


LA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL (LEN) DE 2006 JERARQUIZÓ LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE (EIB), QUE HASTA ENTONCES ERA UN PROGRAMA, COMO UNA DE LAS OCHO MODALIDADES DEL SISTEMA EDUCATIVO. DE TODOS MODOS, QUEDA PENDIENTE EL RECLAMO DE LOS COLECTIVOS INDÍGENAS POR UNA MAYOR PARTICIPACIÓN EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS QUE LOS TIENEN COMO DESTINATARIOS.

PUEBLOS INDÍGENAS Y POLÍTICAS EDUCATIVAS: ARTICULACIONES Y DEBATES EN LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL

por **ADRIANA SERRUDO**. *Licenciada en Antropología por la Universidad Nacional de Salta y Especialista en Educación Intercultural Bilingüe por la Universidad Indígena Intercultural. Actualmente es Doctoranda en Antropología Social en el Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad de San Martín. Fue Coordinadora de la Modalidad de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación de la Nación entre 2009 y 2012. Es miembro del Núcleo de Estudios sobre Pueblos Indígenas (NESPI).*







*... para cuándo las otras Patrias
comunidades en los límites de la otra Patria...
...la Patria indígena hecha de presentes
en territorios fragmentados
con realidades más que bicentenarias
que la memoria todavía no escucha.
Estela Mamaní, poeta tilcareña*

Introducción

La temática indígena en las políticas de educación en la Argentina se ha desarrollado desde mediados de la década de 1980 cuando, con la apertura democrática, se conocieron diferentes experiencias escolares en aquellas provincias con población indígena bilingüe. Desde entonces, la visibilidad y el reconocimiento de los pueblos indígenas por parte del Estado han ido en aumento. Si bien las primeras leyes se produjeron en Formosa (1984), Chaco (1985) y Salta (1986), el marco más importante de este reconocimiento estatal llegaría en 1994 a través de la reforma de la Constitución nacional y la inclusión del artículo 75, inciso 17.

Este contexto normativo otorgó también visibilidad al uso generalizado de la denominación de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) para las políticas que empezarían a implementarse a nivel nacional desde fines de la década de 1990 y que tenían como destinatarios a las/os niñas/os indígenas del sistema educativo en el marco de las políticas neoliberales. Las definiciones de la Ley Federal de 1995 y de la Resolución N° 107/99 ponen de manifiesto esta “oleada neoliberal” en educación que tenía al multiculturalismo como horizonte para el desarrollo de las propuestas de educación en contextos de diversidad lingüística y cultural.

A fines de la década de 1990, el área de EIB inicia contactos con el Programa de Educación Intercultural Bilingüe para los Países Andinos –PROEIB Andes–, única institución a nivel regional con formación de posgrado en esta materia. Esta vinculación enriqueció las definiciones y discusiones sobre lo que se llamaría “Educación Intercultural Bilingüe” a partir de entonces, a saber: la perspectiva de diálogo de conocimientos y valores, el reconocimiento y respeto hacia las diferencias culturales y lingüísticas, la valoración y uso de las lenguas indígenas como parte del currículo educativo (Resolución MECYT N° 549/2004. Creación

del Programa Nacional de EIB). Además, la vinculación con el PROEIB Andes colocó en perspectiva regional estas discusiones y experiencias presentando ante el continente la cara indígena de la Argentina.

La primera década del nuevo siglo encontró a las políticas educativas ante los nuevos desafíos de la Ley de Educación Nacional de 2006, ampliamente discutida en el sistema educativo en su conjunto y en la cual la mención y participación de los pueblos indígenas fue considerada como parte de los debates y derechos educativos a reconocer. El período entre 2006 y la finalización del gobierno kirchnerista en 2015 permitió sentar algunas bases, sobre todo discursivas y de normativa educativa, para el planteo de discusiones acerca de las implicancias y significados de la interculturalidad en educación. Por esos años, la EIB pasó de ser un “Programa” dentro de la Dirección de Políticas Compensatorias a la categoría de “Modalidad” en la nueva Dirección de Gestión Educativa. Esta jerarquización en el organigrama conllevó articulaciones y tensiones múltiples dentro y fuera de los niveles educativos. En efecto, la concepción de una “transversalización” de la EIB al interior de los diferentes niveles (al igual que el resto de las modalidades educativas) llevó a que se plantearan diversos interrogantes sobre las posibilidades reales de implementar en las aulas contenidos y/o actividades interculturales: ¿De qué manera? ¿Qué niveles estarían involucrados? ¿Cómo y en qué medida participarían los pueblos indígenas?

En lo que sigue, daré cuenta de los diferentes momentos por los que transitó hasta la fecha la denominada política educativa intercultural en el nivel nacional, mostrando además algunas de las articulaciones y tensiones surgidas en este derrotero de la EIB. Me interesa particularmente colocar en perspectiva la multiplicidad de actores, indígenas y no indígenas, implicados en este proceso.

La concepción de una “transversalización” de la EIB al interior de los diferentes niveles (al igual que el resto de las modalidades educativas) llevó a que se plantearan diversos interrogantes sobre las posibilidades reales de implementar en las aulas contenidos y/o actividades interculturales: ¿De qué manera? ¿Qué niveles estarían involucrados? ¿Cómo y en qué medida participarían los pueblos indígenas?

Interculturalidad y educación como política pública en la Argentina: discursos y prácticas

2006-2008: de Programa a Modalidad

La Ley de Educación Nacional (LEN) sancionada en 2006 fue objeto de consultas y debates con diferentes actores educativos a lo largo de todo el país. Estas consultas dieron inicio en 2005 con jornadas institucionales en escuelas, colegios y también fueron convocadas y consultadas diferentes organizaciones de la sociedad civil. En agosto de 2005 desde el Programa Nacional de EIB, creado en 2004, se convocó a miembros de distintos pueblos indígenas para discutir una propuesta de inclusión de los derechos educativos de las poblaciones indígenas en esta ley. De esta reunión de consulta surgió un documento que fue presentado como anteproyecto de lo que luego se incluiría en la ley con respecto a EIB. Uno de los puntos destacados de esta propuesta fue la preocupación manifiesta por asegurar una mayor participación de los pueblos indígenas en las propuestas de política educativa que los tuvieran como protagonistas.

El mencionado Programa de EIB se encontraba ubicado en la Dirección Nacional de Políticas Compensatorias, denominación surgida en la década de 1990 para dar cuenta de las necesidades particulares de ciertos sectores del sistema educativo. En contraposición, la LEN de 2006 incorpora a la EIB como una de las ocho modalidades del sistema educativo y le otorga características propias en cuanto a sus actores principales y los mecanismos de participación necesarios para su implementación. Producto de este logro, durante 2007 se realizaron desde este programa seminarios de sensibilización y formación de recursos humanos para la EIB que tenían como objetivo sentar algunas bases comunes para las discusiones que planteaba la ley: ¿de

qué manera pensar la inclusión de contenidos de interculturalidad y/o bilingüismo en las aulas?, ¿con qué docentes se contaba para esta tarea?, ¿qué recursos administrativos y financieros eran necesarios para esta inclusión? En diciembre de ese año y un día antes de la finalización de la gestión del entonces saliente ministro de Educación, Daniel Filmus, se presentó formalmente el documento *Principios, finalidades y objetivos del Consejo Educativo Autónomo de Pueblos Indígenas –CEAPI–* que en otro encuentro en el mes de septiembre se había conformado bajo un acta constitutiva cuyos miembros eran los 35 firmantes y presentes en esa ocasión (<http://www.ceapi.info/wp-content/uploads/2010/08/actaconstitutiva.pdf>).

En 2008 el cambio de autoridades ministeriales provocó algunos cimbronazos en esta tarea. El paso de Programa a lo que ahora se denominaba Modalidad llevó a redefiniciones que provocaron incertidumbre y discusión principalmente entre los miembros indígenas del recientemente conformado Consejo. Cuestionaron la falta de consulta para la incorporación en la “nueva” Modalidad de EIB del programa de escuelas interculturales y bilingües de frontera que se desarrollaba con un grupo de escuelas de Misiones y Corrientes que no implicaba una presencia indígena. Esta redefinición terminó abruptamente en diciembre de ese mismo año cuando en el cierre del VIII Congreso Latinoamericano de EIB los miembros de pueblos indígenas de la Argentina tomaron la palabra y denunciaron su escasa participación en el evento.

Podemos ver el grado de complejidades que posee para un área ministerial la implementación de políticas del tipo o sector que sea. En el caso particular de la EIB se agrega además la multiplicidad de actores considerados históricamente "externos" al sistema educativo, lo cual supuso desde sus inicios articulaciones y discusiones acerca del carácter mismo de la educación en contextos de y con población indígena.

2009-2012: institucionalización y participación indígena

A mediados de 2009, las autoridades del Ministerio de Educación convocaron a una reunión a los representantes del CEAPI para comunicarles la intención de trabajar en forma conjunta y así lograr la implementación participativa de la EIB en escuelas con población indígena. Como parte de este proceso, en 2010 se aprobaron dos documentos, cuyas discusiones habían iniciado en 2008, a fin de orientar el trabajo federal con las jurisdicciones y las tareas de esta Modalidad:

► Resolución Ministerial N° 1119 en la que el ministro de Educación reconoce al CEAPI como órgano de consulta y participación de los pueblos indígenas en cuestiones educativas (<https://drive.google.com/file/d/0BwHDFD7D5dWSZHhrNFQ2Z0d-fNUU/view>).

► Resolución del Consejo Federal de Educación N° 119 aprueba el documento "La Modalidad de EIB en el sistema educativo" y le otorga tareas y responsabilidades en cada uno de los niveles educativos obligatorios: inicial, primaria y secundaria y la formación docente (http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res10/119-10_01.pdf).

De este modo, a partir de 2010 la política de EIB en el ministerio nacional estuvo centrada en la institucionalización de esta modalidad en las 24 jurisdicciones que conforman la Argentina y en impulsar la plena incorporación de los miembros del CEAPI a las mesas de discusión regionales con los niveles y áreas de educación.

A fines de 2011 esta modalidad contaba con referentes en la mayoría de los ministerios de Educación provinciales, incluso en aquellas provincias que hasta no hacía mucho tiempo

declaraban no contar con población indígena en sus escuelas. Los miembros del CEAPI participaron en todas las instancias de discusión planteadas pasando, en algunos casos, a tener una agenda de trabajo propia con las áreas de EIB provinciales sea en espacios de consulta como en capacitaciones específicas.

Desde esta modalidad de gestión participativa planteada se desarrollaron propuestas para la inclusión de contenidos curriculares pertinentes a cada nivel prestando atención a las características particulares que toma la EI o EIB en cada provincia. En el marco de estas discusiones y con el objeto de contar con información más detallada acerca de la situación educativa y sociolingüística de los alumnos/as indígenas, se inició en 2011 una línea de trabajo que pretendía relevar y mapear a las escuelas con población indígena. Este relevamiento se desarrolló en la mayoría de las provincias y tuvo efectos en la visibilización de alumnos en algunas provincias aún reticentes a reconocer esta presencia en sus aulas.

Entre diciembre de 2011 y fines de 2012 las reuniones entre el CEAPI y la Modalidad perdieron continuidad, si bien eran convocados a las reuniones regionales con los representantes de nivel y referentes ministeriales de EIB, esto no ocurría con la periodicidad lograda en 2010-2011. Aunque el mismo Consejo se encontraba en un momento de discusiones sobre los mecanismos de renovación de sus miembros y de aceptación o rechazo ante diferentes presentaciones de nuevos miembros y/o pueblos que reclamaban su inclusión en el CEAPI, la participación de sus representantes en su función consultiva y de asesoramiento se vio restringida a espacios convocados por los niveles y áreas ministeriales con sus propios objetivos.



2013-2015: de la reparación histórica

Entre 2013 y 2015 el énfasis de la política nacional de EIB estuvo puesto en la recuperación del discurso de una educación intercultural bilingüe en diálogo con los representantes indígenas del CEAPI y sostenida en la idea de reparación histórica hacia los pueblos indígenas que debía iniciar/continuar el ministerio nacional.

Es así que, como forma de recuperar el diálogo interrumpido en 2011 y en el marco de una nueva gestión del área, se realizaron reuniones y seminarios durante todo 2013 teniendo como objetivo “la necesidad de construir una mirada federal e intercultural dentro del Estado y del sistema educativo” y se reforzaba que “el desafío es múltiple porque supone reconstruir un puente, poner en diálogo lógicas distintas o miradas para volver a generar un espacio de confianza, de debate, que significa construir una forma de vinculación que se transmita a todos los demás espacios en los que se trabaja con pueblos indígenas” (Documento interno de trabajo. Relatorías 2013. MEIB).

En este período se produjeron y editaron materiales con participación de los representantes del CEAPI, en coordinación con otras áreas del Ministerio de Educación y en convenio con universidades, se continuaron las reuniones de carácter regional alrededor de las temáticas priorizadas: bi-alfabetización, profesionalización de auxiliares indígenas, educación y memoria: genocidio de pueblos originarios, entre otras. Este período culminó abruptamente en febrero de 2017, ya en el marco de una nueva gestión política, al conocerse la noticia de la desafectación de quien coordinaba por ese entonces el área.

2016-2018: ¿dónde está la EIB?

El cambio de gestión de gobierno en 2015 implicó para las políticas educativas un cambio paradigmático, pasándose de la consideración de la educación como derecho personal y social a una concepción de esta en tanto servicio a medir, controlar y evaluar. Estas cuestiones impactaron en la totalidad de las políticas desarrolladas a nivel nacional hasta entonces, desde programas socioeducativos que se “discontinuaron” hasta la misma modificación en el organigrama conocido hasta entonces en el Ministerio de Educación. En febrero de 2017, con la ya mencionada salida del coordinador de la entonces Modalidad de EIB, el panorama acerca de qué pasaría con el área se tornó bastante incierto.

A esta situación se sumaron las expresiones de autoridades educativas que desconocían profundamente lo avanzado hasta el momento. Un ejemplo claro de ello fueron los dichos del entonces ministro de Educación nacional, quien en una institución de formación de docentes y haciendo referencia a la política educativa, mencionó que “esta es la nueva Campaña del Desierto, pero no con la espada sino con la educación” (sic). Esta mención hecha por una autoridad educativa desnudó una conceptualización de la educación como “mandato civilizatorio”: la poca feliz referencia a un hecho histórico cuestionado por los pueblos indígenas debido a la violencia y las consecuencias de empobrecimiento y marginación en sus pobladores actuales. En este sentido, desde las voces indígenas del CEAPI se denunció la vulneración de derechos implicadas en estos dichos (<https://www.tiempoar.com.ar/nota/acusan-a-esteban-bullrich-de-violar-derechos-de-pueblos-origenarios>).

La pregunta reiterada en este tiempo es: ¿dónde está la EIB? Actualmente el equipo que se ocupa de estos temas a nivel nacional se encuentra en la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas. No existe demasiada información acerca de las líneas de trabajo propiamente dichas, aunque sabemos que en 2018 empezó a reactivarse la convocatoria a los representantes indígenas del CEAPI y a los referentes provinciales tanto a nivel central como en reuniones regionales.

El traslado desde la entonces Dirección de Gestión Educativa, hoy secretaría, a la Dirección de Políticas Socioeducativas también dice bastante acerca de cómo se concibe hoy el área de EIB. En efecto, ya no es necesario articular acciones o contenidos con los niveles educativos, sino que se interviene a través de acciones focalizadas teniendo en cuenta la particular “condición indígena”; podemos decir entonces que en esta última etapa la política educativa intercultural volvió de una modalidad transversal a una política focalizada tal como ocurría en los años noventa.

¿De qué manera pensar la inclusión de contenidos de interculturalidad y/o bilingüismo en las aulas?, ¿con qué docentes se contaba para esta tarea?, ¿qué recursos administrativos y financieros eran necesarios para esta inclusión?



Haceres de la política educativa: logros y desafíos

Hasta aquí presenté el proceso atravesado por el área de EIB al interior del Ministerio de Educación nacional mencionando hitos relevantes y actores involucrados en cada caso. Si bien esta presentación no es exhaustiva, da cuenta de los múltiples niveles de intervención que ello representa.

Podemos ver el grado de complejidades que posee para un área ministerial la implementación de políticas del tipo o sector que sea. En el caso particular de la EIB se agrega además la multiplicidad de actores considerados históricamente “externos” al sistema educativo, lo cual supuso desde sus inicios articulaciones y discusiones acerca del carácter mismo de la educación en contextos de y con población indígena.

La política educativa intercultural se planteaba en sus inicios una concepción de interculturalidad ligada al diálogo y reconocimiento de conocimientos y saberes propios de los pueblos indígenas. Este diálogo debía establecerse al interior de un sistema educativo que históricamente percibió a la población indígena como prácticamente inexistente o confinada sólo a espacios limítrofes y aislados. El contexto de reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas establecido a partir de la reforma constitucional en 1994, la inclusión de la pregunta de autorreconocimiento en el Censo Nacional del año 2001 y la Encuesta Complementaria de 2004/2005, entre otros dispositivos, otorgaron un importante espaldarazo a la consideración y visibilización de la presencia indígena en la educación,

pero esto no fue suficiente al momento de incluir contenidos propios de estos pueblos que fueran más allá del uso transicional de lenguas o la presentación folclórica en actos como el 12 de octubre. Al analizar las condiciones de posibilidad al interior del sistema educativo de la interculturalidad, vemos que las dificultades y desafíos pendientes tienen mucho que ver con el pecado original de la educación y las escuelas en la Argentina. Así, la tendencia a la homogeneización de los sujetos de la educación sigue presente en las prácticas educativas al interior de los distintos niveles educativos. Muestra de ello es el escaso reconocimiento y legitimación a las tareas y aportes pedagógicos de los docentes indígenas, lo que lleva a una permanente desvalorización de sus conocimientos y de las posibilidades de construcción de alternativas pedagógicas que incluyan otros saberes dentro de las aulas.

La presencia indígena en educación ha sido casi siempre un aspecto controvertido. Sea como docentes o alumnos/as hablantes de otras lenguas y pertenecientes a otras culturas, desafiando la tarea más ponderada de la escuela como la alfabetización, o queriendo recuperar y reconstruir la historia en sus propios términos, las y los indígenas en su calidad de actores y sujetos políticos reclaman un protagonismo pleno.

El recorrido que he analizado da cuenta de las complejidades que permean estos reclamos al interior de un organismo del Estado que ha intentado construir una relación de diálogo y participación pero que se ve también sometida a los avatares de las diferentes gestiones de gobierno.

Para este artículo se consultó la siguiente bibliografía: “La educación en comunidades indígenas de la Argentina: de la integración a la Educación Intercultural Bilingüe”, de Silvia Hirsch y Adriana Serrudo, en *La Educación Intercultural Bilingüe en Argentina. Identidades, lenguas y protagonistas* (2010); “El camino de la participación indígena en la gestión de la Modalidad de EIB”, de René Machaca, en *La modalidad de educación intercultural bilingüe en el sistema educativo argentino*, con Adriana Serrudo como coordinadora, Ministerio de Educación de la Nación (2011).

