

LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO ARGENTINO Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MATERIA EDUCATIVA (1980-2006)

*THE RELATIONS BETWEEN THE ARGENTINO STATE AND THE INDIGENOUS PEOPLES IN
EDUCATIONAL MATTER (1980-2006)*

Silvina Andrea Corbetta

Universidad Nacional de Santiago del Estero; silvina_corbetta@yahoo.com.ar

Historia editorial

Recibido: 25-01-2018
Primera revisión: 08-04-2018
Aceptado: 27-04-2018
Publicado: 05-03-2019

Palabras clave

Política Pública
Educación Intercultural
Bilingüe
Relaciones Estado y
Comunidades Indígenas
Interculturalidad Crítica

Resumen

En este artículo sistematizo cronológica y críticamente el *corpus normativo* de jurisdicción nacional (1980-2006) que rige la *política pública* educativa destinada a las comunidades de pueblos indígenas, en Argentina. Los referentes teóricos para el abordaje de las normativas son el marco de análisis de las políticas públicas y el marco conceptual de la interculturalidad crítica. Desde una estrategia cualitativa desarrollo una *matriz conceptual-metodológica*, según tres criterios analíticos: (i) el modo en que se enuncia el problema que lleva a actuar al Estado; (ii) el modo en que se define la educación destinada a las comunidades de pueblos indígenas; (iii) la forma en que se involucra a los sectores educados bajo la cultura dominante, respecto a modificar las relaciones con las comunidades de pueblos indígenas. Los resultados manifiestan, por un lado, el modo en que se fue consolidando el discurso de *derecho*, por otro, explicitan la inexistencia de un enfoque intercultural en el sistema educativo argentino.

Abstract

In this article, I chronologically and critically systematize the normative corpus of national jurisdiction (1980-2006) that governs the public educational policy destined to the communities of indigenous peoples, in Argentina. The theoretical references for the approach of the norms are the frame of analysis of the public policies and the conceptual framework of the critical interculturality. From a qualitative strategy, I develop a conceptual-methodological matrix, according to three analytical criteria: (i) the way in which the problem that leads to act to the state is enunciated; (ii) how education for communities of indigenous peoples is defined; (iii) how the educated sectors are involved in the dominant culture, with regard to modifying relations with the communities of indigenous peoples. The results show, on the one hand, the way in which the discourse of law was consolidated, on the other, explain the lack of an intercultural approach in the Argentine educational system.

Keywords

Public Policy
Bilingual Intercultural Education
Relations State And
Indigenous Communities
Critical Interculturality

Corbetta, Silvina Andrea (2019). Las relaciones entre el Estado argentino y los pueblos indígenas en materia educativa (1980-2006). *Athenea Digital*, 19(1), e2358. <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.2358>

Introducción

En este artículo sistematizo cronológica y críticamente el *corpus normativo* de jurisdicción nacional, que rige la *política pública* educativa destinada a las comunidades de pueblos indígenas, en Argentina. Coincidentemente con Pierre Müller (2002), entiendo a la política pública como un flujo de decisiones y procedimientos del Estado que, en este caso en particular, se orienta a procesar las demandas de las comunidades indígenas en materia educativa. En el texto tomo como referente teórico conceptual los estudios de caso de las políticas públicas, con base en los aportes teóricos de Joan Subi-

rats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone (2008). Los citados autores plantean un ciclo de cinco fases secuencialmente organizadas: 1) de surgimiento y percepción del problema, 2) de incorporación a la agenda política, 3) de formulación y decisión del programa de la política, 4) de implementación y 5) de evaluación. En este artículo fijo como unidad de estudio la *fase 3 de formulación y decisión del programa de la política*.

Para dar cuenta de la citada *fase* hago eje en el *producto* generado desde el parlamento o el nivel de gobierno correspondiente, para programar la intervención, entendiendo por ello a las decisiones normativas para la implementación de la política educativa. Por otro lado, la política pública en la fase estudiada la interpeleo desde el marco teórico-conceptual de la *interculturalidad crítica*, opuesta a la concepción de la interculturalidad funcional (Tubino, 2005). Cabe aclarar, que la interculturalidad crítica propone revisar la matriz de poder dominante. Entendiendo con la noción de matriz, al patrón de poder desde donde la visión del mundo occidental construye y organiza el dominio del espacio, del tiempo, del saber, del ser (Grosfoguel, s/f; Novoa Viñan, 2005). La interculturalidad crítica es de carácter descolonizador. Promueve la construcción de otra sociedad, otras relaciones y nuevas condiciones de vida a través de otro proyecto político (Walsh, 2009). En este artículo entiendo a la interculturalidad crítica como un marco desde donde operar la lucha por descolonizar la política pública en general, y la política educativa en particular.

Al texto lo organizo en dos secciones y una conclusión. En la primera sección me centro en identificar los dos modelos de política educativa que operaron históricamente en la relación entre el Estado y las comunidades de pueblos indígenas, es decir: el *modelo de integración por asimilación* y el *modelo de reconocimiento de la diversidad cultural en las políticas educativas*. En la segunda sección trabajo exhaustivamente en las normativas que son herederas del segundo modelo mencionado. Para cumplir con ello, he elaborado una *matriz conceptual-metodológica* que opera como modelo de análisis. La misma me ha permitido interrogar las normativas con base a la definición de tres criterios analíticos. Finalmente, concluyo con una síntesis con base a los resultados de la aplicación de la *matriz conceptual-metodológica*. Cabe señalar que el artículo que presento sintetiza parcialmente los resultados de uno de los capítulos de mi tesis doctoral (Corbetta, 2016)¹.

¹ La tesis la desarrollé a instancias del proyecto de investigación PICT 2010 N° 1179 financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, de Argentina.

Los modelos de políticas educativas y la relación entre el estado y las comunidades de pueblos indígenas

Hasta principios de los años 90 en materia educativa, la relación entre el Estado argentino y la infancia de las comunidades de pueblos indígenas estuvo reglada por la Ley N° 1420 de Educación Común, sancionada en 1884. Dicha norma respondía al proyecto decimonónico del Estado Nación con base en un modelo civilizatorio europeizante y moderno, al que le correspondía una lengua y una única cultura; la de los sectores dominantes de Argentina. Lo europeo era asumido como *lo propio*, atributo de un *colonialismo interno* (González Casanova, 1969/2006). Erigido en la matriz civilizatoria dominante; todo lo que se le distanciara ocupaba el lugar de *lo otro*, *lo ajeno*.

La heterogeneidad cultural y lingüística conformada por los diversos grupos indígenas que habitaban el *ahora* territorio nacional —a los que se sumaron los inmigrantes europeos— fue *tramitada* por los sectores dominantes desde un modelo escolar universal e igualador concebido en el marco de ese proyecto de Estado Nación. Así, la escuela llegaba para formar ciudadanos, desindianizar al indio y desligarse de todo aquello que sumía a los habitantes del país al plano de lo salvaje (Corbetta, 2014).

Frente a la diversidad descripta, el Estado respondió con “la instrucción primaria obligatoria, gratuita, gradual” para todos (Ley 1420/1884. Art. 2). La escuela se constituyó en el instrumento de construcción de la argentinidad y productora de ciudadanos para la nueva nación (Molina Luque, 2000; Puiggrós, 1990/1992; Yuni, 2008). La estrategia para integrar lo diverso —lo *otro*— a la cultura blanca y eurocéntrica —lo *propio*— (Diez, 2013, Novaro, 2012) consistió, entonces, en universalizar la alfabetización en español, negar las historias de los distintos pueblos preexistentes a instancias de una historia oficial (Hecht, 2007) y, más tarde, difundir la representación de que los argentinos vienen de Europa (Quijada, 2003). El ideal de la escuela igualadora se construyó sobre una jerarquía étnica, configurando junto a otras instituciones del Estado la matriz racista-colonial que regiría las relaciones sociales de dominación (González Casanova, 1969/2006; Quijano, 2014) gestadas durante el proceso de organización del Estado Nación.

Así, la emergencia de una consigna inclusiva por excelencia a partir de la “educación básica universal mediante una escuela única, igual para todos” (Puiggrós, Gagliano, Southwell, 2003, p. 12) devenía en la negación cultural y lingüística de los pueblos indígenas, a través de su asimilación al modelo cultural de los sectores dominantes. El modo en que la escuela sarmientina resolvió la cuestión de la diversidad cultural y lingüística demuestra la eficacia simbólica obtenida (Yuni, 2008). Sin embargo, las políticas de asimilación cultural se aplicaron no sólo desde la violencia simbólica en el

territorio escolar, expresando el proyecto de homogenización cultural y de borramiento de las diferencias socioétnicas (Yuni, 2008), sino desde la violencia material, consumada en el genocidio de los pueblos indígenas, sobre el que el propio Estado Nación se construyó (Lentón, en Aranda, 2011)². Aun así, los pueblos indígenas subalternizados, colonizados, diezmados y despojados de sus hábitats no dejaron de mostrar su presencia (Hecht, 2007).

Finalizada la última dictadura argentina (1983), la relación entre el Estado y la infancia indígena comienza a transitar hacia un cambio de paradigma, donde se pasa procesualmente de un *modelo de integración por asimilación en las políticas educativas* a un *modelo de reconocimiento de la diversidad cultural*³.

De acuerdo con gran parte de la literatura, entiendo aquí, por *modelo de integración por asimilación en las políticas educativas* al proceso que se desata desde el Estado —a través de la escuela— para homogeneizar la diversidad idiomática y cultural existente en el país. Es decir, este es el modelo con el que el Estado operó en materia educativa bajo la regulación de la Ley 1420/1884 de Educación Común. Si el Estado se relaciona con los niños y niñas de comunidades de pueblos indígenas a través una educación básica universal, mediante una escuela igual para todos, entonces, *el eje de las acciones del Estado en materia educativa está puesto en un universalismo igualitario* (Corbetta, López, Steinberg y Tenti Fanfani, 2008).

Mientras que *el modelo de reconocimiento de la diversidad cultural* supone un Estado que reconoce las diferencias culturales existentes y las tramita a nivel escolar, a través de la interculturalidad y el bilingüismo. Este modelo es el que operó primeramente con la Ley Federal de Educación N° 24.195/1993 y actualmente bajo la Ley Nacional de Educación N° 26.206/2006. Si bien coinciden en universalizar el acceso a la escuela generan un circuito escolar con propuestas diferenciadas de atención a la diversidad y *sin interculturalizar* el resto del Sistema Educativo. Ahora bien, si el Estado se relaciona con todos los niños, pero a los niños y niñas de comunidades de pueblos indígenas los trata desde propuestas diferenciadas, entonces, el eje de las acciones del Estado en materia educativa está puesto en generar un *universalismo diferenciante*.

² Lenton (2011) lo llama genocidio constituyente, que son los genocidios que dan origen a un Estado.

³ En la literatura se encuentran distintos esfuerzos por denominar los dos modelos predominantes de políticas educativas dirigidas a las comunidades de pueblos indígenas en el país. Por ejemplo: el modelo asimilacionista y las políticas compensatorias y focalizadas en la educación (Maggi, 2015); las políticas con posturas asimilacionistas o integraciónistas (Poggi, 2018) y las políticas de reconocimiento intercultural (Frigerio, Poggi y Costanzo, 2018), las políticas homogeneizadoras y las políticas focalizadas o también las políticas integraciónistas y las políticas de reconocimiento de la pluralidad y respeto por las identidades indígenas (Diez, 2013; Hecht, 2007, 2011); las políticas públicas de borramiento de la diversidad cultural y las políticas de reconocimiento normativo de la diversidad (Yuni, 2008).

Aún con diferencias, ambas leyes constituyen los principales mojones en materia educativa, destinada a comunidades de pueblos indígenas. Sin embargo, deben abordarse en un contexto internacional y nacional más amplio de modo de comprender, con mayor profundidad, el marco de referencia de la Educación Intercultural Bilingüe en el país.

Aspectos teóricos-metodológicos

El corpus normativo que aquí sistematizo está conformado por instrumentos legales de diferentes rangos (Instrumentos Internacionales, Constitución Nacional, Leyes Nacionales de Educación, Resoluciones del Ministerio de Educación y del Consejo Federal de Educación^{4/5}) que, organizados de modo cronológico, permiten demostrar cómo no sólo van migrando los lenguajes de enunciación hasta consolidarse bajo la noción de Educación Intercultural Bilingüe, sino la forma en que se va consolidando el discurso de *derecho* sobre el que descansa argumentativamente el descripto cambio de paradigma. Las normativas sistematizadas corresponden en todos los casos a lo que se ha denominado *modelo de reconocimiento de la diversidad cultural en las políticas educativas*. En la Tabla 1 presento la totalidad del corpus normativo del período estudiado (1980-2016).

El análisis del corpus normativo lo desarrollaré según tres criterios:

- (i) *El modo en que se enuncia el problema que lleva a actuar al Estado*. Refiere a la forma enunciativa con que se acordó incluir, en la agenda pública, el problema que

| Año* | Normativas nacionales e internacionales |
|------|---|
| 1985 | Ley sobre política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes N° 23.302/85 |
| 1989 | Convenio N° 169/89 (OIT) *internacional*. Argentina adhiere a través de la Ley N° 24.071/92 |
| 1993 | Ley Federal de Educación N° 24.195/93 |
| 1994 | Reforma de la Constitución Nacional |
| 1999 | Resolución N° 107/99 (CFCyE) |
| 2004 | Resolución N° 549/04 ((MECyT) |
| 2006 | Ley Nacional de Educación N° 26.206/06 |
| 2007 | Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas (ONU) —internacional— |
| 2010 | Resolución N° 105/10 y Resolución N° 119/10 (CFE) |
| 2010 | Resolución N° 1119/10 (ME) |

* De sanción de la Normativa

Tabla 1. Corpus normativo nacional relacionado a la educación de comunidades de pueblos indígenas. Argentina, **Fuente:** elaboración propia con base en el corpus normativo citado.

⁴ En Argentina, el Consejo Federal de Educación (CFE) representa la instancia institucional de concertación y coordinación del Sistema Nacional de Educación. Posee como rol la unificación de criterios entre los Estados provinciales para garantizar el derecho a la educación, concertar los contenidos básicos comunes y los diseños curriculares en el marco de los grandes lineamientos de la política educativa nacional. Está conformado por los ministros de educación de cada una de las jurisdicciones provinciales.

⁵ Tanto del Ministerio de Educación como el Consejo Federal de Educación han sufrido modificaciones en sus denominaciones durante el lapso del tiempo estudiado. En la sistematización que aquí presento he respetado las variaciones según las normas incluidas en el corpus.

es objeto de la política educativa⁶. En general, el modo en que queda narrado el enunciado en la norma, es la forma que logró imponerse como resultado de una puja de representaciones entre actores con demandas y valores diferentes. Del modo de enunciación se desprende, en primer lugar, la hipótesis causal y consecuentemente la hipótesis de intervención, lo que se denomina desde el marco de análisis de las políticas públicas *modelo causal de la política*.

(i) *El modo en que se enuncia o define la educación destinada a las comunidades de pueblos indígenas*. Refiere a la forma enunciativa que emite el Estado para caracterizar la educación que dirige a la infancia indígena. Por cierto, esa narración expresa la forma en que el Estado se representa a la educación que está obligado a garantizar a esa población.

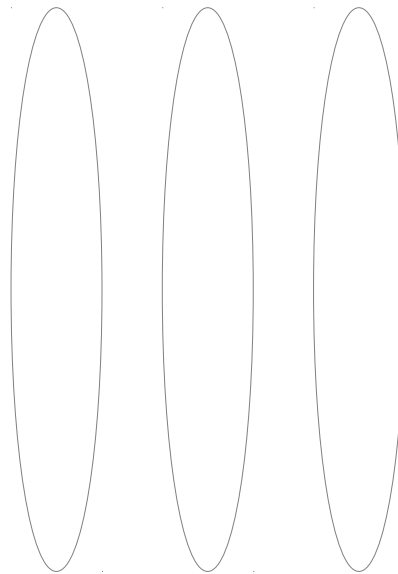
(ii) *La forma en que se involucra a los sectores educados bajo la cultura dominante, respecto a modificar las relaciones con las comunidades de pueblos indígenas*. Bajo la expresión “sectores educados bajo la cultura dominante” se involucra a un alumnado étnicamente heterogéneo, pero que es educado desde la escuela criolla⁷ bajo los parámetros de la cultura hegemónica. El presente criterio se inscribe en el enfoque de la interculturalidad crítica e interpela a las normativas educativas sobre los esfuerzos que destina (o no) el Estado a la promoción de un proyecto y un proceso sociopolítico que sea capaz de cuestionar el actual modelo jerárquico de relaciones sociales.

La presente tríada de criterios constituye lo que aquí he denominado como *matriz conceptual-metodológica* o *matriz analítica*. La misma es un instrumento que he diseñado con el objetivo de procesar las normativas y operar sobre éstas de modo reflexivo y crítico, constituyendo en sí misma un *modelo* factible de replicar, con adaptaciones, en futuros análisis de los productos provenientes de fase *de formulación y decisión del programa de la política*. En la Tabla 2 presento *el Modelo de matriz conceptual metodológica* elaborada. Las elipses, que aparecen interceptando cada uno de los criterios y cada una de las normas, indican que cada normativa fue atendida por cada uno de los criterios de análisis.

Con base en esta *matriz conceptual-metodológica* analizaré individualmente las normativas según cada uno de los tres criterios explicitados. Durante el análisis señalaré los criterios en *itálica*, siendo flexible en el orden de aparición de los mismos.

⁶ El acuerdo sobre cómo enunciar el problema puede haberse logrado, si no por consenso político, al menos por decisión de la mayoría de los actores involucrados (Subirats et al., 2008). En el artículo no me detendré en cómo se logró ese proceso, simplemente focalizaré en la fórmula enunciativa en que se efectivizó en la norma.

⁷ La escuela “criolla” o el alumno “criollo” son utilizados como sinónimo de “blanco”.

| Corpus normativo relacionado a la educación de las comunidades de pueblos indígenas. Argentina | Criterio de análisis 1* | Criterio de análisis 2** | Criterio de análisis 3*** |
|--|--|--------------------------|---------------------------|
| Ley sobre política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes N° 23.302/85 |  | | |
| Convenio N° 169/89 (OIT) *internacional* Adhiere Argentina por Ley N° 24.071/92 | | | |
| Ley Federal de Educación N° 24.195/93 | | | |
| Reforma de la Constitución Nacional (1994) | | | |
| Resolución N° 107/99 (CFCyE) | | | |
| Resolución N° 549/04 (CFC yE) | | | |
| Ley Nacional de Educación N° 26.206/06 | | | |
| Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas (ONU) | | | |
| Resolución N° 105/10 (CFE) Resolución N° 119/10 (CFE) | | | |
| Resolución N° 1119/10 (ME) | | | |

* Modo en que se enuncia el problema que lleva a actuar al Estado.

** Modo en que se enuncia o define la educación destinada a las comunidades de pueblos indígenas.

*** Forma en que se involucra a los sectores educados bajo la cultura dominante, respecto a modificar las relaciones con las comunidades de pueblos indígenas.

Tabla 2. Modelo de matriz conceptual metodológica o matriz analítica

Análisis individual de las normativas en el modelo de reconocimiento de la diversidad cultural

Debe considerarse que la cuestión indígena en Argentina ingresa a la agenda pública nacional en la década de los 80⁸, a muy poco de haber recuperado la democracia. La *Ley Nro. 23.302/85 sobre política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes* constituye el primer antecedente normativo de ese país que contempla la educación de esas comunidades. A través de esa Ley se crea también el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)⁹, que es la autoridad de aplicación de la política indígena en el país.

Si bien no se enuncia explícitamente, *el problema que lleva a actuar al Estado* en materia educativa está asociado al índice de analfabetismo que existe entre los miembros de las comunidades indígenas. El plan de alfabetización expresa la solución elegida frente a una situación de la realidad social que se asume políticamente inaceptable. En la búsqueda de soluciones, el Estado resuelve intensificar los servicios educativos

⁸ Lo mismo puede observarse en las jurisdicciones provinciales de ese país.

⁹ Organismo descentralizado con participación indígena, que depende en forma directa del Ministerio de Desarrollo Social.

en las zonas de asentamiento indígena. Sostiene que los planes educativos deben “resguardar y revalorizar la identidad histórico-cultural de cada comunidad aborigen, asegurando al mismo tiempo su integración igualitaria en la sociedad nacional” (Art. 14).

Respecto a *la forma en que se involucra en materia educativa a los sectores educados bajo la cultura dominante*, la integración igualitaria que concibe la Ley tiene como sujeto único a los pueblos indígenas; es decir, no contempla entre las soluciones, acciones dirigidas al componente cultural dominante para que la integración sea mutua. Tampoco se advierte la necesidad de contenidos educativos comunes que valoren la cultura y la lengua de pueblos indígenas en la misma escala que la cultura del componente dominante. En otros términos, se busca profundizar la integración del componente indígena a la sociedad *mayor*, lo cual sigue operando en las claves de la integración por asimilación. No obstante, el Estado Nacional define una modalidad de trabajo con la infancia indígena superadora del anterior modelo: establece que, en los tres primeros años de la educación primaria, la enseñanza se impartirá en la lengua indígena materna y el idioma nacional se desarrollará como materia especial; “en los restantes años, la enseñanza será bilingüe” (Art. 16). La modalidad de trabajo escolar significa un avance en términos de apoyos estatales a la revalorización “intracultural” de las comunidades.

Respecto *al modo en que se enuncia o define la educación destinada a las comunidades de pueblos indígenas*, la mencionada Ley no incorpora la noción de Educación Intercultural Bilingüe, solo menciona en su lugar a la enseñanza bilingüe. Se acerca en cambio a la noción de EIB, en el Decreto Reglamentario N° 155/89 de la Ley en cuestión, cuando establece que el INAI, en coordinación con el Ministerio de Educación y los gobiernos provinciales deben diseñar y aplicar “programas de *educación bilingüe e intercultural*” (Art. 3, inc. b).

Más tarde, a través de la *Ley Nacional 24.071/92 se aprueba el Convenio Nro. 169/OIT*, el cual logra vigencia en el año 2000. *El problema que se reconoce en la agenda internacional y al que el Estado argentino adhiere*, refiere a que los pueblos indígenas no gozan “de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión” (Ley Nacional 24.071/92, p. 1). Simultáneamente se les reconocen las demandas de asumir el control de sus instituciones, sus formas de vida, su desarrollo económico, así como el fortalecimiento de sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados a los que pertenecen (OIT, 1989). Entre las soluciones propuestas a los Estados, el Convenio destina un apartado específico al que denomina “Educación y medios de comunicación” (Art. 26-31).

Respecto *al modo en que se enuncia o define la educación destinada a las comunidades de pueblos indígenas*, cabe decir que el Convenio no incorpora la noción de interculturalidad en materia educativa (Corbetta, 2016). En su lugar, define una educación destinada a las comunidades indígenas a todos los niveles [no sólo referido a la educación primaria obligatoria] “en pie de igualdad con el resto de la sociedad nacional” (Art.2. Inc. 2a.). Esto se aprecia mejor en el Artículo 29 cuando indica que los Estados tienen la obligación de impartir educación a los miembros de las comunidades de pueblos indígenas garantizando tanto los conocimientos generales y aptitudes necesarias para participar de la vida en su propia comunidad, como en la de la comunidad nacional. La retórica plantea un avance respecto a la normativa anterior, al migrar desde la mención de “integración igualitaria *en la sociedad nacional*” a una en “pie de igualdad *con el resto de la sociedad nacional*”, aun cuando no se mencionen las condiciones de posibilidad para que ese horizonte sea efectivo.

El citado Convenio incluye a *la sociedad culturalmente hegemónica* cuando señala la necesidad de implementar esfuerzos para que los libros de historia y otros materiales didácticos posibiliten una descripción “equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de pueblos precolombinos” (Art.31). Pese a los avances discursivos, el objetivo que se persigue no está orientado a cuestionar de modo directo la relación asimétrica y constitutiva de las desigualdades entre el componente blanco y el indígena, sino *a eliminar los prejuicios* que los primeros *pudieran tener* con respecto a los pueblos indígenas.

Otro elemento importante presente en el Convenio, resulta de la obligación de los Estados de aplicar programas y servicios educativos con la participación de los pueblos indígenas, reconociendo a su vez, el derecho a que creen sus propias instituciones educativas; con la obligación de los Estados a aportar los recursos. Esta decisión ha sido argumentativamente poderosa en la lucha de estos pueblos por su educación.

En términos generales, los avances enunciativos en materia educativa resultan de una discursividad por momentos confusa o ambigua: “*la obligación de los Estados a garantizar a los miembros de los pueblos indígenas la posibilidad de adquirir una educación*” (Art. 26). Hugo Arce (2011, pp. 90-91) subraya, además, la batería de condicionantes que acompañan las recomendaciones a los gobiernos “cuando haya lugar...” “Siempre que sea viable...”, “se deberán hacer esfuerzos para que...”. La condicionalidad del lenguaje caracterizó tanto al corpus normativo como las formulaciones de las acciones de implementación; etapa posterior del ciclo de la política, qué en éste artículo no analizaré.

Cuando se aprobó la *Ley Federal de Educación N° 24.195/93* el país estaba inmerso en un contexto de reformas del Estado y el sector educativo ya había profundizado la descentralización presupuestaria-administrativa y la regionalización curricular¹⁰. El rol de la Ley Federal en materia de descentralización fue el de fortalecer las redefiniciones de las relaciones entre el Estado Nacional, las jurisdicciones provinciales y la Capital Federal bajo el nuevo modelo de gestión educativa. Este modelo fue inicialmente impulsado por las transferencias de los establecimientos de nivel primario en 1978 —durante la dictadura militar— y concluyó con la citada Ley N° 24.049/91 de Transferencia de Servicios Educativos donde, además, se consagrarán los roles para cada nivel del Estado (Morduchowicz, 1999; Repetto, 2001).

Retornando a la matriz conceptual metodológica propuesta para el análisis de las normativas se observa que, en materia indígena, *el modo en que se enuncia el problema* que lleva a actuar al Estado es resultado de la inequitativa presencia de servicios educativos y falta de calidad en los existentes. Véase que, a nivel del modelo causal de la política, es el propio Estado el que está ocasionando el problema. De ahí que la *equidad educativa* se conseguiría a través de una distribución justa de los servicios, con el fin “de lograr la mejor calidad posible y resultados equivalentes a partir de la heterogeneidad de la población” (Art. 5. Inc. 7). He ahí la hipótesis de intervención con que el Estado debía acudir a dar solución al problema identificado. Paralelamente, desde lo discursivo, la heterogeneidad de la población deja de ser un obstáculo para pasar a ser un dato. Además, se asume que cada provincia conoce mejor que nadie su población, su Sistema Educativo y sus instituciones, con lo cual desde este postulado se legitima la descentralización educativa como un dispositivo estratégico y democratizador.

Respecto al *modo en que se define la educación de pueblos indígenas*, la Ley Federal establece que el Estado Nacional fijará los lineamientos de la política educativa instando a respetar los derechos de las comunidades en pos de “preservar las pautas culturales y el aprendizaje y enseñanza de las lenguas de las comunidades aborígenes”, haciendo lugar “a sus mayores en el proceso de enseñanza” (Art. 5. Inc. 19). Más adelante, indica que el Estado Nacional deberá promover programas, en coordinación con las jurisdicciones, para rescatar y fortalecer las culturas y lenguas indígenas, “enfaticando su carácter de *instrumento de integración*” (Art. 34) en la cultura dominante. No obstante, el reconocimiento del alumnado indígena se procesa desde el Estado en situación asimétrica respecto al resto del Sistema, la afirmación resulta de observar el lugar que se le otorga en la “Estructura del Sistema Educativo Nacional”: se la ubica dentro de Regímenes Especiales (Capítulo VII), subsumiéndolo a su vez en “Otros regímenes especiales” (Apartado d). Así lo indígena se ubica como la otredad máxima: “lo otro

¹⁰ Con vigencia de la Ley Federal, en 1994 se aprobaron los Contenidos Básicos Comunes (CBC) para el Nivel Inicial y la Educación General Básica.

dentro de lo otro” (Hecht, 2011, p 76). Es decir, aunque se acumulan nuevas retóricas, perviven rastros discursivos del modelo de integración por asimilación.

Respecto a *la forma en que se involucra en materia educativa a los sectores de la cultura dominante*, la tendencia es la de generar esfuerzos dirigidos a los pueblos indígenas, sin mencionar qué medidas de carácter educativo serán destinadas a los componentes de los sectores blancos. El horizonte que se mantiene sigue siendo unidireccional: fortalecer la lengua y la cultura indígena como medio para integrarlos a la sociedad hegemónica.

Inmediatamente a la Ley Federal, la *Reforma Constitucional* (1994) en su Artículo 75 Inciso 17 expresa que son atribuciones del Congreso: “Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el *derecho a una educación bilingüe e intercultural*”. La nueva Constitución es la normativa nacional que utiliza la noción de interculturalidad, por primera vez, asociada al discurso de *derechos*. En términos generales, la Carta Magna reúne distintas demandas de las organizaciones indígenas y confirma los derechos contemplados en la Ley 23.302/85¹¹. Las fuentes subsiguientes van a ir aproximándose hasta lograr las formas enunciativas actuales.

Años más tarde, y en el marco de la Ley Federal de Educación, el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) produjo la *Resolución N° 107/99* que aprueba las *Pautas Orientadoras para la Educación Intercultural Bilingüe*. Con esta Resolución, la educación destinada a pueblos indígenas comienza formalmente a denominarse Educación Intercultural Bilingüe y se va consolidando enunciativamente en la letra de las acciones que se ponen en marcha¹². Se la define como “una educación abierta y flexible enraizada en la cultura aborígen” (Anexo I Resolución N° 107/99 CFCy E, p. 6).

La Resolución avanza en definir la composición de la *diversidad cultural* a la que alude. Por un lado, tipifica las comunidades según la situación lingüística: “comunidades aborígenes cuyos miembros se comunican en su lengua originaria, comunidades cuyos miembros usan parcialmente el español y comunidades que mayoritariamente se comunican en español” (Resolución N°107/99, p. 1). Por otro lado, clasifica escuelas según presencia de alumnos indígenas: matrículas totalmente indígenas, las matrículas con gran parte de población indígena y matrículas donde sólo una parte de sus alumnos son indígenas. El giro discursivo bajo el nuevo modelo de políticas educativas su-

¹¹ Dadas las características de la Reforma Constitucional, que en parte confirma los derechos consagrados en la Ley N° 23.302, se consideró innecesaria la aplicación de la matriz analítica en detalle.

¹² Se menciona que “varias Provincias argentinas han desarrollado programas de Educación Intercultural Bilingüe” (p. 1). Además, la noción de *intercultural bilingüe* comienza a aparecer en denominaciones de títulos de profesores docentes.

pone además valorar ese *diverso*, para lo cual se entiende que tal particularidad hace a la multiplicidad de situaciones que el Sistema Educativo debe procesar, entendiendo que “contribuye a la riqueza e identidad cultural de nuestro país” (Resolución N°107/99, p. 1) y al cumplimiento de los derechos constitucionales.

El modo en que en la Resolución se enuncia el problema que lleva a actuar al Estado está implícito en el propio fin que persigue: “la igualdad de oportunidades y posibilidades educativas para todos los niños y jóvenes” (Resolución N°107/99, p. 1). Los factores que impulsan la intervención surgen del fracaso escolar al que están expuestos y se acrecientan por las existencias de maestros que no fueron formados para atender las situaciones de complejidad sociolingüística y cultural. ¿Cuál es la hipótesis de intervención? Entre las soluciones se plantea la necesidad de contextualizar la educación a cada situación concreta, lo cual reconfirma que el modelo de política educativa anterior propendió a homogeneizar la diversidad de situaciones. Además, se propone como solución la concreción de planes, programas y materiales didácticos pertinentes, y la formación docente. Se considera necesario evitar situaciones que desvaloricen a la cultura y a la lengua materna, para lo cual recomienda “equilibrar cuidadosamente la carga horaria de lengua materna y lengua vehicular a lo largo de los tres ciclos de la EGB” (Resolución N° 107/99, p. 6), así como la incorporación de contenidos culturalmente pertinentes, para el logro de un aprendizaje situado.

Por otra parte, la Resolución N° 107/99 es la que entiende al país como multicultural, pluriétnico y multilingüe, con lo cual el Estado asume una estrategia descriptiva en lo discursivo, de modo de incorporar la heterogeneidad negada en el anterior modelo. Lo heterogéneo aquí no hace a la descripción de la sociedad argentina en su totalidad sino a “los otros” representados por la población aborígen y migrantes de orígenes culturalmente diferentes y portadores otras lenguas (Poggi, 2008).

Es posible observar, también, que la Resolución avanza hacia una diferenciación entre el *enfoque intercultural* y la *EIB*. Al primero lo define como el que debe “permear todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo nacional, con el fin de desarrollar una actitud abierta y respetuosa frente a la diversidad étnica, cultural y lingüística”. Al segundo, en cambio, lo entiende como la solución “con y para destinatarios aborígenes” (Resolución N°107/99, p. 6). Así, *el Estado enuncia y define la educación destinada a los niños y niñas indígenas*, concibiendo la escuela de EIB con capacidad de operar en la construcción de la identidad del alumno indígena para que éste se reconozca “como parte de la historia y de la cultura de sus familias y de sus grupos étnicos” (Resolución 107/99, p. 1). Entiende que la autoestima y una buena autoimagen en los estudiantes indígenas son la condición para el aprendizaje. Pese a que avanza en

las dos definiciones citadas, solo opta por planificar y poner en marcha las líneas de acción que favorezcan a la EIB, omitiendo la otra opción (el enfoque intercultural).

En cuanto a *la forma en que se involucra a los sectores educados en la cultura dominante*, la Resolución intenta saldar discursivamente la ausencia de acciones dirigidas al componente blanco mayoritario, asumiendo que la afirmación de las culturas y lenguas indígenas serán suficiente para lograr los dos ejes en que el multiculturalismo, según Catherine Walsh (2009), opera: (i) justicia e igualdad en contextos de exclusión y (ii) tolerancia al otro, para que la sociedad nacional y monocultural se desarrolle sin conflicto. Obsérvese el siguiente texto:

La afirmación de la propia cultura, permite establecer relaciones socioculturales simétricas y armónicas, básicas para desarrollar una ciudadanía moderna y democrática que construye y promueve derechos a partir del reconocimiento de la heterogeneidad. Esta ciudadanía basada en la diversidad cultural, acrecienta la participación de todos los actores sociales y enriquece a la sociedad en su conjunto. (Anexo I Resolución N° 107/99 CFC y E, 1999, pp. 5-6)

Resulta claro, entonces, que, entre las consideraciones para implementar la EIB, no aparecen propuestas dirigidas al sector del alumnado educado desde la cultura criolla. No obstante, se señala que la EIB es un enfoque educativo “que promueve un diálogo crítico y creativo entre tradiciones culturales que, si bien parten de matrices diferentes, están y han estado durante varios siglos, en permanente contacto muchas veces conflictivo” (Anexo I Resolución N° 107/99 CFCyE, p. 6). La expresión resulta más cercana a los que se ha entendido como “intersección de culturas” (Costanzo, 2003; citado en Poggi, 2008, p. 43) ahora bien, el supuesto de que la sola afirmación de la cultura indígena en las escuelas de EIB devendría en relaciones socioculturales simétricas y armónicas, es falso, y más bien cierra la discusión sobre las distintas clasificaciones sociales organizadas jerárquicamente, así como sobre relaciones de asimetría y subalternización que caracterizan a las sociedades contemporáneas (Briones, 2002; Diez, 2013; Quijano, 2014).

En pocas palabras, el enfoque de EIB pasa a constituir “el punto de partida para la definición de ejes que orienten el proceso educativo” (Anexo I Resolución N° 107/99 CFCyE, p. 6) pero refiere a un solo sujeto: el alumnado indígena. El Estado resuelve que la diversidad debe ser tratada al interior de esa misma diversidad, pese a haber reconocido que un enfoque intercultural debe trascender los ámbitos en que docentes y alumnos indígenas enseñan y aprenden. Con lo cual pierde terreno la noción de diálogo. La diversidad no se asocia a la característica de un todo que resulta heterogéneo en su composición, sino más bien a una porción que se considera menor y diferente al pa-

rámetro normal: *la particularidad indígena* o los que Aída Poggi (2008, p. 45) refiere como “culturalmente diferentes”.

Cinco años después, la *Resolución N° 549/04* del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT) creó el Programa Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (PNEIB) en el ámbito de la Subsecretaría de Equidad y Calidad, coordinado y elaborado por la Dirección Nacional de Programas Compensatorios (DNPC). Esta ubicación generó reacciones adversas en el arco académico reorientado al análisis de la EIB como política compensatoria (Bordegaray y Novaro, 2004; Hirsch y Serrudo, 2010).

En cuanto *al modo en que se enuncia el problema que lleva a actuar al Estado*, la Resolución explica que el conflicto “no es la diversidad de los usuarios del Sistema Educativo, sino la incapacidad de éste para responder a las necesidades específicas” (Anexo 1 Resolución N° 549/04 MECyT, p. 2)¹³. Comienza a visualizarse un repetido esfuerzo en dos sentidos: (i) el de celebrar la diversidad, que por momentos parece ser una característica de la población argentina y luego termina circunscripta a la *diferencia indígena* y (ii) el de ubicar al Sistema Educativo como el grupo objetivo que está en el origen del problema público. En la hipótesis causal del problema está, entonces, la ineficiencia del Sistema Educativo para incluir a los niños indígenas, quienes difícilmente concluyan su educación primaria, transitan reiteradas veces a lo largo de su experiencia escolar la repetición y a menudo abandonan luego de reiterados intentos. Se insiste, además, en que los maestros en zonas indígenas no cuentan con los instrumentos para aprovechar la lengua de los niños, ni los conocimientos que éstos poseen.

Frente a esta situación problemática se crea el PNEIB, y se *define a la educación destinada a pueblos indígenas* de esta manera:

La educación intercultural y bilingüe es concebida como estrategia de equidad educativa porque estriba en el postulado de la plena participación de las lenguas y las culturas indígenas en el proceso de enseñanza y aprendizaje, y reconoce la diversidad socio-cultural como atributo positivo de una sociedad, promoviendo el desarrollo de tradiciones culturales ricas y variadas. (Hisse, 2009, p. 14)

Respecto *al modo con que se involucra al resto de la sociedad*, se encuentra una pequeña mención cuando se reconoce que la educación es intercultural “porque promueve un diálogo de conocimientos y valores entre sociedades étnicas, lingüísticas y culturalmente diferentes” (Anexo 1 Resolución N° 549/04 MECyT, p. 4)¹⁴.

¹³ La Resolución no explicita que la autoría de esa frase corresponde a Ingrid Jung (1994, p. 277, Citado en López, 1997).

¹⁴ Cabe observar que Anexo I de la Resolución N° 107/ CFCyE/1999, p. 5 se lo expresa en idénticos términos.

Finalmente, a través de la *Ley N° 26.206/06 de Educación Nacional* se establece a la EIB como una de las ocho (8) modalidades¹⁵ del Sistema Educativo, en los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. Entre los fines y objetivos de la política educativa nacional, se establece que el Estado tiene que garantizar una educación de calidad con igualdad de oportunidades sin inequidades sociales ni regionales (Art. 11, inc. a), asegurar a los pueblos indígenas el respeto a su identidad cultural y a su lengua, fomentando la multiculturalidad como valor en la formación de todos los estudiantes (Art. 11, inc. ñ). Según la mencionada normativa, la EIB garantiza el derecho constitucional de los pueblos indígenas a:

Recibir una educación que contribuya a preservar y fortalecer sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica; a desempeñarse activamente en un mundo multicultural y a mejorar su calidad de vida. Asimismo, la Educación Intercultural Bilingüe promueve un diálogo mutuamente enriquecedor de conocimientos y valores entre los pueblos indígenas y poblaciones étnica, lingüística y culturalmente diferentes, y propicia el reconocimiento y el respeto hacia tales diferencias. (Art. 52)

Respecto *al modo en que se enuncia la educación destinada a las comunidades de pueblos indígenas*, se puede observar que la Ley comienza definiendo la EIB como la educación que fortalecerá a las comunidades en su cultura, lengua, cosmovisión e identidad, mientras que simultáneamente se consolida la noción de la EIB como promotora de un “diálogo mutuamente enriquecedor” (Art. 52), lo cual supone algún tipo de intercambio en condiciones de igualdad entre grupos indígenas y poblaciones de etnias diferentes (Costanzo, 2003 citado en Poggi, 2008). Sin embargo, ello no se produce, porque la EIB es una Modalidad destinada *sólo* a los sectores indígenas.

En cuanto *al modo en que la cultura dominante queda contemplada*, en el Artículo 54 se establece que, en acuerdo con el CFE, el Ministerio de Educación definirá contenidos curriculares comunes que fomenten el respeto por la multiculturalidad y el conocimiento de las culturas indígenas en la totalidad de los establecimientos, permitiendo a los estudiantes valorar y comprender la diversidad cultural como atributo positivo de nuestra sociedad (Art. 54). Sin embargo, al establecer las responsabilidades del Estado en el desarrollo de la EIB (Art. 53) no se contempla a los sectores culturalmente hegemónicos, ni acciones que promuevan una modificación en las relaciones establecidas con las comunidades de pueblos indígenas, como se puede leer textualmente a continuación:

¹⁵ El resto de modalidades son: la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación en Contextos de Privación de Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria.

- a) Crear mecanismos de participación permanente de los/as representantes de los pueblos indígenas en los órganos responsables de definir y evaluar las estrategias de Educación Intercultural Bilingüe.
- b) garantizar la formación docente específica, inicial y continua, correspondiente a los distintos niveles del sistema.
- c) impulsar la investigación sobre la realidad sociocultural y lingüística de los pueblos indígenas, que permita el diseño de propuestas curriculares, materiales educativos pertinentes e instrumentos de gestión pedagógica.
- d) promover la generación de instancias institucionales de participación de los pueblos indígenas en la planificación y gestión de los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- e) propiciar la construcción de modelos y prácticas educativas propias de los pueblos indígenas que incluyan sus valores, conocimientos, lengua y otros rasgos sociales y culturales (Art.53).

Es decir, al no contemplarse el componente criollo de la sociedad nacional, la construcción del “inter” —en términos de lo que la interculturalidad crítica (Walsh, 2009) reclama— nunca termina de expresarse.

En 2007 se firma la *Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas* (ONU, 2007), la cual obtuvo el voto favorable de Argentina. La Declaración constituye un instrumento importante en tanto compromiso del Estado frente a las comunidades de pueblos indígenas y es parte del *ius cogens*¹⁶ (derecho consuetudinario) por lo que nuestro país está obligado a cumplir los derechos allí contenidos¹⁷. Sin embargo, el contenido de la misma redundante sobre lo contemplado en el Convenio 169/89 y mantiene un lenguaje ambiguo donde, por un lado se insta a los Estados para que adopten “medidas educativas eficaces” (Art. 14, inc.3) para atender, en su propia cultura e idio-

¹⁶ Expresión en latín usada en el Derecho Internacional Público para referir a las normas de derecho consuetudinario (derecho imperativo) que no admiten la exclusión ni la alteración de su contenido. Los países firmantes están obligados a cumplir con los derechos ahí contenidos. Es decir, cualquier acto que sea contrario al mismo será declarado nulo. A través del *ius cogens* se pretende proteger los intereses colectivos de un grupo específico. Esta clase de normas se ubican en una posición jerárquica superior con respecto al resto de disposiciones del ordenamiento.

¹⁷ El Consejo Educativo Autónomo de Pueblos Indígenas (CEAPI) le reclama al Estado argentino que “ratifique” la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, porque entiende que debe estar incluida en la normativa interna del país. No obstante, recuérdese que una vez firmadas las Declaraciones, los Estados están obligados a respetar el contenido en virtud de las normas de *ius cogens*. Sin embargo, la emanación de una normativa daría una mayor agilidad en un proceso legal, para que los jueces lo apliquen directamente.

ma, a los niños y niñas que viven fuera de sus comunidades, y luego se lo condiciona a “cuando sea posible” (Art. 14, inc.3)¹⁸.

Años más tarde se dicta la *Resolución CFE N° 105/10* a los efectos de planificar la puesta en marcha de la Ley de Educación Nacional. La misma aprueba para la discusión el documento denominado *La Modalidad de Educación Intercultural Bilingüe en el Sistema Educativo Nacional*. El documento recoge las discusiones dadas entre los años 2008-2010 con el fin de “garantizar los pasos necesarios para la institucionalización de la Modalidad en todos los sistemas educativos del país” (Anexo Resolución N° 105/10 CFE, p. 1).

El modo en que formula el problema que lleva a actuar al Estado coincide con la literatura regional: una correlación entre el hecho de ser indígena y estar situado en las zonas más pobres del país. Es decir, en la hipótesis causal se asocia el ser indígena, con pobreza y rezago, y la educación es parte de ese rezago; las zonas de mayor analfabetismo en Argentina coinciden con las de mayor concentración de comunidades de pueblos indígenas, donde, además, entre la población escolar existen altos índices de repitencia y deserción. Se problematiza la relación entre indígenas urbanos e indígenas rurales respecto al acceso a la educación. Se detecta que las mayores ventajas las poseen los sectores indígenas urbanos, aunque son los que transitan por la mayor pérdida lingüística. La preocupación por la desigualdad socioeducativa que “interpela al sistema educativo” (Anexo Resolución N° 105/10 CFE, p. 8) es lo que se entiende inadmisibles y explica el motivo de la formulación y decisión del programa de la política educativa de EIB.

Sin embargo, *el modo en que se enuncia o define la educación destinada a las comunidades de pueblos indígenas* mantiene el impulso observado en las definiciones normativas previas. Es decir, si el eje del problema es “la diversidad” de *la diversidad cultural indígena*, la hipótesis de intervención pasa por seguir revisando al interior de la EIB. Por ello, la Resolución entiende: “no ‘una’ EIB, sino diferentes tipos de EIB’s que pueden atender con pertinencia las múltiples realidades socioculturales y lingüísticas, marcadas a su vez por las fuertes discontinuidades en las que les toca ejercer sus prácticas educativas” (Anexo Resolución N° 105/10 CFE, p. 8).

Obsérvese que si las soluciones se conciben sólo al interior de la Modalidad de EIB (atendiendo ahora a la multiplicidad de EIB), y sin acciones concretas que desde un enfoque intercultural transversalice a todo el Sistema Educativo, las medidas tienden a propiciar un proceso de mayor guetización al interior de las EIB. Es decir, si el Estado

¹⁸ Dado que se mantienen en general los términos del Convenio 169/89 se decidió no pasarla por la matriz de análisis.

no contempla esfuerzos institucionales para interpelar a la sociedad mayoritaria, está —por omisión— decidiendo *el modo de (no) involucrar a los sectores educados bajo la cultura dominante respecto a modificar las relaciones con las comunidades de pueblos indígenas*. Se observa, entonces, que todas las hipótesis de intervención están asociadas al sujeto indígena.

Para la planificación de soluciones, el Estado Nacional argentino propicia la instalación y consolidación de la EIB en cada uno de los Sistemas Educativos de las diferentes jurisdicciones y plantea generar mecanismos de participación y gestión que colaboren en la articulación federal.

De la cronología de normativas, se observa que, unos meses más tarde, la *Resolución CFE N° 119/10* aprueba definitivamente el documento denominado *La Educación Intercultural Bilingüe en el Sistema Educativo Nacional*¹⁹, la cual resuelve que las autoridades educativas deben implementar medidas para la puesta en vigencia de la EIB. Dado que esta Resolución deriva de la anterior, los términos se mantienen; aunque avanza sobre la necesidad de transversalizar el Sistema Educativo desde el enfoque de la interculturalidad, para lo cual insta a las jurisdicciones a que se establezca una gradual y progresiva incorporación de la Modalidad de EIB en la política curricular de los diferentes niveles y modalidades (Art. 3). Esto constituye, sin dudas, un paso importante, pues desde la retórica normativa, el CFE está incluyendo como necesarios sujetos pedagógicos a los sectores de la cultura dominante.

Se insta, además, a que las jurisdicciones promuevan “investigaciones sobre la realidad sociocultural y lingüística a los fines de diseñar propuestas curriculares y materiales educativos pertinentes a estas realidades” (Art. 4), a que se garantice gradual y progresivamente la formación docentes en y para la EIB específica, inicial y continua en los distintos niveles (Art. 5), y que se promuevan mecanismos institucionales de gestión participativa de la EIB en las diferentes jurisdicciones (Art. 6).

En ese mismo año se aprobó la *Resolución ME N° 1119/10* que reconoce formalmente al Consejo Educativo Autónomo de Pueblos Indígenas (CEAPI) como instancia representativa de los pueblos indígenas: un “espacio autónomo, autárquico y permanente para la toma de decisiones participativas y consensuadas en materia de educación” (Resolución ME N° 1119/10, p. 2). Se le otorga “función consultiva y de asesoramiento ante el Ministerio de Educación de la Nación y el Consejo Federal de Educación para la planificación y gestión de la EIB” (Art.1). *El modo en que se enuncia el problema que lleva a actuar al Estado* no se menciona explícitamente, pero se asume la inexistencia de un ente formalmente institucionalizado, lo que confirma que se hizo

¹⁹ El mismo se había puesto en discusión por la anterior Resolución CFE N° 105/10.

lugar al Artículo 6 anteriormente citado de la Resolución CFE N° 119/10. La existencia de un mecanismo participativo en materia educativa constituía una reiterada demanda de los pueblos indígenas desde el Convenio 169/89.

Deberá observarse que, en el año 2006 y de manera informal, el Estado Nacional ya había hecho lugar a la demanda de participación en el contexto del anteproyecto de la Ley Nacional de Educación, y había convocado a representantes de pueblos indígenas para que formaran parte de la discusión de las propuestas de EIB; en ese marco se constituyó una Comisión para el seguimiento de las propuestas, que posteriormente (en el año 2007) derivó en el CEAPI. En la Resolución ME N°1119/10 se define a la educación en los mismos términos en que fue enunciada por el CEAPI al momento de su constitución: “como un derecho legítimo y proyecto político de los pueblos indígenas que contribuye a la transformación del Sistema Educativo desde la revisión y reparación histórica, para la superación de la práctica educativa homogeneizante” (ME & UNICEF, 2007; Res. ME N° 1119/10, p. 2). Obsérvese que, pese a tomar posición sobre la “educación” a secas, lo que se está haciendo es dar cuenta *del modo en que se enuncia o define la EIB, o la educación que los pueblos indígenas demandan para sí*. Pero sigue sin avanzar en pensar cómo interculturalizar la educación para todos, *ni de qué modo se debe involucrar al alumnado educado desde la cultura hegemónica de la sociedad*.

El Ministerio asume como tarea la articulación de acciones con las distintas jurisdicciones para lograr el reconocimiento del CEAPI (Art. 2) y las facultades para establecer las normativas que regulen el funcionamiento, los procedimientos de elección y renovación de miembros (Art. 3). Pese a que el Estado se asume responsable de crear los mecanismos de participación permanente de los representantes de pueblos indígenas, no se hace mención a los recursos con los que se financiará el funcionamiento de ese espacio institucional para cumplir con su función consultiva y de asesoramiento para la planificación y gestión de la EIB como política educativa.

Conclusiones

El modelo conceptual metodológico que expongo en el presente artículo, me ha permitido, por un lado, desarrollar y aportar una matriz para el análisis de las normativas en materia de educación destinada a comunidades de pueblos indígenas y, por otro, contribuir a visibilizar el cambio procesual de paradigma en el tratamiento de los pueblos indígenas, en esa materia.

Los resultados de la aplicación de la matriz presentan, a su vez, dos conclusiones clave a la hora de sintetizar lo acontecido en materia de normativas de Argentina: (i) el modo en que se fue consolidando el discurso de *derecho*, hasta lograr incluso un avan-

ce en la formalización de las instancias participativas de los pueblos indígenas en el sector educación; (ii) la afirmación de que todas las hipótesis de intervención del Sistema Educativo están asociadas al sujeto indígena. Es decir, no está entre sus metas interculturalizar al sector criollo, ni crear las condiciones para la interacción de horizontes culturales en condiciones de igualdad. Las omisiones respecto a incorporar como sujetos pedagógicos al componente blanco, así lo demuestran. Esto corrobora la inexistencia de un enfoque intercultural del Sistema Educativo argentino y la ausencia de esfuerzos institucionales para *involucrar a los sectores educados bajo la cultura dominante con respecto a modificar las relaciones con las comunidades de pueblos indígenas*.

El paso del *modelo de integración por asimilación en las políticas educativas* al del *reconocimiento de la diversidad cultural*, está signado, en Argentina, por un cambio procesual y retórico basado en un enfoque de derecho²⁰ crecientemente visible en las normativas. El mismo ha ido permeando lentamente los discursos a nivel de los planes y programas, como producto de las políticas públicas que se implementan bajo el paraguas de esos fundamentos jurídicos. Ambos modelos no son rígidos y en la práctica pueden sobrevivir características del modelo anterior. Lo importante es subrayar ciertas tendencias o características típicas que hacen que tanto las normativas como las acciones de implementación, se correspondan preponderantemente a uno de esos modelos.

Tomando como eje las dos principales leyes que corresponden al modelo de *reconocimiento de la diversidad cultural* se observa que, bajo la Ley Federal, el Estado se relacionó con los niños y niñas de comunidades de pueblos indígenas a través de las políticas compensatorias en educación. Bajo la actual Ley Nacional de Educación, el Estado propone a la EIB como Modalidad educativa dirigida a niños y niñas de comunidades de pueblos indígenas.

Aún con diferencias, la Ley Federal de Educación y la Ley Nacional de Educación coinciden en universalizar el acceso a la escuela de comunidades de pueblos indígenas, reconociéndoles el derecho a la EIB, como la educación que reclaman para sí, pero sin *interculturalizar* el resto del Sistema Educativo. Lo cual genera un circuito escolar con propuestas diferenciadas de atención a la diversidad (*universalismo diferenciante*). Si el Estado no logra transversalizar el sistema desde un enfoque intercultural, ese *universalismo diferenciante* tenderá a consolidar un proceso de guetización de la EIB.

Señalar, además, que la falta de cuestionamiento a las relaciones asimétricas que emanan desde el Sistema Educativo es resultado del propio déficit de un “Estado monocultural” (Tapia, 2006, p. 31, citado en Walsh, 2009, p. 69) y de la sociedad cultural-

²⁰ Se toma como referencia conceptual la definición de Víctor Abramovich (2006).

mente hegemónica que constituye a ese Estado. No obstante, esto no significa que no pueda migrar el Estado argentino hacia formas más democráticas e inclusivas que propicien un proceso serio y válido dirigido a desactivar las relaciones de subalternidad que históricamente han operado en el país.

Por último, destacar que el esfuerzo de diseñar y aplicar el presente modelo conceptual metodológico para analizar el caso argentino, resulta pasible de replicarse sobre los corpus normativos del resto de los países de la región. Lo cual podría permitir, en un futuro, generar estudios comparativos; visibilizar las diferencias y las semejanzas en que los Estados diseñan sus modelos de intervención estatal en materia de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), así como aquellas iniciativas que se dirijan a interculturalizar el sistema educativo en su totalidad.

Referencias

- Abramovich, Víctor (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista CEPAL*, 88, 33-48.
<https://doi.org/10.18356/65ee850d-en>.
- Aranda, Darío (2011, octubre 10). El Estado se construyó sobre un genocidio. Entrevista a Diana Lenton. *Página/12*, p. 1. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-178560-2011-10-10.html>
- Arce, Hugo (2011). Construcción normativa de la interculturalidad en la escolarización guaraní de Misiones, Argentina. En Elisa Loncon Antilleo & Ana Carolina Hecht (Coords.), *Educación Intercultural Bilingüe en América Latina y el Caribe: balances, desafíos y perspectivas* (pp. 84-101). Santiago de Chile: Fundación Equitas.
- Bordegaray, Dora & Novaro, Gabriela (2004). Diversidad y desigualdad en las políticas de Estado. Reflexiones a propósito del proyecto de Educación Intercultural Bilingüe en el Ministerio de Educación. *Cuadernos de Antropología Social*, 19, 101-119. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-275X2004000100007
- Briones, Claudia (2002). Viviendo a la sombra de naciones sin sombra: poéticas y políticas de (auto)marcación de 'lo indígena' en las disputas contemporáneas por el derecho a una educación intercultural. En Norma Fuller (Ed.), *Interculturalidad y Política: desafíos y posibilidades* (pp. 381-41). Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en Perú.
- CFE (Consejo Federal de Educación) (2010). *La Modalidad de Educación Intercultural Bilingüe en el Sistema Educativo Nacional* (Vol. 1, 1ª edición). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Federal de Educación.
- CFCyE (Consejo Federal de Cultura y Educación) (1999). *Pautas Orientadoras para la Educación Intercultural Bilingüe* (Vol. 1, 1ª edición). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Federal de Cultura y Educación.

- Corbetta, Silvina (2014). Kusch y un 'Pensar América' seducido por la barbarie. En Graciela Ferrás (Ed.), *Civilización y Barbarie: Textos, cuerpos y miradas de la "otredad" desde el horizonte hispanoamericano* (pp. 163-200). Córdoba: Báez Ediciones
- Corbetta, Silvina (2016). "Acá tiene la escuela: arréglese". *La migración qom (toba) y las políticas de Educación Intercultural Bilingüe en la ciudad de Rosario, Santa Fe. Argentina (1990-2014)*. Tesis doctoral sin publicar. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Corbetta, Silvina; López Néstor; Steingerg, Cora & Tenti Fanfani, Emilio (2008). *Políticas de equidad educativa en México. Análisis y Propuestas*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Diez, Ma. Laura (2013). Repensando la interculturalidad en educación: aportes de la investigación socioantropológica a un campo problemático. *Política Educativa*, 18(51), 4-17, Recuperado de http://educacionpublica.org/wp-content/uploads/2017/06/Docencia_51.pdf
- Frigerio, Graciela; Poggi, Aída & Constanzo, Silvia (2008). *La educación intercultural bilingüe: el caso argentino*. Buenos Aires: Foro Latinoamericano de Políticas Públicas. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/345087025/La-educacion-intercultural-bilingue-El-caso-argentino-Graciela-Frigerio>
- González Casanova, Pablo (1969/2006). *Sociología de la explotación*. Buenos Aires: CLACSO.
- Grosfoguel, Ramón. (s/f). *La descolonización del conocimiento: diálogo crítico entre la visión descolonial de Frantz Fanon y la sociología descolonial de Boaventura de Sousa Santos*. Recuperado de <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/RAMON%20GROSFOGUEL%20SOBRE%20BOAVENTURA%20Y%20FANON.pdf>
- Hecht, Ana Carolina (2007). Educación intercultural bilingüe: de las políticas homogeneizadoras a las políticas focalizadas en la educación indígena argentina. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, 1(29), 65-85. Recuperado de <http://www.crefal.edu.mx/rieda/images/rieda-2007-1/exploraciones2.pdf>
- Hecht, Ana Carolina (2011). Un análisis antropológico sobre la migración y el desplazamiento lingüístico entre hablantes de la lengua toba en Argentina. *Gazeta de Antropología*, 1(27). Recuperado de http://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/15683/G27_14AnaCarolina_Hecht.html?sequence=10&isAllowed=y
- Hirsch, Silvia & Serrudo, Adriana (Comps.) (2010). *Educación Intercultural Bilingüe en Argentina. Identidades, lenguas y protagonistas*. Buenos Aires: Noveduc.
- Hisse, María Cristina (2009). *Educación intercultural bilingüe. Recomendaciones para la elaboración de diseños curriculares*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. Recuperado de <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/96368/EL002545.pdf?sequence=1>

- Ley N° 1420/1884, de 26 de junio de 1884 (s/d) Extraído de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=48921>
- Ley N° 23.302/1985, de 8 de noviembre de 1985 (BOE del 11.12.1985). Extraído de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23790/texact.htm>
- Ley N° 24.195/1993, de 14 de abril de 1993 (BOE del 05.06.1993). Extraído de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=17009>
- Ley N° 24.049/1991, de 06 de diciembre de 1991 (BOE del 07.01.1993). Extraído de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=448>
- Ley de Educación Nacional N° 26.206/2006, 14 de diciembre de 2006 (BOE del 28.12.2006). Extraído de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=123542>
- López, Enrique (1997) La diversidad étnica, cultural y lingüística latinoamericana y los recursos humanos que la educación requiere. *Revista Iberoamericana de Educación*, 13, 1-38. Recuperado de <https://rieoei.org/historico/oeivirt/rie13a03.htm>
- Maggi, M. Florencia (2015). Un abordaje del diseño de las políticas de Educación Intercultural Bilingüe en Argentina. *Cuestiones de Población y Sociedad*, 5(5) 41-57.
- ME & UNICEF (2007). *CEAPI. Consejo Autónomo de Pueblos Indígenas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación y UNICEF. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002883.pdf>
- Molina Luque, Fidel, (2000). Diversidad cultural y reforma educativa. En Fidel Molina Luque y José Yuni (Eds.), *Reforma educativa, cultural y política* (pp. 17-35). Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Morduchowicz, Alejandro (1999). *Informe Comisión de Ecología y Desarrollo Humano del Honorable Senado de La Nación*. Buenos Aires: Senado de la Nación Argentina.
- Müller, Pierre (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Novaro, Gabriela (2012). Niños inmigrantes en Argentina: nacionalismo escolar, derechos educativos y experiencias de alteridad. *Revista mexicana de investigación educativa*, 17(53), 459-483. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v17n53/v17n53a7.pdf>
- Novoa Viñan, Patricio (2005). La matriz colonial, los movimientos sociales y los silencios de la modernidad. En Catherine Walsh (Ed.), *Pensamiento crítico y matriz (de) colonial. Reflexiones latinoamericanas* (pp. 71-110). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Abya Yala.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1989). *Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Lima: Autor.
- ONU (Organización de Naciones Unidas) (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Ginebra: Autor.

- Poggi, Aida (2018). El Estado por el que atraviesa la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en la Argentina. En Graciela Frigerio, Aída Poggi & Silvia Costanzo (Eds.), *La educación intercultural bilingüe: el caso argentino* (pp. 39-62). Buenos Aires: Foro Latinoamericano de Políticas Públicas. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/345087025/La-educacion-intercultural-bilingue-El-caso-argentino-Graciela-Frigerio>
- Puiggrós, Adriana (1990/1992), Sujetos, disciplina y currículo en los orígenes del sistema educativo argentino (Vol. 1, 1ª ed.). Buenos Aires, Galerna.
- Puiggrós, Adriana; Gagliano, Rafael & Southwell, Myriam (2003). Complejidades de una educación 'a la americana': liberalismo, neoliberalismo y modelos socioeducativos. *Entrepasados. Revista de historia*, 12(24/25), 24-25.
- Quijada, Mónica (2003). ¿'Hijos de los barcos' o diversidad invisibilizada? la articulación de la población indígena en la construcción nacional argentina (siglo XIX). *El Colegio de Historia México*, 53(2), 469-510. Recuperado de, <http://digital.csic.es/bitstream/10261/8771/1/HIJOS%20DE%20LOS%20BARCOS.pdf>
- Quijano, Aníbal (2014). *Cuestiones y horizontes. Antología esencial. De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO.
- Repetto, Fabián (2001). *Gestión Pública y desarrollo social en los noventa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Resolución N° 107 del Consejo Federal de Cultura y Educación (1999)
- Resolución N° 549 del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología (2004)
- Resolución N° 105 del Consejo Federal de Educación (2010)
- Resolución N° 119/10 del Consejo Federal de Educación (2010)
- Resolución N° 1119 del Ministerio de Educación (2010)
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varonne & Varone, Frédéric (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tubino, Fidel (2005). La interculturalidad crítica como proyecto ético-político. En *Encuentro continental de educadores agustinos*. Lima, 24-28 de enero de 2005. Recuperado de <https://oala.villanova.edu/congresos/educacion/lima-ponen-02.html>
- Walsh, Catherine (2009). *Interculturalidad, Estado, sociedad. Luchas (de) coloniales de nuestra época*. Quito: Ediciones Abya Ayala.
- Yuni, José (2008). Itinerarios de la educación intercultural bilingüe en Argentina. En Fidel Molina (Ed.) *Alternativas en educación intercultural. El caso de América Latina: la educación intercultural bilingüe* (pp. 146-172). Lleida: París.



Este texto está protegido por una licencia [Creative Commons 4.0](#).

Usted es libre para Compartir —copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato— y Adaptar el documento —remezclar, transformar y crear a partir del material— para cualquier propósito, incluso comercialmente, siempre que cumpla la condición de:

Atribución: Usted debe reconocer el crédito de una obra de manera adecuada, proporcionar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios . Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que tiene el apoyo del licenciante o lo recibe por el uso que hace.

[Resumen de licencia](#) - [Texto completo de la licencia](#)