

Reformas educativas e interculturalidad en América Latina

*Ruth Moya**

Revista Iberoamericana de Educación

Número 17: Educación, Lenguas, Culturas

Mayo-Agosto 1998

<http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie17a05.htm>

Los avances normativos y jurídicos, en la mayoría de los casos, son resultado del desarrollo social y de las formas de convivencia democrática. Muchos de los cambios jurídicos en nuestros países han sido fruto de las demandas y de las iniciativas de los movimientos étnicos y de la movilización de la sociedad civil en general. También la sociedad política latinoamericana parece haber asumido importantes retos. Sin embargo, no siempre los desarrollos conceptuales, jurídicos, técnicos y otros tienen una correspondencia exacta con la realidad. Son más bien una especie de referente al que es preciso arribar para lograr las metas de calidad, eficiencia, equidad, democracia y reconocimiento de la diversidad, principios que parecen inspirar a los movimientos de reforma educativa en América Latina.

1. Nociones normativas, derecho consuetudinario y culturas diversas.

Estamos acostumbrados a que las fundamentaciones o lineamientos jurídico-normativos de los Estados, en materia de derechos educativo-culturales y de derechos civiles de los pueblos indígenas, tiendan a volverse parte del derecho positivo. Un sector de las tendencias de la reorganización de las relaciones sociales en conflicto se expresa en las tentativas de uno y otro —es decir, de los indígenas y los no indígenas— de reformar las constituciones y los recursos normativos: leyes, decretos, reglamentos.

En América Latina las más importantes —o quizá visibles— modificaciones normativas han ocurrido en las legislaciones de educación y cultura, dejando

* Ruth Moya es Asesora Internacional del Proyecto de Educación Maya Bilingüe Intercultural (PEMBI), del Convenio Ministerio de Educación-Cooperación Alemana para el Desarrollo (Agencia de la GTZ), en Guatemala. Ha trabajado en la alfabetización de adultos y en programas escolares de primaria bilingüe quichua-castellano. Además ha elaborado diversos materiales para niños y maestros en lengua materna quichua y ha realizado actividades en literatura oral en lenguas ecuatorianas quichua, secoya y kwaiker.

desarticulados los espacios relativos a los derechos estratégicos de los pueblos respecto a la territorialidad o a la tierra y el acceso, en condiciones de equidad y respeto a sus peculiaridades, a los servicios y necesidades fundamentales: capital, crédito, tecnología, control de la cadena productiva y de circulación, poder jurisdiccional, gobierno y gobernabilidad local, espiritualidad, salud, etc.(2)

Otras fuentes para verificar la materialización de estas políticas son los proyectos, planes o acciones estatales y privados en educación y cultura, y la participación social en la política de desarrollo social. Existe, en consecuencia, una dificultad metodológica implícita al trazar paralelismos entre normas de carácter universal y pautas y acciones experimentales, acotadas en su temporalidad y espacialidad geográfica y social.

En estas condiciones cobran mayor relevancia para la toma de decisiones de planificadores y ejecutores de políticas gubernamentales (a veces de Estado), antes que la interpretación de las normas en sí, la de las demandas, expectativas y tendencias de los movimientos sociales, en especial las de los movimientos étnicos, en el supuesto de que ese conjunto de decisiones de política busque niveles de aproximación y consenso respecto a esas mismas demandas sociales.

Pese a la diversidad y singularidad de los movimientos étnicos, existe un denominador común en todos ellos: sea por la impugnación sea por la negociación o por las dos vías, si en un momento dado es necesario, sus demandas tienen que ver con la reorganización misma del poder en las sociedades locales, regionales e incluso nacionales. Estas reelaboraciones políticas —el modo de organizar las relaciones sociales, económicas y culturales—, tienen, claro está, un valor simbólico, pero también un valor operacional y práctico porque se constituyen en alternativas distintas a las normadas y están al servicio de la redefinición de la participación en el poder político. Impugnación y concertación son complementarias y se definen por el contexto y la coyuntura. Y cada uno de estos campos de acción se constituye en los frentes de lucha del movimiento popular.

La legalización o la positivación de los derechos étnicos, siendo un bien y un valor apetecido y en cuyo logro se invierten esfuerzos y luchas, es también un terreno inseguro y huidizo, lo cual determina que, a través de nuevas luchas, se amplíen por un lado los horizontes jurídicos y, por otro, se extiendan los espacios y los ámbitos del

ejercicio de esos derechos. Por esta razón pronto se vuelve obsoleta esa misma legalidad.

El eje de la reflexión tiene entonces que ver con el modo en que se debe organizar el poder dada la necesidad histórica de participar en los escenarios políticos, económicos y culturales donde los movimientos que expresan las diversidades buscan espacios para disputar y ejercer los derechos cívico-culturales, los derechos ciudadanos y los derechos de los pueblos.

El punto de conflicto aparente es el juego recíproco entre el reconocimiento de la igualdad de todos ante la ley (como consta en la mayoría de las Constituciones latinoamericanas) y, al mismo tiempo, la necesidad de reconocer y discriminar positivamente los derechos colectivos de los pueblos y de los grupos específicos, es decir, de todos aquellos que aspiran al reconocimiento de sus diferencias.

Si en la primera perspectiva, de vieja tradición liberal, el énfasis se coloca en el derecho individual, en el segundo caso el énfasis está en el derecho colectivo, el cual abre nuevas perspectivas para cuestiones como el derecho al derecho consuetudinario, ilustrado con ejemplos distintos, como el de Chiapas, en lo que se refiere a gobernabilidad regional, elección de autoridades, constitución de instancias de representación moderna³, etc., o el de Guatemala, ilustrado por las luchas del movimiento maya en búsqueda de sus formas de viabilizar la justicia ancestral, recuperar preceptos éticos, religiosos y tradicionales propios, o el caso del movimiento indígena ecuatoriano, que se sirve de conceptos de la propia reproducción cultural para sustentar nociones como la de territorialidad⁴, o el de Costa Rica, ilustrado con el ejemplo del proyecto de Ley para el Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, cuya meta es hacer converger coherentemente los distintos servicios del Estado⁵.

Las tensiones legales, políticas y sociales son una especie de telón de fondo de esta discusión sobre el derecho consuetudinario, particularmente en escenarios que todavía padecen la violencia institucionalizada, la violencia de Estado, la violencia cultural, la violencia urbana y la rural. Sirvan como ejemplo las oleadas de linchamientos, ajusticiamientos y toma de la justicia por mano propia, dada la desconfianza en el sistema de justicia normado por el derecho que es universal para todos. Casos de aplicación de justicia por mano propia, basados en buena cantidad de ejemplos en normas consuetudinarias, se dan en Ecuador, Guatemala, Perú y México, y revelan a mi juicio la percepción que tienen los movimientos sociales acerca de la

impunidad, la corrupción y el hermetismo de los sistemas de justicia que, a la larga, son expresiones pragmáticas de las formas que tiene «el otro» para apoderarse, controlar y ejercer el poder.

Pero, finalmente, ¿qué o quién pone en tela de juicio el orden establecido? Tendremos que reconocer que son los movimientos étnicos con un mayor nivel de organización política los que están en condiciones de cuestionar a fondo el orden legal y que, a través de sus cuestionamientos y razonamientos, vuelven obsoletas las leyes y las normas producidas por la sociedad política latinoamericana.

Hay que reconocer, así mismo, que el cuadro orgánico de los movimientos étnicos es flexible pero, además, aleatorio. Flexible porque se adapta a las necesidades de la institucionalidad moderna a fin de mediar los consensos posibles; porque recupera recursos de la cultura ancestral para potenciar la aceptación de las bases sociales comunitarias y, aleatorio porque es selectivo y coyuntural y debe trabajar orgánicamente de un modo diferenciado, según los contextos, las circunstancias y las discusiones que sobre «inter» y «multiculturalidad» o «pluriculturalidad» nos indican énfasis e intereses distintos.

Algunos autores reconocen en la noción de «multiculturalidad» la de la «diversidad» pero en la esfera de lo privado, aunque fuese colectivo, y en la de «pluriculturalidad» el ejercicio de los derechos en la esfera de lo público. Sería esta una buena distinción a condición de que fuera establecida sistemáticamente por los usuarios, que, de hecho, en muchos casos las usan indistintamente. Creo que aparte de usar «pluri» o «multi» cultural, que son etimológicamente formas sinónimas, en verdad de lo que se trata es de que «pluri» o «multiculturalidad» son conceptos políticos que, precisamente por eso, tienen lecturas políticas distintas, dependiendo del interpretante.

Para la mayoría de los Estados la pluri o la multiculturalidad atañe al mundo de lo privado, al ejercicio de los derechos culturales que, en el ámbito de lo público, se restringen a las funciones educativas y quizá religiosas, mientras que, para los movimientos sociales de los pueblos, el esfuerzo y la intencionalidad política convierten esos derechos privados en derechos, por un lado públicos y, por otro lado, colectivos, es decir de los pueblos.

Dicho con palabras distintas, para la mayoría de los Estados la noción de «pluri» o «multiculturalidad» tiene una elasticidad cuyo límite está constituido y definido por la posibilidad de los consensos, en tanto no desestabilicen la estructura social y política y los engranajes del poder establecido, expresado en el control de aspectos estratégicos de la vida social. Lo que ocurre es que los sectores que tienen el control del poder miran ese mismo ejercicio del poder como si este no se hubiese alterado o como si todavía los movimientos orgánicos de carácter étnico no fuesen parte del escenario político, cosa que ya no es así y, a juzgar por las tendencias, no va a volver a ser así.

Con designaciones como «pluri» o «multiculturalidad» e incluso de «interculturalidad», la perspectiva desde el Estado es el nivel de intervención en la prestación de servicios sociales, sin democratizar, ampliar o flexibilizar necesariamente la estructura del poder. Por eso reitero que cualquiera de estas nociones son nociones de política que en el fondo no tienen y no tienen por qué tener correspondencias en categorizaciones de las ciencias sociales, incluida la pedagogía, sino que corresponden a formulaciones y construcciones políticas que, en determinados momentos, pueden expresar consensos aleatorios e incluso estratégicos. El reconocimiento del carácter político de este concepto permite ir nutriendo el o los términos, e ir buscando su consistencia y coherencia respecto a las utopías sociales deseables.

2. Del biculturalismo a la interculturalidad

En una rápida visión histórica diría que el concepto de «biculturalidad» precedió al de «interculturalidad». La biculturalidad es al bilingüismo lo que el haz al envés, y se empleó en los contextos de las primeras etapas de la educación bilingüe transicional o asimilacionista (algunos también la llaman «asimilista» porque servía para asimilar o integrar al indígena en la llamada «sociedad mayor»). A menudo este concepto partía de la aceptación de que si era posible adquirir dos sistemas lingüísticos, era igualmente posible adquirir dos sistemas culturales. El matiz importante era que si la lengua materna se usaba como «puente» para pasar a la lengua mayoritaria, también la cultura propia permitiría el tránsito a la cultura mayor.

Esta idea del relativamente fácil pasaje de una lengua y una cultura a otra lengua y cultura en contextos de bilingüismo social tiene varios problemas, pero yo mencionaré solamente dos. El primero es que no se considera la interacción dialéctica

de las lenguas y las culturas en una sola y única estructura social, y el segundo es que no se considera la condición diglósica de ese mismo bilingüismo y, en consecuencia, las escasas posibilidades de una integración sin fracturas, es decir, sin graves riesgos para la identidad de los pueblos.

El concepto de «interculturalidad», surgido también de contextos de educación bilingüe, parte de consideraciones distintas, entre las que se debe destacar la de la diversidad (histórica, cultural, lingüística, ecológica, etc.), ya no como «barrera» sino como «recurso». De ahí que se haya hablado igualmente de «unidad en la diversidad», aunque esa misma noción de «unidad» haya estado formulada a medias. Baste agregar, sin embargo, que el matiz central de esa «unidad», en la mayoría de discursos político-culturales y pedagógicos latinoamericanos, tenía como paradigma la unidad de los excluidos y marginados. Es necesario agregar también que, así como la contrapartida del bilingüismo a secas era el biculturalismo, el bilingüismo de mantenimiento y desarrollo es la contrapartida de la interculturalidad. Por su parte, el bilingüismo de mantenimiento y desarrollo supone el reconocimiento, valoración y potenciación de la propia identidad.

De ahí en adelante, como veremos a través de ejemplos específicos, la «interculturalidad» ha sido enfatizada en menor o mayor grado respecto al bilingüismo, dando lugar a designaciones como «educación bilingüe intercultural», EBI, o «educación intercultural bilingüe», EIB, así, con este distinto orden de precedencia de «intercultural». En el caso de Colombia se usa el concepto de «etnoeducación» con acento en el desarrollo endógeno de los pueblos indígenas, pero dando cabida a la interculturalidad como «horizonte socializador».

3. Resignificaciones de «interculturalidad»

Hemos visto que ya en sus orígenes la noción de interculturalidad partía del reconocimiento de lo diverso y de la identidad. Originalmente también suponía el diálogo cultural entre iguales. No porque no se reconocieran las desigualdades manifiestas sino porque intencionalmente se deseaba buscar una relación de equilibrio y de dialogística. Pienso que se buscaba aplicar a la relación entre culturas una lógica similar a la de los derechos humanos universales: si existen los mismos derechos para todos como personas, también las culturas peculiares, y con más precisión las indígenas, están en condiciones de equidad.

Esta argumentación, feliz para el logro de algunos resultados, por ejemplo haber contribuido a la autoestima cultural, de otro lado soslayó el hecho de que si hay que luchar por el reconocimiento y valoración de las culturas y por el ejercicio de los derechos culturales, se debe precisamente a que las culturas están en condiciones de desventaja y a que los derechos culturales están conculcados y no hay condiciones sociales para ejercerlos. Podría agregarse que la interculturalidad y el conflicto social y linguo-cultural tuvieron su paralelo teórico en el de la diglosia lingüística, cultural y social.

El enfoque sobre interculturalidad se centró entonces en las condiciones subalternas de las culturas indígenas, o mejor aún, en las condiciones subalternas de los «pueblos» indígenas.

El reconocimiento de la marginación social y cultural dio paso al reconocimiento del conflicto sociocultural y, de allí, algunos movimientos indígenas como el ecuatoriano, partiendo siempre de las contradicciones y el conflicto social, plantearon la opresión nacional y la explotación social como dos aspectos inherentes a la cuestión indígena; por eso su lucha tuvo como horizonte la construcción de la nación y de las nacionalidades. La interculturalidad como parte del «proyecto de nación» ha sido y es discutida por otros movimientos indígenas latinoamericanos, por ejemplo el movimiento maya de Guatemala.

El debate indígena sobre estos temas ha dado pie a que algunos sectores sociales de nuestros países se pregunten si este «proyecto de nación» no afecta a la ya asumida idea de nación (que nace con nuestras repúblicas) y que obviamente se deriva del concepto de Estado-nación. Pienso que ningún movimiento étnico latinoamericano está por la descomposición del Estado, pero sí por la reelaboración de nuevas relaciones sociales, culturales, políticas y económicas en el seno del Estado, incluso en el caso de que las propuestas étnicas abonen a favor de los procesos autonómicos. La lógica esencial de los movimientos étnicos latinoamericanos radica en el hecho de que si el Estado excluyó a los pueblos indígenas del acceso a los servicios sociales más básicos, es el mismo Estado el que debe remediar o corregir esas formas de exclusión.

Quizá la lección más importante para las clases políticas latinoamericanas, sobre todo para las de aquellos países con mayorías indígenas, consista en reconocer que la ausencia de respuestas a esas demandas sociales básicas fragiliza la

democracia y puede acarrear fracturas sociales más agudas que las existentes, agravando el clima de violencia y de disolución moral. Por otro lado, hay suficientes ejemplos en el mundo que muestran que, aun en el caso de haberse logrado las autonomías regionales, no se han desestructurado los Estados nacionales y, lo más importante, no ha cambiado sustancialmente el carácter del Estado.

Muchos movimientos indígenas, en el esfuerzo de potenciar el diálogo social, de aprovechar las nuevas condiciones de apertura democrática y de limar las resistencias hacia el supuesto intento desestabilizador de los Estados nacionales, han propuesto la interculturalidad como nueva forma de relación e interacción social. Es en el campo de la educación donde ha habido mayores desarrollos. La «interculturalidad para todos» e incluso la «interculturalidad y el bilingüismo para todos» han sido propuestas recogidas y reelaboradas en algunas reformas educativas regionales, como precisaré más adelante.

Para concluir con esta síntesis del desarrollo de las ideas, diría que la interculturalidad como diálogo se perfila más bien como diálogo entre iguales pero diferentes y, poco a poco, va ampliando su esfera de significaciones para convertirse en una estrategia del desarrollo.

De vuelta al ámbito educativo, también se viene desarrollando la propuesta de interculturalidad para la paz, no sólo como efecto del debate educativo mundial sobre educación para la paz, sino porque efectivamente en muchos países, por ejemplo los de la región centroamericana, se han dado o se van a dar, como en Colombia, importantes pasos para terminar con décadas de guerras internas.

4. Fundamentaciones y normas legales para el tratamiento de las relaciones interculturales: los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia

Pero examinemos las normativas y fundamentaciones concretas y sus rasgos generales, así como sus especificidades. Habría muchas maneras de organizar esta información, pero, en principio, agruparé los países (no todos, lamentablemente) según tengan mayorías o minorías indígenas y, al mismo tiempo, examinaré rápidamente los contextos socioeducativos, las normas legales, las ideas de política educativa, las fundamentaciones teóricas con especial énfasis en la de las relaciones culturales y las respuestas de sus sistemas educativos, para terminar revisando sus principales fortalezas y problemas.

4.1. México

El caso de México tiene profundo interés para los latinoamericanos por varias razones, entre otras porque juntamente con Guatemala, Bolivia, Perú y Ecuador, tiene el mayor peso continental de población indígena. Ya en el ámbito educativo, México inició muy tempranamente —la década de los años veinte— la educación pública indígena. Todos somos conscientes de los grandes avances culturales, científicos y tecnológicos de ese país; sin embargo, tales desarrollos no parecen haber repercutido suficientemente en su educación indígena.

El contexto

México se reconoce a sí mismo como un país multicultural y pluriétnico. Los datos censales de 1995 señalan la existencia de 6.715.591 indígenas, equivalentes al 7% del total nacional⁶. Existen 56 pueblos indígenas en 23 de los 31 estados del país, aunque 9 estados concentran el 84.2% del total nacional, con 11 pueblos indígenas mayoritarios (7).

Experiencias

Las experiencias de educación bilingüe tienen ya una larga trayectoria y se remontan a los años veinte con la experiencia de los Altos de Chiapas, seguida a lo largo de los años treinta de experiencias impulsadas por el indigenismo, sobre todo en el período de Cárdenas (1934-1940). Punto culminante de esta política fue el Primer Congreso Indigenista Interamericano de 1940, que dio lugar a la creación del Instituto Nacional Indigenista, INI. De otro lado, el Instituto Indigenista Interamericano, con sede en México, incidió en las políticas indigenistas latinoamericanas (8) y, en materia de relaciones interculturales o más precisamente «interétnicas», se destacó que estas ocurrían en el marco de las llamadas relaciones «dominicales» o de dominación interna, promoviéndose la estrategia de la escuela como un punto de articulación y vertebración entre la comunidad y la urbe, entre las relaciones productivas comunitarias y el mercado nacional, etc.

En 1963 la Secretaría de Educación Pública, SEP, adoptó la educación bilingüe y los métodos preparados por el INI. En 1964 se creó el Servicio Nacional de Promotores Culturales y Maestros Bilingües, cuya estrategia general fue la de facilitar

la castellanización. En 1978 se creó la Dirección General de Educación Indígena, DGEI.

A partir de los años ochenta la DGEI realiza algunos cambios sustantivos como el mejoramiento de los textos escolares y los sistemas de capacitación y formación de maestros.

En 1989, bajo la presidencia de Salinas de Gortari, se inició la llamada modernización educativa, que dio lugar a un proceso de reforma centrado en el currículo. De este impulso surgieron, en 1993, los proyectos nacionales de reforma curricular, con orientación en la pedagogía activa de enfoque constructivista.

Actualmente la DGEI ofrece educación básica en la modalidad indígena a 45 pueblos de 23 estados del país (9) y ha asumido los lineamientos pedagógicos de la reforma. Sin embargo, opiniones externas a la DGEI señalan que este enfoque todavía no logra plasmarse en el aula y que sigue presente una exclusión de los contenidos culturales indígenas, prevaleciendo la visión monocultural de la cultura mexicana. (10)

El marco legal de la educación indígena

La Constitución mexicana prevé la educación preescolar, la primaria y la secundaria, siendo obligatorios estos dos últimos niveles (cap. I, art.3) (11). Así mismo, reconoce la composición pluricultural del país: La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado [...] (cap. I, art. 4º).

Los acontecimientos de Chiapas han desencadenado en el seno de la sociedad mexicana una comprensión distinta de la pluriculturalidad y la pluriétnicidad. Justamente los obstáculos después de los Acuerdos de San Andrés, la inmovilidad del legislativo así como el silencio del EZLN, han conducido al ejecutivo a elevar una propuesta de ley para el reconocimiento de los derechos indígenas.(12)

La sociedad civil, por su lado, ve con expectativa y con esperanza las posibilidades de pactar la paz sin recurrir a la guerra interna, y los propios indígenas zapatistas parecen haber entrado en una hermética pero atenta alerta para verificar si

sus demandas son finalmente recogidas y respondidas. De ser aprobada esta ley por el Congreso, sin duda se liberará un mayor espacio para el dictamen de leyes federales sobre el desarrollo y la participación indígena, proceso que, de alguna manera, viene ocurriendo en algunos estados federales del sur del país.

Las nociones de base en la educación indígena

Históricamente las nociones empleadas en la educación indígena fueron las de bilingüismo y biculturalismo, de modo que la educación indígena fue siempre educación bilingüe, EB. A partir de los años cincuenta el modelo educativo procuró la transición de la lengua materna a la segunda lengua (13) y, con el tiempo, las competencias en las dos lenguas. Sólo años más tarde —a partir de las contribuciones del pensamiento social y de pensadores como Bonfil Batalla— se profundizó en la noción de la diversidad social mexicana, sustento de ese México profundo, como él lo llamara, y antípoda de ese México del imaginario institucional.

Una lectura de esta diversidad reconoce la diversidad indígena, la diversidad regional y de sus culturas regionales, la oposición campo-ciudad y la estratificación social. (14) La noción de interculturalidad es más bien reciente y, en las propuestas de la DGEI, se empieza a denominar Educación Intercultural Bilingüe, EIB, a la antigua EB.

Según la DGEI, la interculturalidad implica tolerancia y respeto a la diversidad e intervención en las culturas. En el nivel pedagógico las exigencias de la EIB consisten en la definición de contenidos, metodologías y desempeños, a la vez que calidad, equidad, pertinencia, participación social, flexibilidad, capacidad de guía y de evaluación de las acciones de educación indígena. Pienso que esta apertura a la redefinición de la tarea educativa indígena abre nuevas y positivas perspectivas de trabajo.

Habrá que examinar en cada estado las posibilidades reales de apoyo social a las propuestas, así como la disposición y la capacidad de los maestros de llevar estos nuevos enfoques al aula.

Otra vez el ejemplo de Chiapas estaría mostrando la importancia que tiene la educación para la población indígena. En los ya aludidos Acuerdos sobre Derechos y Culturas Indígenas de San Andrés (15), los puntos nodales de educación tienen que

ver con el uso y promoción de las lenguas y culturas indígenas y, aunque no es explícito el enfoque de la interculturalidad, sí subyace el de la endoculturación con base en la identidad y en el derecho de los pueblos.

Políticas y estrategias

A partir de 1993 la educación indígena, como el resto de la educación en el marco de la Reforma, privilegió la estrategia de formación, capacitación y actualización docente. Los maestros bilingües recibieron capacitación para el manejo de textos, de nuevas metodologías y programas de estudio. Dentro del Programa Emergente de Actualización de Maestros, PEAM, se han realizado cursos de corta duración que, al parecer, no han tenido el impacto deseado (16).

Desde una perspectiva nacional la DGEI desarrolla dos grandes estrategias: a) la creación de alternativas de formación docente y capacitación en servicio; b) la federalización de la educación básica, que, adoptada por la DGEI, apoya la descentralización y, en principio, facilita el desarrollo del bilingüismo y la incorporación de la cultura local. Tal función se fundamenta en la Ley General de Educación de 1993.

La planificación educativa de la DGEI abarca el período 1995-2000. Tiene como metas centrales: la educación inicial, básica, bilingüe, con adecuación del modelo básico. Los fines y propósitos de la EB son el desarrollo del currículo y la gestión escolar, es decir, avanzar «hacia un desarrollo de la EB para niños y niñas indígenas».

La DGEI capacita sobre el enfoque intercultural y ha elaborado y difundido en 24 estados el documento Hacia un modelo de Educación Intercultural Bilingüe para niñas y niños indígenas, el documento Lineamientos generales para la educación inicial y la educación básica intercultural bilingüe para niñas y niños indígenas, y viene capacitando en el enfoque intercultural a técnicos y docentes (de la modalidad compensatoria). La capacitación se da en 120 días hábiles para maestros bilingües. Así mismo, se ha establecido un sistema de becas para que los maestros indígenas logren su bachillerato y su licenciatura.

En cuanto a la participación, la DGEI sostiene que entre 1997 y 1998 los educadores indígenas fueron propuestos por las comunidades. El sistema atiende a 720.000 alumnos de primaria en 8.500 escuelas y a cargo de 28.000 profesores (17)

Problemas y avances

Entre los más complejos problemas está el del manejo de una burocracia enorme y la desconfianza política de las comunidades indígenas no sólo hacia las autoridades educativas sino también hacia una capa de dirigentes indígenas y de maestros indígenas mediatizados partidistamente. De ahí que muchos movimientos indígenas locales estén buscando alternativas educacionales, culturales y de desarrollo fuera de la oferta estatal.

Los avances más significativos, como se ha visto, son la disposición institucional de revisar sus propios fundamentos, especialmente aquellos que impulsaba la castellanización, la elaboración de textos de buena calidad, el incremento de los niveles locales de participación, la recuperación de la literatura en lenguas indígenas, la implantación del sistema de capacitación docente, la incorporación de estrategias pedagógicas innovadoras. Todo ello constituye una gama de posibilidades para fortalecer la EIB mexicana.

4.2. Guatemala

Es uno de los países de la región que tiene mayor peso poblacional indígena. Cuenta con cinco de las seis lenguas de la familia lingüística maya. Además se habla el xinca y, desde hace un siglo, el garífuna como en Honduras y Belice

El contexto

Desde la independencia, 1821, Guatemala orientó la educación indígena hacia la castellanización. Esta tendencia continuó en el período liberal con Mariano Gálvez, en 1835, y fue Rufino Barrios quien la refrendó, incluso ladinizando por decreto a los mayas. En el período de la llamada «revolución democrática» (1944-1954) el sistema educativo se amplió, aunque la cobertura no alcanzara a la población infantil maya (18). A partir de entonces muchos analistas hacen el corte entre 1954 y 1985 y denominan a este período «contrarrevolucionario».

Es en esta etapa en la que en el país se desatan profundas contradicciones, dando lugar a uno de los procesos más largos de guerra interna —treinta y seis años—, sólo superado por el conflicto de Colombia, que lleva ya más de cincuenta. Lo cierto es que en la primera mitad de la década del ochenta Guatemala vivió la más cruda violencia, y mientras en Sudamérica se fortalecía el movimiento indígena, en este país era prácticamente desmantelado a través de la persecución, secuestro y asesinato de sus líderes.

A partir de 1985, con el inicio de la «transición democrática», se abre un espacio de diálogo y de participación de la sociedad civil. Con la firma de la paz entre la URNG y el gobierno nacional (31 de diciembre de 1996), tales espacios democráticos tienden a ampliarse, aunque ahora mismo, en plena postguerra, hayan aparecido nuevas formas de violencia, marcando un clima de incertidumbre y zozobra pero también de una renovada esperanza de lograr una paz «firme y duradera».

Experiencias

Guatemala inició hace cerca de 20 años procesos de educación bilingüe pública. Esta modalidad estuvo al servicio de la castellanización. Desde el punto de vista de la cultura, se manejó la hipótesis del bilingüismo y del biculturalismo, aunque de hecho se soslayó de manera recurrente la presencia de la cultura maya, rasgo que se mantiene hasta hoy.

A partir de 1984 se inicia formalmente la educación bilingüe intercultural, EBI, remplazándose entonces el adjetivo «bicultural» por el de «intercultural». En el mismo año 1984, mediante Acuerdo gubernativo 1093-84, fue creado el Programa de Educación Bilingüe Intercultural, PRONEBI. El fortalecimiento del PRONEBI estaba previsto en el Plan Nacional de Educación para Todos, 1990-1995. En 1991 la atención de la EBI se centró en 400 escuelas llamadas completas, porque cubrían desde la preprimaria hasta el cuarto grado, y estaba destinada a las cuatro comunidades sociolingüísticas mayas mayoritarias: kiché, mam, kachikel y q'ekchí.

A las demás comunidades sociolingüísticas se les atendió exclusivamente en el nivel preprimario. Por ello, en 1996 el PRONEBI amplió su meta a cuatro idiomas más y a otras 400 escuelas (19). Ese mismo año, en el Congreso Intercultural Bilingüe, América Indígena (20) en su informe indicó que se atendió a 180.844 niños mayas en 1.089 escuelas, 12 completas y 577 incompletas. Pese a la ampliación de la meta,

obviamente la cobertura es insuficiente. En un informe preparado por el ex ministro de Educación, Alfredo Tay, se muestra que mientras el 27.7% de los niños ladinos tiene acceso al nivel preprimario, apenas el 15% de los niños mayas accede al equivalente de este mismo servicio. Por otro lado, mientras el 71.0% de los niños ladinos va a la escuela primaria, sólo un 6.1% de niños mayas accede a ella (21), lo que demuestra el enorme desequilibrio en algo tan básico, para no hablar de la calidad.

El PRONEBI se transformó a fines de 1996 en la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural, DIGEBI, y desde entonces hasta ahora (mayo de 1998) no ha concluido su reestructuración.(22) Aunque la propia institución ha preparado un plan estratégico 1998-2002 que supera su autopercepción como antiguo programa, parece ser que todavía se encuentra en fase de buscar apoyo interno dentro del propio ministerio y de construir su liderazgo como entidad rectora de la educación indígena.

Por su parte el Consejo Nacional de Alfabetización, CONALFA, inició la alfabetización bilingüe en 1993; en 1996 tenía ya listas las cartillas de alfabetización en 14 idiomas y contaba con materiales de postalfabetización para muchas de ellas. También la Iglesia, a través del Instituto Guatemalteco de Educación Radiofónica, IGER (23), con autorización provisional abierta desde 1989, tiene propuestas de educación primaria bilingüe de adultos en los principales idiomas mayas en la modalidad radiofónica. El Programa de Educación Don Bosco (24) y el Instituto Indígena Santiago (25) son otras tantas iniciativas de la Iglesia comprometida con los mayas.

La Franja de Lengua y Cultura Maya, originalmente apoyada por UNICEF, buscaba dar períodos de clase todos los días con contenidos culturales mayas y con lengua maya como segunda lengua a niños hispanohablantes o niños mayas de lengua materna castellana. La experiencia iniciada en Chimaltenango terminó oficialmente pero tuvo y tiene mucha acogida, al punto que se la ve como una de las modalidades que se podrían desarrollar con la Reforma. La experiencia de la Nueva Escuela Unitaria Bilingüe Intercultural, NEUBI, en Quiché, apoyada por UNICEF e inspirada en los principios de la «escuela nueva» de Colombia, quiere desarrollar la modalidad bilingüe e intercultural. La experiencia de escuelas sin fronteras, en áreas q'ekch'ies y en zonas plurilingües ha llegado al cuarto grado de primaria.

Hay otras experiencias, como las de las Unidades Locales de Educación Maya, ULEM, apoyadas por el Proyecto de la UNESCO Mundo Maya. La experiencia se inició en 1995. En 1977 funcionaron 13 ULEM organizadas por los principios Tz'aqol B'itol, Creador y Formador, y 33 escuelas primarias de EBI, organizadas bajo el principio Alom Ka'ajolom, Formadores de los hijos y las hijas (26). Las Escuelas Mayas del Centro de Documentación e Investigación Maya, CEDIM, se iniciaron en 1995 con la preprimaria y en 1997 llegaron al segundo grado. Su énfasis está en la cosmovisión y la pedagogía maya. Con las escuelas públicas trabaja la EBI y con las privadas la educación maya (27). Con la misma inspiración de la escuela nueva y con énfasis en la pedagogía activa, en Totonicapán la DIGEBI apoya de manera oficial la Escuela Bilingüe Activa, EBA.

En nivel medio, desde los noventa, las Escuelas Mayas de la Asociación de Escuelas Mayas de Educación Media, ACEM, apoyan el desarrollo del ciclo básico en 44 instituciones comunitarias, 11 de las cuales también ofrecen el ciclo diversificado para la formación de maestros para la escuela bilingüe. Originalmente, las escuelas de la ACEM y sus Escuelas Normales insistieron en rescatar de la cultura maya. A partir de 1995 la ACEM y el Consejo Nacional de Educación Maya, CNEM, en cooperación con el Proyecto de Educación Maya Bilingüe Intercultural, PEMBI, y la GTZ alemana, vienen desarrollando una propuesta para la formación de maestros mayas de escuela primaria. Entre 1995 y 1998 el PEMBI ha preparado una Malla Curricular con la cual se pretende incidir en la futura formación de maestros bilingües para la escuela primaria.

El marco legal de la Educación Bilingüe Intercultural

A partir de 1985, cuando termina el período más agudo de la guerra interna y se empiezan a dar las condiciones para la apertura democrática, se toman medidas legales conducentes al reconocimiento de algunos derechos indígenas que repercutirán favorablemente en la educación bilingüe, como se verá inmediatamente.

La Constitución de la República (28) reconoce el derecho a la cultura y a sus manifestaciones (cap. II, Derechos Sociales, sección segunda, Cultura, art. 65)

También se reconoce la identidad cultural:

Identidad cultural. Se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres (cap. II, Derechos Sociales, sección segunda, Cultura, art. 58).

Al mismo tiempo se plantea que el Estado debe proteger y desarrollar el patrimonio cultural (cap. II, Derechos Sociales, sección segunda, Cultura, arts. 60, 61, 62, 63, 64 y 65).

Igualmente se señala la protección de los grupos étnicos:

Protección a grupos étnicos. Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos. (Cap. II, Derechos Sociales, sección tercera, Comunidades indígenas, art. 66).

La Constitución reconoce el derecho a la educación sin discriminación alguna²⁹: (cap. II, Derechos Sociales, sección cuarta, Educación, art. 71), la obligatoriedad de la educación inicial, preprimaria, primaria y básica (cap. II, Derechos Sociales, sección cuarta, Educación, art. 74), el carácter emergente de la alfabetización (cap. II, Derechos Sociales, sección cuarta, Educación, art. 75) y la educación bilingüe descentralizada en zonas predominantemente bilingües, es decir, mayas:

Sistema educativo y enseñanza bilingüe. La administración del sistema educativo deberá ser descentralizado y regionalizado.

En las escuelas establecidas en zonas de predominante población indígena, la enseñanza deberá impartirse preferentemente en forma bilingüe. (cap. II, Derechos Sociales, sección cuarta, Educación, art. 76).

En marzo de 1995, y en el marco de los Acuerdos de Paz se firmó el punto tres, Acuerdo sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas, que prevé, junto con el Acuerdo Socioeconómico y Agrario, la reforma educativa. Asimismo, a fines de 1996 se ratificó el Convenio 169 de la OIT, con el apoyo y la movilización de las organizaciones mayas.

Políticas y estrategias

Entre las estrategias gubernamentales está la modernización y la descentralización administrativa. En el anterior proceso de regionalización la ley estableció las Regiones. En el marco de este proceso el Ministerio de Educación ha privilegiado la descentralización a través de los Departamentos. Este enfoque de la descentralización entra en contradicción con el de las regiones sociolingüísticas, cuya definición como unidades operativas es una aspiración de los mayas, y cuya posición es también planteada por la DIGEBI en sus lineamientos de política y estrategia. De hecho, bajo el Director Departamental de Educación está el delegado departamental de DIGEBI. En 1995, en el Primer Congreso de Educación Intercultural Bilingüe, América Indígena y respecto a este punto, el Congreso concluyó que serían tres las condiciones necesarias para llevar adelante la regionalización: a) la autonomía de la educación maya, b) la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones y, c) la asignación del presupuesto necesario (30). No se ha avanzado mucho al respecto; por ello, a los mayas les gustaría ver que al menos se establecieran relaciones administrativas y técnicas entre los responsables departamentales para lograr, al menos en materia curricular, una coherencia de planteamientos, objetivos, metodologías, etc., cuando se trata de la misma comunidad sociolingüística distribuida en distintos departamentos y municipios de distintas regiones. Planteamientos más radicales postularían la autonomía y no sólo para la educación (31).

Las nociones que impulsan la reforma educativa

En 1994 tuvo lugar el Primer Congreso Nacional de Educación Maya, organizado por el CNEM. Allí se recogió la expectativa de los mayas de que en su educación estuviera presente el pensamiento maya, su historia, su filosofía de vida, sus valores, su cosmovisión, etc. En julio de 1995, en apoyo al proceso de Reforma educativa, tuvo lugar el Seminario Nacional de Educación maya para la Paz, evento en el cual el propio CNEM impulsó la idea de que la educación para todos debía ser intercultural, y que la educación de los mayas para garantizar esa misma interculturalidad debía reforzar la propia identidad. La principal de estas ideas es la de mayanización no sólo de la educación para los mayas, sino para toda la educación, en la medida en que se define un horizonte cultural maya para todos.

Claro está que tal idea es vista por algunos sectores ladinos como la homogeneización cultural o monoculturización, esta vez del lado maya. No sería inviable tal postura pues el horizonte maya para todos no excluiría la existencia de las peculiaridades de los xincas, los garífunas o los ladinos. El nudo gordiano radica en que para los ladinos está en juego la idea de guatemalidad, la que a su vez pasa por esa misma ladinidad. Sectores ladinos quisieran redefinir la ladinidad en términos de ladinidad deseable, esto es, de una ladinidad que sirviera para la construcción de un nuevo concepto de nación.

Para los mayas es, sin embargo, mucho más importante el diálogo para la restauración y la reconciliación, y de ahí que la interculturalidad para todos constituya la forma de apostar por esa posibilidad política. Parece que se necesita un tramo mayor para llegar al punto de la educación maya para todos, aunque la mayanización y el bilingüismo para todos esté en las expectativas mayas de largo plazo.

Existen ahora serias dificultades para ampliar la cobertura de la EBI, aunque se cuente con valiosas experiencias. El sistema tiene unos 20 mil maestros bilingües, de los cuales hay unos 6.000 en la DIGEBI, unos 8.000 en las escuelas en castellano y unos 6.000 más como promotores y alfabetizadores de CONALFA. Es necesario establecer estrategias globales pero diferenciadas de capacitación y de reaprendizaje de estos maestros en servicio, así como un apoyo universitario más definido para el establecimiento de procesos más intensivos de formación de recursos humanos para la EBI, amén del apoyo político.

De las 1.367 escuelas bilingües existentes, la mayoría, 846, son escuelas incompletas, 33 son unitarias y 488 son llamadas completas por ir desde preprimaria hasta cuarto grado. Demás está decir que este inadecuado uso de la designación de «completas», de algún modo ha incidido en la falta de perspectiva para imaginar realmente una escuela completa.

Más lejos aún está la visión de una modalidad bilingüe hasta el nivel básico, es decir, los tres años subsiguientes a la escuela primaria. Por otro lado, siendo el caballo de batalla de la DIGEBI el nivel pre-primario, a este nivel se le exigieron las tareas de la primaria, tal vez porque eran la única posibilidad de hacer la alfabetización inicial en lengua indígena. Sólo en los últimos meses la DIGEBI, conjuntamente con otras instituciones interesadas en la EBI, ha visualizado la conceptualización de una primaria realmente completa, es decir, de seis grados, aunque no esté en condiciones

de implantarla. Muchos funcionarios son partidarios de que es preferible una expansión vertical en los tres primeros grados, antes que una expansión vertical de primero a sexto grado.

Hay otros problemas estructurales: falta de personal, mejor uso del personal asignado, necesidad de reorientar las estrategias pedagógicas de acuerdo con las nuevas ideas de reforma. Sin embargo, el hecho de que existan estas ideas de reforma es un avance en sí y una contribución, porque creo permitirán ir encontrando las soluciones necesarias para el mejoramiento de la EBI y de la educación maya en Guatemala.

4.3. Ecuador

El contexto

Como ya se vio, Ecuador es, junto con Perú y Bolivia, el país con una mayoría indígena de raíces culturales asumidas como andinas. Allí los quichuas constituyen una mayoría y los otros pueblos indígenas son, desde el punto de vista poblacional, minorías e incluso endémicos. Los quichuas de cultura andina están ubicados en la Sierra, aunque en la Amazonía sus grupos hablantes de quichua tienen sus bases en la cultura de la selva. En la Costa los pueblos indígenas desaparecieron en la colonia temprana, y los que han subsistido hasta hoy constituyen grupos minoritarios. Existen ocho pueblos indígenas autoidentificados como tales: quichuas (Sierra y Amazonía), shuaras y achuaras, sionas, secoyas, cofanes (Amazonía), tsáchilas, tsafikis, awa kwaikeres en la región occidental. Los emberá han emigrado desde Colombia en la última década para ubicarse en la región costeña.

En la década de los ochenta los indígenas se agruparon en un importante movimiento social que, a pesar de tener orígenes históricos, lingüísticos y étnicos distintos, lograron construir un discurso panétnico que sobrepasó las especificidades para demandar su derecho como pueblos y como nacionalidades en un país no sólo plurilingüe y pluricultural, sino también plurinacional.

El concepto de nacionalidad se fundamentó, a su vez, en las nociones de opresión nacional y explotación social, o, lo que es lo mismo, que los pueblos indígenas eran objeto de una doble forma de discriminación: la nacional o sociocultural y la económico-social. Esta formulación de su condición como pueblos fue ganando

terreno no sólo dentro del movimiento indígena sino también en el ámbito nacional y cristalizó, por así decirlo, cuando en 1986 las distintas organizaciones indígenas se constituyeron en la Coordinadora de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, creado a partir del Consejo Nacional de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONACNIE, que se constituyó en 1980.

La CONAIE, además de constituir una organización que agrupaba a las distintas organizaciones que desde los años setenta procedían de la lucha campesina, recogió, por un lado, las luchas macro de todos los indígenas y de todos los sectores marginales del país y, por otro, las luchas étnicas de corte más local así como demandas más concretas relacionadas con aspectos de la vida cotidiana: problemas de tierras, de obtención de personería jurídica de las organizaciones, manejo de créditos, manejo de proyectos productivos, acceso a los poderes locales, etc.

La CONAIE logró organizar las demandas indígenas frente al Estado, así como sensibilizar al conjunto de la sociedad ecuatoriana en el sentido de que la cuestión étnica no era un «problema de los indios», es decir, la cuestión nacional —incluyendo la lucha por las nacionalidades—, sino por definición, y aunque parezca redundante, una cuestión nacional, es decir, de todos los ecuatorianos.

Desde los ochenta hasta el momento el tenor de las reivindicaciones ha girado sobre la cuestión nacional y sobre el planteamiento de que las nacionalidades indígenas (como todas las nacionalidades) se han forjado con base en un pasado histórico común, con el uso de conocimientos, tecnologías, formas materiales y espirituales de relacionarse con la naturaleza y con el cosmos, con el uso de una lengua y cultura comunes, etc. Todos estos elementos hacen a la nación indígena y a la nacionalidad, pero, por razones de índole colonial, continúa la argumentación de que los derechos territoriales les fueron arrebatados. En esta perspectiva el análisis del movimiento indígena acerca de las nacionalidades condujo a la conclusión del derecho de los pueblos y nacionalidades a su reproducción biológica y espiritual y, como estos dos procesos sólo pueden ocurrir en una base material específica, era preciso orientar sus demandas en torno a la tierra y al territorio.

El concepto de territorialidad ha sido uno de los elementos centrales en todas las demandas, más allá de las luchas agrarias, y precisamente ha formado parte del movimiento indígena por la educación. Así, las provincias con fuerte peso indígena son concebidas como «territorios» educativos para aplicar la EBI. De las 22 provincias, 15

son concebidas como territorio de la EBI, esto es, todas las serranas, todas las amazónicas y dos costeñas y, por tanto, hay programas educativos en todas las lenguas, aunque no en todos los niveles educativos.

En materia de educación indígena, aunque no originalmente bilingüe, las experiencias indígenas se remontan a la década de los cuarenta. Precisamente la primera organización indígena del país, que se consolidó en 1945, la Federación Ecuatoriana de Indios, FEI, organizó en la zona de Cayambe la alfabetización bilingüe castellano-quichua, con participación comunitaria y con un sistema de alfabetizadores indígenas provenientes de la propia organización.⁽³²⁾ A fines de los años sesenta e inicios de los setenta, la Federación Shuar, con apoyo de la Misión Salesiana, logró montar un sistema de educación a distancia por radio con el que prácticamente redujo el analfabetismo a menos del 3% en una década.

Más tarde, en los años ochenta, el Ministerio de Educación, en convenio con la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, PUCE, y en el marco de una campaña nacional de alfabetización, llevó adelante un proceso de alfabetización bilingüe quichua castellano, en el que, nuevamente, las propias organizaciones ⁽³³⁾ del movimiento indígena y campesino tomaron a su cargo procesos de capacitación, preparación de materiales educativos, creación de un sistema de guía y supervisión propios, etc., que logró dinamizar y actualizar el movimiento organizado para responder al reto educativo.

Quizá lo más interesante fue que, si bien oficialmente sólo se impulsó la alfabetización quichua, no solamente los quichuas sino todas las nacionalidades iniciaron o consolidaron su proyecto educativo desde la alfabetización inicial hasta la escuela primaria de seis grados. También esta década fue importante por el pacto político a favor de unificar sus escrituras y estandarizarlas, no solamente para los fines más inmediatos de la alfabetización sino igualmente para atender a la demanda actual y futura de producción del conocimiento. Así, en abril de 1981 se decidió «unificar» el quichua escrito, y a este le siguieron procesos de estandarización de las otras lenguas indígenas del país, buscando alianzas binacionales para el caso de lenguas usadas en dos Estados, como es el caso, por ejemplo, del kwaiker (Ecuador y Colombia) y los procesos de unificación del quichua con Perú y Bolivia, así como de formación de recursos humanos en lingüística andina y educación bilingüe.

Habría que destacar muchas otras experiencias, como la del Sistema de Educación Indígena de Cotopaxi, SEIC, que desarrolló un método de huahua huasi o centros preescolares, de escuelas primarias y ciclo básico y diversificado. En la actualidad, con apoyo de la Universidad Salesiana, se ofrece un programa para maestros de EBI. También la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana, CONFENIAE, organizó varios programas educativos con los pueblos de la selva. A mediados de 1985 se creó el Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural, PEBI, que en convenio con el Ministerio de Educación y la GTZ, desarrolló una propuesta para la primaria completa quichua castellano en toda la sierra y en las áreas amazónicas donde se habla el quichua. El PEBI también apoyó el diseño de las escuelas normales bilingües, y, en convenio con el Ministerio de Educación, la Universidad de Cuenca, UNICEF y UNESCO, creó en 1991 el Programa de Licenciatura en Lingüística Andina y Educación Bilingüe, LAEB, que funciona hasta ahora (34).

Volviendo a una argumentación esbozada previamente, podría decirse de manera general que la alfabetización bilingüe contribuyó a que la educación se constituyera en una demanda importante de las comunidades para desarrollar la modalidad bilingüe e intercultural en todos los niveles. Por el momento la educación indígena existe para la primaria completa, el ciclo básico, algunos institutos con el ciclo diversificado y la formación de maestros en la modalidad bilingüe a través de los institutos normales (35). Así mismo, existe la oferta universitaria para algunas carreras destinadas a la formación de recursos humanos en la misma modalidad de EBI. Se incrementó sustantivamente el nivel de escolaridad, se corrigieron problemas de discriminación a las niñas y algunos problemas sobre edad, abandono de la escuela, repitencia, relaciones cualitativas y cuantitativas maestro-niño, etc.

Otro fenómeno social importante es que la EBI ha gozado de amplio apoyo político del propio mundo indígena, apoyo expresado de diverso modo: la realización de huelgas, paros para lograr presupuesto, participación de las organizaciones indígenas en la selección y calificación de autoridades y maestros de la modalidad bilingüe intercultural. Si bien se alcanzaron estos logros, todavía se sigue indagando y trabajando sobre el modo de mejorar la calidad de la EBI en el aula.

El marco legal

La Constitución de 1983 reconoce el uso de las lenguas indígenas para la educación en aquellos espacios territoriales donde existe una mayoría indígena y reconoce, por tanto, la existencia de la EBI. A fines de 1988 se intensificaron las conversaciones políticas entre el Presidente Rodrigo Borja y las organizaciones indígenas. En noviembre de 1988 se creó la Dirección Nacional de Educación Indígena Intercultural Bilingüe, DINEIB, que asumió la planificación de esta modalidad en todos los niveles educativos y en todo el espacio nacional en que hubiese presencia indígena, hecho que se corroboró mediante el Decreto ejecutivo 203 de 15 de noviembre de 1988. La DINEIB tuvo entre sus finalidades primordiales las siguientes (36):

- el desarrollo de un currículo adecuado para todos los niveles y modalidades de EBI;
- el diseño de modalidades educativas;
- la producción de materiales pedagógicos de acuerdo con criterios lingüísticos, sociales y culturales adecuados;
- el impulso de una política lingüística de unificación escrita de las lenguas indígenas;
- la planificación, dirección y ejecución de la EBI, en coordinación con el Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, y las organizaciones indígenas;
- el desarrollo de instrumentos normativos, administrativos, etc., para hacer eficiente la ejecución de la EBI;
- la organización de los establecimientos de EBI en los niveles pre-primario, primario y medio;
- la organización y ejecución de los procesos de capacitación y formación de los recursos humanos para la EBI a nivel nacional.
- la dirección y organización de los Institutos Pedagógicos Superiores Interculturales Bilingües (Normales).

Poco más tarde se suprimió la «I» de «indígena» y la Dirección sólo se denominó DINEIB, con Direcciones Provinciales de Educación Intercultural Bilingüe (las DIPEIB, en las aludidas 15 provincias con presencia indígena).

La Constitución de 1992 (37) reconoce como idioma oficial el castellano pero añade:

El quichua y las demás lenguas aborígenes, forman parte de la cultura nacional. (título preliminar, art.1).

Así mismo, condena toda forma de segregación y establece la igualdad ante la ley:

El Estado ecuatoriano condena toda forma de colonialismo y de discriminación o segregación racial. Reconoce el derecho de los pueblos a liberarse de estos sistemas opresivos. (Título preliminar, art.4).

5. La igualdad ante la ley.

Se prohíbe toda discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, filiación política o de cualquier otra índole, origen social o posición económica o nacimiento (título II, De los derechos, deberes y garantías, sección I, De los derechos de las personas, art.19, numeral 5).

Por lo que respecta a la educación y la cultura se enfatiza en la educación indígena:

En los sistemas de educación que se desarrollen en las zonas de predominante población indígena, se utilizará como lengua principal de educación el quichua o la lengua de la cultura respectiva, y el castellano como lengua de relación intercultural. (título II, De los derechos, deberes y garantías, sección III, De la educación y cultura, art.27).

En 1992 se reformó la Ley de Educación, confiriendo a la DINEIB la autonomía técnica y administrativa para la EBI. Desde entonces hasta 1997 esta decisión política significó la consecución de presupuesto autónomo, planificación y desarrollo de la EBI a cargo de autoridades propias, mecanismos de administración y supervisión

exclusivos de la modalidad, procesos de elaboración de textos, organización curricular, capacitación de docentes, etc., a cargo de la misma DINEIB. De otro lado, el movimiento indígena logró negociar con el gobierno que la elección de la figura del Director Nacional de la DINEIB contara con el aval de las organizaciones indígenas por su nivel de representación en el movimiento popular³⁸.

Desde un punto de vista conceptual, como he resumido brevemente, se puso énfasis en la educación indígena e intercultural, para luego privilegiar la interculturalidad antes que el bilingüismo. Como se señalara anteriormente, el movimiento indígena desarrolló el concepto de nacionalidad y los subsecuentes conceptos de opresión y explotación; así mismo, los de plurinacionalidad, plurilingüismo y pluriculturalidad en un escenario que reconocía la diversidad cultural y el conflicto sociocultural. Este mismo conflicto se postulaba como susceptible de ser trabajado políticamente en la medida en que se lograra el ejercicio de los derechos civiles, es decir, derechos lingüísticos, culturales, económicos y políticos. Precisamente entre 1997 y lo que va de 1998 la CONAIE ha desplegado un importante esfuerzo político para modificar la Constitución, para que esta reconozca el carácter plurinacional del Ecuador y, aunque este cambio normativo no haya sido logrado, toda la lucha indígena desde este paradigma ha contribuido a que el movimiento indígena, por medio de sus organizaciones, sea un interlocutor político insoslayable de la vida nacional.

Por influencia del movimiento indígena, y en el marco de la reforma educativa (e incluso desde antes del momento formal de la reforma), se debatió el interés nacional por reconocer la diversidad étnico-social del país y se propuso la interculturalidad para todos. Para el movimiento indígena ecuatoriano la interculturalidad es parte de un proceso organizativo de las nacionalidades, e implica, necesariamente, la afirmación de identidad sin soslayar el reconocimiento de los valores humanos universales.

Así mismo, se supone que esta educación parte de la lengua y la cultura propias, y accede a las otras culturas en un proceso de apropiación selectiva y crítica de los indígenas y de los mestizos del significado de una interculturalidad que reconoce el derecho de los pueblos. La EBI implica interaprendizajes y, desde el punto de vista del bilingüismo, al menos reconoce que la lengua materna de muchos indígenas no sólo es la lengua indígena sino también el castellano; de ahí que se derive que la identidad nacional no pasa exclusivamente por la lengua, aunque ésta

sea importante. Por la misma razón se privilegia la identidad y la interculturalidad, y la política lingüística se define como respuesta a los grados y niveles de bilingüismo, sin descartar estrategias de recuperación lingüística de la población indígena castellanizada.

Para el movimiento indígena la homogeneización educativa y cultural fue impuesta y sigue siendo parte de un esquema neoliberal. De otro lado, para los directivos de DIGEBI la EBI es una estrategia de desarrollo nacional. Si bien, como se ha visto, existe un amparo constitucional para el uso de las lenguas vernáculas para la educación y se reconoce la diversidad cultural, el tema de la oficialización de las lenguas indígenas no ha sido propuesto, pues, como lo señalamos anteriormente, el esfuerzo se centró en profundizar en las alternativas de escolarización de la población indígena, en unificar la escritura (no sólo el alfabeto), y en producir escritura y conocimientos en y desde la lengua y la cultura.

A la larga, la interculturalidad sería no sólo un camino de dos vías sino también el bilingüismo, de modo que, en un futuro próximo, todos los ecuatorianos deberían poder acceder a una educación bilingüe. Así, el postulado utópico es el de interculturalidad y bilingüismo para todos. Para los propios indígenas la educación bilingüe se piensa (aunque no se ha desarrollado suficientemente en su segunda versión) que puede tener dos modalidades: cuando la L1 es la lengua indígena o cuando la L1 es el castellano.

Los logros del movimiento indígena son un largo proceso político a favor de la autoidentificación como indígenas, lo que ha llevado a que el propio movimiento se perciba en crecimiento. Si en la década de los setenta se calculaba, incluso de modo optimista, que la población indígena alcanzaba un 30% de la población nacional, en 1998 los propios indígenas estiman que alcanzan el 45 % del total nacional. Pienso que este cálculo es exagerado, pero, exagerado o no, tiene sobre todo el sentido de patentizar orgullo y lealtad étnico nacional, que, de otro lado, ha facilitado el acceso a algunos derechos logrados de modo colectivo.

Para los indígenas ecuatorianos el Estado-nación, así como la imposición de fronteras entre los pueblos, es un «invento» republicano de la clase política que poco tiene que ver con las nacionalidades indígenas y con la nación ecuatoriana, de manera que de lo que se trata es de proyectar y de construir esa nación y de democratizar las relaciones sociales prescritas por el Estado-nación.

Como vimos al mencionar la creación de las DIPEIB, no se trabajó en los años ochenta el concepto de regionalización sino el de territorialidad. Pienso que, más por influencia de otras expresiones del movimiento indígena latinoamericano, las nociones de regionalización están ingresando en el debate político. Sin embargo, la DIGEBI no imagina todavía la prestación de servicios de EBI en áreas urbanas, aunque existan experiencias de alfabetización, primaria de adultos y primaria de niños en ciudades como Quito, Guayaquil y Puerto Bolívar, este último importante centro urbano debido a que atrae mano de obra indígena para la exportación del banano al mercado mundial.

Si los principales avances de la EBI ecuatoriana son la participación, la presencia de las organizaciones étnicas, el control comunitario de la escuela, la introducción de propuestas curriculares, la producción de textos en todas las lenguas, los procesos de capacitación y formación de recursos humanos mediante el reciclaje, la capacitación, la escuela Normal y el nivel universitario (39), no es menos cierto que la política educativa ha sido de alguna manera quichuizante, en el sentido de que los intereses de los quichuas han subsumido los intereses de las otras nacionalidades.

De otro lado, aun con los mecanismos que han buscado la democratización en la gestión educativa, se ha caído en una suerte de burocratismo que, de no corregirse, terminará con las iniciativas e impulsos originales así como con el hasta ahora logrado apoyo social de sustento comunitario. Para un ex-director de la DINEIB, sus problemas actuales son también la influencia de corrientes reformistas de la educación y la presencia de mestizos en la estructura de la Dirección, así como una limitada gestión. Así mismo, cree que la formación de los recursos humanos y la producción de materiales y equipamiento de los centros educativos constituirán una orientación para el desempeño futuro de la DINEIB (40).

La gran meta es lograr el mejoramiento de la calidad educativa dentro de la misma modalidad bilingüe, para lo cual será preciso dejar de lado cualquier sesgo de los vicios y defectos de la vieja educación en castellano, que tanto se criticó por su falta de coherencia y eficacia.

4.4. Perú

El contexto

La diversidad etnolingüística y cultural peruana es un hecho socialmente reconocido desde hace al menos dos décadas. El rostro multilingüe del Perú nos remite a la existencia de minorías y mayorías étnicas de diferentes troncos sociolingüísticos. Sin embargo, es en el escenario de la civilización andina donde han ocurrido las experiencias precursoras de educación bilingüe. De hecho, como en Ecuador y Bolivia, la educación bilingüe se remonta a la década de los cuarenta en la escuela puneña.(41) De modo más sistemático y ya en los años setenta, surgieron valiosas experiencias en la región andina, y ya en la década de los ochenta también en la región de la selva amazónica.

El marco normativo

La Constitución Política del Perú (42), como otras de la subregión, reconoce la igualdad ante la ley de todos los peruanos así como a la identidad étnica y cultural:

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.(título I, De la persona y de la sociedad, cap. I, Derechos fundamentales de la persona, art. 1, numeral 2.)

19. A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. (...). (título I, De la persona y de la sociedad, cap. I, Derechos fundamentales de la persona, art. 1, numeral 19).

En cuanto a los derechos educativos, el Estado peruano reconoce el derecho a una educación que respete la identidad (título I, De la persona y de la sociedad, cap. II, De los derechos sociales y económicos, art. 15) y reconoce como personas jurídicas a las comunidades campesinas y a las comunidades nativas, con su propia identidad cultural (título III, Del régimen económico, cap. VI, Del régimen agrario y de las comunidades campesinas y nativas, art. 89)

En materia de educación bilingüe declara:

(...) Así mismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y

lingüísticas del país. Promueve la integración nacional. (título I, De la persona y de la sociedad, cap. II, De los derechos sociales y económicos, art. 17.).

Respecto al estatuto de oficialización de algunas lenguas nacionales la Constitución señala:

Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley. (título II, Del Estado y la Nación, cap. I, Del Estado, la Nación y el Territorio, art. 48).

El caso peruano respecto a la oficialización de las lenguas vernáculas es uno de los más paradigmáticos y muestra hasta qué punto iniciativas democráticas que vienen desde el Estado, cuando no existe el suficiente apoyo político de las bases sociales, pueden caer en el vacío. Ya en 1972 el gobierno «revolucionario» peruano tomó la iniciativa de la oficialización del quechua y, como vimos, tal precepto se repite en la Constitución de 1993. Así mismo, el gobierno militar de los 70 creó los dispositivos institucionales para promover no sólo el desarrollo de esta lengua andina mayoritaria, sino para sentar las bases de una educación bilingüe innovadora, reconociendo la idiosincrasia cultural de un Perú multilingüe y multicultural.

Por su parte, el mundo académico impulsó procesos de investigación y de formación de recursos humanos sin precedentes en los países andinos de la subregión. Muchas nociones de la sociolingüística latino-americana y de la antropología andina se forjaron a la luz de pensadores vinculados con la Universidad de San Marcos y con el Instituto de Estudios Peruanos. Sin embargo, la participación indígena fue prácticamente inexistente y los larvados prejuicios sobre las formas culturales del altiplano funcionaron una vez más para desdeñar y dejar morir la iniciativa de oficialización del quechua y las experiencias de EBI impulsadas por la Universidad. El llamado Plan de Fomento Lingüístico, por ejemplo, emprendió la tarea de describir las variantes del quechua y el quichua, y los estudios comparativos de las lenguas andinas dieron lugar a la creación de estudios descriptivos y filológicos que, en los ochenta, contribuyeron al desarrollo de la lingüística andina.

Hace 20 años, en 1976, y en la misma región de Puno, con apoyo de la GTZ, el Ministerio de Educación emprendió un programa de escuela primaria en quechua y en aimara. En el marco de dicho programa se desarrolló el concepto de EBI, germen de la propuesta que, a inicios de los noventa, impulsaba la «interculturalidad para todos».

Los conocidos acontecimientos políticos derivados de la presencia de Sendero Luminoso en todo el Perú y particularmente en el sur andino donde, por así decirlo, se acumulaban las experiencias de EBI, terminaron por crear un clima inseguro para estas experiencias. La política oficial, a su vez, restringió la educación pública con esta modalidad y fueron las ONG's y las iglesias las que asumieron la responsabilidad de continuar con las experiencias educativas de EBI.

La Dirección General de Educación Bilingüe, DIGEBIL, es reemplazada en la actualidad por una Oficina de Educación Bilingüe. Para el Ministerio de Educación la EBI es la modalidad adecuada para la población indígena. Conceptualmente se reconoce que es necesaria la constitución de una escuela que reconozca la diversidad y sea culturalmente pertinente.

La interculturalidad —que a veces se antepone al bilingüismo (EIB)— se entiende como un intercambio equitativo que propicia relaciones dialógicas y supone, además, un enriquecimiento y la posibilidad de transferencias mutuas entre las culturas. El país se reconoce como plurilingüístico y pluricultural.

Políticas y estrategias para la EIB

La política de la EIB implica el uso de las lenguas vernáculas, LV, para toda la escolaridad. Por su parte, la segunda lengua, L2, generalmente el castellano, es considerada como una lengua de enlace.

La EIB —acertadamente— ya no es considerada como una modalidad experimental. Tal estatuto ha sido logrado gracias a los aportes académicos y a la tenacidad de los defensores de la educación bilingüe, que han mostrado sus bondades aunque no siempre se haya contado con un contexto auspiciador. De ahí la paradoja de que desde una perspectiva sistémica la EIB se haya subsumido en la educación rural y forme parte de la educación de adultos.

Las estrategias impulsadas por el Ministerio de Educación, en concordancia con otras políticas públicas, incluso expresadas en la Constitución, son las de la descentralización y la modernización.

La formación de los docentes bilingües estará a cargo de 4 institutos pedagógicos de EBI, que en Perú tienen nivel universitario. Y es de destacar aquí que en Iquitos (43), para una decena de lenguas de selva, y en Puno⁴⁴, para las dos lenguas andinas, existen planes universitarios que ofrecen programas de formación de recursos humanos para la EIB.

Principales problemas y avances

Quizá uno de los principales problemas actuales es la falta de apoyo político a la EBI estatal, pero igualmente la falta de participación de las organizaciones indígenas. Además, existe por parte de los maestros un rechazo a la formación en educación bilingüe en los institutos pedagógicos, tal vez por falta de difusión de las innovaciones y quizá también por el temor de los maestros de responder a algo que desconocen, aunque sean bilingües. Según fuentes oficiales, el Ministerio no responde a toda la demanda (sólo cubre un 15% de la misma).

Los avances más significativos, como se ha subrayado previamente, son el apoyo de las ONG's al desarrollo de experiencias locales, y el hecho de que la EIB peruana parte de y tiene la posibilidad de ampliar su cobertura a partir de experiencias propias. Así mismo, la aportación académica que ha contribuido al desarrollo de las ideas, especialmente en Ecuador y Bolivia.

4.5. Bolivia

El contexto

En Bolivia los pueblos andinos originarios constituyen su gran mayoría, aunque también existen pueblos minoritarios, especialmente en la región subtropical del Chapare y del Beni.

Experiencias

Desde los años 40 los pedagogos y maestros bolivianos conciben la necesidad de crear una escuela acorde con la realidad campesina y conforme con la lengua y con la cultura andinas. Así se crea la escuela Warisata, modelo de escuela comunitaria, convertida en uno de los fundamentos paradigmáticos de la nueva escuela impulsada por la actual reforma educativa.

La experiencia más cercana a las actuales propuestas de la EIB boliviana proviene de la Campaña Nacional de Alfabetización de 1983, ejecutada por el Servicio Nacional de Educación Popular, SENALEP, a través de la cual, de hecho, se dio un proceso de regionalización sociolingüística y se oficializaron el quechua, el aimara y el guaraní para la alfabetización. De otro lado, en la misma década de los ochenta UNICEF, en cooperación con el Ministerio de Educación, inició experiencias de EIB en quechua, aimara y guaraní, base de la futura institucionalización de esta modalidad. La población guaraní, a través de la Asamblea del Pueblo Guaraní, APG, adoptó y se apropió de la propuesta de EIB desde 1989.

En 1991 y en el marco de otra campaña de alfabetización, la misma APG decidió hacer una campaña de guaranización de su propia educación y cultura, hecho que constituyó una suerte de presión para el gobierno del entonces presidente, Jaime Paz Zamora, para que se oficializara la EIB en Bolivia. En efecto, mediante Decreto Presidencial de noviembre de 1992, se generalizó la educación intercultural bilingüe en todo el territorio boliviano (45). Por la misma designación de la modalidad, EIB, se colige la importancia que se dio a la noción de interculturalidad y de reconocimiento a la diversidad cultural.

El marco legal

El marco legal de la modernización administrativa, la reforma educativa y la participación popular, con el cambio de gobierno y la subida al poder de Sánchez de Lozada, este proceso culminó con la aprobación por parte del Congreso, en junio de 1994, de la Ley de Reforma Educativa, que no sólo institucionaliza la modalidad de EIB sino que concibe la interculturalidad como eje transversal de todo el sistema educativo boliviano⁴⁶, donde los elementos peculiares constituyen las «ramas» de un «tronco común». Así, no sólo la interculturalidad es para todos, sino también la educación bilingüe, con dos modalidades: la L1 es la L indígena, o la L1 es el castellano y la L2 es la lengua indígena. Otro punto importante es que la EIB se da en todo el territorio nacional, sin distinguir entre lo urbano y lo rural. De hecho se han priorizado y graduado las estrategias de cobertura horizontal (espacial) y vertical (por niveles educativos).

En el marco de la reforma educativa se concibe a la educación como uno de los elementos del desarrollo, para lo cual se precisa de otras inversiones sociales y de

la participación social. Así, junto a la expedición de la Ley de Reforma Educativa también se expidió la Ley de Participación Popular, LPP (47). Esta ley se inscribe en el espíritu de la descentralización administrativa hasta llegar a los niveles municipales, espacio en el cual se incentiva la participación popular, proceso normado por la Ley de Descentralización⁴⁸ con énfasis en la descentralización administrativa de nivel departamental. Sin embargo, la tendencia general de la descentralización implica una transferencia de competencias a favor de los gobiernos municipales, es decir, la transferencia del derecho propietario sobre bienes muebles e inmuebles relacionados con la infraestructura de los servicios de educación, salud, cultura, deportes, caminos vecinales, riego y microrriego. Por otro lado, las competencias municipales tienen que ver con la planificación participativa, la gestión y guía de los planes de desarrollo y con la prestación de los servicios arriba indicados

Específicamente, en materia educativa significa la supervisión municipal del desempeño de las autoridades educativas, directores y personal docente, de proponer la autoridad educativa o su remoción y, en materia de salud, de fiscalizar, supervisar y promover el cambio o ratificación de los respectivos funcionarios. (título II, De los gobiernos municipales, capítulo único, De los gobiernos municipales, art. 12 al art. 18).

La LPP reconoce, promueve y consolida el proceso de participación popular, articulando a las comunidades campesinas, indígenas y urbanas (título I, De la participación popular, cap. 1, Del alcance de la participación popular, art.1), y reconoce la personalidad jurídica de las OTB, delimitando su jurisdicción al ámbito municipal, estableciendo los principios de distribución igualitaria por habitante y reordenando las funciones y competencias de los órganos públicos. (título I, De la participación popular, cap. 1, Del alcance de la participación popular, art.2).

La LPP reconoce como «sujetos» de la participación popular a las OTB y como sus representantes:

[...] a los hombres y mujeres, Capitanes, Jilacatas, Curacas, Mallcus, Secretarios(as) Generales y otros(as), designados (as) según sus usos y costumbres y disposiciones estatutarias. (Título I, De la participación popular, cap. 11, De los sujetos de la participación popular, art.3, Organizaciones Territoriales de Base y representación, numeral II).

Por último, la LPP establece los recursos financieros destinados automáticamente a los municipios para la ejecución de las acciones. La financiación se establece por cada unidad de cinco mil habitantes y sugiere las mancomunidades para las unidades menores de cinco mil. (Título III, De los recursos de la participación popular, cap. único, arts.19 a 24).

La LPP supone, para algunos analistas, que se «anexe la noción de territorio a la cultura como forma de impulsar su enriquecimiento y como estrategia de modificación de la relación Estado-Sociedad Civil y de desarrollo del área rural». Las hipótesis son dos: que la fragmentación del poder popular incida en su fortalecimiento, y que su misma constitución actúe sobre la base física de un territorio (49).

Este concepto de desconcentración deja impreciso, para algunos, el rol de los prefectos, figuras administrativas cuyas funciones se establecen en el art. 109 de la Constitución aprobada en 1993, referido a la descentralización administrativa territorial. Allí se elimina a los gobiernos departamentales y se crea la figura jurídica de un prefecto, con atribuciones y competencias restringidas, quedando para el gobierno central la toma de las decisiones administrativas importantes (50). Así mismo, en la medida en que la ley prescribe que deberá haber un solo representante por cada OTB, de no reglamentarse el modo en que este se elige podría haber disputas por reclamar la titularidad de cada OTB. De otro lado, el mismo autor advierte el papel conflictivo de los Comités de Vigilancia (51).

Avances y problemas

Entre los avances está el de lograr una escuela EIB completa, que reconozca las múltiples diversidades. También está la existencia de niveles universitarios para la formación de recursos humanos, la vinculación de los programas nacionales a uno de carácter subregional andino, la existencia de procesos de investigación para el desarrollo curricular, la priorización de la cobertura en el ámbito rural.

Uno de los problemas que persiste es la oposición de los sindicatos magisteriales, principalmente ante condiciones como los bajos salarios de los maestros ya que, en principio, la reforma educativa ha sido una de las transformaciones que ha tenido el apoyo continuo de la Central Obrera Boliviana, COB, de las organizaciones indígenas y, en momentos cruciales, de los mismos sindicatos de maestros. Finalmente, un riesgo que corre la EIB es que el énfasis y la

concentración de los esfuerzos se reduzcan al mundo andino y quizá al guaraní, dejando rezagados a los restantes pueblos originarios.

5. Los casos de Colombia, Nicaragua y Chile

En este grupo de países, aún tratándose de grupos étnicos minoritarios, existe a nivel legal un reconocimiento de la diversidad cultural de sus pueblos indígenas, así como medidas legales que aseguran la prestación de servicios sociales convergentes más allá del servicio educativo.

5.1. Colombia

El contexto

Colombia asume su diversidad cultural y el reconocimiento de su carácter pluriétnico, multicultural y multilingüe, pese a que se trata de minorías. Existen unos 84 pueblos indígenas muy diversos que, a pesar de eso, representan menos del 2% del total nacional. La Organización Nacional de Indígenas de Colombia, ONIC, aglutina a las organizaciones étnicas y ha logrado plantear los problemas étnicos a escala nacional.

Leyes

La Constitución Política de Colombia (52) reconoce la diversidad étnica y los derechos de nacionalidad, así como los derechos culturales, lingüísticos y educativos:

El Estado reconoce y protege la diversidad étnica de la nación colombiana (título I, De los derechos fundamentales, art. 7)

Son nacionales colombianos:

[...] Los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos. (Título III, De los habitantes y del territorio, cap. 1, De la nacionalidad, art. 96, lit. c).

El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta

en sus comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe. (Título I, De los derechos fundamentales, art. 10).

[...] Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una educación que respete y desarrolle su identidad cultural. (Título II, De los derechos, las garantías y los deberes, cap. 2, De los derechos sociales, económicos y culturales, art. 68).

Uno de los avances políticos más importantes es el que los territorios indígenas se conciben como entidades territoriales (título XI, De la organización territorial, cap. 1, De las disposiciones generales, art. 286), con el consecuente goce de autonomía para la gestión de sus intereses y con los derechos de gobernarse con autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y participar de las rentas nacionales (título XI, De la organización territorial, cap. 1, De las disposiciones generales, art. 286), así como elaborar los respectivos planes de desarrollo y acceder al financiamiento público (título XII, Del régimen económico y de la hacienda pública, cap. 2, De los Planes de Desarrollo, art. 339).

La Ley 60 de 1993 permite a las autoridades indígenas programar su desarrollo con menor intervención de las entidades territoriales departamentales y municipales, ya que se reconoce la capacidad de representación legal de las autoridades tradicionales así como la asimilación de las organizaciones tradicionales (cabildos, asociaciones de autoridades) a antes de derecho público, lo que implica el respeto a la autonomía de gobierno y a la jurisdicción de los pueblos indígenas y sus autoridades (art. 14 del Decreto 1397 de 1996)⁵³.

En 1978, con el Decreto 1142, el Ministerio de Educación Nacional reconocía que la educación para los pueblos indígenas debía estar de acuerdo con sus características y necesidades. En 1984, mediante Resolución 3454, se creó el Programa de etnoeducación. En 1994, mediante la Ley 115, se definen las modalidades de atención educativa a las poblaciones indígenas y afrocolombianas, mientras que el Decreto 804 de 1995 (54) expresa disposiciones respecto a la educación para los grupos indígenas y afrocolombianos, a los etnoeducadores, a pautas curriculares y orienta la administración y la gestión institucional. Siendo la regionalización una de las estrategias políticas generales, las autoridades educativas regionales tienen la facultad de propiciar, en principio, la participación de las autoridades tradicionales: los cabildos, asociaciones de cabildos, etc.

El aludido Decreto 804 señala que la educación para los grupos étnicos hace parte del servicio público educativo (cap. I, art. 1) y señala los principios de integralidad, diversidad lingüística, autonomía, participación comunitaria, interculturalidad, flexibilidad, progresividad, solidaridad (cap. I, art. 2) y elaboración de planes educativos concertados allí donde haya entidades territoriales con asentamientos indígenas (cap. I, art. 3).

Las nociones de etnoeducación e interculturalidad

La etnoeducación se sustenta en tres principios esenciales: autonomía, participación comunitaria e interculturalidad, y esta última se visualiza como un horizonte socializador que contribuye a reconocer el derecho a las diferencias y a la diversidad. La etnoeducación implica que la educación se centra en un proyecto de vida comunitario; de ahí que el producto específico sea el Proyecto de Vida o Proyecto Etnoeducativo Comunitario, plan «negociado» con las autoridades regionales del sector educativo y que tiene como objetivo primordial la conservación y desarrollo de la cultura respectiva⁵⁵.

La Ley General de Educación, en su título III, Modalidades de Atención Educativa a Poblaciones, y capítulo III, Educación para Grupos Étnicos⁵⁶, define expresamente la etnoeducación como sigue:

Definición de Etnoeducación. Se entiende por educación para grupos étnicos la que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos.

La educación debe estar ligada al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural, con el debido respeto de sus creencias y tradiciones.

PARÁGRAFO. En funcionamiento las entidades territoriales indígenas se asimilarán a los municipios para efectos de la prestación del servicio público educativo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley 60 de 1993 y de conformidad con lo que disponga la ley de ordenamiento territorial (art. 55)

En cuanto a los principios y fines indica:

La educación en los grupos étnicos estará orientada por los principios y fines generales de la educación establecidos en la presente ley, y tendrá en cuenta, además, los criterios de integralidad, interculturalidad, diversidad lingüística, participación comunitaria, flexibilidad y progresividad. Tendrá como finalidad afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, sistemas y prácticas comunitarias de organización, uso de las lenguas vernáculas, formación docente e investigación en todos los ámbitos de la cultura (art. 56)

De otro lado se asegura el uso de la lengua materna (art. 57), la formación de educadores para los grupos étnicos (art. 58), la prestación de asesorías especializadas y concertadas con los grupos étnicos por parte del Ministerio (art. 59). Así mismo, se regula la intervención, en esta materia, de los organismos internacionales (art. 60). De otro lado, se garantiza el trabajo de las organizaciones educativas existentes, previo convenio con las autoridades respectivas (art. 61). La selección de los etnoeducadores se fundamenta en los conocimientos culturales específicos, y la vinculación, administración y formación de docentes se organiza de acuerdo con los estatutos y normas especiales y con las decisiones concertadas entre el Ministerio de Educación Nacional, las autoridades educativas regionales y las etnias (art. 62), para lo cual se pueden celebrar contratos (art. 63).

La oficina de Etnoeducación, como vimos, se creó en 1984. A 14 años de su creación define entre los objetivos de la modalidad de etnoeducación los de: a) producir propuestas educativas específicas; b) facilitar la autogestión de los pueblos fortaleciendo su identidad; c) desarrollar los componentes de formación de los recursos humanos para la propuesta de etnoeducación; d) aportar a la construcción de la identidad nacional desde la diversidad de los pueblos indígenas y respetarlos y, e) valorar las culturas indígenas y afrocolombianas a nivel nacional.

Desde una perspectiva de formación y capacitación de los recursos humanos, los responsables de etnoeducación se plantean la nivelación de los promotores hasta cubrir la primaria, la profesionalización hasta el bachillerato y la actualización permanente.

Las políticas de investigación se orientan a temas de lingüística aplicada, antropología y campos afines. En cuanto a los diseños curriculares propios, se quieren alcanzar los de primaria, secundaria y programas de formación y capacitación. Así

mismo, se ha propuesto el diseño y experimentación de materiales y la asesoría, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos.

El ya mencionado Decreto 804 de 1995 señala la necesidad de formar a los etnoeducadores (cap. II, art. 5) con el objetivo de dinamizar y fortalecer el proyecto de vida de las comunidades, identificar y ejecutar las investigaciones y herramientas que coadyuven al fortalecimiento de la identidad étnica, identificar las formas pedagógicas adecuadas, fundamentar el uso y conocimiento de las lenguas vernáculas de las comunidades y escoger los criterios más adecuados para la evaluación de los proyectos educativos (art. 6). Igualmente norma que, cuando las universidades o escuelas normales superiores ofrezcan programas educativos en los que participen miembros de los grupos étnicos, estos contemplen necesariamente componentes específicos de etnoeducación.

Avances y problemas

Entre los principales avances está el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a postular su propio desarrollo. Paradójicamente, ahí están también las principales dificultades porque a los pueblos indígenas, sobre todo a los más tradicionales, les hace falta la formación de recursos humanos para intermediar la relación con el Estado en el espacio territorial. Parece ser que incluso la transferencia de fondos regionales provoca una serie de problemas, porque los conceptos de desarrollo social, aun con la participación de las comunidades, no coinciden con los de las mismas etnias. Incluso acciones vistas desde fuera como «beneficiosas», por ejemplo la escuela que hace etnoeducación, a la luz de las autoridades tradicionales entraña el serio peligro de la aculturación y, en su forma más extrema, de la disolución de la cultura ancestral.

Un elemento positivo es que la etnoeducación sea concebida como un servicio público y como una obligación del Estado. Sin embargo, la tarea educativa sigue recayendo en manos de las iglesias y de las ONG's, sobre todo en las selvas amazónicas. Una experiencia muy distinta es la del Cauca, donde hace cerca de dos décadas la Confederación Regional de Indígenas del Cauca, CRIC, (también parte de la ONIC) viene experimentando con la educación bilingüe. Pese a los esfuerzos de la ONIC, las experiencias de educación bilingüe, aunque creativas, siguen siendo atomizadas; de ahí que las propuestas curriculares dependan más de los asesores de

las organizaciones indígenas que de un desarrollo de equipos técnicos de las propias etnias.

Esta afirmación, sin embargo, requiere ser matizada porque desde mediados de la década del ochenta la Universidad de los Andes, con la cooperación científica del Centre National de la Recherche Scientifique, CNRS, viene ofreciendo una maestría en Etnolingüística en la cual se ha formado en lingüística descriptiva a indígenas y no indígenas en una quincena de lenguas del país. Muchos de los egresados han pasado a formar el cuerpo técnico del mismo Ministerio de Educación Nacional, o son contratados como asesores de los programas de etnoeducación. Esta Maestría en Etnolingüística ha aportado las descripciones de las lenguas indígenas y, como subproductos, una rica bibliografía etnográfica y de literatura oral. Así mismo, con apoyo de este programa y en el marco de los debates de los 500 años, se publicó la Constitución en once lenguas.

En general, en Colombia se ha estimulado la investigación lingüística y, en materia de etnoeducación, se han desarrollado y experimentado materiales educativos de diversa índole, con el mérito de aproximarse, más que en otros programas similares de la región, a las fuentes de la propia comunidad. Sin embargo, tengo la impresión de que hace falta una reflexión pedagógica más sostenida y que, de algún modo, pueda ser utilizada por las diferentes comunidades sociolingüísticas. De otro lado, pese a los avances alcanzados, no todas las lenguas están descritas y, sobre todo, no existen acuerdos sustantivos sobre el modo de hacer la escuela.

Para los responsables del Ministerio una de las dificultades de la etnoeducación es que el problema étnico no es suficientemente asimilado ni comprendido por la gran mayoría de los colombianos, y que no existe una conciencia nacional sobre la riqueza cultural de Colombia.

La experiencia de etnoeducación ha sido recientemente evaluada, y es de esperarse que los logros sean fortalecidos y sus vacíos corregidos. Finalmente, el caso de Colombia muestra que, aunque los grupos étnicos constituyan minorías, tienen el derecho de ejercer todos sus derechos civiles y culturales.

5.2. Nicaragua

El contexto

Se reconoce como pueblo pluricultural cuyas raíces resultan de la mezcla de diversos aportes culturales. Al llegar los españoles, en la Costa del Pacífico y en el centro del país habitaban los nagrandanos, los nicaraos, los chontales y los caribisis. La Costa Atlántica estaba habitada por los mayangnas o sumus y los miskitos. Posteriormente llegaron los rama.

Actualmente Nicaragua cuenta con una población de 4,2 millones de habitantes. En la Costa Atlántica norte viven principalmente los miskitos, pero también en Sandibay, Walpa, Kakabila y Laguna de Perlas del Atlántico sur. Los miskitos son unos 75.000. El grupo de los sumos vive tanto en la región norte como en el sur. En el norte, en el sector de las Minas: Siuna, Bonanza y Rosita, los sumos hablan tawahka y panamahka. En la región sur, viven en la comunidad de Karawala, en la desembocadura del Río Grande de Matagalpa y hablan panamahka y ulwa. Todas son variantes de la lengua mayangna. La mayoría de los rama vive en la isla de Rama Cay, al sur de la Bahía de Bluefields. Su lengua original ha sido sustituida por el créole de base inglesa. Este grupo sólo cuenta con 700 personas. Los créoles habitan en el sur, en Corn Island y en la cuenca de la Laguna de las Perlas. Hay unos 1.500 garífunas venidos de Honduras, país donde, como veremos, alcanzan aproximadamente unos 80.000; habitan en la cuenca de la Laguna de las Perlas y se han asimilado a la lengua y cultura créole⁵⁷.

Experiencias

En 1984 se inició, de modo experimental, la atención educativa bilingüe. Las primeras experiencias fueron con 215 niños miskitos de nivel preescolar y de primer grado. En 1985 se incorporaron los sumos y los criollos.

El Ministerio de Educación, MED, puso en marcha el Programa Educativo Bilingüe Intercultural, PEBI, en el ámbito de las regiones autónomas. En 1997 la cobertura era de 17.078 alumnos, con 150 escuelas y 633 maestros. Esta cobertura se refiere a la etnia miskito de la RAAN y de la RAAS (de preescolar a cuarto grado), a los criollos (de preescolar a sexto grado) y a los sumos (de preescolar a cuarto grado) (58).

Leyes

La Constitución Política de la República de Nicaragua⁵⁹ reconoce su carácter multiétnico:

El pueblo de Nicaragua es de naturaleza multiétnica y parte integrante de la nación centroamericana.(Título II, Sobre el Estado, capítulo único, art. 8).

Así mismo, se reconoce el carácter oficial de las lenguas vernáculas para la educación:

El español es el idioma oficial del Estado. Las lenguas de las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua también tendrán uso oficial en los casos en que establezca la ley. (Título IV, Derechos, deberes y garantías del pueblo nicaragüense, capítulo II, art. 49).

También está previsto el uso de las lenguas vernáculas en otros casos que establece la ley, es decir, en el caso de acceder al uso de intérpretes por desconocer la lengua de los tribunales de justicia (título IV, Derechos, deberes y garantías del pueblo nicaragüense, cap. I, Derechos individuales, art. 33, numeral 2.1, art. 34, numeral 7). Por otro lado, la Constitución explicita que tienen derecho a constituir organizaciones, entre otras, las comunidades de la Costa Atlántica (título IV, Derechos, deberes y garantías del pueblo nicaragüense, cap. I, Derechos individuales, art. 33, numeral 2.1), art.34, numeral 7).

De hecho, las comunidades de la Costa Atlántica tienen la garantía constitucional de preservar su identidad cultural y de preservar sus lenguas, arte y cultura:

[...] Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional: dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones.

El Estado reconoce las formas comunales de propiedad de las tierras de las Comunidades de la Costa Atlántica. Igualmente reconoce el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales. (Título IV, Derechos, deberes y garantías del pueblo nicaragüense, cap. VI, Derechos de las Comunidades de la Costa Atlántica, art. 89).

Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen derecho a la libre expresión y preservación de sus lenguas, arte y cultura. El desarrollo de su cultura y sus valores enriquece la cultura nacional. El Estado creará programas especiales para el ejercicio de estos derechos (título IV, Derechos, deberes y garantías del pueblo nicaragüense, cap. VI, Derechos de las Comunidades de la Costa Atlántica, art. 90).

Se establece que las Comunidades de la Costa Atlántica tienen derecho a desarrollarse conforme a sus propias pautas de organización social, a preservar su cultura, a disfrutar de las formas de propiedad comunal y a funcionar con un régimen de autonomía. (Título IX, División político administrativa, cap. II, Comunidades de la Costa Atlántica, arts. 180 y 181).

Así mismo, la Constitución condena la discriminación por razón de lengua, cultura u origen (título IV, Derechos, deberes y garantías del pueblo nicaragüense, cap. VI, Derechos de las Comunidades de la Costa Atlántica, art. 91).

En materia educativa el Estado promueve la educación en la lengua materna:

El acceso a la educación es libre e igual para todos los nicaragüenses. La enseñanza básica es gratuita y obligatoria. Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen acceso en su región a la educación en su lengua materna en los niveles que se determine, de acuerdo con los planes y programas nacionales (título VII, Educación y Cultura, capítulo único, art. 121).

Por fin, las lenguas vernáculas se consideran patrimonio lingüístico de la nación (título VII, Educación y Cultura, capítulo único, art. 128).

Las nociones de interculturalidad

La interculturalidad se entiende como forma de convivencia, tolerancia y respeto, como manera de seguir preservando la paz.

Problemas y avances

Como hemos visto, las estrategias de la prestación de servicios educativos tienen que ver con las regiones autónomas norte y sur. Existe la ventaja de que las autoridades educativas tienen el suficiente contacto profesional entre sí como para

encarar los retos de implantar la EIB, con poquísimos recursos financieros y poca asistencia técnica ajena a las propias regiones. El apoyo de la cooperación internacional en EIB ha sido muy limitado en los últimos años. Instituciones como la ONG italiana Terra Nova han apoyado iniciativas de capacitación y formación de recursos humanos en las sedes de los proyectos.

Pese a las limitaciones financieras, se han establecido mecanismos de cooperación entre miembros de los equipos técnicos de la EIB de Nicaragua y de otros países. Específicamente, entre los grupos técnicos miskitos de Nicaragua y Honduras. Gracias a la iniciativa de los propios interesados, se han establecido acuerdos respecto a la unidad de la lengua escrita y el manejo de estrategias pedagógicas comunes, particularmente para la enseñanza de la lengua materna, la definición de los contenidos de capacitación y otros consensos pedagógicos que han permitido, sobre todo a los miskitos hondureños, avanzar de un modo más rápido con base en las experiencias desarrolladas por Nicaragua desde la etapa de la alfabetización y la escolaridad bilingüe impulsadas años atrás en la etapa sandinista.

En general se puede decir que la EIB en Nicaragua cuenta con cerca de dos décadas de desarrollo y perfeccionamiento de sus experiencias en materia curricular, y en la producción, validación y corrección de textos escolares. Igualmente existen instituciones educativas que funcionan en las regiones de la Costa Atlántica y que apoyan decididamente la EIB. Entre estas cabe mencionar la Universidad Centroamericana, de la cual dependen el Centro de Investigación y Documentación de la Costa Atlántica, la Universidad Morava y la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua, URACCAN. Apoya la EIB pero también programas de salud comunitaria. Esta Universidad sostiene un programa de perfeccionamiento de maestros hispanohablantes en servicio, en el marco de las acciones de profesionalización docente que impulsa PRODESSA en Guatemala.

Casi todos los técnicos responsables de la EIB en las lenguas nicaragüenses, incluido el criollo inglés, manifiestan tener dificultades pedagógicas en la enseñanza del castellano como L2 y, en el caso de los criollos, tanto del estándar del inglés como del castellano en tanto que L2 (60). Los problemas de la L1 y de la matemática, en principio, se han superado, al igual que la organización de procesos tutorizados de la práctica pedagógica.

5.3. Chile

El contexto

Con la vuelta a la vida democrática, Chile es uno de los países que, aunque sus pueblos indígenas son minoritarios, ha logrado, al menos en el marco normativo, apoyar la EIB y otros derechos indígenas estipulados en la Ley Indígena. El regreso a la democracia, en la década del 90, creó el clima propicio para concebir a la educación como una prioridad y como una herramienta del desarrollo nacional. Estas ideas políticas inspiraron, a su vez, el proceso de la actual Reforma Educativa, como veremos más adelante.

Los ocho grupos indígenas existentes son el aimara y el quechua, el atacameño, el colla, el rapa-nuí, el yámana y el kawashkar, de los cuales mantienen la lengua sólo los mapuches, los aimaras, los rapa-nuí y los quechuas. Muchos pueblos indígenas desaparecieron entre fines del siglo pasado y principios de este. La presencia de aimaras y quechuas es más bien reciente y se debe a las oleadas migratorias de campesinos y pequeños comerciantes procedentes de Bolivia. Los mapuches, que constituyen el pueblo originario más numeroso, se han descampesinizado progresivamente para ocupar los espacios urbanos, especialmente en el sur del país, en torno a la ciudad de Temuco o en la ciudad misma. La población indígena chilena alcanza 1,3 millones de habitantes, equivalente a un 10% del total nacional.

En esta misma década se impulsaron, oficialmente, algunas experiencias educativas en el nivel preescolar, ejecutadas a través de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, JUNJI. Estas experiencias iniciales enfatizaron la recuperación de la cultura propia por la vía de la inclusión de las pautas culturales de socialización primaria. En la mayoría de los casos, sea por las condiciones de pérdida de la lengua indígena, sea porque no se dio una estrategia de implementar una modalidad bilingüe propiamente dicha, en los jardines infantiles más bien se ha tratado de recuperar el léxico u otras formas lingüísticas, antes que llevar adelante una estrategia de rescate de la lengua. Claro está que no es este el caso de las comunidades sociolingüísticas en las cuales la lengua vernácula todavía se emplea socialmente con vigor.

Dicho de otro modo, la atención al reforzamiento de la identidad cultural se ha logrado más bien a través de los contenidos, culturas y estrategias pedagógicas seleccionadas que, como se dijera previamente, buscan acercarse a las formas y

estilos de transmisión de conocimientos, valores, formas de trabajo, etc., de la propia cultura. Un elemento positivo de estas experiencias es contar con el apoyo de las familias y de las comunidades. Sin embargo, al no haber continuidad de la experiencia en los subsiguientes niveles educativos, todos los esfuerzos realizados en el nivel preescolar se diluyen. Los niños que salen de los jardines EIB de la JUNJI pasan, regularmente, a una escuela en castellano.

Otras experiencias de educación con poblaciones indígenas son las escuelas y liceos apoyados por las iglesias, donde el esfuerzo también se ha concentrado en una adecuación curricular que ha permitido la incorporación de la cultura y el arte indígena.

El Ministerio de Educación ha creado un Programa de Educación Intercultural Bilingüe, PEIB, que depende de la División de Educación General. Es de esperar que, con la política general de descentralización a través de la regionalización⁶¹, la EIB pueda desarrollarse en aquellas regiones, provincias y comunas donde hay mayor presencia indígenas.

Un elemento a considerar desde la perspectiva pedagógica es que la mayoría de la población indígena chilena es urbana (aproximadamente un 60%) y, como dije, ha perdido los elementos aglutinadores de la cultura campesina indígena, de modo que es el entorno de la ciudad el espacio en el que ocurre la socialización de niños y jóvenes. Esta condición facilita no sólo la pérdida de la lengua sino también de los referentes vitales de la cultura ancestral. De ahí que los esfuerzos por estudiar la cultura indígena en la escuela requieran enfoques novedosos y, en este sentido, completamente distintos a los de la EIB, que se desarrolla básicamente en contextos rurales en la mayoría de los países.

Es entonces comprensible por qué muchos representantes de pueblos como el mapuche se hayan convertido en ideólogos de una reindianización que no admite otros elementos que los que provengan de la reconstrucción de lo propio. Esta etapa por la cual atraviesa el movimiento étnico chileno parece ser una fase necesaria hasta que se consoliden, desde dentro, las opciones de desarrollo que los movimientos sociales étnicos imaginan para sí.

Lo interesante es que, en las discusiones y lineamientos generales de la EIB, se plantea que, en los casos donde los grupos indígenas han perdido la lengua originaria, se la enseñe como segunda lengua y, obviamente, como primera lengua,

L1, cuando la comunidad la emplee. En cualquier caso, la lengua indígena como objeto de estudio estaría presente a lo largo de la educación básica.

Además de las experiencias escolares, existe una preocupación universitaria por formar recursos humanos para la EIB. Una de las experiencias iniciales a este respecto —1985— ha sido la impulsada por la Universidad Católica de Temuco, que originalmente abrió un programa para alfabetizar en mapudungun para transferir estas habilidades al castellano. El apoyo recibido por el programa hizo que, en 1988, el Ministerio de Educación lo adoptara como una estrategia complementaria para el aprendizaje del castellano. A partir de esta experiencia exitosa el Ministerio delegó en la Universidad la ejecución de un programa que, en 1990, se extendió a nueve establecimientos educativos. En 1993 el Ministerio estableció la enseñanza del mapudungun de 1º a 8º año de educación básica (62).

La Universidad Católica de Temuco inició un programa para educadores mapuches en las lenguas mapudungun y castellano. Hay otras experiencias con la comunidad aimara y con la quechua, aunque el énfasis por la información obtenida más bien tiene que ver con tareas de descripción lingüística (en quechua y en aimara).

Quizá la falta de una tradición académica en lingüística descriptiva o aplicada a las lenguas indígenas nacionales haya tenido que ver con el hecho de que, en general, parecen haber recibido más atención otros aspectos de la EIB chilena: la cultura y el enfoque de una pedagogía activa, que viene de su larga tradición pedagógica. Así, al menos en el nivel universitario, la EIB ha recibido más aportes de la antropología, de la pedagogía y de la psicología, que de la lingüística. Esta realidad pudiera convertirse en cierta ventaja relativa si se piensa que, en otras experiencias latinoamericanas, por primacía de los enfoques lingüísticos, los restantes fueron más descuidados, especialmente en su etapa inicial.

Leyes

La Constitución chilena declara a la educación básica como obligatoria, y garantiza la asignación de fondos para su ejecución, pero no menciona ninguna modalidad especial para la educación indígena. Es por ello que la base legal que auspicia la EIB se encuentra en la Ley Indígena No. 19.253 expedida en 1993 (63), es decir, después del retorno a la democracia.

La ley reconoce a los indígenas, a sus culturas y a sus comunidades (párrafo 1, Principios generales, arts. 1 al 11); reconoce y protege el desarrollo de las tierras indígenas (arts. 12 y 22); el desarrollo indígena a través de la creación de un fondo en los espacios territoriales ya definidos por los mismos organismos del Estado, que se caracterizan por la alta densidad de población indígena (arts. 23 al 27). Se reconoce la participación indígena (arts. 34 al 37).

Así mismo, establece la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, con las respectivas rentas (arts. 38 al 53). Se establecen las normas especiales para los procedimientos judiciales. En las disposiciones particulares de la ley se dice quiénes y en qué Regiones están los beneficiarios de la ley.

Así, mapuches huilliches, en la X Región, a los cuales se les reconoce su cacicazgo y su ámbito territorial (arts. 10 y 111). A los aimaras, en la I Región, atacameños en la II Región y comunidades indígenas del norte. A los quechuas y collas igualmente se les reconocen las tierras individuales, comunales y las tierras patrimoniales de varias comunidades (art. 63). A los rapa-nuí o pascuences se les reconocen sus sistemas de vida y organización histórica, idioma, formas de trabajo y otras manifestaciones culturales (art. 66). La ley protege a los indígenas de los canales australes, a los yámanas, kawashkar o alacalufes y otras etnias del sur o provenientes de ellas (art. 72) y que habitan la XII Región. También se reconocen los derechos de los indígenas urbanos y migrantes (art. 75).

Para cada grupo indígena la ley designa los organismos de desarrollo o las instancias estatales que velen por aspectos específicos de su desarrollo. Así, para los aimaras y atacameños se establece que habrá que proteger sus aguas comunitarias (arts. 64 y 65); para los pascuences se crea la Comisión de Desarrollo de la Isla de Pascua, con funciones de analizar las necesidades de tierras rurales y urbanas, fomentar su riqueza cultural y arqueológica y ejecutar programas para elevar su nivel de vida (art. 67); para todos los indígenas australes se señala que la Corporación tendrá a su cargo coordinar, en relación con ellos, la preparación de planes y programas de desarrollo; establecer zonas de caza y pesca; conservar su lengua e identidad (arts. 73 y 74). Para los indígenas urbanos y migrantes la ley establece que podrán organizarse en Asociaciones de Indígenas Urbanos y Migrantes y que, a través de los ministerios, municipios e instancias gubernamentales, se llevarán a cabo planes y programas de desarrollo en pro de su bienestar (arts. 76 y 77).

En materia de cultura y educación la Ley explícitamente declara el reconocimiento, respeto y protección de las culturas indígenas (art. 28), su patrimonio histórico (arts. 29 y 30). La ley considera la educación intercultural bilingüe como modalidad educativa para los niños que habitan en regiones con alta densidad indígena, previendo incluso la concesión de becas a indígenas (art. 33).

La Corporación, en las áreas de alta densidad indígena y en coordinación con los servicios u organismos del Estado que correspondan, desarrollará un sistema de EIB a fin de preparar a los educandos indígenas para desenvolverse en forma adecuada tanto en su sociedad de origen como en la sociedad global. A tal efecto podrá financiar o convenir, con los gobiernos regionales, municipales u organismos privados, programas permanentes o experimentales (art. 32).

Justamente, a partir de la expedición de esta ley el Movimiento Indígena logró articular muchas de sus demandas con la CONADI, instancia gubernamental con presencia indígena creada para viabilizar aspectos distintos de esta misma ley. Se logró la organización de la Unidad de Educación y Cultura frente a las demandas indígenas, instancia no prevista en la ley, pero que ha permitido llevar adelante nuevas experiencias de EIB, aunque de cobertura muy limitada. En 1996 la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, y el Ministerio de Educación, establecieron un Convenio mediante el cual se dio inicio a la institucionalización de la EIB a través de tres acciones: la creación de un Programa de EIB, la experimentación de la EIB en diversas regiones durante tres años, y el apoyo financiero a experiencias de EIB en marcha en las distintas Regiones.

Dado que la ley indígena prevé en las Regiones diferentes formas y planes de desarrollo y no solamente el desarrollo educativo, esto ha permitido que, a través de la CONADI pero también fuera de ella, los indígenas planteen nociones más complementarias de desarrollo, lo que hace que la educación sea un componente más de los mismos planes de desarrollo, asegurando así la convergencia de fondos para un proceso más integral del cambio.

El gobierno chileno, a través del Ministerio de Planificación y de Cooperación y del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, empezó a preparar en 1997 un plan trienal de desarrollo indígena en las áreas de salud, tierras, proyectos productivos y educación.

De modo independiente, ONG's chilenas, asesores chilenos no indígenas ligados al mundo universitario o a las organizaciones, están asesorando al movimiento indígena en estos temas. Lo más importante es que el propio movimiento, con un liderazgo mapuche, está debatiendo cuestiones de su autodesarrollo.

En el debate indígena todavía no se ha llegado a acuerdos estratégicos generales por diversas razones. Entre las más importantes me parece que se debe destacar la necesidad de construir consensos indígenas más amplios y superar las visiones idiosincráticas de la cuestión étnica (es decir, las visiones de las distintas etnias y de los grupos dentro de las etnias) para así superar la visión de la cuestión indígena articulada exclusivamente a las Regiones, hecho que deviene del proceso de regionalización ya mencionado y de la propia Ley Indígena. La estrategia serviría para consolidar una visión y una propuesta indígena nacional. De otro lado, los niveles de organización étnica son desiguales y se precisaría fortalecer las organizaciones locales y buscar una plataforma interétnica indígena frente a la sociedad nacional, base de las posibilidades de una negociación más integral en un ámbito de apertura democrática marcado no sólo por la Ley Indígena sino por diversos procesos democráticos de participación social.

La reforma educativa

La Ley Orgánica Constitucional, de marzo de 1990, instrumentó la readecuación curricular prevista en la reforma educativa a través del Decreto 40 de 1996. En este Decreto el sistema educativo reconoce por primera vez las lenguas y culturas indígenas chilenas como lenguas de educación en una perspectiva de mantenimiento antes que de transición, se da la posibilidad de organizar el currículo desde las perspectivas culturales y sociales propias, y se facilita la participación de la comunidad. Así mismo, se dan facilidades para que cada establecimiento educativo elabore planes y programas y su propio Proyecto Educativo Institucional, PEI, el cual no sólo tiene que ver con aspectos de currículo y de gestión sino de relación con la comunidad⁶⁴.

Los fundamentos de la misma reforma educativa facilitan y dinamizan las adecuaciones curriculares necesarias para la EIB chilena dado que postulan:

- Igualdad de oportunidades y mejoramiento de la calidad de la educación.

- Educación para todos y como tarea de todos.
- Redefinición del papel de los educadores.
- Descentralización educativa.

Por otro lado, las ideas pedagógicas fundamentales de la reforma se centran en las siguientes necesidades:

- Contextualizar los aprendizajes a partir de la realidad y conocimientos del niño (conocimientos, valores, formas de ser, etc.) aprendidos en su entorno cultural.
- Convertir al niño en sujeto activo que aprende a investigar y a encontrar respuestas.
- Crear la capacidad de aprender a aprender.
- Descentralizar el proceso educativo, facilitando la participación de la comunidad educativa.

La reforma ha centrado un significativo esfuerzo financiero en el perfeccionamiento docente, no tanto a través de cursos de capacitación como de pasantías de trabajo en espacios e instituciones educativas de dentro y de fuera del país. Igualmente, se está apoyando a las universidades en materia de investigación educativa. Es de esperar que buena parte de estos esfuerzos se orienten a la EIB no sólo porque es necesario ampliar la cobertura educativa, sino porque se hace necesario conciliar estos ideales pedagógicos generales con los de la educación indígena y, sobre todo, con las aspiraciones indígenas de desarrollo. Sin duda un esfuerzo que habrá de hacer la reforma educativa en materia de EIB es partir de toda la experiencia pedagógica previa y hacer una aportación al desarrollo curricular del Programa de EIB, particularmente en la formación de los recursos humanos indígenas de todas sus etnias.

6. Honduras

El contexto

Las etnias indígenas y autóctonas de Honduras constituyen una minoría respecto al total nacional. Resulta siempre problemático inferir el porcentaje de población indígena de Honduras respecto a su total nacional, de aproximadamente 4,5 millones de habitantes, y esto no sólo por los problemas estadísticos sino por las distintas lecturas respecto a la etnicidad. Así, por ejemplo, los lencas que alcanzan unos 80.000, normalmente no son considerados como indígenas sino como campesinos, aunque en efecto sean las dos cosas.

Es de destacar que después de los 90 se inicia un proceso más o menos generalizado de organización y articulación étnica en torno a cuestiones ecológicas, o de defensa de la cultura, el arte, la lengua y la educación. También en la primera mitad de los 90, y en el marco del retorno a la democracia, las instancias estatales crean mecanismos de apertura hacia la cuestión étnica y hacia la educación indígena en general, que, como veremos, se ha institucionalizado como educación bilingüe intercultural.

Los grupos indígenas, autodenominados «etnias autóctonas», son los pech, tawahkas, tolupanes, lencas y chortíes. Los garífunas, de origen indígena y negro, se encuentran en las principales ciudades y comunidades rurales de la Costa Atlántica, en las Islas de la Bahía y en la capital y zonas aledañas y, por fin, están los propios isleños de Islas de la Bahía. Los campesinos lencas perdieron su lengua hace mucho tiempo, y la lengua chortí está prácticamente extinguida⁶⁵. Los miskitos, en la Costa Atlántica, conservan su lengua de modo vigoroso, aunque al parecer ocuparon el territorio de la actual república de Honduras en el siglo XVI. Por razones coloniales los isleños hablan un criollo de base inglesa y, las personas escolarizadas, un inglés estándar con patrones del inglés de Inglaterra. La lengua garífuna es el resultado de sucesivas superposiciones de lenguas: las lenguas africanas, las lenguas indígenas de base, aparentemente derivadas del tronco chibcha, y el español.

Experiencias

La EBI se viene desarrollando, desde la década del 90, por iniciativa de las organizaciones o grupos indígenas⁶⁶. Una excepción en este corte temporal son los miskitos, quienes inician algunas actividades en la década anterior, en el marco de las experiencias sandinistas y anti sandinistas de usos de la lengua y la cultura para la comunicación radial y la alfabetización de niños y de adultos. Originalmente, antes que

el Estado fueron las iglesias, especialmente la morava y la evangélica, las que mostraron mayor interés por la cuestión educativa indígena.

A partir de 1992 la ONG Miskito Moskitia Pawisa, MOPAWI, con sede en Puerto Lempira, inició procesos de capacitación para maestros miskitos de preprimaria y de primer grado. Se elaboró la cartilla de primer grado y se establecieron las estrategias para elaborar los textos subsiguientes, en cooperación con el equipo técnico nicaragüense de Puerto Cabezas. Se iniciaron procesos de discusión y capacitación conjunta relativa a cuestiones como la unidad de la escritura (principalmente los problemas de la cantidad vocálica y la nasalización), las estrategias de la lectoescritura, la organización pedagógica de los textos escolares, el diseño de la capacitación a maestros, etc. La experiencia, por la información verbal obtenida, ha seguido avanzando.

Por su parte los garífunas, también en 1992, iniciaron la experiencia de EBI en diez jardines de infantes en comunidades de la Costa Atlántica. Incluyeron aspectos de la cultura garífuna e implementaron el uso de la lengua. Los pech habían iniciado la alfabetización de adultos y la alfabetización infantil, para lo cual desarrollaron una cartilla elemental de lecto-escritura que, por suerte, iniciaba procesos de normalización de la escritura. Con grupos como los tolupanes y tawahkas, la experiencia para dicho año apenas se iniciaba y se contaba con descripciones fonológicas de las lenguas realizadas por el ILV.

El caso de los isleños es más complejo, puesto que tenían que escolarizar a los niños créole hispanohablantes y, además, enseñarles el inglés estándar. Los maestros de las escuelas públicas iniciaron estrategias de enseñanza del inglés local «Bay English», y aseguraron el pasaje al inglés estándar. Así mismo, crearon grupos y momentos especiales para enseñar el castellano. Por su parte, los padres de familia, en coordinación con maestros, organizaron de manera privada escuelas de educación bilingüe que operaban después del horario escolar regular, de modo que los niños iban durante la mañana a la escuela regular y, por la tarde, a la escuela privada EBI, donde se ponía el énfasis en el castellano y en la «corrección» del inglés local.

En 1993 la Universidad Autónoma de Honduras inició un proyecto educativo con el grupo tawahka. En el momento presente la Universidad Pedagógica Nacional, en convenio con CONPAH, está interesada en un programa de formación docente

para maestros bilingües, ofrece becas a estudiantes y ha decidido emprender una serie de investigaciones linguo-culturales.

La organización indígena

Uno de los aspectos más interesantes en el caso hondureño es el aporte indígena en la reflexión nacional sobre la cuestión étnica en general, y la gestión de la EBI en particular.

La organización que aglutina a las etnias autóctonas es la Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras, CONPAH, que tiene otra cara: la ONG denominada Consejo Asesor Hondureño para el Desarrollo de las Etnias Autóctonas, CAHDEA. Tanto CONPAH como CAHDEA han logrado incluir a la Organización Nacional Indígena Lenca de Honduras, ONILH, a la Federación Indígena Tawahka de Honduras, FITH, a la Federación de Tribus Indígenas Pech de Honduras, PETRIPH, a la Moskitia Aslatakanka Unidad de la Moskitia, MASTA, a la Organización Fraternal Negra de Honduras, OFRANEH, a los tolupanes o xicaques, representados en la Federación de Tribus Xicaques de Honduras, FETRIXIH.

Los isleños créoles, por su parte, se han organizado, a partir de 1993, en la Asociación de Nativos Profesionales y Trabajadores Isleños, NABIPLA. Por otro lado, para la cuestión educativa los miskitos tienen la ya mencionada organización Moskitia Pawisa, Desarrollo de la Moskitia, MOPAWI. Adicionalmente está la organización Proyecto Bilingüe Moskitia Hondureña y la organización denominada Asociación Asang Launa, AASLA, de los tawahka.

El marco legal

La República de Honduras inició en los 90 un proceso de modernización y de descentralización con repercusiones en la educación, teniendo como horizonte lograr la calidad y la equidad educativas a través de los principios de la «escuela morazánica», en honor a la figura del héroe independentista Francisco Morazán.

En 1993, y en materia de EBI, la CONPAH y el Ministerio de Educación establecieron un convenio de cooperación, refrendado en 1994 por el nuevo gobierno liberal a través de un Acuerdo Presidencial, en el que las etnias representadas por CONPAH y el gobierno nacional decidieron impulsar la educación bilingüe intercultural.

El 3 de agosto de 1994 fue creado el Programa Nacional de Educación para las Etnias Autóctonas y Afroantillanas de Honduras, PRONEEAAH, mediante Acuerdo No. 0719 EP-SEP. El PRONEEAAH se constituyó como órgano coordinador de la EBI mediante Decreto Legislativo N° 93-97 de julio de 1997.

Desde el Primer seminario nacional de EBI se concibió la modalidad EBI como la oferta educativa para la población bilingüe y la educación intercultural para todos, de manera que el reconocimiento y el respeto al carácter pluricultural de Honduras fuese reconocido por el sistema educativo nacional. Muchos grupos étnicos que han perdido su lengua, como es el caso de los lenca, vienen demandando la interculturalidad como rasgo esencial de su propia educación, con énfasis en la identidad lenca que pervive a pesar de la pérdida del idioma materno. Es interesante que en el marco de la readecuación curricular prevista en los procesos de modernización, la Secretaría de Educación haya tomado en cuenta, dentro de los rendimientos básicos, temas sobre las etnias.

Para los responsables de PRONEEAAH la cuestión de la interculturalidad se desprende de la multiculturalidad del país, y se encamina hacia las relaciones de paz y hacia una integración adecuada. Se prevé sensibilizar a la población hondureña en esta materia, así como crear los espacios para el desarrollo de las lenguas indígenas.

Avances y problemas

Parece que entre los principales avances está el de la propia organización indígena y su capacidad de llamar la atención, a escala nacional, sobre temas tan importantes como la ecología, el riesgo de romper el equilibrio del medio ambiente y los derechos lingüísticos y culturales de las etnias.

Por otro lado, consideramos que los avances legales alcanzados respecto a la EBI, aunque recientes, prometen un marco adecuado para el desarrollo de esta modalidad. Sin embargo, como en otros países de la subregión, las políticas de regionalización no dan cuenta de las realidades sociolingüísticas, socioculturales y económicas de las etnias, especialmente en casos como el del pueblo garífuna, que prácticamente habita a lo largo y a lo ancho del país, lo que indica que es preciso ampliar el concepto de EBI, al menos para este pueblo, a las zonas urbanas de mayor concentración garífuna.

Por otro lado, seguramente les tocará a las etnias desarrollar una táctica específica para lograr cambios estratégicos de carácter constitucional, ya que en la Constitución no se reconocen ni los pueblos ni la existencia de sus lenguas, culturas, tradiciones, etc., aunque sí se reconocen como parte del patrimonio cultural, en la ley respectiva, los aportes de las culturas ancestrales de origen maya.

Otro avance es haber desarrollado cartillas básicas en pech, tawahka, tolupan, garífuna, y materiales escolares en miskito, diccionarios en pech, miskito y garífuna, así como haber iniciado procesos de formación de los recursos humanos. Sin embargo y pese a los esfuerzos realizados, todavía está pendiente cómo lograr calidad en la formación de maestros bilingües, habida cuenta que los maestros formados, miskitos y garífunas, lo han hecho en las escuelas normales tradicionales y los otros pueblos ni siquiera han logrado la escolaridad básica, por lo cual, tal como lo viene haciendo la UNAH con la profesionalización de 18 promotores tawahkas, es preciso imaginar nuevos procesos de capacitación, profesionalización y formación.

Una cuestión fundamental es decidir si, como lo exigen las etnias, se pueden poner en marcha procesos de rescate lingüístico, como en el caso de tolupanes y chortíes, peches y tawahkas, y si se rescata o no para fines educativos la cultura ancestral, como en el caso de los lenca castellanzados. Pese a la legalización de la EBI, se precisa todavía formar a los mismos cuadros de PRONEAH y a los mandos medios en todas las etnias. Finalmente, es necesario concentrar los apoyos técnicos y financieros en el desarrollo curricular y en el estudio de tales avances en otros países hermanos, para abreviar el tiempo y economizar esfuerzos y costos.

7. Costa Rica, El Salvador, Panamá, Venezuela y Brasil

Este grupo de países se caracteriza por tener minorías étnicas donde los esfuerzos por reconocer los derechos indígenas es reciente (casi en todos los casos a partir de los 90), y donde las medidas institucionales por desarrollar la educación indígena son de carácter experimental. A diferencia de países como Colombia, Chile y Honduras, donde también hay minorías étnicas, en los países de este grupo los referentes legales son incipientes, y los logros alcanzados obedecen, en buena medida, al interés de organismos no gubernamentales; en el mejor de los casos, al impulso proporcionado por las mismas organizaciones étnicas.

7.1. Costa Rica

El contexto

Las etnias de Costa Rica constituyen una minoría en ese país de 3 millones de habitantes. Según los grupos indígenas, estos constituyen sólo el 1.5% del total nacional y ocupan aproximadamente el 15% del territorio, en 23 áreas indígenas. Hay grupos negros y migrantes cuáqueros, italianos, chinos y judíos.

Existen ocho grupos indígenas, básicamente en las áreas rurales, de los cuales siete son de origen chibcha, por ejemplo los cabécar y los bribri, y uno de origen mesoamericano, los chorotegas.

Experiencias

En los años 70 se fundó la zona indígena de Talamanca, donde se crearon centros educativos que asumieron la modalidad EBI. Los objetivos fueron los de consolidar una educación adecuada a la cultura de Talamanca, destinada a todos los grupos de edad y en el horizonte de reafirmar la identidad étnica.

Desde el inicio se manejó la concepción de que uno de los objetivos de la educación era lograr individuos orgullosos de su identidad y capaces de interactuar con otras culturas. La mayoría de los 34 centros escolares existentes hasta el momento provienen de dicha experiencia.

En 1994 se creó el Departamento de Educación Indígena del Ministerio de Educación Pública. Este Departamento tiene como meta la capacitación y formación docente de las comunidades, la adecuación curricular de los ciclos I y II de la educación regular, la enseñanza de las lenguas maternas, el fortalecimiento de los nexos escuela-comunidad y el desarrollo de relaciones apropiadas hombre-naturaleza.⁽⁶⁷⁾ Los bribris y cabécar planean incluir valores y tradiciones culturales y el restablecimiento de las relaciones con la naturaleza.

Según los personeros del Departamento de Educación Indígena, la cobertura educativa es del 70% de la población indígena pero no se enseña con la modalidad EBI, lo que significa que hay una discrepancia entre cantidad y calidad. Al parecer, la retención escolar en zonas indígenas alcanza al 50% respecto al 95% de nivel nacional. Así mismo, el 75 % de las escuelas en zonas indígenas es unidocente. Hay

un sistema de maestros itinerantes. Se visitan de 4 a 5 escuelas por semana, enseñando la lengua.

Nociones de interculturalidad

La EBI viene poniendo énfasis en la interculturalidad, aunque la posición de los organismos estatales, en general, estipula la existencia de una sola cultura y de una sola lengua, tal como consta en la Constitución. El reconocimiento de la identidad cultural y de las raíces, de la pluriétnicidad, la multiculturalidad y la diversidad cultural en analogía con la biodiversidad costarricense, es una propuesta que se origina en el movimiento étnico. Así mismo, la cultura de paz se concibe como un principio de la EBI.

Los grupos indígenas en su esfuerzo por hacer reconocer sus derechos ante el Estado, han preparado un proyecto de ley para el desarrollo autónomo de los pueblos indígenas (68), que será sometido a la Constituyente, para su posterior aprobación.

Por la importancia que tiene resumo a continuación los contenidos de la referida propuesta de Ley de Autonomía. En primer lugar, se define el marco de desarrollo autónomo y la configuración del Consejo Indígena Nacional (art. 1), los derechos consagrados en el Convenio 169 (aprobado mediante ley No. 7316 de 12 de octubre de 1992), y la propuesta de creación de la Confederación Indígena.

También se proponen los conceptos de desarrollo sostenible, de propiedad y de tenencia de la tierra en territorios indígenas (cap. II); la medicina natural y los servicios de salud (cap. III), la educación pluricultural (cap. IV); la vivienda, los cambios y el medio ambiente en territorio indígena (cap. V); la creación del Fondo de Desarrollo Indígena y su sistema de crédito (cap. VI); la producción en los territorios indígenas de recursos naturales renovables y no renovables (cap. VII); los consejos indígenas, sus funciones y atribuciones (cap. VIII); el derecho consuetudinario indígena, que incluye la creación del Defensor Indígena (cap. IX). Por último, las Disposiciones generales y transitorias, art. 47.

Avances y problemas

Entre los principales logros están los procesos de unificación y normalización de la escritura, la creación de acuñamientos y su difusión. Por otro lado, haber

logrado la institucionalización de la educación indígena para las ocho minorías, lo cual implica el rescate lingüístico y el uso de dos lenguas. La oficialización de la enseñanza en lenguas vernáculas, la defensa del entorno y la aceptación de la comunidad, son otros logros. La formación de la Mesa Indígena ha servido como espacio de debate en el que se está discutiendo la referida propuesta de Ley de Autonomía de los Pueblos Indígenas.

Entre los problemas existentes está la incipiente institucionalidad de la EBI. Otro problema radica en la escasa conciencia nacional sobre su propia diversidad cultural y, a pesar de que se reconoce la cultura de paz, no se fomenta como el convivir armónico de los pueblos que hacen la diversidad cultural. La EBI todavía no es de doble vía, parece remoto que llegue a serlo, y parece más viable la inclusión de contenidos relacionados con la diversidad cultural en la formación básica de todos los costarricenses. Al Departamento de Educación Indígena le falta, según sus voceros, una mejor estructura administrativa y, en cuanto a los servicios técnicos, es necesario capacitar a los docentes y complementar esta capacitación con programas universitarios

7.2. El Salvador

El contexto

Los pueblos indígenas de El Salvador constituyen minorías de origen cultural mesoamericano, parte del mundo maya. De 6 millones de habitantes, la población indígena se estima en un 10%. Las etnias que han sobrevivido hasta el presente son la náhuat, la pipil y la cacaopera. Las lenguas originarias parecen estar en alto riesgo y su población indígena se autoidentifica más bien por otros rasgos culturales. En 1932, en el levantamiento indígena de dicho año, murieron muchos indígenas. Por otro lado, el conflicto armado, que duró doce años, desde inicios de los 80 hasta los 90, colocó a toda la población en estado de alto riesgo.

Experiencias

En El Salvador se han realizado experiencias de rescate de las lenguas vernáculas. De 1988 a 1991 se llevó a cabo un proyecto de investigación del náhuat, con apoyo del Instituto Indigenista Interamericano, III. En las mismas fechas se han producido materiales de enseñanza de la lengua náhuat para los seis grados de la

escuela en los departamentos de Sonsonate y Ahuachapán. Así mismo, se ha iniciado la enseñanza del náhuat en la comunidad indígena de Santo Domingo de Guzmán, en el departamento de Sonsonate. En ese mismo departamento se está enseñando la lengua indígena, a cargo de la Asociación Coordinadora de Comunidades Indígenas de El Salvador y de la Comunidad Lenca de Cacaopera, en el Departamento de Morazán. Sin embargo, puede decirse que las experiencias son todavía incipientes⁶⁹.

En 1995 se creó la Jefatura de Asuntos Indígenas, dependencia de la Dirección Nacional de Promoción y Difusión Cultural, CONCULTURA, que tiene entre sus fines atender asuntos de las culturas indígenas.

Con la firma de los Acuerdos de Paz se definió como una necesidad la reforma educativa, la cual se plantea logros en términos de cobertura y de calidad. En este marco se reconoce a las comunidades indígenas y se han iniciado negociaciones para aplicar la EBI.

La reforma presupone el fomento de valores, la adecuación curricular, la modernización de la gestión educativa y la participación del Ministerio de Educación en la formación de recursos humanos, de acuerdo con las universidades.

Como consecuencia de la guerra interna, en 1980 se cerraron las entidades formadoras de maestros, de las cuales la principal era Ciudad Normal Alberto Masferrer. La formación de maestros se trasladó a los institutos tecnológicos de nivel universitario, sin experiencia en formación docente. Sus planes de formación eran de fin de semana o nocturnos, lo que, al parecer, incidió en el retroceso del servicio de formación. Sólo a fines de los 80 estos planes fueron clausurados y, a partir de 1994-1995 se inició la formación de maestros, de modo que a fines de 1997 salió la primera promoción de nuevos maestros.⁷⁰

La reforma educativa actual, en el espíritu de ampliar la cobertura educativa, ha creado las escuelas EDUCO, en las cuales los maestros son contratados para las Asociaciones de la Comunidad para la Educación, ACE. Este programa cuenta con unas 6.000 secciones y atiende a cerca de 194.000 niños, con 4.194 maestros a escala nacional. Estos maestros, mayormente vinculados a las comunidades, no poseen necesariamente una formación profesional adecuada y, aunque la demanda para los maestros de la modalidad EDUCO, así como para los de la modalidad

tradicional, exigiría un incremento de plazas, las orientaciones del gasto público parecen no ir en esa dirección (71).

De otro lado, la meta de la reforma de lograr un 90% de cobertura hasta el año 2005, pasa necesariamente por reflexionar acerca de la calidad necesaria y estipulada por los mismos lineamientos de la reforma. Si para la mayoría de las escuelas la calidad no pasa por la necesidad de remitirse a la lengua y a la cultura como indicadores de calidad, no es menos cierto que estos sí son necesarios en las áreas indígenas, que precisamente revelan las cifras más deficitarias desde el punto de vista de la cobertura, matrícula, promoción, etc.

La estrategia más adelantada desde una perspectiva lingüística consiste en la recuperación del náhuatl, el fomento de la identidad y la formulación de planes de formación docente. Así mismo, descentralizar la gestión y orientarla a los padres de familia a través del Estado, como ente normador y financiero.

Las nociones de reconocimiento de la diversidad cultural no están presentes en todas las ideas de reforma, y COCULTURA deberá desarrollar este aspecto para el reconocimiento de la multiculturalidad del país.

Problemas y avances

El principal problema es el hecho de que, siendo El Salvador uno de los cinco países que conforman el horizonte cultural maya, y aunque la población indígena está calculada en un 10% del total nacional, la educación bilingüe no constituye una modalidad oficial del sistema, si bien a través de los procesos de reforma se han facilitado las condiciones para llevar a cabo experiencias piloto en seis comunidades indígenas de los departamentos de Sonsonate, La Libertad, La Paz y Morazán. Sin embargo, precisamente en esas zonas hay indicadores negativos en las áreas rurales, donde se presume está la mayor parte de la población indígena. Así, en 1996 la matrícula inicial del sector urbano de Ahuachapán representó un 67.1%, y un 23.9 % el sector rural; un 62.0 % la zona urbana de Sonsonate, y un 24.0 % el área rural; un 72.3% la zona urbana de Morazán, y un 20.9 % la zona rural (72). Ese mismo año, en comparación con el número de niños que ingresó al primer grado, aproximadamente sólo una cuarta parte llegó al sexto grado en el área rural (73)

Según el diagnóstico de participación elaborado por personas e instituciones indígenas sobre la realidad educativa salvadoreña (74), la escuela es inaccesible e irrelevante para los niños indígenas, entre otras cosas por impartirse en el idioma oficial. Según el reciente Estudio sobre necesidades de la Formación de Maestros de Educación Básico 1º y 2º Ciclo (75), la baja eficiencia de la escuela básica no se debe tanto a la falta de maestros como a la calidad de su formación y a la manera en que se organiza su capacitación.

El estudio recomienda pensar en la formación en sí y en la formación de formadores de los futuros docentes. Se señalan como problemas actuales del maestro su fluctuación extrema en zonas rurales alejadas, las difíciles condiciones de trabajo y cómo mejorar su relación con la comunidad. También se anota la falta de prestigio social de la labor del docente.

Se señalan como sugerencias la creación de becas universitarias para continuar con los estudios de docencia, el incentivo de un sobresueldo «por trabajar en áreas rurales y de difícil acceso», como lo estipula la Ley de Carrera Docente en su art. 33. El estudio rescata acertadamente la importancia de formar más maestros (de las proyecciones se infiere que se necesitarán al menos 4.000; sin embargo, no señala la importancia de formar maestros para la EBI).

Es de esperar que, en la medida en que se profundicen los conceptos de calidad educativa, los aspectos relacionados con la educación para los indígenas salvadoreños cobrarán la relevancia que merecen.

7.3. Panamá

El contexto

También en Panamá los pueblos indígenas constituyen minorías, alcanzando el 8.3% de un total nacional aproximado de 2,5 millones de habitantes. El rasgo cultural más sobresaliente es la presencia de otras culturas, a más de las indígenas, debido a las actividades que origina el Canal de Panamá. Existen inmigrantes chinos, árabes, judíos y afroantillanos, que se han insertado en la vida económica y social del país.

Entre los grupos indígenas se encuentran los ngäbe (123.626) y los buglé (3.784) en las regiones montañosas de Chiriquí, Bocas del Toro y Veraguas; los kunas

(47.298), que habitan en la zona de San Blas, en un área del Bayano en la provincia de Panamá. Los emberá (14.659) y los wuanan (2.064) que habitan en las regiones selváticas del Darién, y los teribe (2.194), que viven en las riberas del río Teribe, en la provincia de Bocas del Toro (76).

En los años 70 los grupos indígenas lucharon porque en los centros escolares se usara la lengua vernácula y se entregaran las plazas a maestros de lengua y cultura locales. Su meta era rescatar la identidad y evitar la fuerte corriente de asimilacionismo impulsada por la misma escuela. También se produjeron movimientos de intelectuales que buscaban terminar el convenio con el ILV y la búsqueda de alternativas propias de formación de recursos humanos, preferentemente a cargo de las universidades del país. Todas estas luchas étnicas contribuyeron a que, más adelante, la modalidad bilingüe pasara a formar parte de las ofertas educativas del Ministerio de Educación.

Experiencias

Debido en parte a las luchas étnicas y en parte gracias a los espacios jurídicos abiertos en la Constitución, en 1975 el Ministerio de Educación creó el Programa para el Desarrollo de la Educación Bilingüe entre los grupos de cultura aborígen de Panamá, y estableció los principios, objetivos, características y actividades de la EB en el país.

Leyes

La Constitución Política de la República de Panamá (77) garantiza la no discriminación por razones de «raza» (título II, Derechos y deberes individuales y sociales, cap. I, Garantías fundamentales, art. 19).

Si bien se reconoce al español como idioma oficial y se declara que el Estado velará por su defensa, difusión y pureza (título II, Derechos y deberes individuales y sociales, cap. IV, Cultura nacional, art. 78), también se reconoce el uso de las lenguas aborígenes para la educación:

Las lenguas aborígenes serán objeto de especial estudio, conservación y divulgación y el Estado promoverá programas de alfabetización bilingüe en las

comunidades indígenas (título II, Derechos y deberes individuales y sociales, cap. IV, Cultura nacional, art. 84).

Así mismo, desde el texto constitucional de 1974, que permanece en la Constitución actual, se reconoce la identidad étnica:

El Estado reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales, realizará programas tendientes a desarrollar los valores materiales, sociales y espirituales propios de cada una de sus culturas y creará una institución para el estudio, conservación, divulgación de las mismas y de sus lenguas, así como para la promoción del desarrollo integral de dichos grupos humanos. (título II, Derechos y deberes individuales y sociales, cap. IV, Cultura nacional, art.86).

Por otra parte, en la Constitución se señala que:

El Estado desarrollará programas de educación y promoción para los grupos indígenas ya que poseen patrones culturales propios, a fin de lograr su participación activa en la función ciudadana (título II, Derechos y deberes individuales y sociales, cap. IV, Cultura nacional, art.104).

La Ley 34 del 6 de julio de 1995, aprobada por la Asamblea Legislativa, actualiza las normas del sistema educativo e incorpora 8 artículos sobre la EIB. Con este fundamento legal se creó la Unidad de Coordinación Técnica para la ejecución de programas de EBI.

La educación de las comunidades aborígenes en el marco de la modernización

Las designaciones de esta modalidad educativa han pasado por educación bilingüe, EB, y educación bilingüe intercultural, EBI, alternando con educación intercultural bilingüe, EIB. La educación de las comunidades indígenas parte del reconocimiento de la diversidad cultural y del derecho de las comunidades indígenas de preservar y desarrollar su identidad y patrimonio cultural. Así mismo, del reconocimiento de que la educación se da entre iguales. Se busca la tolerancia y el respeto a la diversidad y a la multiculturalidad. Interculturalidad y multiculturalidad son conceptos y procesos en construcción; sin embargo, la interculturalidad apunta a las posibilidades de una convivencia entre todos y para todos buscando la equidad, ya que se aspira a una sociedad intercultural.

En el marco de los procesos de modernización se está elaborando una Estrategia Decenal de Modernización de la educación panameña 1997-2006, de la cual formará parte la EIB.

Las características que se quieren desarrollar⁷⁸ son las siguientes:

- Institucionalizar esta modalidad en uno de los niveles del sistema.
- Realizar los ajustes curriculares relativos a las características lingüísticas y culturales de los grupos.
- En el nivel parvulario y en los dos primeros años se enseñará en la L1. El castellano se enseñará con metodología de segunda lengua.
- En los primeros nueve años de escuela se enseñará mediante el idioma materno de la comunidad y también se empleará el castellano.
- En los tres últimos años se enseñará en español y se continuará con el estudio de la lengua y la cultura vernáculas.

Avances y problemas

Entre los principales avances está la existencia de una base legal que permite la institucionalización de la EIB. También se cuenta con la ventaja de que la población panameña se está sensibilizando acerca de la cuestión indígena desde hace más de veinte años, y que los propios indígenas están interesados en impulsar su educación. También se cuenta con algunas experiencias y existe la voluntad política de impulsar esta modalidad educativa.

Las dificultades, como en casos anteriores, son la falta de personal especializado y la escasa sistematización de las propias experiencias. Así mismo, hacen falta investigaciones de base e investigaciones aplicadas a la educación. Ojalá estas tareas puedan hacerse conjuntamente con las organizaciones étnicas y educativas colombianas, especialmente para las acciones educativas destinadas a los kuna y a los emberá. Un esfuerzo especial en este sentido permitiría aprovechar a los panameños los insumos de las descripciones lingüísticas de estas dos lenguas (79).

De uno y otro lado deberán llegar a acuerdos sobre la unidad de la escritura y su desarrollo, sobre modelos y procesos de capacitación y otros esfuerzos afines. Es de desear que el Estado panameño asigne mayores recursos financieros y, por último, que las universidades apoyen, a través de programas específicos de formación humana, los esfuerzos de los pueblos indígenas por desarrollar su propia educación.

7.4. Venezuela

El contexto

En Venezuela los pueblos indígenas equivalen al 1% de una población de 22 millones. La diversidad cultural es, sin embargo, enorme. Muchos grupos indígenas viven en territorios ancestrales que corresponden a dos Estados, como es el caso de los yanomami, que están allí y en Brasil.

Experiencias

Hace más de veinte años que se iniciaron valiosas experiencias de descripción etnográfica y lingüística, con impulso de la Universidad Central de Venezuela, pero, lamentablemente, esos esfuerzos no han sido aprovechados en toda su magnitud para desarrollar esta modalidad educativa. Es cierto que existe un importante acervo de literatura oral, muy bien editado, así diccionarios y gramáticas de algunas lenguas, e incluso cartillas educativas para adultos y para niños. Sin embargo, la preocupación actual por las etnias de Venezuela proviene principalmente de las iglesias católica y evangélica y de ONG's nacionales o internacionales.

La educación bilingüe intercultural pública fue institucionalizada en 1979. Los funcionarios del Ministerio establecen su implantación entre 1979 y 1983 y sostienen que, a pesar de los recursos financieros existentes, los logros no fueron suficientes, principalmente por falta de recursos humanos, por poca experiencia en el desarrollo y aplicación de esta modalidad, por la falta de estudios de base y, se puede inferir, por los encontrados intereses de los actores privados que intervinieron en estos procesos (por ej. interés de algunos misioneros por educar sólo para evangelizar, etc.) (80).

Actualmente el Ministerio de Educación, a través de la Dirección de Asuntos Indígenas, lleva a cabo el Proyecto de Relanzamiento y Optimización del Régimen de Educación Intercultural Bilingüe, PROREIB, el cual prevé el desarrollo de sus acciones

con la participación indígena. Esta Dirección convocó (1983) a un amplio espectro de antropólogos, lingüistas, misioneros, pedagogos, líderes indígenas, etc., para diseñar el Relanzamiento de la Educación Intercultural Bilingüe, REIB. Los resultados de esta consulta fueron: el acopio de descripciones fonológicas, los lineamientos de la REIB, la existencia de materiales de lectura de 8 de los 9 grupos sociolingüísticos seleccionados, los alfabetos experimentales de dichas lenguas, y los programas de primer grado. La Fundación La Salle de Ciencias Naturales fue contratada para la elaboración de manuales sobre las culturas indígenas. A partir de 1983 se inició el segundo grado, con la perspectiva de tener una escuela completa de seis grados.

Leyes

La Constitución de la República de Venezuela⁸¹ establece la denegación de la discriminación racial (título III, De los deberes, derechos y garantías, cap. III, Derechos individuales, art. 61) y establece un régimen de excepción para la protección estatal a las comunidades indígenas:

El Estado propenderá a mejorar las condiciones de vida de la población campesina.

La ley establecerá el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades de indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la Nación. (título III, De los deberes, derechos y garantías, cap. IV, Derechos sociales, art.77).

En septiembre de 1979 se aprobó el Decreto Presidencial No. 283, que creaba el régimen de EIB, con el objeto de adaptar la educación a las características socioculturales de los grupos étnicos particulares, pero teniendo en consideración los elementos de la cultura nacional.

Venezuela expidió una Ley Aprobatoria de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, instrumento que, como es sabido, reconoce derechos a los pueblos indígenas.

En el marco de la actual reestructuración del Ministerio de Educación está previsto, como se acaba de ver, el desarrollo de la modalidad de EIB, que entre otras acciones tiene como metas la actualización curricular, el estímulo al desarrollo de materiales educativos, los procesos de capacitación a los docentes indígenas, el

apoyo a las comunidades indígenas en la ejecución de proyectos de revitalización lingüística y cultural y, algo que casi nunca forma parte de los planes de trabajo, la creación de mecanismos de guía permanente de la REIB.

Las nociones de interculturalidad

Como se ha visto, la modalidad se denomina intercultural bilingüe, EIB. La interculturalidad se asume como un diálogo entre las minorías étnicas y el resto de la sociedad, reconociendo el hecho de que las primeras han sido desplazadas y no han tenido la oportunidad de ejercer todos sus derechos. La interculturalidad debe trabajarse en las regiones indígenas como modalidad y como enfoque. La multiculturalidad implica la presencia cultural, pero, en este análisis, no indica necesariamente interculturalidad; de ahí que la interculturalidad debe ser una propuesta de adaptación y un objeto de investigación.

Avances, problemas, posibles opciones

Como hemos visto, existen experiencias, algunas investigaciones de base, participación indígena, materiales educativos y, oficialmente, la voluntad de ejecutar la REIB. Otra ventaja es la de concebir esta modalidad con un enfoque de la educación básica, al menos con una escuela de seis grados. Sin embargo, como en otros países, la falta de recursos humanos formados reaparece también en el caso venezolano. Algunas de las etnias venezolanas están también en Colombia y en Brasil, por lo que sería deseable la cooperación bilateral en esta materia (por ejemplo, la ampliación y formalización de contactos interuniversitarios entre las universidades brasileñas interesadas en el tema, v. gr., la Universidad de São Paulo), el postgrado de Etnoeducación de la Universidad de los Andes de Colombia y la propia Universidad Central de Venezuela.

Evidentemente la Orinoquia y la Amazonía son dos áreas históricas, socioculturales y lingüísticas que tienen bases comunes o similares y la mayor complejidad y diversidad, con el agravante de que casi todos los pueblos indígenas que habitan esos espacios son minoritarios y normalmente reciben poca atención del sector público.

Los esfuerzos técnicos y financieros pueden ser muy altos para realizar estudios, investigaciones descriptivas o aplicadas a la educación, diseños curriculares

y otros instrumentos afines; de ahí que constituya una prioridad la organización de estas redes de cooperación profesional, al menos en lo que concierne a los responsables (de los distintos países) de la ejecución de programas educativos en la cuenca amazónica.

7.5. Brasil

El contexto

Brasil, en la cuenca amazónica, es uno de los países con mayor diversidad lingüística y cultural. Desde la colonia temprana el gobierno delegó en distintas órdenes religiosas de la Iglesia católica la tarea catequizadora. Gracias a su intervención contamos hoy en día con valiosa documentación sobre el pasado de los pueblos indígenas que habitaron no sólo el Brasil actual, sino también la cuenca amazónica de lo que hoy es Ecuador y Perú, por ejemplo.

Hasta bien entrado el período colonial las órdenes de mercedarios, franciscanos y, algo más tarde, la de los jesuitas, se ocuparon de lo que podríamos llamar la educación indígena. La bibliografía sobre estos aspectos es muy amplia y aquí solo interesa resumir una cuestión interesante de política lingüística: las misiones, en su afán catequizador, lograron usar lenguas territoriales unificadas aunque la tarea catequizadora se dirigiera a pueblos de otras lenguas, precisamente por la enorme riqueza sociolingüística y cultural existente. Actualmente hay en Brasil unos 200 pueblos indígenas y unas 170 lenguas vernáculas, y todavía, a finales de siglo, la literatura especializada nos sigue informando del «descubrimiento» de nuevos pueblos indígenas, pero también del hecho de que, contrariamente a los estereotipos negativos, la civilización amazónica tiene un horizonte milenario.

Las etnias brasileñas, sin embargo, constituyen minorías. Muchas de las lenguas descritas en el siglo XVI han desaparecido, incluso las del tronco tupí-guaraní, siendo el guaraní una de las que ha sobrevivido. La preocupación por los estudios etnográficos, sociológicos, antropológicos y lingüísticos es de larga data y, en el mundo académico contemporáneo, ésta tiene por lo menos tres décadas. Pese a ello, la educación pública para los indígenas es una preocupación relativamente reciente.

Existen diversas experiencias de educación con poblaciones indígenas que, a menudo, han tomado como punto de partida la alfabetización en portugués, para luego

transferir estas habilidades a la lengua indígena. Desde un punto de vista conceptual, la modalidad impulsada es la de la EBI, pero, como he ilustrado, no siempre se parte de la lengua materna de los educandos.

A lo largo de la historia las etnias amazónicas han visto amenazada su supervivencia desde distintos frentes. Las más cercanas a los centros urbanos o a las áreas de explotación petrolera, maderera, agrícola, etc., se han campesinado, proletarizado o sucumbido progresivamente como pueblos.

Leyes

A escala estatal la política indigenista procuró la tutela de los pueblos indígenas a través del Serviço de Proteção ao Índio, SPI, y después a través de la Fundação Nacional do Índio, FUNAI, creada a través de la Ley 6.001 de 19 de diciembre de 1973. Fue la FUNAI, precisamente, la institución que tuvo la responsabilidad de encargarse de la educación indígena, que luego fue transferida al Ministerio de Educación y Deportes, es decir, a las instancias estatales y municipales de educación a través de la firma de convenios con el órgano de la política indigenista oficial. Esta transición de las escuelas indígenas aparentemente ocurrió sin que existiesen mecanismos adecuados ni una clara distribución de las responsabilidades. Al parecer, todavía es necesario regularizar jurídicamente las escuelas indígenas, en el entendido de que el mejor camino para la prestación de este servicio es recurrir a los maestros indígenas de las mismas comunidades. (82)

En la década de los años 80 el movimiento indígena logró organizarse mejor y recibió el apoyo de la sociedad civil a escala nacional, para lograr el respeto a su identidad y diversidad.

La Constitución Federal (83) de 1988 reconoce los derechos culturales (título VIII, Del orden social, cap. II, De la educación, De la cultura y Del deporte, sección II, De la cultura, art. 215). La aludida Constitución Federal de 1988, la Ley N° 9394 y la Ley de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, LDB, de 20 de diciembre de 1966, facilitan el desarrollo y aplicación de la educación indígena.

A mi juicio, los elementos constitucionales más importantes se refieren a los derechos indígenas más globales, sobre todo de aquellos pueblos que viven en sus asentamientos tradicionales. La ley, lamentablemente, no prevé los derechos de los

indígenas migrantes como sí lo hace, por ejemplo, la Ley Indígena de Chile. Veamos a continuación cómo se definen estos derechos:

Se reconoce a los indios su organización social, costumbres, lenguas, creencias, tradiciones y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, correspondiendo a la Unión demarcarlas, protegerlas y hacer que se respeten todos sus bienes (título VIII, Del orden social, cap. VIII, De los indios, art. 231).

Así pues, son tierras indígenas las de ocupación tradicional e indispensables para su reproducción:

Son tierras tradicionalmente ocupadas por los indios las habitadas por ellos con carácter permanente, las utilizadas para sus actividades productivas, las imprescindibles para la preservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar y las necesarias para su reproducción física y cultural, según sus usos, costumbres y tradiciones (art. 231, núm. 1º)

Así se asegura el usufructo permanente de las tierras (título VIII, Del orden social, cap. VIII, De los indios, art. 231, num. 2º), el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, limitando la búsqueda de minerales a la autorizada por el Congreso (art. 231, num. 3º), declarándolas inalienables (art. 231, num. 4º), prohibiendo el traslado de grupos indígenas de sus tierras, excepto en situaciones de catástrofe (art. 231, num 5º), prohibiendo o haciendo nula la ocupación, dominio o posesión de estas tierras, su explotación (título VIII, Del orden social, cap. VIII, De los indios, art. 231, num. 6º) y, finalmente, reconociendo que

Los indios, sus comunidades y organizaciones son partes legítimas para actuar en juicio en defensa de sus derechos e intereses interviniendo el ministerio público en todos los actos del proceso (título VIII, Del orden social, cap. VIII, De los indios, art. 232).

En educación, la Constitución garantiza:

La enseñanza fundamental regular será impartida en lengua portuguesa y se asegurará también, a las comunidades indígenas, el uso de sus lenguas maternas y métodos propios de aprendizaje (título VIII, Del orden social, cap. III, De la educación, De la cultura y Del deporte, sección I, De la educación, art. 210, num. 2º).

Políticas y conceptos de la educación indígena

Hay una política pública que se centra en la preocupación de desarrollar currículos específicos, con participación indígena, haciendo uso de metodologías diferenciadas porque toman en cuenta las formas de aprendizaje de cada pueblo. Además, se centra en la formación de maestros indígenas, así como en la elaboración de material pedagógico⁸⁴. Actualmente se están elaborando referentes curriculares teniendo en consideración los diferentes contextos. El Decreto Presidencial No. 26/91 establece la coordinación de las acciones de educación indígena en una política de EBI, con base en los ya mencionados derechos de los indígenas establecidos en la Constitución de 1988.

Entre las directrices para la Política Nacional de Educación Escolar Indígena se encuentran las siguientes:

- La educación escolar indígena debe ser específica y diferenciada.
- La educación escolar indígena debe ser intercultural.
- Los pueblos indígenas tienen el derecho de utilizar sus lenguas maternas en los procesos educativos escolares.
- El proceso educativo escolar es un proceso colectivo de construcción del conocimiento, involucrando a alumnos, profesores y comunidad.
- El currículo no debe ser sólo un conjunto de materias, [...] es un conjunto de materias, pero, además, todo aquello que rodea la vida del niño, dentro y fuera del aula, y que contextúa su desarrollo.⁸⁵

El Ministerio de Educación y Deportes establece que, a través de la Dirección Nacional de Educación Indígena, se trabaje con cuatro principios establecidos en el documento sobre las metas de la educación indígena⁸⁶, que son:

- Respeto a la diferencia.
- Interculturalidad.

- La lengua materna se usa en la escuela.

- La educación es proceso educativo escolar de la producción de conocimientos.

El Ministerio de Educación y Deportes, dentro de la perspectiva de la descentralización, establece los siguientes proyectos y acciones (87):

Programa de financiamiento a proyectos de capacitación de profesores, que debe ser realizado por las Secretarías de Educación de los estados o por los Núcleos de Educación Escolar Indígena.

Programas dirigidos a ONG's que trabajan en áreas indígenas.

Producción de material didáctico y de divulgación.

Para la producción de material didáctico se enfatiza la edición de materiales elaborados por los maestros indígenas en los procesos de capacitación. En cuanto a los materiales de divulgación de la temática indígena dirigidos a la sociedad en general, se busca producir videos informativos.

Estrategias

Para llevar adelante la política de educación indígena, en Brasil —como en México—, la vía es el federalismo. El Ministerio de Educación delega en las Federaciones de la Unión la formación de profesionales para la educación indígena, la publicación de material didáctico, la divulgación de la temática indígena, la capacitación de maestros y todas las acciones escolares.

Avances y problemas

Los principales avances consisten en haber logrado el reconocimiento de los derechos indígenas, entre ellos el de su educación. Existen experiencias educativas, existen diseños curriculares básicos, materiales educativos validados y elaborados con mucho esmero. Legalmente, existen leyes y normas que amparan la educación indígena.

Sin embargo, si bien existen las mencionadas normas legales para la educación indígena, la oferta misma está mayormente en manos de entidades privadas, ONG's, misiones religiosas, etc. Por otro lado, los recursos humanos están básicamente en las universidades y no hay programas de mediano y largo plazo que se preocupen por dar una formación consistente a los propios indígenas. Del lado indígena, tampoco hay la suficiente interrelación para comparar experiencias, criterios, etc., en buena medida por la inmensidad del territorio, pero sobre todo debido a la falta de un movimiento étnico articulador de los distintos intereses indígenas. Tampoco a nivel académico se da la suficiente interacción.

Siendo el Brasil el país de mayor diversidad cultural y lingüística, especialmente en el ámbito de la cuenca amazónica, habría que examinar si es viable o no el desarrollo de un programa nacional amazónico para la formación de los recursos humanos, como lo han hecho países como Perú, a través de su programa universitario de Iquitos, o como se han organizado procesos de educación y capacitación para las lenguas amazónicas en Ecuador, a través de la CONAIE.

Algunos académicos y las propias organizaciones indígenas, que para algunos efectos hacen como de contraparte de las instancias gubernamentales de los países que integran el Pacto Amazónico, vienen discutiendo la posibilidad de organizar un programa universitario regional (en el sentido de la cuenca) para atender esta necesidad de formación de los recursos humanos. Los propios gobiernos del Pacto tienen en alguna medida este mismo interés, pero hasta el momento no hay un proyecto concreto.

De hecho ya existe una red universitaria, cuya sede está en Brasil, y que precisamente coordina investigaciones, estudios, etc., con universidades de los países del Pacto Amazónico en diferentes materias y problemas atinentes a la realidad amazónica pero, lamentablemente, no hay una línea de trabajo sobre EIB, y algunas de las instancias universitarias involucradas no poseen necesariamente la experiencia profesional en este campo.

8. El caso de Paraguay

El contexto

El caso de Paraguay es similar, en muchos sentidos, a los de México, Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú, porque al menos en términos de bilingüismo social éste concierne a sus mayorías: un 90% de la población habla guaraní, y tanto el guaraní como el castellano son lenguas oficiales. Sin embargo, también hay muchas diferencias. La más paradójica consiste en el hecho de que, siendo el guaraní una lengua de uso nacional, también se encuentra en una situación de diglosia. En Paraguay existen cinco familias lingüísticas: tupí-guaraní, zamuco, mataco mataguayo, guaicuru y maskoi, que están distribuidas en 17 etnias, que alcanzan a unas 100.000 personas.

Los estudios sobre el guaraní vienen de la tradición colonial jesuítica y son los jesuitas los que, particularmente en las áreas rurales, tienen hasta el presente la conducción de proyectos educativos. Podría decirse que existe una tradición de cinco siglos de escribir el guaraní, y ha sido la Iglesia la responsable de su estandarización (con base en el castellano) y de la difusión de su escritura. Existe, así mismo, una larga tradición etnográfica y abundantes recopilaciones de literatura oral. Más aún: el guaraní ha influido en la literatura escrita en castellano.⁸⁸

La ya mencionada tradición jesuítica sobre los estudios y la escritura del guaraní facilitó nexos con los grupos, organismos, etc, de jesuitas tanto de Brasil como de Bolivia. En el marco de la oficialización de la EIB boliviana en guaraní y castellano, por iniciativa de la Asamblea del Pueblo Guaraní de Bolivia, se establecieron contactos con grupos guaraníes de Brasil, Paraguay y Argentina a fines de los ochenta e inicios de los noventa. La meta de la APG era la de propiciar un encuentro de ideas para el desarrollo de la EIB y, particularmente, para lograr la estandarización del guaraní escrito.

Los resultados de estos esfuerzos han sido desiguales: en el caso de Paraguay y Brasil por la ya mencionada tradición jesuítica y, en el caso de Argentina, por el poco interés estatal y privado sobre la EIB, así como por el todavía endeble esquema organizativo de los guaraníes argentinos. Como quiera que sea, el esfuerzo ha sido valioso y presenta una importante perspectiva de cooperación bilateral.

Experiencias

Si, como vimos, el guaraní es un idioma oficial, eso no ha significado que se use en la educación ni que, en estricto rigor, haya existido educación bilingüe. Dado

que la población es bilingüe y los maestros son también bilingües, han hecho uso del guaraní como mecanismo de refuerzo de la información, de conocimientos, etc., de los comunicados a los alumnos.

Existen experiencias de educación inicial escolar y no escolar y de escuelitas en las comunidades indígenas que venían desarrollando estrategias pedagógicas aun antes de iniciarse los procesos de reforma.

Leyes

La lucha democrática en este país ha dado como resultado enormes avances. Una expresión es la Nueva Constitución de 1992 (89), que reconoce la identidad de los pueblos indígenas y de los grupos étnicos:

De los pueblos indígenas y grupos étnicos

Esta Constitución reconoce la existencia de los pueblos indígenas definidos como grupos de culturas anteriores a la formación y constitución del Estado paraguayo (cap. V, De los pueblos indígenas, art. 62).

De la identidad étnica

Queda reconocido y garantizado el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat. Tienen derecho, asimismo, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interna, siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución. En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena (cap. V, De los pueblos indígenas, art. 63).

También se reconoce la propiedad comunitaria (art. 64), el derecho a la participación (art. 65), la exoneración para prestar servicios sociales, civiles o militares, y otras cargas públicas (art. 67).

Y en cuanto a la asistencia y la educación señala:

De la educación y de la asistencia

El Estado respetará las peculiaridades culturales de los pueblos indígenas, especialmente en lo relativo a la educación formal. Se atenderá, además, a su defensa contra la regresión demográfica, la depredación de su hábitat, la contaminación ambiental, la explotación económica y la alienación cultural (cap. V, De los pueblos indígenas, art. 66)

La Constitución establece igualmente que Paraguay es un país pluricultural y bilingüe, con dos lenguas oficiales:

De los idiomas

El Paraguay es un país pluricultural y bilingüe. Son idiomas oficiales el castellano y el guaraní. La ley establecerá las modalidades de utilización de uno y otro.

Las lenguas indígenas, así como las de otras minorías, forman parte del patrimonio cultural de la Nación (parte II, Del ordenamiento político de la República, título I, De la Nación y del Estado, cap. I, De las declaraciones generales, art. 140).

En materia de uso de la lengua materna en la educación la Constitución señala:

De la enseñanza en lengua materna

La enseñanza en los comienzos del proceso escolar se realizará en la lengua materna oficial del educando. Se instruirá asimismo en el conocimiento y en el empleo de ambos idiomas oficiales de la República.

En el caso de las minorías étnicas, cuya lengua materna no sea el guaraní, se podrá elegir uno de los idiomas oficiales (capítulo VII, De la educación y de la cultura, art.77).

Nociones sobre interculturalidad y bilingüismo en la Reforma Educativa

Las reflexiones sobre interculturalidad son más bien recientes, pero no por ello menos interesantes. Se asume que la interculturalidad apunta al respeto mutuo de los miembros de culturas distintas que coexisten en un mismo territorio. Como se señalara

previamente, la población paraguaya es bilingüe; de ahí que no resulte difícil concebir que el bilingüismo es para todos.

En 1989, partiendo de los mapas de pobreza, se definió la nueva regionalización del país. Entre 1992 y 1997 se establecieron los caminos para la reforma educativa. En este marco se postula la noción de bilingüismo e interculturalidad para todos. En el mismo año de 1992 se estableció el Consejo Asesor de la Reforma Educativa. La reforma ha delineado el currículo de EBI hasta 4º grado, con la aspiración de lograr un bilingüismo coordinado.

En 1996 se elaboró el Plan estratégico para el período 1996-2002, en el cual se señala que se implanta la educación EBI. En 1997 el Ministerio de Educación y Culto se transformó en Ministerio de Educación y Cultura. Se ha formado la Comisión Nacional de Bilingüismo.

Avances y problemas

Uno de los principales avances es que, en el marco de la reforma, se haya optado por una educación que atienda a la equidad y la eficacia, y, en tal marco, que ésta sea bilingüe e intercultural para todos. Es el resultado de una toma de conciencia sobre la interculturalidad y los rasgos ya señalados del bilingüismo diglósico. Un avance importante es la formación de la referida Comisión Nacional de Bilingüismo. Otro logro es el de los desarrollos curriculares y la perspectiva de implantar una escuela EIB completa.

Se consideran un avance los Cursos de Sensibilización y Capacitación Docente realizados por el Ministerio, con metodologías participativas, el apoyo que la Asociación de Servicios de Cooperación Indígena Mennonita, ASCIM, brinda a la educación indígena, y el aporte de proyectos como Fé y Alegría (90).

Sin embargo, como la escuela siempre ha enseñado en castellano, no hay estrategias de formación para la enseñanza del castellano como L2. Aunque el bilingüismo se practica fuera del aula, no se hace en la escuela. Un problema social son las condiciones de pobreza del medio rural y la persistencia de malas condiciones de salud y nutrición en las comunidades y, por tanto, en las escuelas indígenas.

Las autoridades educativas señalan la existencia de una alta deserción escolar, y la falta de materiales didácticos adecuados. La actual formación de maestros no está encaminada a la docencia bilingüe e intercultural.

La reforma educativa actual abre espacios interesantes de discusión, de diálogo y de apertura a los avances de esta modalidad educativa en Latinoamérica. Es de esperar que los logros alcanzados hasta aquí se profundicen en un marco como el actual, de mayor apertura y participación democrática.

9. A manera de conclusión general

Los avances normativos y jurídicos, en la mayoría de los casos, son resultado del desarrollo social y de las formas de convivencia democrática. Muchos de los cambios jurídicos en nuestros países han sido fruto de las demandas y de las iniciativas de los movimientos étnicos y de la movilización de la sociedad civil en general. También la sociedad política latinoamericana parece haber asumido importantes retos. Sin embargo, no siempre los desarrollos conceptuales, jurídicos, técnicos y otros tienen una correspondencia exacta con la realidad. Son más bien una especie de referente al que es preciso llegar para lograr las metas de calidad, eficiencia, equidad, democracia y reconocimiento de la diversidad, principios que parecen inspirar a los movimientos de reforma educativa en América Latina.

Ninguno de estos logros será posible sin la conducción y participación de los pueblos indígenas y sin solucionar, al mismo tiempo, uno de los déficits que resulta ser una constante: la formación de recursos humanos indígenas para la educación indígena. Sin mejorar sustancialmente los medios de trabajo y la calidad de vida del propio maestro, estas metas no se pueden alcanzar. Una mayor inversión en la educación indígena y la convergencia de aportes financieros para lograr la calidad de vida de los pueblos indígenas y el afianzamiento de la paz, son elementos que forman parte del horizonte democrático ante la entrada del próximo siglo.

Notas

(1) Las ideas centrales de este texto fueron expuestas verbalmente en las I Jornadas Iberoamericanas de Educación Intercultural Bilingüe para cuadros superiores de los Sistemas Educativos, evento auspiciado por la Organización de Estados Iberoamericanos, OEI, en Santafé de Bogotá, del 27 al 29 de octubre de 1997. Entre

octubre pasado y junio de 1998 tuve la oportunidad de enriquecer la información que poseía con las propias ponencias presentadas por los países a las Jornadas. Así mismo, pude incluir textos jurídicos a los que sólo hice referencia. La intención pedagógica que me ha guiado ha sido la de ofrecer una comparación de los fundamentos legales, de los conceptos teóricos, políticos y culturales que subyacen en la formulación y ejecución de la modalidad de educación bilingüe intercultural.

(2) Quizá los ejemplos de Ecuador y Chile nos muestren, del lado oficial, una visión más orgánica de su respuesta a la problemática indígena. En el primer caso, a través de un conjunto de leyes, como la de Educación y Cultura, la de Comunas, la de Aguas, la de Reforma Agraria, etc. En el segundo, a través de la Ley Indígena, que, a partir de la regionalización, se propone el desarrollo de cada etnia en particular, en atención a un conjunto de disposiciones que afectan tanto a la base productiva como a la prestación de servicios sociales.

(3) Las distintas formas de representación indígena negociadas en los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena de San Andrés, Sacamchén, Chiapas. Estos Acuerdos son el resultado de la Mesa de Diálogo entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN, y el Gobierno Federal, y fueron firmados el 16 de febrero de 1996. Sin embargo, hasta el momento de escribir este estudio no han sido ratificados ni por el Congreso de la República ni por el Congreso del Estado de Chiapas.

En el presente año 1998 la prensa internacional ha informado sobre el intento de los indígenas chiapanecos de organizar su propio concejo municipal. Tal propuesta fue objeto de la más explícita oposición del ejecutivo. Más allá del éxito o del fracaso de la medida, lo interesante es constatar tanto la recuperación de las formas organizativas tradicionales como su rebasamiento, al querer reorganizar instancias como el municipio, que, desde la perspectiva étnica, facilitaría la participación social, el acceso a recursos financieros, tecnológicos, etc. de las comunidades indígenas.

(4) La reproducción cultural tiene como requisito la existencia de una base material, es decir, el territorio ancestral. Esta lucha por el territorio ha sido impulsada en las áreas de foresta tropical tanto de la Amazonía como de las laderas de los Andes occidentales. Dado que la estructura de la tenencia de la tierra ha sufrido transformaciones profundas, tanto en la Sierra como en la Costa, la lucha de los años 70 y 80 fue por la reforma agraria. Las pocas posibilidades de seguir adelante con las

causales de la ley de reforma agraria que en las décadas anteriores permitieron el acceso a la tierra, ha conducido a otras formas de plantear la noción de territorialidad, especialmente aplicadas a la prestación de servicios sociales públicos. Por ejemplo, la educación bilingüe se planifica, organiza y ejecuta en el territorio indígena, lo que garantiza formas de participación, control social, acceso a la gestión, etc.

(5) Este proyecto de ley contiene, en el cap. I, art.1 la definición del marco de desarrollo autónomo y la configuración del Consejo Indígena Nacional. En el art. 2 y sobre la base del Convenio 169 aprobado mediante ley No. 7316 de 12 de octubre de 1992, se propone la creación de la Confederación de Pueblos Indios. También se alude a la Ley Indígena No. 61-72 de 1977.

El cap. II se refiere al desarrollo sostenible, a la propiedad y a la tenencia de la tierra en territorios indígenas.

El cap. III nos remite a la medicina natural y a los servicios de salud.

El cap. IV se refiere a la educación pluricultural.

El cap. V trata de la vivienda, de los cambios y del medio ambiente en territorio indígena.

El cap. VI contiene la propuesta sobre el Fondo de Desarrollo Indígena y su sistema de crédito.

El VII define la producción de recursos naturales renovables y no renovables en los territorios indígenas.

El cap. VII plantea la constitución de los consejos indígenas, sus funciones y atribuciones.

El cap. IX se refiere al derecho consuetudinario indígena; incluye la propuesta de creación del Defensor Indígena.

En el cap. X se establecen las disposiciones generales y transitorias, art. 47. Plantea derogar la ley 5251 de 1973, que crea la Comisión de Asuntos Indígenas para la distribución de los bienes en consejos indígenas.

El art. 48 habla del traspaso de áreas indígenas al Instituto de Desarrollo Agrario.

(6) De ese total 2.581.728, equivalentes al 38,4% está compuesto de niños y niñas entre los 0 y los 14 años de edad.

Ver: SEP, «Situación del enfoque intercultural y de la educación intercultural bilingüe en México», Informe, Susana Justo Garza, Luis Quiñonez Sánchez (autores), ponencia presentada a las I Jornadas Iberoamericanas de Educación Intercultural Bilingüe para cuadros superiores de los Sistemas Educativos, OEI, Santafé de Bogotá, 27-29 de octubre de 1997, p 6.

(7) Estos estados son: Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Puebla, Yucatán, Hidalgo, México, Guerrero y San Luis Potosí. Los pueblos indígenas son los náhuatl, maya, mixteco, zapoteco, hñahñu, tseltal, tsotsil, tontonaco, mazateco, chol y mazahua. Ver: SEP, Situación del enfoque intercultural y de la educación intercultural bilingüe en México, op cit., p 6.

(8) Precisamente en los años 70 y mediados de los 80 tuvieron una significativa repercusión en los países andinos a través de la Misión Andina. En el caso del Ecuador, por ejemplo, esta funcionó hasta mediados de 1975.

(9) En Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Ver: SEP, Situación del enfoque intercultural y de la educación intercultural bilingüe en México, op cit, p 7.

(10) Fundación Rigoberta Menchú Tum/UNESCO Países Bajos (eds.), Diagnóstico de la realidad educativa de Mesoamérica, Guatemala, enero, 1998. Ver cap. 2, p 19-22.

(11) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Primero, Capítulo I, De las garantías individuales. Edición del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. (Esta edición de la Constitución contiene las reformas incorporadas hasta octubre de 1993).

(12) Diversas entrevistas y comentarios expresados por el presidente Zedillo en Gira por Chiapas y televisadas entre marzo y abril de 1998.

(13) En buena medida siguiendo las posturas que al respecto sustentaba el Instituto Lingüístico de Verano, ILV. Esta institución terminó su convenio con el gobierno a inicios de los 80.

(14) SEP, Situación del enfoque intercultural y de la educación intercultural bilingüe en México, op cit., p 4-5.

(15) Ver nota 2 de este mismo trabajo.

(16) Parece ser la situación de Chiapas, donde los maestros recibieron un curso de 5 días, con la estructura piramidal. Ver: Fundación Rigoberta Menchú Tum/UNESCO países Bajos (eds.), Diagnóstico de la realidad educativa de Mesoamérica, op cit, p 21.

(17) SEP, Situación del enfoque intercultural y de la educación intercultural bilingüe en México, op cit., p 4.

(18) Según la investigación realizada por la Fundación Rigoberta Menchú, los datos censales de 1946, 1950 y 1954, revelaban que casi la totalidad de los niños mayas no iba a la escuela. Ver: Fundación Rigoberta Menchú Tum UNESCO, Realidad educativa de Mesoamérica, op cit. p.15.

(19) Ministerio de Educación, UNICEF, PEMBI, (Eds), Análisis de Situación de la Educación maya en Guatemala, Guatemala, Cholsamaj, 1966, p. 88. Este informe fue preparado básicamente por el intelectual maya y ex-Ministro de Educación Alfredo Tay Coyoy.

(20) Evento coauspiciado por el Proyecto de Educación Maya Bilingüe Intercultural/GTZ y UNICEF. Las memorias están en prensa. Ver: Documento de Guatemala. Fotocopia.

(21) Hay un cierto problema metodológico en la comparación, pues para los niños mayas se usan datos de 1990 y para los niños ladinos los de 1988. El señor Tay

explica que se debe a falta de datos. En cualquier caso, es de asumir que los cambios porcentuales serían muy leves y, en rigor, no afectan a la comparación. Ver: Análisis de Situación de la Educación maya en Guatemala, op. cit, p. 88.

(22) Fue el último acto político del ministro maya Alfredo Tay, pues ocurrió a fines del período gubernamental del Presidente Ramiro de León Carpio y antes de que asumiera el poder el actual Presidente, Alvaro Arzú. Para muchos analistas la medida fue apresurada y no contó con la suficiente preparación.

(23) Fundación Rigoberta Menchú Tum UNESCO-Países Bajos, Realidad educativa de Guatemala, Guatemala, 1998,. p 27-28.

(24) *ibid.* p. 27-28.

(25) *ibid.*, p. 30-31.

(26) *ibid.* p. 31-32.

(27) *ibid.* p. 32-33.

(28) Realidad educativa de Guatemala, Guatemala, 1998, p. 27-28.

(29) *ibid.* p. 31-32.

(30) Análisis de Situación de la Educación maya en Guatemala, op. cit, p 125.

(31) Ver Cojti Cuxil, Demetrio, Políticas para la reivindicación de los mayas de hoy (Fundamento de los Derechos Específicos del Pueblo Maya), Cholsamaj, Guatemala, 1994.

(32) La impulsora de esta experiencia innovadora fue la líder indígena Dolores Cacungo, seguida de Tránsito Amaguaña. Uno de los primeros alfabetizadores de la FEI fue el hijo de Dolores. Este movimiento educativo estaba inspirado en la lucha indígena campesina que quería romper el círculo de sujeción moral y material de la hacienda y transformar las formas precarias del trabajo campesino. En ese momento se buscó alfabetizar para entender las leyes del trabajo, el derecho comunitario y los mecanismos de explotación social. El quichua fue un medio para acceder al castellano

y, a menudo, se alfabetizó en castellano para llegar al quichua. Las comunidades indígenas articuladas a las haciendas estatales de la Asistencia Social de la zona de Cayambe, cerca de Quito, fueron el primer escenario de la educación bilingüe en manos de la dirección indígena. La FEI logró articularse con el movimiento campesino, obrero y artesanal de nivel nacional. Sin embargo, en los años setenta, es decir, unos treinta años más tarde, otros movimientos indígenas rebasaron la visión campesinista de dicha organización e iniciaron la lucha popular desde lo indígena antes que desde lo campesino.

(33) Como la Ecuador Runacunapac Riccharimui y la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas de Ecuador, que en alianza apoyaron la alfabetización oficial y desarrollaron procesos de postalfabetización. También la FEI y la Asociación de Indígenas Evangélicos del Ecuador llevaron a cabo sendos programas de alfabetización y postalfabetización.

(34) La Universidad de Cuenca ofrece desde 1991 el programa de Licenciatura en Lingüística Andina y Educación Bilingüe, LARB. Este programa universitario surgió en cooperación con el Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural, auspiciado por la GTZ, la DINEIB, el PROANDES de UNICEF y la UNESCO. En 1997 se inició la cuarta promoción y se cuenta con el mismo auspicio universitario y el apoyo del BID.

(35) Los Normales en Ecuador se denominan Institutos Pedagógicos Interculturales Bilingües, y después de los tres años de ciclo básico ofrecen seis: tres para el bachillerato en pedagogía y tres de postbachillerato, es decir, seis años en la Normal. En este momento se discute la generalización de la formación universitaria para los maestros bilingües de la escuela primaria.

(36) Montaluisa, Luis, «La descentralización de la educación intercultural bilingüe en el Ecuador», En: MINEDUC-DIGEBI, Seminarios nacionales e internacionales sobre educación bilingüe intercultural, Memorias, Guatemala, 1997, p. 184.

(37) Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 93 de 23 de diciembre de 1992. Constitución aprobada por el plenario de las Comisiones Legislativas del Congreso Nacional, en Quito, el 31 de marzo de 1993. Las citas son de la edición a cargo de la Universidad Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed, México, 1994.

(38) Desde su creación el Director de la DINEIB se ha escogido de una terna presentada por las organizaciones indígenas más fuertes del país: la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Ecuador, la Asociación de Indígenas Evangélicos del Ecuador, la Federación Ecuatoriana de Indios y la propia CONAIE. Las organizaciones, por su parte, han decidido que, a un cambio de director escogido de una de estas organizaciones, le suceda el de otra de las del pacto indígena para evitar la permanencia burocrática y no representativa del movimiento. De este mismo modo se escogieron los directores provinciales. A este nivel provincial y para garantizar la presencia de las organizaciones más representativas, para los diferentes cargos se presentan números proporcionales de candidatos para autoridades o para maestros en relación con el número de militantes en las respectivas organizaciones. Cada maestro postulante debía presentarse con el aval de su respectiva organización, hecho que a su vez obligaba al maestro, cuando obtenía el cargo, a responder por sus compromisos educativos (permanecer por lo menos cinco años en el lugar, asistir puntualmente a clases, facilitar la participación social en la educación, etc.) ante la comunidad y ante la organización que lo respaldaba. Si bien este es un pacto interno entre las organizaciones, las candidaturas para los puestos burocráticos o docentes se presentan desde un frente indígena único ante las autoridades de gobierno.

(39) Además de la Universidad de Cuenca, otras universidades coordinan y apoyan programas universitarios con la DINEIB. Por ejemplo, la Universidad de Loja, la Universidad del Azuay, la Universidad Andina, la Universidad Salesiana.

(40) Montaluisa, Luis, La descentralización de la educación intercultural bilingüe en el Ecuador, op cit, p. 189.

(41) Por iniciativa de una maestra rural, la profesora Galindo, que reconoció que la educación en castellano era irrelevante. Sin embargo, no logró generalizar su propuesta.

(42) La Constitución Política del Perú fue aprobada por el Congreso Constituyente Democrático y, aunque sujeta a referéndum, fue publicada el 7 de septiembre de 1993. Cito la edición preparada por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

(43) Originalmente con el apoyo de Terra Nova y actualmente con el de la Comunidad Europea.

(44) El Programa de segunda especialización y el de la maestría en Lingüística Andina se ofrecieron en cooperación con el Proyecto auspiciado por la GTZ. En la actualidad el programa está a cargo, exclusivamente, de la Universidad del Altiplano de la ciudad de Puno. En cooperación con la Universidad de Valencia, el Centro Bartolomé de las Casas, de Cusco, ofrece actualmente cursos graduados de lingüística andina para la opción de una maestría.

(45) «Decreto Presidencial de ejecución del Programa de Educación Intercultural Bilingüe en la República de Bolivia», En: Pueblos Indígenas y Educación, P. EBI/Abya-Yala (eds.), Quito, I 125-126, T.VI, enero-marzo, No. 21, 1992.

(46) Para mayores datos sobre este proceso, ver: Moya, Ruth, Desde el aula bilingüe, PEMBI (eds.), Quetzaltenango, (1993) 1996, ps. 108-112. También: López, Luis Enrique, « La educación en áreas indígenas de América Latina: Apreciaciones comparativas desde la educación bilingüe intercultural», En: Revista Paraguaya de Estudios Sociológicos, Asunción, pp. 7-48, (Nº. 88, año 30, septiembre-diciembre, 1993).

(47) Ley Nº 151 de 20 de abril de 1994, aprobada por el Congreso Nacional en el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. De aquí en adelante citamos la ley en la edición de Serrano Torrico, Ley de participación popular, Ley de capitalización, Ley de descentralización, Servando Serrano Torrico (editor autorizado, República de Bolivia), Cochabamba, Bolivia, 1995,

(48) República de Bolivia, Ley No. 16-54 de 28 de julio de 1995. Citamos la edición de Serrano Torrico. Ley de participación popular, Ley de capitalización, Ley de descentralización, Servando Serrano Torrico (editor autorizado, República de Bolivia), Cochabamba, Bolivia, 1995.

(49) Morales Anaya, Rolando, «Modernización, democracia y participación popular», En: Ley de participación popular, Ley de capitalización, Ley de descentralización, Servando Serrano Torrico (ed.), op cit, p 13.

(50) Urenda, Juan Carlos, «Algunos aspectos de la Ley de Participación Popular», En: Ley de participación popular, Ley de capitalización, Ley de descentralización, Servando Serrano Torrico (ed.) op cit. p. 7-12.

(51) Urenda, *ibid.*, p. 8-9.

(52) Constitución Política de Colombia. Texto vigente a partir de 1991. Publicación de la Universidad Autónoma de México y el Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

(53) Citado en la Presentación del Decreto 804 de 1995: República de Colombia, Ministerio de Educación Nacional, Decreto 804 de 1995, Reglamento del Título II, Capítulo 3 o. de la Ley 115; Educación para grupos étnicos, Santafé de Bogotá, julio de 1997, p 20. (Serie Normas).

(54) República de Colombia, Ministerio de Educación Nacional, Decreto 804 de 1995, Reglamento del Título II, Capítulo 3º de la Ley 115; Educación para grupos étnicos, Santafé de Bogotá, julio de 1997, p 20. (Serie Normas).

(55) República de Colombia, Ministerio de Educación Nacional, Decreto 804 de 1995, Reglamento del Título II, Capítulo 3º de la Ley 115; Educación para grupos étnicos, op. cit, «Presentación», p. 6.

(56) Ministerio de Educación Nacional de Colombia, Ley General de Educación, Ley 115 de 1994 (febrero 8) «Por la cual se expide la Ley General de Educación, República de Colombia», a través del Congreso que decretó el Título III, «Modalidad de Atención Educativa a Poblaciones», cap. 3, «Educación para grupos étnicos». En: Ministerio de Educación Nacional, Decreto 804 de 1995, Reglamento del Título II, Capítulo 3º de la Ley 115; Educación para grupos étnicos, op. cit. , p. 7.

(57) Los datos sobre la población y la distribución de las etnias de Nicaragua han sido tomados del documento Gobierno de Nicaragua, Ministerio de Educación, Managua, octubre de 1997. Informe para ser presentado en las I Jornadas de Educación Intercultural Bilingüe para Cuadros Superiores de los Sistemas Educativos, OEI, Santafé de Bogotá, Colombia, 27 al 29 de Octubre de 1997.

(58) *Ibid*, p. 3.

(59) Constitución Política de la República de Nicaragua, aprobada por la Asamblea Constituyente el 19 de noviembre de 1986. Citamos de aquí en adelante la edición de la Universidad Autónoma de México y el Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

(60) Los equipos técnicos de la EIB de Nicaragua visitaron en 1996 y 1997 el Proyecto de Educación Maya Bilingüe Intercultural, PEMBI, de Quetzaltenango (Convenio MINEDUC, Cooperación alemana para el desarrollo, Agencia de la GTZ en Guatemala), donde se pudieron conocer detalles técnicos de las respectivas propuestas de trabajo.

(61) Ver: Constitución Política de la República de Chile, cap XII, «Gobierno y administración del Estado», art. 99, «Gobierno y administración regional», arts.100 al 104; «Gobierno y administración provincial», arts. 105 y 106; «Gobierno y administración comunal», arts., 107 al 111. Nos basamos en la edición de la Universidad Autónoma de México y el Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

(62) Loncón Antileo, Elisa, «Experiencia de educación intercultural bilingüe en Chile, El caso mapuche, aciertos y desaciertos», En: Ministerio de Educación/DIGEBI, Memorias: Seminarios nacionales e internacionales sobre educación bilingüe intercultural, Guatemala, 1997 pp. 213-226.

(63) Ley Indígena de Chile, Ley 19.253. Esta ley fue producto de un debate democrático muy amplio. Por un lado, las organizaciones indígenas que lograron plasmar muchas de sus exigencias y opciones; por otro lado, el entonces Presidente Patricio Aylwin facilitó la constitución de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, CEPI, un consejo técnico del CEPI y diversas subcomisiones de trabajo. El gobierno mismo apoyó directamente este proceso a través del Ministerio Secretaría General de Gobierno. El Proyecto, en su versión borrador, fue aprobado en enero de 1991 por las comunidades indígenas y por el Parlamento en 1993, con algunas modificaciones. Cito en adelante la edición de la ley que aparece en Pueblos Indígenas y Educación, P. EBI/Abya-Yala (eds.), Quito, julio-diciembre, 1994. (Nº 31-32).

(64) Loncón Antileo, Elisa, op.cit, p. 22 y nota 23.

(65) En 1993 tuve oportunidad de visitar el área chortí y encontrar a siete ancianos que todavía recordaban algunas palabras pero no tenían con quién hablar. Los chortíes han adoptado el español, pero tienen interés en recuperar su lengua. Tomaron contacto con la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, donde la lengua todavía se habla, y solicitaron a esta institución las cartillas de alfabetización para reintroducir la lengua. No pude obtener información sobre los resultados actuales de dicha gestión.

(66) La información sobre la EBI de Honduras proviene de mi observación directa, pues en 1992 tuve el privilegio de participar, como asesora, en la elaboración de las políticas nacionales de EBI en el marco del proyecto PRODEPRIR. Las políticas fueron debatidas en el Primer seminario nacional sobre EBI, en el que participaron todas las etnias de Honduras. El conjunto de políticas fue presentado al Ministerio de Educación, lo que dio lugar a la firma de un convenio de cooperación en materia de EBI con las etnias. Las etnias indígenas estuvieron representadas por la Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras, CONPAH. Posteriormente, a partir de 1993, se tomaron las medidas legales que se describen en el presente texto.

(67) Santa Cruz Molina, Juan Carlos, et. al. «Informe Nacional de Costa Rica, Educación Intercultural Bilingüe, Educación Indígena», ponencia presentada a la I Jornada Iberoamericana de Educación Intercultural Bilingüe, Santafé de Bogotá, 27 al 29 de octubre de 1997, OEI, p. 5.

(68) Consulta Nacional del Proyecto de Ley para el Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas. Expediente 12.032, 1997. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

(69) Documento presentado a la I Jornada Iberoamericana de Educación Intercultural Bilingüe, Santafé de Bogotá, 27 al 29 de octubre de 1997, OEI, p 4.

(70) «Proyecto Formación de Maestros de Educación Básica/MINED», Estudio sobre necesidades de formación de maestros de educación básica. 1º y 2º Ciclo, San Salvador, septiembre de 1997, p. 46.

(71) Estudio sobre necesidades de formación de maestros de educación básica. 1º y 2º Ciclo, op cit, p. 44; 64-66.

(72) Ibid, comparar los cuadros de las p. 60 y 62.

(73) Ibid p. 61.

(74) En: Fundación Rigoberta Menchú Tum/ UNESCO- Países Bajos, Realidad Educativa de Mesoamérica, op. cit, p. 24.

(75) «Proyecto Formación de Maestros de Educación Básica/MINED», Estudio sobre necesidades de formación de maestros de educación básica. 1º y 2º Ciclo, op. cit. 59, 64-67.

(76) Escarrolla, Armando; Paredes, Gustavo; Smith, Guillermo. «Ponencia de la República de Panamá» presentada a la I Jornada Iberoamericana de Educación Intercultural Bilingüe, Santafé de Bogotá, 27 al 29 de octubre de 1997, OEI, p. 1.

(77) Constitución Política de la República de Panamá. Constitución de 1972, modificada por los Actos Reformatorios de 1978 y por el Acta Constitucional de 1983. Citamos de aquí en adelante la edición de la Universidad Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica (eds.), 1994.

(78) Escarrolla, Armando; Paredes, Gustavo; Smith, Guillermo. «Ponencia de la República de Panamá» presentada a la I Jornada Iberoamericana de Educación Intercultural Bilingüe, op. cit.

(79) Realizadas en el marco del postgrado de etnolingüística de la Universidad de los Andes de Santafé de Bogotá.

(80) «República de Venezuela, Proyecto de Relanzamiento y Optimización del Régimen de Educación Intercultural Bilingüe», ponencia presentada a la I Jornada Iberoamericana de Educación Intercultural Bilingüe, Santafé de Bogotá, 27 al 29 de octubre de 1997, OEI.

(81) Constitución de la República de Venezuela, 1983. Citamos la edición de la Universidad Autónoma de México y el Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

(82) Proposta de metas para o plano nacional de educação, Educação Escolar Indígena prevista en la LDB (Lei de Diretrizes e Bases para a Educação, Comissão Nacional de Bilingüismo Nacional), Brasília, 1997.

(83) Constitución de la República Federativa de Brasil. Citamos la versión española de la edición preparada por la Universidad Autónoma de México y el Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

(84) «O governo brasileiro e a educação indígena», ponencia presentada a la I Jornada Iberoamericana de Educación Intercultural Bilingüe, Santafé de Bogotá, 27 al 29 de octubre de 1997, OEI, p. 6.

(85) «O governo brasileiro e a educação indígena», op cit p 12.

(86) Proposta de metas para o plano nacional de educação, Educação Escolar Indígena, op cit.

Encaminhamentos e reivindicações dos resultados do encontro nacional de Coordenadores de Projetos da Educação Indígena, outubro, 1997, Brasília, DF, BR.

(87) Ibid, p 15.

(88) Por ejemplo, en la del escritor Roa Bastos.

(89) Constitución Nacional del Paraguay, texto publicado en 1992. Citamos la edición de la Universidad Autónoma de México y el Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

(90) Vallejos Cataldi, Aura ER.; González de Benítez, Teresa; da Cunha, Zulema, K. «Paraguay, Informe Nacional», Asunción, Paraguay, 1997. Ponencia presentada a las I Jornadas Iberoamericanas de Educación Intercultural Bilingüe para cuadros superiores de los Sistemas Educativos, OEI, Santafé de Bogotá, 27 al 29 de octubre de 1997.