educativos y que llevan la marca EIB de esta provincia, y cómo esas diferencias repercuten en este ámbito. En el transcurso de la investigación, he registrado diversas interpretaciones de la noción de Interculturalidad, un concepto clave que motoriza las acciones de relacionamiento con el Estado y orientan, en ideología y en prácticas, a la Educación Intercultural Bilingüe como herramienta estatal para la escolarización indígena. Estas interpretaciones, divergentes entre sí, son apropiadas por los distintos actores sociales que intervienen en este proceso educativo, estableciéndose así diferentes objetivos, métodos de trabajo y resultados.

La necesidad de partir de una delimitación de la noción de Interculturalidad en educación, me ha llevado a la explicitación previa del concepto de cultura del que se parte. Casi como un axioma, el concepto de cultura tiene tantas definiciones e interpretaciones que su uso y significado se ha ido adecuando ideológicamente en función del contexto en el que es utilizado. Esto también ocurre cuando la noción de cultura es comprendida y utilizada en contextos interculturales. En este sentido, sin dejar de considerar la clásica definición tyloriana y aún con el riesgo de incurrir en un “collage” teórico, he preferido estudiar el concepto de cultura como una práctica social (Fernández, 1984), un modo social de pensar organizado (Esteve, 1984), un sistema de conocimientos a través del cual se comprende la realidad, se interpreta y se regula el comportamiento social (Buxó, 1984), en suma, un concepto semiótico con el que es posible desenmarañar e interpretar la trama de significaciones que tejen los humanos. (Geertz, 2005)

En los programas educativos especiales orientados a las poblaciones indígenas de países adheridos al Programa de Educación Intercultural Bilingüe de los Países Andinos (PROEIB – Andes), Argentina entre ellos, se ha generalizado el uso, a partir de los años 90, de la conceptualización acuñada por Luis Enrique López y su equipo de la Universidad Mayor de San Simón de Bolivia. Estos estudios definen la Interculturalidad como una noción propositiva, como propuesta dialógica, de intercambio y complementariedad, que apunta a la articulación de las diferencias pero no a su desaparición. (López, 2004)

Ligada a la Educación, esta comprensión de la noción de Interculturalidad recupera el papel tradicional de la institución escolar como encargada de la transmisión de conocimientos,

* Antropólogo Social. Doctorando en Antropología Social y Cultural en la Universitat Autònoma de Barcelona – UAB. Becario de postgrado MAEC – AECID. Máster en Investigación Etnográfica, Teoría Antropológica y Relaciones Interculturales por la UAB. Licenciado en Antropología Social por la Universidad Nacional de Misiones – UNaM. Miembro del equipo técnico EIB – MCyE de Misiones.

pautas y valores culturales, para proponer modelos teóricos y prácticos que idealmente evitarían el avasallamiento de formas culturales consideradas subalternas. A partir de allí se espera promover una ruptura con el clásico modelo de enseñanza basado en la simple transmisión de conocimientos para, según López y Küper, rescatar saberes propios de las culturas indígenas y su contexto,

“... reforzar la capacidad de diálogo entre diferentes y, sin dejar de serlo, la construcción de puentes de comunicación que permitan el acercamiento de las diferencias, expresarlas y relacionarlas, lo cual implica aprender a manejar conflictos y no a reprimirlos o a desplazarlos.” (López y Küper, 2004: 58)

Partiendo de una distinción crítica de los conceptos de diversidad y diferencia, y del anclaje pedagógico que a ellos subyace y se traduce en modelos educativos contrapuestos, Raúl Díaz y Graciela Alonso (1997; 2004), investigadores de la Universidad del Comahue, plantean un estudio discursivo sobre documentación normativa del sistema educativo de la provincia argentina de Neuquén, más específicamente relacionadas a la educación para la población mapuche. Si los documentos oficiales analizados plantean un discurso donde la diversidad y la pluralidad son naturalizados para un grupo de varios “otros” considerados estratos poblacionales étnicos y de riesgo (urbanos, urbanos marginales, rurales e indígenas), donde esa diversidad es tratada como dato objetivo sin ser considerada como una construcción histórica; la aplicación de políticas públicas que se deriva de ellos daría como resultado un programa educativo con un aparente respeto por la diversidad cultural pero que no cuestiona las estructuras de poder que originan profundos desencuentros, conflictos y otras problemáticas socioculturales. Los autores van más allá de ese cuestionamiento cuando afirman:

“Que el análisis cultural no reconozca cómo se procesan las identidades y diferencias y cómo están constituidas y atravesadas por las relaciones de poder, no es tan grave, es en realidad la continuidad intelectual de las políticas públicas. Lo grave es cuando, (...) este uso de la diversidad adopta una *pedagogía para los excluidos*. Esto constituye un abuso perverso, funcional al programa neoliberal, de un problema que no empieza ni termina con el análisis sociocultural.” (Díaz y Alonso, 2004: 48)

Es allí donde es posible confirmar el valor del concepto de cultura no como un concepto estático sino dinámico y capaz de constituirse en programa de acción social. Sin apartarnos del análisis de los usos de la diversidad y de la diferencia que plantean Díaz y Alonso (2004), será necesario detenernos brevemente en el análisis antropológico de estas ideas. Si no se pone en un tamiz crítico las diferencias e incluso la diversidad, identificando ciertos usos de esas nociones que, especialmente en el campo educativo y en los programas de educación intercultural, ocultan deliberadamente la comprensión de la desigualdad y de esta manera se reproduce una estructura social discriminatoria. En ese sentido, la propuesta de diálogo intercultural y educativo no es factible de desarrollarse mientras persistan las condiciones de desigualdad a las que están sometidos algunos de los grupos participantes. Un programa educativo presentado bajo el paraguas ideológico enmarcado por estos usos de la diversidad no alcanzará plenamente la meta de inclusión activa de los

pueblos indígenas en la participación de la vida política y económica del país y de las provincias, sino que ratificará su posición excluyente por medio de esa nueva fórmula (Díaz y Alonso, 1997; Collet, 2001). En este sentido, la educación intercultural estaría promoviendo una clara reproducción de viejas prácticas pero con nuevas retóricas: la continuidad del programa de instrucción pública ahora reacondicionado respecto a las diferencias y la diversidad pero con una idéntica obtención de resultados.

A partir de estas reflexiones, la Interculturalidad podría presentarse básicamente como una noción dialógica en cuyo intercambio se reconocen distintas culturas, conscientes de que sus diferencias son construidas por las relaciones de dominación y subordinación que existen en los procesos de intercambio social. De ese reconocimiento dialógico surgen, o al menos deberían, nuevas relaciones más simétricas y menos avasallantes, capaces de potenciar el desarrollo de las sociedades más desfavorecidas y marginales, en este caso las sociedades indígenas. Claro que ésta es una visión teórica ideal que no siempre coincidirá con la práctica educativa en contextos indígenas.

La Interculturalidad según las normativas

Los elementos utilizados en usos prácticos de la interculturalidad orientada a los programas educativos dirigidos a los pueblos indígenas de Argentina, en buena parte devienen de una línea discursiva originada en algunas ideas progresistas registradas a partir de la emergencia y el crecimiento del movimiento indigenista que se inició en la década del '70 en América Latina. Algunos de estos discursos han sido plasmados en una serie de normativas internacionales, en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con la adopción de los Convenios 107 y 169 y, mucho más adelante, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con la aprobación de la Declaración de los Derechos sobre los Pueblos Indígenas que no será analizada en este trabajo. En el ámbito nacional argentino, existe un *corpus* jurídico importante donde, para el caso que me ocupa, se destaca la última reforma constitucional de 1994 y tres leyes que considero de importancia: la Ley de Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes, la Ley de Aprobación del Convenio 169 de la OIT y la Ley de Educación Nacional. En la provincia de Misiones también existen algunas leyes, de las cuales creo conveniente analizar tres de ellas que, respectivamente, versan sobre: una frustrada enmienda constitucional, sobre un régimen de promoción integral para las comunidades guaraníes y la ley general de educación de la provincia.

Esta revisión tiene la pretensión de hacer una lectura crítica de los artículos más importantes y relacionados al campo educativo explicitado en estas normas, a la vez que intentar determinar cómo se entiende la interculturalidad a partir de la lectura de la normativa en las esferas internacional, nacional y provincial.

Para la contrastación de la normativa con la generación de documentos técnicos que orientan o instruyen a la práctica, doy lectura a algunos documentos producidos por el ministerio educativo argentino que servirán como orientación técnica para todas las provincias. He seleccionado los documentos que considero más relevantes y que se han hecho públicos a través del sitio oficial de internet del ministerio nacional.

Las convenciones de la OIT

Tal vez no sea fortuito el hecho de que fuese la Organización Internacional del Trabajo, el organismo donde se haya discutido y redactado el “Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes N° 107” en 1957, luego reemplazado por el “Convenio sobre pueblos indígenas y tribales N° 169” en 1989. Una “agencia tripartita de la ONU que convoca a gobiernos, empleadores y trabajadores de sus estados miembros con el fin de emprender acciones conjuntas destinadas a promover el trabajo decente en el mundo”¹, como se autodefine, es el lugar donde se han realizado discusiones para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en los países que se adhieran. Quizá parezca paradójico que el reconocimiento de estos derechos se impulse en un terreno dedicado básicamente a las relaciones de producción en el mundo capitalista moderno (Padilla Arias, 2002). Tal vez las convenciones adoptadas allí oculten el verdadero sentido de un organismo internacional, entre cuyos objetivos se encuentra la adopción de medidas tendientes a mejorar las relaciones de la explotación laboral en los procesos productivos. De todos modos, la exposición de esta normativa internacional está basada en el reconocimiento de cierto punto de partida por el que se han guiado muchos países, Argentina entre ellos.

No contrastaré aquí las diferencias entre ambos Convenios, teniendo en cuenta que el 169 reemplaza al anterior e introduce significativas mejoras en el postulado de derechos. Solamente me detendré ante los artículos que refieren a la educación en el título VI “Educación y Medios de Comunicación”, pues éste apartado constituye un punto de partida para la elaboración de normativas nacionales y provinciales y para el diseño y ejecución de proyectos y programas de EIB. Allí se lee lo siguiente:

Artículo 26.- Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados *la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles*, por lo menos en el pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

Artículo 27.- 1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

2. La *autoridad competente* deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la

formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, *cuando haya lugar*.

3. Además, *los gobiernos* deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, *siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente* en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

Artículo 28.- 1. *Siempre que sea viable*, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y escribir en su propia

lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, *las autoridades competentes* deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.

2. Deberán tomarse *medidas adecuadas* para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.

3. Deberán adoptarse disposiciones para *preservar las lenguas indígenas* de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

Artículo 29.- Un *objetivo de la educación* de los niños de los pueblos interesados deberá ser *impartirle conocimientos generales y aptitudes* que les ayude a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional.

Artículo 30.- 1. *Los gobiernos* deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de *darles a conocer sus derechos y obligaciones*, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las *posibilidades* económicas, a las *cuestiones* de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.

2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

Artículo 31.- Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, *deberán hacerse esfuerzos* por asegurar que los libros de historia y demás materiales didácticos ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados”. (OIT, 1989. Cursivas mías)



Aquí caben algunas reflexiones. Si bien en términos de una observación crítica del programa EIB, hay mucho para analizar, me detendré solamente en la enunciación para intentar captar el sentido discursivo del documento. A primera vista se puede notar que la explicitación del "derecho" a la educación está matizada de condicionantes. Comenzando por el artículo introductorio donde no menciona el derecho sino la "posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles", es posible imaginar que la adopción de esta *Convención* tiene como objetivo satisfacer demandas de los pueblos indígenas y descomprimir la situación que ella produce, sin que ello implique obligaciones ejecutivas al respecto. Existen también evidentes ambigüedades detectadas en la redacción de los siguientes artículos, respecto a las responsabilidades del Estado. Éstas quedan explícitas con la inclusión de varios condicionantes al detallar las recomendaciones que los gobiernos o las autoridades competentes deberán adoptar, "siempre que...", "cuando haya lugar...", "siempre que sea viable..." o "deberán hacerse esfuerzos para que...". Estas expresiones otorgan un importante margen de maniobra que se reflejará tanto en las normativas como en las acciones políticas, tal como veremos más adelante para el caso argentino.

Los objetivos prioritarios del sistema educativo formal quedan, eso sí, claramente explicitados cuando expresan la necesidad de adoptar medidas para *preservar* las lenguas indígenas, *impartir* a los niños los conocimientos y aptitudes para desarrollarse convenientemente en el seno de la sociedad nacional, además de en la suya propia, y darles a conocer sus derechos, aunque también sus *obligaciones* en lo que concierne a relaciones laborales, *posibilidades* económicas y *cuestiones* que aparecen como secundarias de educación, salud, servicios sociales y otras.

La Constitución y las Leyes Nacionales

Si bien estamos ante instrumentos que no tienen fuerza ejecutiva sino que sus artículos se orientan más como recomendaciones, éstos sirven de base legal para la enunciación de derechos, aunque no sean tales, y de programas de acción educativa, desde las esferas oficiales. Argentina se adhirió formalmente al Convenio 169 OIT, mediante la sanción de la Ley 24.071 de principios de 1992, aunque su entrada en vigor sólo fue posible a mediados del año 2000, a partir de su ratificación ante el organismo internacional.

En este país, la reforma constitucional del año 1994 incluyó un inciso dentro de uno de los artículos que detallan las atribuciones del Congreso Argentino para cuestiones referidas a pueblos indígenas. Así, el inciso 17 del artículo 75 establece que,

"Artículo 75

Corresponde al Congreso:

(...)

17. Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos.

Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones". (Argentina, 1994)

Si bien la atribución del Congreso, es decir de ambas cámaras legislativas, de *garantizar* una serie de derechos, en los que se incluye la educación, debería ser traducida a la acción, como la deliberación para sancionar leyes específicas destinadas a la población indígena; esa garantía ha llegado algunos años más tarde con la sanción de leyes específicas sobre la educación y sobre territorios indígenas, ambas aprobadas después de doce años de aquella reforma constitucional.

No obstante, una de las leyes argentinas que se encuentra vigente y que contempla planes educativos para la población indígena es la llamada Ley de Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes N° 23302, sancionada en 1985 y reglamentada cuatro años más tarde. En su capítulo V, cuatro artículos declaran lo siguiente:

Artículo 14.- Es prioritaria la intensificación de los servicios de educación y cultura en las áreas de asentamiento de las comunidades indígenas. Los planes que en la materia se implementen deberán resguardar y revalorizar la identidad histórico - cultural de cada comunidad aborígen, asegurando al mismo tiempo su integración igualitaria en la sociedad nacional.

Artículo 15.- Acorde con las modalidades de organización social previstas en el artículo cuarto de esta ley, los planes educativos y culturales también deberán:

- a) Enseñar las técnicas modernas para el cultivo de la tierra y la industrialización de sus productos y promover huertas y granjas escolares o comunitarias;
- b) Promover la organización de talleres - escuela para la preservación y difusión de técnicas artesanales; y
- c) Enseñar la teoría y la práctica del cooperativismo.

Artículo 16.- La enseñanza que se imparta en las áreas de asentamiento de las comunidades indígenas asegurará los contenidos curriculares previstos en los planes comunes y, además, en el nivel primario se adoptará una modalidad de trabajo consistente en dividir el nivel en dos ciclos: En los tres primeros años, la enseñanza se impartirá en la lengua indígena materna correspondiente y se desarrollará como materia especial el idioma nacional; en los restantes años, la enseñanza será bilingüe. Se promoverá la formación y capacitación de docentes primarios bilingües, con especial énfasis en los aspectos antropológicos, lingüísticos y didácticos, como asimismo la preparación de textos y otros materiales, a través de la creación de centros y/o cursos especiales de nivel superior, destinados a estas actividades. Los establecimientos primarios ubicados fuera de los lugares de asentamiento de las comunidades indígenas, donde existan niños aborígenes (que sólo o predominantemente se expresen en lengua indígena) podrán adoptar la modalidad de trabajo prevista en el presente artículo.

Artículo 17.- A fin de concretar los planes educativos y culturales para la promoción de las comunidades indígenas se implementarán las siguientes acciones:

- a) Campañas intensivas de alfabetización y pos - alfabetización;
- b) Programas de compensación educacional;
- c) Creación de establecimientos de doble escolaridad con o sin albergue, con sistemas de alternancias u otras modalidades educativas, que contribuyan a evitar la

deserción y a fortalecer la relación de los centros educativos con los grupos comunitarios; y

d) Otros servicios educativos y culturales sistemáticos o asistemáticos que concreten una auténtica educación permanente.

La autoridad de aplicación promoverá la ejecución de planes educativos y culturales para las comunidades indígenas para asegurar el cumplimiento de los objetivos de esta ley, asesorará en la materia al ministerio respectivo y a los gobiernos provinciales y los asistirá en la supervisión de los establecimientos oficiales y privados". (Argentina, 1985)

Desde la declaración de que es prioritaria la necesidad de intensificar servicios educativos, pasando por la metodología, hasta la orientación ideológica que define los contenidos, resulta extraño que esta ley, o al menos este apartado, aún continúe vigente. Esta vigencia parece carecer de lógica puesto que se contradice con otra normativa que se ocupa del tema educativo, tal como veremos luego. Sin embargo, las contradicciones legales y ambigüedades discursivas parecen ser elementos que permiten una cierta flexibilidad de acción a los organismos oficiales involucrados puesto que transfiere, a la vez, responsabilidades educativas a dos ámbitos diferentes de la esfera gubernamental: la educativa y la de acción social², tal como veremos más adelante. Para un sucinto análisis de la parte educativa de esta normativa, coincido con Claudia Briones que al analizarla expresa que,

"Del espíritu general de la ley (23302) se desprende la idea de que el respeto por 'los propios valores y modalidades' indígenas constituye una vía para garantizar definitivamente su ciudadanización con asistencia social sostenida. Se advierte que, a medida que el texto avanza, los contenidos de planes – en base a una idea de sujeto asistido tan regresivo como comunitarista – deberán 'enseñar técnicas modernas para el cultivo de la tierra, industrialización de sus productos, (...) organización de talleres para la preservación y difusión de técnicas artesanales y enseñar la teoría y práctica del cooperativismo'. En todo caso, para asegurar que las comunidades indígenas accedan a los contenidos curriculares previstos en los planes comunes, se prevé adoptar en el nivel primario una modalidad de trabajo que imparta la enseñanza con la lengua indígena materna correspondiente ..." (Briones, 2004: 118)

A mediados del año 2006, el entonces Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT) de Argentina impulsó un proceso de consulta a los sectores interesados en participar en la redacción de la nueva ley de educación argentina. A partir de la distribución del documento base "Ley de Educación Nacional. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa" donde se incluyeron diez ejes temáticos para el debate y líneas de acción, además de metodología de participación; el gobierno, a través del MECyT, formuló una amplia convocatoria hacia los sectores educativos, especialistas, organizaciones sociales, gremiales, religiosas y población en general interesados en participar de una primera fase del debate. Recogidos y sistematizados los aportes, equipos técnicos del MECyT elaboraron un "Anteproyecto de Ley de Educación Nacional" con el que se lanzó la segunda fase de consulta, esta vez con instituciones y especialistas nacionales e internacionales. Con los

aportes de esta segunda fase, se ha elaborado el Proyecto de Ley que sería aprobado en diciembre del mismo año, con mínimas intervenciones legislativas, como la Ley de Educación Nacional N° 26.206. (MECyT, 2006)

Ante una movilización nacional de consulta y participación de casi todos los sectores sociales, se ha evidenciado la intención de legitimar esta normativa. De hecho, el gobierno la ha promocionado como una herramienta para el ingreso a una nueva era social, hacia una "educación de calidad para una sociedad más justa". Los pueblos indígenas, en calidad de organizaciones sociales, fueron invitados a participar mediante el envío de representantes de cada pueblo / jurisdicción provincial a dos encuentros nacionales, en junio y septiembre de 2006, convocados por las autoridades educativas del país y con la participación del ministro de educación junto a reconocidas personalidades³. Luego del primer debate, los representantes de 19 pueblos originarios llegaron a consensuar las siguientes propuestas:

1° Crear un organismo específico de la EBI-EIB⁴ que garantice la autonomía de los pueblos indígenas en la toma de decisiones.

2° Proponemos un Capítulo en la Ley para la EBI-EIB específico para los pueblos indígenas en todas las provincias, regiones y para todos los niveles. Que se garanticen los recursos financieros para la aplicación de esta Ley en todas las provincias.

3° La implementación de consulta a Consejos de Ancianos y Sabios de cada pueblo indígena para asegurar la participación en la toma de decisiones.

4° La Formación y Capacitación docente indígena –por indígenas– debe partir desde la EBI-EIB que abarque todos los niveles y modalidades de forma coordinada y articulada. Garantizar espacios de formación de indígenas especializados en EBI-EIB.

5° La jerarquización y profesionalización de docentes indígenas respetando la esencia y forma de transmisión de saberes ancestrales (auxiliares bilingües).

6° Establecer acuerdos con los gremios para que se contemple –en los Estatutos docentes– el enfoque educativo de la EBI-EIB.

7° Transformación del Sistema Educativo desde la reparación y revisión histórica de la práctica educativa (inclusión de los saberes indígenas en: contenidos curriculares, formación y capacitación pedagógica docente, gestión y planificación de la educación, y, creación de medios de comunicación –canal de TV abierta- educativos indígenas) generando políticas educativas a través de la descentralización administrativa para la regionalización, a los fines de mantener la unidad cultural como pueblos indígenas trascendiendo fronteras provinciales o nacionales"⁵.

Si bien algunos puntos consensuados han sido considerados por los equipos de redacción, otras propuestas no se han incluido porque éstas serían consideradas durante la reglamentación de la ley. El Consejo Federal de Educación⁶ (CFE) es la institución que tiene la responsabilidad de reglamentar la ley pero no lo hace en su totalidad, sino mediante reglamentaciones parciales y específicas por cada capítulo o temática, en la medida que se requiera normatizar una parte de

ella. Hasta el mes de junio del 2009, el CFE aún no ha reglamentado el Capítulo XI que corresponde a la Educación Intercultural Bilingüe, que quedó redactado de la siguiente manera:

“Artículo 52.- La Educación Intercultural Bilingüe es la modalidad del sistema educativo de los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria que garantiza el derecho constitucional de los pueblos indígenas, conforme al art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional, a recibir una educación que contribuya a preservar y fortalecer sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica; a desempeñarse activamente en un mundo multicultural y a mejorar su calidad de vida. Asimismo, la Educación Intercultural Bilingüe promueve un diálogo mutuamente enriquecedor de conocimientos y valores entre los pueblos indígenas y poblaciones étnica, lingüística y culturalmente diferentes, y propicia el reconocimiento y el respeto hacia tales diferencias.

Artículo 53.- Para favorecer el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe, el Estado será responsable de:

a) Crear *mecanismos de participación permanente* de los/as representantes de los pueblos indígenas en los órganos responsables de definir y evaluar las estrategias de Educación Intercultural Bilingüe.

b) garantizar la *formación docente específica*, inicial y continua, correspondiente a los distintos niveles del sistema.

c) impulsar la *investigación sobre la realidad sociocultural y lingüística de los pueblos indígenas*, que permita el diseño de propuestas curriculares, materiales educativos pertinentes e instrumentos de gestión pedagógica.

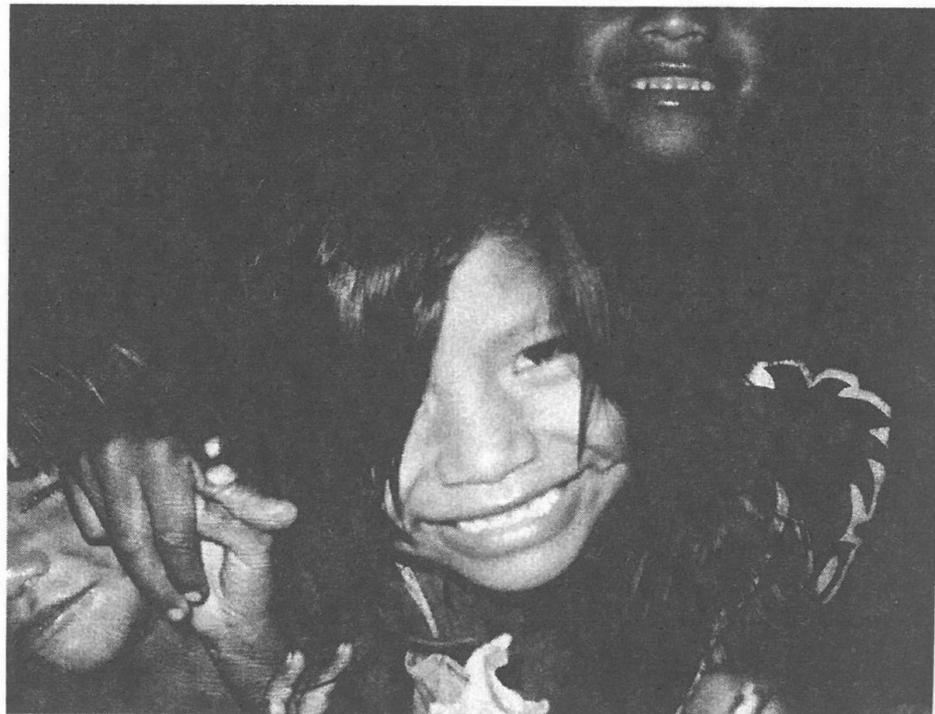
d) promover la generación de instancias institucionales de participación de los pueblos indígenas en la planificación y gestión de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

e) propiciar la *construcción de modelos y prácticas educativas propias de los pueblos indígenas* que incluyan sus valores, conocimientos, lengua y otros rasgos sociales y culturales.

Artículo 54.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, definirá contenidos curriculares comunes que promuevan el respeto por la multiculturalidad y el conocimiento de las culturas originarias en todas las escuelas del país, permitiendo a los/as alumnos/as valorar y comprender la diversidad cultural como atributo positivo de nuestra sociedad”. (Argentina, 2006. Cursivas mías)

Si bien la modalidad definida como Educación Intercultural Bilingüe (EIB) garantiza el derecho de pueblos indígenas a recibir una educación con características específicas, en otro párrafo dice que la EIB promueve un diálogo entre “pueblos indígenas y poblaciones étnica, lingüística y culturalmente diferentes”. Esto ha sido interpretado por algunos funcionarios, tanto nacionales como provinciales, como una brecha normativa para incluir en esta modalidad al bilingüismo y a la interculturalidad fronteriza y migratoria.

Por otra parte, en cuanto a la metodología de desarrollo de la EIB, es observable que esta normativa atribuye al Estado la responsabilidad de tal organización. Así, las expresiones “crear mecanismos de participación”, “garantizar la formación docente”, “impulsar la investigación, promover la generación de instancias institucionales de participación” y “propiciar la construcción de modelos y prácticas educativas de los pueblos indígenas”, pueden ser vistas como progresistas aunque



técnicamente sean contradictorias. Si el Estado es responsable metodológico pero a la vez tiene que dar participación y consultar a los pueblos indígenas, no son pocos los funcionarios que prefieren que las instancias de participación y consultas no sean vinculantes ya que podrían “entorpecer el normal desarrollo de la política pública”⁷. De hecho, la ley no explicita que la participación y consulta sean vinculantes al desarrollo de las políticas educativas, por lo que esa laxitud discursiva permite que el Estado siga desarrollando su política educativa con nuevas orientaciones que, en el caso de la EIB, se adecuarán de acuerdo a las posibilidades financieras y a las orientaciones ideológicas de los funcionarios de cada jurisdicción que personifican esas responsabilidades del Estado.

Durante el segundo encuentro de consulta con los pueblos indígenas, los participantes han propiciado la organización de un Consejo Educativo Autónomo de Pueblos Indígenas (CEAPI), que sería una instancia de consulta y participación recomendada por el Convenio 169 OIT. En la elaboración de los artículos para el anteproyecto de la ley, los representantes indígenas incluyeron el reconocimiento, la garantía de funcionamiento y las maneras de participación del CEAPI, pero estos puntos no han sido reconocidos por las autoridades en la redacción definitiva de la ley.

Por último, y referido a la ley de educación nacional, el espíritu del texto deja entender una noción de interculturalidad que ya se venía trabajando en Argentina desde el acercamiento al Programa PROEIB – Andes. Esta idea de la interculturalidad quedó oficializada desde una serie de resoluciones del entonces Consejo Federal de Cultura y Educación, entre las que se destaca la Resolución N° 107/99 por medio de la que se decide aprobar las pautas orientadoras para la educación intercultural bilingüe, contenidas en dos anexos. En la introducción de estos documentos se explicita el reconocimiento de Argentina como un país multicultural, pluriétnico y multilingüe para, luego de una contextualización lingüística, sociológica y educativa, expresar la noción de interculturalidad orientada a la educación indígena.

“La educación intercultural bilingüe constituye una educación atenta a la diversidad de culturas y lenguas de las poblaciones a las que responde. Al mismo tiempo considera la relación de estas culturas y lenguas con las sociedades nacionales e internacionales en las que están insertas. Constituye un enfoque flexible y abierto dirigido a responder a las necesidades de aprendizaje de las poblaciones aborígenes, así como a sus intereses y expectativas. Este enfoque surge de sus demandas

respecto de una educación acorde con sus particularidades lingüísticas, culturales y sociales.

Esta educación es intercultural en tanto reconoce el derecho que las poblaciones aborígenes tienen a recuperar, mantener y fortalecer su identidad así como a conocer y relacionarse con otros pueblos y culturas coexistentes en los ámbitos local, regional, nacional e internacional.

La educación intercultural promueve un diálogo de conocimientos y valores entre sociedades étnica, lingüística y culturalmente diferentes y propicia igualmente, el reconocimiento y el respeto hacia tales diferencias.” (CFE, 1999)

Normativa provincial

Entretanto, en la provincia de Misiones el panorama legal es algo distinto al del ámbito nacional. A nivel constitucional, no existe reconocimiento de la preexistencia étnica. Ni siquiera se menciona a los pueblos indígenas en la Constitución Provincial. Esto podría haber cambiado en el año 2003 cuando, luego de varias manifestaciones de los guaraníes para ser reconocidos en la Constitución, la legislatura opositora al gobierno acabó sancionando la Ley 4000 por la que planteaba una enmienda que modificara el artículo 9 y reconociera a los pueblos guaraníes. Esta ley, aprobada y promulgada, no llegó a entrar en vigencia pues dependía de que el entonces gobernador Carlos Rovira firmara un decreto convocando a un referéndum en conjunto con las elecciones legislativas de ese mismo año. En el texto de la infortunada ley se expresaba:

“La Provincia reconoce la preexistencia étnica y cultural del pueblo indígena Mbya, garantizando el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural, a ser impartida, preferentemente, por docentes y auxiliares indígenas” (Misiones, 2003)

No obstante, en el mismo año la sanción de la nueva Ley General de Educación N° 4026 establecía pautas generales para la educación indígena de la provincia. Entre sus principios básicos, en el artículo 4, inciso n), esta ley expresa “el reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de las comunidades indígenas y el correspondiente derecho a preservar su lengua y sus pautas culturales, dándoles lugar a la participación en el proceso de educación formal”. (Misiones, 2003b) Más adelante encuadra a la educación indígena en el marco de los llamados Regímenes Alternativos de Educación,

“**Artículo 38.-** Los objetivos de la educación indígena son:

- a) *Efectivizar el derecho* de las comunidades indígenas a una educación bilingüe *intercultural*;
- b) respetar, reconocer y fortalecer la cultura de las comunidades indígenas;
- c) concretar la participación de las comunidades indígenas en la elaboración de los proyectos educativos institucionales”. (Misiones, 2003b)

Es interesante observar que, ante la negativa del gobierno a incluir el derecho constitucional indígena, la legislatura opositora ha logrado validar el reconocimiento de esos derechos en esta ley. Siguiendo la dinámica de las otras normativas, aquí también es posible encontrar ambigüedades metodológicas puesto que la expresión “efectivizar el derecho a una educación” puede ser leída de diversas maneras y, al estar comprendido dentro de los regímenes especiales, técnicamente no requiere atención prioritaria. Por otra parte, aunque se explicita la palabra

“intercultural”, ésta sólo es entendida como el respeto, el reconocimiento, el fortalecimiento y la participación de los indígenas, mientras que el Estado se encarga de ejecutar acciones educativas.

Durante el incipiente funcionamiento del Programa EIB en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación (MCyE), a fines del año 2004 el Consejo General de Educación (CGE) emitió dos documentos normativos: la Resolución 5722 por la cual se instituye la Modalidad Indígena dentro del sub-sistema de Regímenes Alternativos y la Resolución 5728 donde se reconoce y establecen los perfiles del *auxiliar docente indígena* que cumple tareas en una decena de escuelas.

Sin obedecer a una estricta cronología, he dejado para el cierre de este análisis normativo, a la Ley de Promoción Integral de las Comunidades Guaraníes N° 2727 que ha sido sancionada en el año 1989. Esta ley tiene la particularidad de derogar otra norma de igual rango, la 2435, que había sido elaborada con un – hasta el momento – novedoso mecanismo de participación de representantes guaraníes, antropólogos, educadores, abogados y organizaciones sociales. Con sólo dos años de vigencia y al cambio de signo político en el gobierno provincial, la legislatura ha derogado una ley y ha sancionado en su lugar a la ley que continúa vigente, por la cual se crea la Dirección de Asuntos Guaraníes (DAG) de Misiones. En el capítulo correspondiente a los beneficios de la educación, la ley 2727 expresa lo siguiente:

“**Artículo 20:** La Dirección Provincial de Asuntos Guaraníes, con participación del Consejo General de Educación, elaborará planes especiales de enseñanza primaria, secundaria y terciaria para las comunidades guaraníes, que se ajustarán a las siguientes pautas básicas sin perjuicio de oportunas ampliaciones y actualizaciones por parte de la autoridad de aplicación:

- a) Brindar un pleno acceso a los planes normales y habituales de enseñanza en vigencia, tanto nacional como provincial.
- b) Establecer programas especiales, bilingües para todos los niveles de enseñanza, donde se resguarden los valores espirituales y culturales de la población guaraní.
- c) Utilizar las estrategias más modernas del bilingüismo para que los educandos puedan *asimilar la lengua y la cultura argentina* a partir del contexto lingüístico y cultural guaraní, que le permita integrarse a la Nación y a la Provincia sin perder su identidad de grupo étnico original”. (Misiones, 1989)

Al igual que la ley nacional de política indígena, aquí se observa superposición de funciones entre la agencia indigenista del Estado, creada por la misma ley, y la institución educativa jurisdiccional. Se atribuye a la DAG la responsabilidad de elaborar planes “especiales” de enseñanza, con la participación del CGE, por lo que, según esta ley, la institución educativa provincial sería un agente secundario y colaborativo en esta tarea. Esta situación, que parece ser un “pequeño descuido legislativo”, suscita grandes problemas metodológicos pues la existencia de instituciones con objetivos específicos definidos por leyes que se contradicen entre ellas o permiten interpretaciones ambiguas, deja a la política educativa destinada a la población guaraní a merced del “buen” entendimiento interpretativo de los funcionarios y técnicos de las instituciones. Ese consenso no siempre será tal, especialmente

cuando ambas reparticiones se disputan asignaciones presupuestarias para la ejecución de esas políticas.

Por otra parte, de acuerdo a las pautas básicas que se establecen en esta ley, no es posible encontrar ni la expresión ni una idea interpretativa de interculturalidad; puesto que resguardar los valores espirituales y culturales, además del uso de “las más modernas estrategias del bilingüismo” con el objetivo de que los “educandos” *asimilen* la lengua nacional y con ello se *integren a la Nación*, no se corresponden con los postulados de la interculturalidad que han sido analizados.

Lectura de documentos técnicos

Ante una copiosa producción de documentación técnica, resulta un tanto complicada la selección del material que podría servir para analizar. Por lo tanto, ya que no será posible tomar la totalidad de documentos producidos en esta parte del ámbito educativo desde la creación de las primeras escuelas bilingües, incluso desde los inicios del proyecto EIB, a mediados del 2004; he realizado una selección orientada a la obtención de definiciones u orientaciones que permitan captar los sentidos y usos de la noción de interculturalidad, reflejados en la documentación técnica de los programas de EIB. El principal criterio de esta selección ha sido temporal por lo que he analizado documentación producida entre los años 2007 y 2008. La elección de este recorte responde básicamente a dos razones: en primer lugar, la vigencia de la ley de educación nacional que supone una nueva manera de interpretar la interculturalidad y accionar en consecuencia, además esta elección responde al inicio de la ejecución del Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (ProMER), financiado mediante un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento⁸, identificado como Convenio Préstamo BIRF N° 7353-AR. Además del criterio de temporalidad, dentro de los años seleccionados analizo algunos documentos que han tomado estado público mediante su publicación en sitios web oficiales. Existe aún un cúmulo de documentos de circulación interna dentro de los programas que podrían ser analizados, pero esta actividad quedará para otro momento de la investigación.

Comenzando por una lectura del convenio de préstamo, en uno de sus anexos se explicitan los objetivos del ProMER, consistentes en mejorar la cobertura, la eficiencia y la calidad del sistema educativo argentino, además de colaborar para la mejora de gestión del sistema educativo “a través del fortalecimiento de la calidad normativa, de planeamiento, información, monitoreo y evaluación en el plano nacional y a nivel provincial”. (MECyT, 2006) El proyecto, que finaliza a mediados de 2011, tiene dos grandes componentes:

- a) el mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación rural y
- b) la optimización de la capacidad de gestión del MECyT.

Entre los componentes hay un anexo especial, expresado en el préstamo como “Plan para la población indígena” que tiene por objetivo apoyar “programas en curso del Gobierno Nacional destinados a mejorar las condiciones de la escuelas rurales a las que asisten alumnos aborígenes” (MECyT, 2007: 57), en este caso el extinto Programa Nacional de EIB o su continuidad dentro de la modalidad que establece la ley.

Por tratarse de documentos técnicos, se podría inferir que los mismos no poseen una carga ideológica en cuanto a la

interpretación de la interculturalidad. Sin embargo, y a pesar de tratarse de un proyecto para la educación rural, en el anexo mencionado donde se detallan actividades a ser financiadas con los fondos del préstamo, es posible percibir una coincidencia general con el discurso de la interculturalidad adoptado a partir de la Resolución 107/99 CFCE y la influencia intelectual del PROEIB – Andes. La profesionalización en EIB de docentes y auxiliares indígenas, así como la capacitación de equipos técnicos y producción de manuales para formación docente en EIB, podría ser un buen comienzo.

Algo diferente es la promoción de los Proyectos Pedagógicos Institucionales (PPI) que deberían ser diseñados por los equipos escolares. En este caso, los talleres que se realizan en las escuelas,

financiados por el proyecto, provocan una dinámica de elaboración de los PPI pero con diferentes concepciones ideológicas sobre la interculturalidad. Estas diferencias para percibir la necesidad de diseñar un proyecto con finalidades pedagógicas que partan del universo de significación cultural guaraní, se podrían percibir en función de una serie de factores combinados entre los que cuentan: la formación docente, la experiencia en educación indígena, las capacitaciones específicas que realicen, el grado de compromiso con la comunidad, el margen que se otorga a la participación de los auxiliares docentes indígenas, entre otros.

Otra acción explicitada en el proyecto es la realización de un inventario, revisión, elaboración y producción de materiales didácticos interculturales y bilingües. Siguiendo la lógica anterior, solamente se detallan una serie de trabajos en los que no se incluye la realización de talleres de reflexión indígena y producción de textos con su participación, por cuanto estas actividades carecerían de financiación. Cada equipo provincial adecuará su metodología de intervención basada en estos lineamientos generales. En la práctica, la financiación destinada a estas actividades representa una porción del presupuesto



asignado para la EIB, la otra parte será destinada a contratación de recursos humanos, sistematización de información, monitoreo y evaluación de la EIB, además de un ítem de fortalecimiento de la gestión incluyendo consultorías, capacitaciones en gestión, equipamiento informático y centros de documentación específicos.

Modelo de interculturalidad educativa

En el análisis del documento que se publica en la web del ME, *Modalidad EIB en el Sistema Educativo Nacional*, es posible encontrar la interpretación de interculturalidad que orienta las acciones educativas de los dos últimos años. La creación de la modalidad, establecida por la ley, se interpreta aquí como una oportunidad y un desafío para propiciar la instauración y/o consolidación de la Educación Intercultural Bilingüe en todas las jurisdicciones del país.

“Instalar la Modalidad de EIB en el sistema educativo argentino significa, fundamentalmente, promover estrategias educativas que garanticen a los alumnos indígenas -de todos los niveles y modalidades del sistema- los derechos constitucionalmente reconocidos a recibir una educación de calidad que respete y contribuya a la preservación de sus pautas culturales, lingüísticas, de cosmovisión e identidad étnica. A su vez, el desarrollo de la modalidad ofrecerá a todos los alumnos la posibilidad de enriquecer sus itinerarios de aprendizaje con nuevos aportes surgidos de prácticas pedagógicas basadas en la consideración de la interculturalidad y/o el bilingüismo”. (ME, 2008: 1)

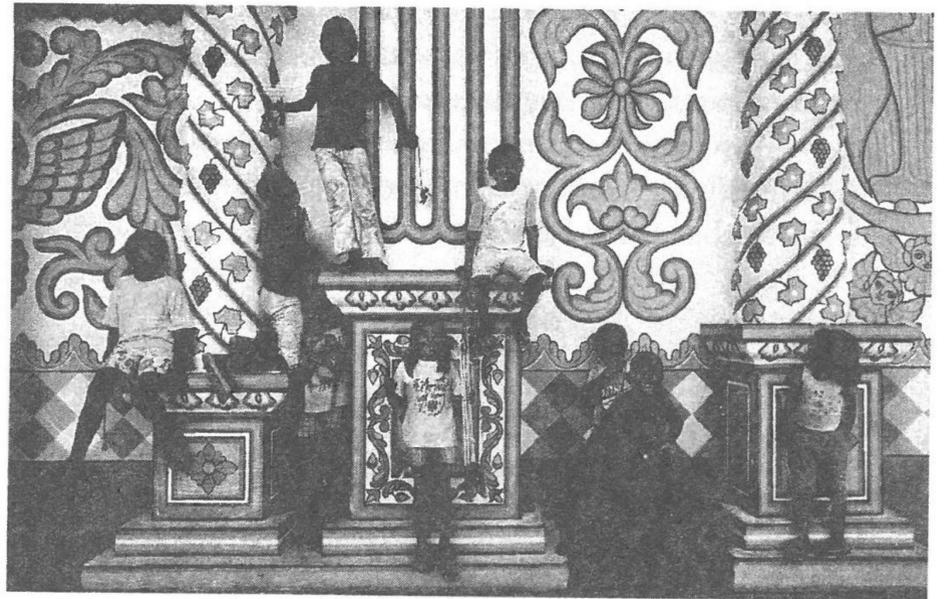
La intención de promover estrategias que garanticen derechos a recibir una educación, por más que sea de calidad y respetuosa, determina la adopción de una metodología de trabajo cuya comprensión de la interculturalidad es la que ha sido criticada por Díaz y Alonso (1997 y 2004). Si el sistema educativo se atribuye la responsabilidad de preservar aspectos propios de la cultura de un pueblo indígena, dudosa suerte puede correr el futuro de éste en particular si se dejan de lado las actitudes dialógicas. O, en su defecto, si se abre el diálogo, éste sirve para demostrar qué tan progresista es el Estado pero no para que el pensamiento de los indígenas sea necesariamente tomado en cuenta, o la consulta con ellos sea vinculante en el desarrollo de la política educativa.

La estrategia expuesta también incluye la formación docente con atención a la diversidad cultural y su aprovechamiento, para lo cual se sostiene la decisión política de otorgar becas de formación docente⁹ para que, una vez formados, los jóvenes indígenas se integren como agentes educativos al servicio del Estado. Esto permite la validación del proyecto pero no garantiza que, una vez formados los nuevos docentes e insertos en el sistema, la praxis de la interculturalidad sea la demandada por la población indígena ya que es posible que los docentes indígenas egresados de la formación docente tradicional hubiesen atravesado por procesos de ideologización estatal que, atendiendo a la diversidad cultural, ha sido moldeado por el sistema educativo que los ha formado.

No obstante, al final del documento se detallan algunas propuestas de acción para cada nivel de enseñanza, donde se establece que los lineamientos curriculares para la formación docente intercultural bilingüe deberán orientarse a “una educación abierta, crítica, igualitaria y participativa; en la que esta participación implique garantizar el poder de decisión de los

distintos pueblos involucrados” (ME, 2008: 12). Estas inclusiones implicarían una modalidad de intervención que refleja la participación de profesionales concedores de las técnicas de la educación popular freireana. La evaluación posterior dirá si ha sido posible esta libertad frente al conservadurismo político intelectual y si estas técnicas han podido aplicarse efectivamente.

En el documento se produce un vuelco hacia la inclusión de otra interpretación de la modalidad de educación intercultural. Basado en los acuerdos de vecindad e integración que Argentina suscribe con Brasil y en los miles de kilómetros de fronteras argentinas, se argumenta que la región de frontera contiene una interculturalidad que necesita ser atendida por el sistema educativo y se propone la ejecución de planes y programas educativos en zonas de frontera para atender a esa diversidad cultural y lingüística. De esta manera, con la interculturalidad movida hacia las fronteras, la situación de las poblaciones indígenas corre serio riesgo de ser invisibilizada o, al menos, atenuada en los programas educativos.



Por otra parte, la recomendación técnica de coordinar trabajos conjuntos entre ministerios de educación nacional y provinciales, así como coordinar con equipos ministeriales de países vecinos está basada en la idea de construcción de la interculturalidad definida en forma ambigua e imprecisa y con posibilidades de inclusión de otras formas de interculturalidad. Además se recomienda la vinculación con el CEAPI y con otras organizaciones indígenas pero no instaurada como una obligación, sino porque “constituye una fuente permanente de enriquecimiento y superación en las líneas de trabajo en torno a esta modalidad” (ME, 2008: 3).

Entrando a la caracterización de la interculturalidad y el bilingüismo, es posible percibir la ausencia de una explicación clara de la noción de interculturalidad de la cual se parte para la acción educativa. Solamente se retoma la definición impulsada por el PROEIB – Andes en el sentido de que la interculturalidad, surgida de procesos de luchas indígenas, se orienta hacia un “diálogo democrático entre culturas diversas” (ME, 2008: 7). Curiosa expresión resulta ser *diálogo democrático* pues creo que la acción dialógica no necesita echar mano a los recursos de la democracia, al menos como está planteada en las democracias latinoamericanas donde la sacralidad de su significado permite validar cualquier discurso y acción basados en la superioridad numérica de votos.

Aquí también se confunde diversidad con diferencia, expresadas de manera cándida, sin problematizaciones ni reconocimientos de las relaciones de poder que atraviesan los procesos sociales, tal como lo analizan Díaz y Alonso (1997).

Por otra parte, en la idea de que con la sumatoria se alcanza la plenitud y la excelencia, el documento sugiere que la complejidad de la interculturalidad lleva a incluir multiculturalidad, multilingüismo y pluriculturalidad.

“La Modalidad EIB entiende la interculturalidad y el bilingüismo desde la complejidad que presenta el cambiante mundo actual en relación a la heterogeneidad lingüística y cultural de nuestras poblaciones. La multiculturalidad creciente de los espacios nacionales, junto con la mayor presencia política indígena, marcan significativamente el contexto en el cual hoy se desarrolla la educación intercultural bilingüe, planteándole nuevos retos en sus formulaciones y aplicaciones.

De este modo, la EIB en su desarrollo ha buscado responder en los ámbitos educativos a las condiciones sociales y culturales de una sociedad pluricultural. Un enfoque pedagógico con perspectiva intercultural se propone reforzar la capacidad de diálogo entre diferentes, sin que ello implique por esto dejar de serlo, así como la construcción de puentes de comunicación que permitan el acercamiento y la expresión plena de las diferencias, sean estas culturales y/o lingüísticas. (...)

En nuestro país coexisten múltiples culturas: grupos sociales se interceptan e interactúan, con diferencias económicas, sociales e históricas marcadas, muchos de los cuales, incluso, emplean variedades del español y/u otras lenguas originarias de América (guaraní, quechua, qom, wichí, aymara, pilagá, chané, chorote, mapudunmgum, entre otros) o de otros lugares del mundo”. (ME, 2008: 5)

Finalmente queda evidenciado que la orientación de la comprensión de interculturalidad está fuertemente ligada al bilingüismo, al tratamiento folclórico de las variedades regionales del castellano, la situación multilingüe indígena – fronteriza – migratoria y al desarrollo de estrategias técnicas que permitan trabajar con esta diversidad, con el aprendizaje lingüístico y la didáctica de segundas lenguas. La exhibición de esta diversidad lingüística también puede enmarcarse en el auto-reconocimiento argentino como país multilingüe, multicultural y pluriétnico, características bien conceptuadas en el mundo globalizado.

Reflexiones finales

En este artículo he propuesto una revisión analítica de los sentidos discursivos que subyacen a la lectura de algunas leyes y otras normativas, tanto provinciales como nacionales e internacionales, referidas a la aplicación de programas de educación para pueblos indígenas. De la lectura discursiva de la

mayoría de ellas, es posible percibir que se desprenden algunos objetivos aculturadores e integracionistas a partir de los cuales se constituye un indigenismo local.

A pesar de haberse experimentado una serie de cambios positivos con la implementación de los nuevos programas de EIB, aún persisten intenciones de sustitución de la identidad cultural, aunque con elementos suavizantes como el reconocimiento retórico de la identidad y de la lengua indígena, puesto en boga en los últimos años. En la práctica predominan las ideas de una construcción identitaria argentina como el “crisol de razas” europeísta que la caracteriza y que excluye, por omisión semántica o fáctica, a los pueblos indígenas.

Además es posible percibir con claridad que se persigue un integracionismo económico de los indígenas ya que detrás del discurso de la apertura de posibilidades, se oculta una historia de despojo y explotación que los ha sometido a las más duras condiciones de pobreza. Las primeras escuelas instaladas en las comunidades guaraníes de Misiones tenían como objetivo más importante la subsunción de la identidad indígena a la nacional, para incorporarlos al nutrido grupo de mestizos criollos que componen el escalón más bajo de la división social del trabajo y, por ende, de la distribución de la riqueza. La escuela debía prepararlos para el trabajo que les correspondía en esa estructura social.

Tanto el Convenio 169 como la Constitución Argentina y demás leyes permiten, a los estados nacional y provincial, hacer visible a un colectivo social, aunque difícilmente la puesta en práctica de esta normativa permita su desarrollo. Creo que ha quedado suficientemente demostrado que estos instrumentos legales y administrativos se caracterizan por estar redactados en lenguajes ambiguos y, a menudo, contradictorios, dejando margen de dudas en cuanto al desarrollo de acción educativa aún dentro del marco de la interculturalidad. Esto posibilita un cierto margen para la interpretación de funcionarios políticos, consultores técnicos y docentes en el momento de elaborar proyectos y programas de acción, en el momento de establecer contenidos de la currícula escolar, en el trazado de objetivos pedagógicos. Como en la letra normativa se detectan ambigüedades y contradicciones internas, cada sujeto o grupo acaba interpretando el marco legal con su propio criterio, generando actuaciones con diferentes objetivos y métodos, pauperizando aún más los resultados de la práctica educativa escolar. Por el momento y mientras persistan estas contradicciones y ambigüedades, una más respetuosa aplicación de las políticas públicas educativas con tinte y esencia intercultural dependerá de la apertura, el nivel de debate y el compromiso social de investigadores, técnicos, docentes y funcionarios. ♦

Notas

- 1 Presentación textual en su sitio en internet: <http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm> (Consultado el 02/06/09)
- 2 La misma ley, a través de sus artículos 5 y 6, crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) bajo la esfera del entonces Ministerio de Salud y Acción Guaraníes.
- 3 Una breve información ha sido publicada en internet por el Servicio de Comunicación Intercultural "Servindi" el 14 de junio de 2006. <http://www.servindi.org/actualidad/736/736> (Consultado el 12/06/09)
- 4 La expresión EBI-EIB se debió a que el debate indígena, en cierta medida estaba condicionado por la visión técnica y política que se manejaba en sus respectivas provincias. Si en una provincia se priorizaba el bilingüismo a la interculturalidad, los indígenas de allí defendían esa postura; y viceversa. Por ese motivo, en ese momento se consensuó la utilización de la doble expresión.
- 5 Información disponible en el sitio web *Educ.ar* organizado por el MECyT. http://debate-educacion.educ.ar/ley/aporte-institucional/organizaciones-sociales/post_1.php (Consultado el 12/06/09)

- 6 Organismo deliberativo que funciona dentro del MECyT. Está presidido por el ministro nacional e integrado por los ministros o sus cargos equivalentes del área educativa de cada uno de los distritos provinciales.
- 7 Expresión registrada durante una reunión de trabajo con equipos técnicos provinciales de la región norte argentino, en el marco del Seminario preparatorio para el 8° Congreso Latinoamericano de EIB, en la ciudad de San Miguel de Tucumán. (Cuaderno de Campo, 16/08/07)
- 8 El BIRF es una de las cinco instituciones del World Bank Group (Grupo Banco Mundial) cuyos objetivos declarados son: ofrecer productos financieros, servicio técnico y asesoramiento estratégico a países de renta media o países más pobres con capacidad de pago, con fines de desarrollo de infraestructuras y servicios públicos. (www.bancomundial.org/birf)
- 9 El Proyecto "Becas de Formación Docente para Estudiantes Indígenas" ofrece 1600 becas de \$ 1.500 (€ 285, aproximadamente) anuales cada una, para estudiantes de todo el país.

Bibliografía

- ARCE, Hugo. *Los usos de la Interculturalidad en la educación escolar indígena de Misiones, Argentina*. Tesina de máster en investigación etnográfica, teoría antropológica y relaciones interculturales. Barcelona: UAB/AECID, 2009.
- BOURDIEU, Pierre y Jean Claude PASSERON. *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: Laia, 1981.
- BRIONES, Claudia. "Del dicho al hecho. Poniendo la interculturalidad en sus varios contextos". En: R. Díaz y G. Alonso (orgs.) *Construcción de espacios interculturales*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2004. Pp. 105 - 136.
- BUXÓ REY, María Jesús. "La cultura en el ámbito de la cognición". En: M. F. Martorell (dir.) *Sobre el concepto de cultura*. Barcelona: Editorial Mitre, 1984. Pp. 31 - 60.
- COLLET, Celia Leticia Gouvêa. "Quero progresso sendo índio": o princípio da interculturalidade na educação escolar indígena. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ/MN/PPGAS, 2001.
- DIAZ, Raúl y Graciela ALONSO. *Construcción de espacios interculturales*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2004. "Cultura, pedagogía y política. Algunas reflexiones acerca de los cruces entre interculturalidad y educación popular". Ponencia: V Congreso Argentino de Antropología Social. La Plata, agosto de 1997. Disponible en: <http://www.naya.org.ar/congresos/contenido/laplata/LP5/23.htm> (consultado el 15/05/09)
- ESTEVA FABREGAT, Claudio. "El concepto de cultura". En: M. F. Martorell (dir.) *Sobre el concepto de cultura*. Barcelona: Editorial Mitre, 1984. Pp. 61 - 80.
- FERNÁNDEZ MARTORELL, Mercedes. "Una Teoría sobre la cultura". En: M. F. Martorell (dir.) *Sobre el concepto de cultura*. Barcelona: Editorial Mitre, 1984. Pp. 81 - 89.
- GEERTZ, Clifford. *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa Editorial, 2005 (1973).
- LINS RIBEIRO, Gustavo. "Tropicalismo e europeísmo. Modos de representar o Brasil e a Argentina". *Série Antropológica N° 297*. Brasilia: Departamento de Antropología / UNB, 2001.
- LOPEZ, Luís Enrique. "Interculturalidad y educación en América Latina: lecciones para y desde la Argentina". En: *Educación Intercultural Bilingüe en Argentina. Sistematización de experiencias*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004.
- y KUPER, Wolfgang: *La Educación Intercultural Bilingüe en América Latina. Balances y perspectivas*. Cochabamba: PINSEIB - PROEIB - Andes, 2004.
- PADILLA ARIAS, Alberto. "El doble carácter de la educación indígena: reproducción y resistencia". *Reencuentro N° 033*. México: UAM - X, 2002. Pp. 40 - 52.
- TYLOR, Edward Burnett. *Primitive Culture Vol. I*. In: *Collected Works of Edward Burnett Tylor*. London: Routledge / Thoemmes Press, 1994 (1871).

Normativas y otros documentos

- ARGENTINA, República. *Constitución Nacional (Reforma 1994)*. Santa Fé / Paraná, 1994.
- *Ley de adhesión al Convenio 169 OIT N° 24071*. Buenos Aires, 1992.
- *Ley de Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes N° 23302*. Buenos Aires, 1985.
- *Ley de Educación Nacional N° 26206*. Buenos Aires, 2006.
- CFE, Consejo Federal de Educación. *Resolución 107/99*. Buenos Aires, 1999.
- CGE, Consejo General de Educación de Misiones. *Resolución N° 5722/04*. Posadas, 2004.
- *Resolución N° 5728/04*. Posadas, 2004b.
- MECyT, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. *Loan Agreement (Rural Education Improvement Project - PROMER) between Argentine Republic and International Bank for Reconstruction and Development. Loan Number 7353-AR*. Buenos Aires, octubre de 2006. Disponible en http://www.me.gov.ar/me_prog/promer/doc/conv_prestamo_ingles.pdf (Consultado el 20/06/09)
- *Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural. Manual operativo*. Buenos Aires, 2007.
- ME, Ministerio de Educación (Argentina). *Modalidad EIB en el sistema educativo nacional. Documento para la discusión*. Buenos Aires, junio de 2008. Disponible en http://www.me.gov.ar/curriform/publica/EIB_jun08.pdf (Consultado el 14/06/09)
- MISIONES, Provincia de. *Ley N° 4000*. Posadas, 2003.
- *Ley General de Educación N° 4026*. Posadas, 2003 b.
- *Ley de Promoción Integral de las Comunidades Guaraníes N° 2727*. Posadas, 1989.
- *Ley del Aborigen N° 2435*. Posadas, 1987.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo. *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales N° 169*. Ginebra, 1989.
- *Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes N° 107*. Ginebra, 1957.