

# (A)SIMETRÍAS Y (DIS)CONTINUIDADES ENTRE EL ENTRAMADO LEGISLATIVO Y EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE EN CHACO Y MISIONES


(A)symmetries and (dis)continuities between the legislative framework and the development of Intercultural Bilingual Education in Chaco and Misiones

Ana Carolina Hecht

Universidad de Buenos Aires, Argentina

CONICET, Argentina

anacarolinahecht@yahoo.com.ar

 <https://orcid.org/0000-0001-8132-7897>

Noelia Enriz

UNSAM, Argentina

CONICET, Argentina

nenriz@yahoo.com.ar

 <https://orcid.org/0000-0001-7918-0822>

Recepción: 03 Febrero 2021

Aprobación: 30 Agosto 2021



Acceso abierto diamante

## Resumen

El objetivo de este artículo es sistematizar el recorrido histórico de las políticas de Educación Intercultural Bilingüe en Chaco y Misiones a la luz de los déficits que expresan las estadísticas respecto de los datos escolares de los niños/as y jóvenes indígenas. Con ese fin se analiza el desarrollo de la legislación específica y su implementación considerando dos periodos: décadas de 1980-1990 y del 2000 al presente. Según nuestra perspectiva, el punto de partida en ambas provincias tiene amplias coincidencias; pero luego, en el largo plazo, las diferencias jurisdiccionales fueron muy contundentes. No obstante, al presente nos encontramos con resultados poco alentadores y con asombrosas similitudes que nos llevan a plantear debates en torno a las propuestas educativas bilingües e interculturales.

**Palabras clave:** Educación Intercultural Bilingüe, Chaco, Misiones.

## Abstract

This article aims to systematise the historical development of Intercultural Bilingual Education policies in Chaco and Misiones in the light of the deficits expressed in the statistics regarding the schooling data of indigenous children and youth. To this end, we analyse how specific legislation was developed and implemented in two periods: the 1980s-1990s and from 2000 to the present. According to our perspective, the starting point in both provinces has broad coincidences; but then, in the long term, the jurisdictional differences were very striking. Nevertheless, we find that current results are not very encouraging and that there are striking similarities that lead us to raise debates about bilingual and intercultural education proposals.

**Keywords:** Intercultural Bilingual Education, Chaco, Misiones.

## Introducción

En 2019 aparecieron excepcionalmente en los medios masivos de comunicación varias notas periodísticas sobre los pueblos indígenas de Argentina, posiblemente por el impacto que tuvo la declaración del Año Internacional de las Lenguas Indígenas (Naciones Unidas). De las muchas notas, una llamó profundamente nuestra atención, se titulaba “Educación indígena: el analfabetismo duplica el promedio nacional y faltan docentes preparados” (INFOBAE, 24/04/2019). Esta nota reflejaba datos de un informe del Observatorio de la Universidad Pedagógica Nacional (UNPE, 2019), que retomaba centralmente los últimos valores disponibles, del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC, 2010). Según esos datos, el porcentaje de personas analfabetas en todo el país mayor de 10 años es del 1,9%; pero asciende a 3,7% entre la población indígena. Más aún, como puede observarse en el Gráfico N°1, entre la población indígena esta cifra aumenta considerablemente en algunas jurisdicciones tales como Misiones (14,9%) y Chaco (14,3%) que encabezan el listado. Ese dato acaparó especialmente nuestra atención porque desde hace años venimos estudiando aspectos de la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en esas dos provincias, que según nuestros análisis se encuentran en las antípodas en relación con el desarrollo de la EIB; pero que logran resultados similares en cuanto al analfabetismo y rendimiento educativo de sus poblaciones indígenas. En ese mismo informe se presentan para Misiones y Chaco las tasas más bajas de asistencia escolar (para poblaciones indígenas y no indígenas) a nivel nacional (Ver Gráfico N°2). Sorprenden estos resultados tan análogos –que a su vez no se reducen a una sola muestra estadística (INDEC, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization –UNESCO–, Ministerio de Educación)– porque son escenarios históricamente muy diferenciados. El aspecto que comparten, como todos los pueblos indígenas de Argentina, refiere a los contextos de desigualdad socioeconómica en que se enmarcan las condiciones de diversidad socioeducativa que, aunque trasciende la variable étnica, se correlaciona de forma estable en las poblaciones indígenas locales.



**Gráfico N°1**

Porcentaje de población indígena analfabeta de 10 años y más, según jurisdicción

Fuente: Informe UNPE, 2019.

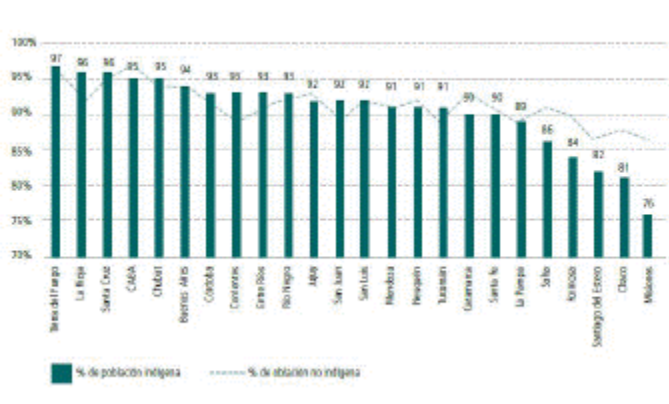


Gráfico N°2

Condición de asistencia escolar en población indígena y no indígena de 4 a 17 años, según jurisdicción

Fuente: Informe UNICEF, 2019.

Por último, el informe de UNICEF (2019) destaca que el Operativo Aprender 2017 arroja una brecha negativa de rendimiento de los/as estudiantes indígenas en las instituciones de nivel primario y secundario a nivel país, en coincidencia con el Tercer Estudio Regional, Comparativo y Exploratorio de UNICEF (2015). Las simetrías en los resultados no dejan de presentar un interrogante frente a esfuerzos institucionales, presupuestarios y humanos tan diferentes como los que sistematizaremos.

En este artículo nos proponemos repensar el recorrido histórico de las políticas de EIB en ambas provincias a partir del desarrollo de la legislación específica, para indagar en ellas elementos que permitan pensar transformaciones de las políticas públicas que beneficien la presencia y sostenimiento de los/as niños/as indígenas en el sistema educativo y favorezcan la promoción de académicos indígenas en todas las áreas. Con ese fin, trataremos de pensar las razones por las cuales experiencias con historias de surgimiento particulares, con implementación de la EIB tan diferente arrojen en el presente escenarios tan equiparables.

Antes de comenzar el análisis presentamos el mapa de la diversidad étnica y sociolingüística de ambas provincias ya que son escenarios sumamente complejos. En el Chaco reside una numerosa población indígena: toba/qom, mocoví/moqoit y wichí, así como también una parte de la población criolla habla guaraní, quichua y también existen hablantes de al menos veinte lenguas de Europa, Medio y Extremo Oriente (Censabella, 2001-2002). Por lo tanto, es una provincia en donde la pluralidad es parte del entramado local, si bien cabe aclarar que el foco de la mirada de quienes escriben este artículo se focaliza en la población toba/qom ya que Hecht desarrolla investigaciones con ese pueblo desde hace veinte años.

La población indígena de Misiones se identifica como mbya guaraní, hablante de la lengua homónima. Se hablan además en el territorio de la provincia otras variantes del guaraní y portugués, especialmente de las regiones fronterizas. Las condiciones particulares de uso del portugués, como mezcla de lenguas han dado lugar a la categoría de "portuñol", como variante especial. A su vez, se hablan varias lenguas europeas, traídas por comunidades de hablantes durante el proceso migratorio del siglo XIX, como el alemán, polaco, ruso, suizo, entre otros (Camblong, 2014; Cerno, 2019; Daviña, 2018; Lipski, 2016). En este caso, el eje de discusión se centra en la población indígena mbya guaraní, porque al igual que en el otro caso, Enriz trabaja junto a ese pueblo desde hace dos décadas. Como analizamos en trabajos previos (Hecht et al., 2016), entendemos a la interculturalidad como una herramienta que debe ser transversal a todo el sistema educativo. En este texto nos centramos en las poblaciones indígenas, no como una omisión de las múltiples diversidades que hacen al entramado intercultural de dichas provincias, sino porque es el eje con que han sido pensadas las políticas de EIB en el marco nacional.

Este artículo se divide en cuatro apartados. En el primero, muy someramente se desarrolla la metodología implementada. A continuación, se sistematiza la legislación y experiencias fundantes de EIB de Misiones y Chaco durante la década de los años 80 y 90. Luego, en el siguiente apartado, se aborda el periodo comprendido del 2000 al presente, ya que se trata de una etapa de gran intensidad en la producción de las políticas estatales de EIB. Por último, en las conclusiones articulamos los ejes analizados y planteamos nuestras inquietudes en torno a las propuestas locales de educación para los pueblos indígenas.

## Metodología

Este artículo combina un análisis de la legislación pertinente con bibliografía académica y de divulgación, así como también materiales de investigación propios de las etnografías que hemos realizado por los pueblos toba/qom y mbya-guaraní. Como ya se mencionó Hecht hace trabajo con el pueblo toba/qom residente en Buenos Aires y Chaco y Enriz con el mbya guaraní de Misiones, ambas desde la década del 2000 al presente. Cabe aclarar que los resultados de esas extensas investigaciones no se vuelcan en este escrito en términos de registros etnográficos textuales, sino que son insumos desde los cuales podemos leer e interpretar las normativas, desde el conocimiento del cotidiano de las escuelas con población toba/qom y mbya guaraní.

En este escrito, a diferencia de nuestros trabajos individuales, nos proponemos realizar un aporte al campo de la comparación antropológica para la investigación sobre la educación (Novaro et al., 2017), considerando la escala provincial como marco. Para ello, utilizamos un conjunto de normas que serán analizadas como fuentes documentales, lo que supone un modo de análisis ampliamente desarrollado por la antropología social (Mercant, 2005).

Seleccionamos un corpus formado por reglamentaciones de diverso nivel en el plano nacional y provincial, en una revisión de la textualidad y la textura de los procesos de reconocimiento de los intereses comunitarios indígenas por parte del Estado nacional y los Estados provinciales en sus diversos niveles. Para ello construimos como fuentes a esos materiales, abordándolos desde una perspectiva historizada, contextualizada y problematizadora de sus mensajes, así como también de sus resultados empíricos (Caimari, 2020); que ofrecen información especialmente significativa al ser contrastada.

El corpus analizado recupera las normas de nivel nacional que afectan a las poblaciones indígenas de Argentina, las normas de nivel provincial que regulan la situación de las poblaciones indígenas en Chaco y Misiones y la totalidad de la normativa que aborda la particularidad de la EIB en ambas regiones. Consideramos que la sola sistematización de esta legislación ofrece información sobre lo que sucede en los territorios mencionados: la profusión de regulaciones o la ausencia de ellas da cuenta del proceso de reconocimiento de las singularidades en el plano formal. A su vez, ese proceso de regulación presenta el reconocimiento y la alterización indígena, que mientras es reconocido es a la vez diferenciado.

### **Visibilizando la escolarización para pueblos indígena en Chaco y Misiones (años 80 y 90)**

La histórica relación del Estado argentino con los pueblos indígenas se desarrolla en un marco de asimetrías y desigualdades. No obstante, un punto de inflexión en relación con las políticas hacia los grupos indígenas es el retorno a la democracia en los años 80. Allí se percibe que el discurso oficial atenúa su mirada etnocéntrica, y se da lugar a repensar el vínculo del Estado con la alteridad. La legislación establecida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre asuntos indígenas sirvió de inspiración para que el Congreso de la Nación sancionara en 1985 una ley pionera que contempla la cuestión indígena: la Ley Nacional N° 23302 (1985) sobre “Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes” y su Decreto Reglamentario N° 155/89 (1989) (Gorosito, 2008). Seguido por el mayor hito que se produce con la Reforma de la Constitución Nacional (1994), donde se modifican las obligaciones del Estado para con los pueblos indígenas, se reconoce su preexistencia étnica y se obtienen derechos específicos como el acceso a la EIB.

A nivel nacional se modifican las bases para repensar el lugar de los pueblos indígenas, pero esto impacta de manera diferencial en cada provincia. Muchas jurisdicciones desarrollaron leyes de reconocimiento indígena

durante la década de los años 80, tal es el caso de las provincias de Chaco y Misiones<sup>[1]</sup>. De este primer periodo nos interesa destacar las leyes integrales que regulan la cuestión indígena: Ley Provincial de Chaco N° 3258 “De las Comunidades Indígenas” del año 1987 y Ley Provincial de Misiones N° 2435 del mismo año (aunque rectificada y ampliada por la Ley N° 2727 de 1989).

Durante los años previos a la sanción de dichas leyes, en asambleas las comunidades indígenas de ambas provincias fueron discutiendo sus necesidades y conformando instancias de demanda de reconocimiento de sus derechos. De ese modo, tanto en Chaco como en Misiones han surgido liderazgos indígenas entre los que se reconocen figuras de gran representatividad en lo político y religioso, con influencias hasta la actualidad que han promovido en su momento el desarrollo de programas educativos interculturales (Muñoz, 2018).

Puntualmente, la Ley de la provincia de Chaco N° 3258 regula múltiples asuntos indígenas que quedan delimitados en los nueve capítulos en los que está estructurada dicha normativa: la adjudicación de las tierras, educación y cultura, salud, vivienda, registro y documentación de las personas, creación del Instituto del Aborigen Chaqueño, patrimonio y recursos. Si bien aquí nos circunscribimos a lo escolar, se destaca que entre las acciones que promueve, está la creación del Instituto del Aborigen Chaqueño (IDACH), un organismo autárquico con la finalidad de atender la promoción integral de los grupos étnicos locales y dar cumplimiento a esta ley. Este órgano regulador aún está vigente en la atención de los derechos indígenas y sus autoridades son elegidas por el voto de las personas que se auto reconocen como indígenas e integran el padrón electoral, contando con representantes de los diferentes pueblos.

Por su parte, la Ley provincial de Misiones N° 2727 también tiene una propuesta integral, organizada en seis capítulos que abordan las normas generales, el registro de las comunidades, la creación de un órgano de aplicación de la ley (la Dirección de Asuntos Guaraníes), los beneficios -es decir, los derechos-, la asignación presupuestaria y la reglamentación. En el apartado dedicado a los derechos se reconoce la adjudicación de las tierras, programas específicos de salud, planes especiales de enseñanza en el marco de la educación bilingüe y planes de vivienda. Igual que en el caso de Chaco, el órgano de administración de los recursos y canalización de las demandas está vigente aún, aunque su liderazgo es muy cuestionado por las comunidades.

En cuanto a lo educativo cabe explicitar que, tanto para la provincia de Chaco como para Misiones, el sistema escolar para las comunidades indígenas previo a la sanción de estas leyes presentaba el típico modelo de una educación homogeneizadora de las diversidades étnicas y lingüísticas. Las propuestas educativas de “modalidad aborigen” que responden a las demandas indígenas específicas sobre los contenidos, docentes y materiales recién podrán empezar a pensarse posteriormente. Con anterioridad a las experiencias sistemáticas de EIB, existían iniciativas escolares de la mano de algunas ONG y órdenes religiosas, como las experiencias escolares fundadas por la iglesia católica y por misioneros protestantes (Hirsch y Serrudo, 2010; Enriz et al., 2017; y Rosso y Artieda, 1999).

Una vez asentadas estas coincidencias, cabe mencionar también algunas diferencias en cuanto a la implementación de la EIB. Mientras en Chaco las experiencias de EIB comenzaron a institucionalizarse desde 1987 de modo pujante y ampliando año tras año los marcos de acción; en el caso de Misiones contamos con experiencias gestionadas desde intereses más bien fragmentarios, y un marco regulatorio que tardará aproximadamente quince años más en establecerse. A continuación, ampliaremos y desarrollaremos estas diferencias con mayor profundidad.

En Chaco, la Ley N° 3258 sostiene en cuanto a lo educativo, en el Capítulo III “De la Educación y Cultura” las siguientes consideraciones: se reconoce el derecho que estos pueblos tienen para “estudiar su propia lengua en las instituciones de enseñanza primaria y secundaria de las áreas aborígenes” (Artículo 14) y que a su vez; “la educación impartida en los establecimientos escolares que atiende el universo indígena se realizará en forma bicultural y bilingüe” (Artículo 15). También se sostiene “Dar prioridad a la formación de docentes indígenas a través de planes adecuados para tal cometido; a efectos del período de transición se formarán e incorporarán auxiliares docentes aborígenes” (Artículo 16). Curiosamente, en estas primeras alusiones a la cuestión



educativa se exceptúan menciones al nivel inicial y terciario, se minusvalora el primer contacto del niño/a indígena con la escuela, así como lo referido a la formación terciaria. Estos vacíos llaman la atención porque la Ley surge por las demandas en lo educativo para atender los conflictos lingüísticos que se producían entre alumnos/as y maestros/as al ingresar a la escolaridad y también para incluir en un lugar central a la figura docente indígena. Además, llama la atención por el contraste con el presente, que en esos primeros años de implementación de estas políticas se hacía más énfasis en la “educación bicultural”, más que intercultural, bajo el supuesto de que aquello que estaba en diálogo era la “cultura” indígena con la “no-indígena”, simplificando los complejos escenarios interculturales del Chaco, reificando las construcciones culturales y negando las dimensiones de contacto y heterogeneidad cultural propia del Chaco.

En Misiones, la Ley N° 2727 en el Capítulo III dedicado a la escolarización sostiene:

La Dirección Provincial de Asuntos Guaraníes, con participación del Consejo General de Educación, elaborará planes especiales de enseñanza primaria, secundaria y terciaria para las comunidades guaraníes, que se ajustarán a las siguientes pautas básicas sin perjuicio de oportunas ampliaciones y actualizaciones por parte de la autoridad de aplicación: a) brindar un pleno acceso a los planes normales y habituales de enseñanza en vigencia, tanto nacional como provincial; b) establecer programas especiales, bilingües para todos los niveles de enseñanza, donde se resguarden los valores espirituales y culturales de la población guaraní; c) utilizar las estrategias más modernas del bilingüismo para que los educandos puedan asimilar la lengua y la cultura argentina a partir del contexto lingüístico y cultural guaraní, que le permita integrarse a la Nación y a la Provincia sin perder su identidad de grupo étnico original (Artículo 20).

Si bien la letra de la ley prevé el reconocimiento de esos derechos y establece el marco para un amplio acceso a la educación, su implementación demoró notablemente. De la normativa se desprende que el modelo que se intenta promover es de incorporación a la sociedad nacional y, más importante aún, que no se establece ninguna figura de docencia indígena que forme parte especialmente de las propuestas educativas (Padawer y Enriz, 2009).

Curiosamente, a diferencia del Chaco se hacen menciones a los tres niveles escolares, más allá de que en la práctica el nivel primario ha sido el foco de los esfuerzos. Si bien no hay consideraciones sobre la figura de un docente indígena, sí hay referencias al bilingüismo. No obstante, la mención al bilingüismo se debe analizar con recaudos porque implícitamente se apela al modelo de bilingüismo de transición en donde la lengua indígena se piensa como un puente facilitador para lograr en un futuro la castellanización, aunque se sostenga un reparo a no perder la identidad.

Más allá de este mojon legislativo en que ambas provincias sientan las bases de reconocimiento y regulación de aspectos de la vida de las poblaciones indígenas, en la práctica la implementación ha sido muy diferente. Por un lado, en las escuelas de Chaco los/as maestros/as no indígenas debían adaptarse a los nuevos desafíos que implica la EIB, necesitaban capacitarse y aceptar al nuevo integrante del sistema escolar: el Auxiliar Docente Aborigen (ADA). Respecto del ADA, en el año 1987 el Consejo General de Educación a través de la Resolución 1009/87, en atención a las inquietudes planteadas por las comunidades indígenas y en cumplimiento de la ley provincial pone en marcha el primer curso de capacitación de ADA que se constituiría en la base de lo que actualmente es el Centro de Investigación y Formación para la Modalidad Aborigen (CIFMA) en la ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña<sup>[2]</sup>. Con los años el título fue modificándose y actualmente los/as estudiantes se reciben de Maestro/a y Profesor/a Bilingüe Intercultural. La importancia de esta institución durante los inicios de la EIB –y en la actualidad– es innegable, ya que fue la usina que proveía a la provincia de docentes. Aunque en la actualidad también hay otras instituciones terciarias abocadas a la formación de maestros y/o profesores indígenas (Hecht, 2015).

La inclusión de personal indígena en las escuelas implicó reflexionar sobre las incertidumbres y posibles estrategias para incluir las lenguas indígenas como medio y objeto de enseñanza. Desde miradas prejuiciosas que les negaban su estatus de lengua hasta el desconocimiento absoluto de sus rasgos gramaticales y sus capacidades comunicativas, el toba/qom, el mocoví/moqoit y el wichí eran impensables como lenguas de

enseñanza y alfabetización (Hecht y Messineo, 2017). Incorporar a las lenguas indígenas en las aulas no fue una tarea fácil. La falta de un sistema de escritura consensuado, la diversidad dialectal y la necesidad de materiales didácticos en lenguas indígenas fueron los principales temas de debate en las primeras épocas de la EIB chaqueña. A su vez, el problema de la escritura dejó de ser una preocupación de los traductores bíblicos para insertarse en un marco comunitario e institucional más amplio, lo que generó discusiones en torno a la selección y estandarización de los alfabetos vernáculos (Gerzenstein y Messineo, 2002).

En esta primera etapa, las lenguas indígenas funcionaron en la escuela como una suerte de “puente entre dos culturas” y con cierta indefinición en el rol del docente indígena que hacía las veces de traductor o mediador. Esta situación perduró hasta 1997 cuando el Poder Ejecutivo de la provincia del Chaco sancionó el Decreto N° 275 en el que se establecen las funciones de los ADA<sup>[3]</sup>. Entre tanto, las primeras cohortes de maestros egresaban del CIFMA y se incorporaban paulatinamente a las escuelas. Por eso en la actualidad coexisten distintas figuras docentes (Hecht, 2015).

Por otro lado, en Misiones las poblaciones indígenas se fueron incorporando como estudiantes a experiencias de escolaridad formal con el paulatino proceso de sedentarización que se desarrolló desde la década de 1980, estas experiencias estuvieron lejos de ser enmarcadas en programas sistemáticos de nivel provincial. Muy por el contrario, fueron gestionadas *ad-hoc* y de un modo fragmentario. Sin dudas, el antecedente más relevante en términos de políticas públicas para poblaciones indígenas en la provincia de Misiones es el “Programa de Desarrollo Integral de Poblaciones Guaraníes”, que fue la primera propuesta de intervención a nivel local<sup>[4]</sup>. Las instituciones educativas que se gestaron en ese marco, fueron de referencia insoslayable a nivel provincial para pensar las acciones de las demás escuelas que atendieron a población indígena en la provincia de Misiones, sin estar enmarcadas en ninguna normativa específica. Las escuelas de gestión pública que trabajaban con niñas/os indígenas fueron cobrando relevancia para la misma época y creándose a partir de mediados de la década de 1980, en predios de ocupación ancestral no necesariamente con títulos de propiedad (por ejemplo, la Escuela de Fortín Mbororé en 1986).

Por ausencia de una política diseñada para el campo educativo, las acciones de fortalecimiento de la lengua indígena, de desarrollo del bilingüismo, de fortalecimiento del uso de otras variedades del guaraní, etc. fueron tomadas individualmente por los/as docentes, en función de sus propias reflexiones, de sus propios conocimientos o de encuentros de reflexión promovidos por los mismos docentes a partir de las complejidades que enfrentaban. En muchos casos, conocer otras variantes del guaraní, favoreció que los/as docentes pudieran desempeñarse en las aulas con menores dificultades. De forma unánime, los/as docentes que se desempeñaron en esa época en las escuelas con matrícula indígena en Misiones recuerdan la necesidad de recursos, los interrogantes y las limitaciones que enfrentaban por falta de conocimientos sobre experiencias interculturales y sobre la población en sí misma. Los/as docentes que estaban ligados personalmente a la iglesia católica, encontraron en la pastoral aborígen espacios de reflexión sobre estos temas.

La promulgación de las leyes provinciales de la década de 1980 en Misiones tuvo limitado impacto. La tarea docente siguió estando guiada por acciones autogestivas de los/as docentes, que debatían especialmente los modelos más conocidos en la provincia y el desarrollo de la EIB en provincias vecinas. Las experiencias del período, han tendido a favorecer la participación indígena, por estar dentro de las mismas comunidades en muchos casos con permanencia docente. Por otro lado, las propias comunidades fortalecieron esa presencia a partir de disponer la participación de miembros de las comunidades en roles de acompañamiento no formalizados.

El desconocimiento o la falta de herramientas necesarias generaron una escuela bilingüe donde la lengua indígena estaba subordinada. En muchas de las experiencias participaron docentes hablantes del guaraní estándar. La educación bilingüe comenzó a proyectarse en una lengua de origen indígena pero que no era mbya-guaraní.

La década de los años 90 ha sido compleja para pensar las políticas de EIB a nivel nacional. En esos años el proceso de “Reforma Educativa”, que surgió con la Ley Federal de Educación N° 24195 del año 1993, implicó la descentralización de la administración y financiamiento de los sistemas escolares en manos de los Estados provinciales (Hecht, 2010). Las políticas educativas aplicadas a nivel nacional por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación a partir de 1993 se enmarcan dentro de lo que se denomina “políticas compensatorias” (Cipolloni, 2004).

Como plantean Grassi, Hintze y Neufeld (1994), el modelo neoliberal a nivel de las políticas sociales, toma la estrategia de la “focalización” como expresión del reconocimiento de la existencia de grupos excluidos definidos como vulnerables y con escasa capacidad de presión para la defensa de sus intereses. La focalización estará destinada a compensar coyunturalmente los efectos sociales del ajuste. En ese marco la diversidad se vuelve sinónimo de desigualdad, y las estrategias para abordarla se proponen la compensación. Pero, como alerta Díaz (1998), creemos que se debe estar alerta frente a la despolitización del discurso de la diversidad ya que no se habla más de desigualdad social sino de diversidad cultural, bajo el supuesto falso de que la desigualdad no se puede eliminar, pero las diferencias pueden compensarse armónicamente.

Este marco nacional de las políticas neoliberales compensatorias, en la EIB del Chaco impacta más colateralmente ya que estaba vigente la ya analizada Ley N° 3258. Tan solo cabe citar que en el año 1993 el Consejo General de Educación de la provincia sanciona la Resolución N° 83 en la que se resuelve: 1) aprobar el Programa de Educación Bilingüe Intercultural, que tendrá por objeto específico la implementación de una Modalidad Bilingüe Intercultural; 2) Crear el citado Centro de Investigación y Formación para la Modalidad Aborigen (Consejo General de Educación de Chaco. Resolución N° 83, 1993). Por ende, más allá de lo promisorio de la creación del Programa de Educación Bilingüe Intercultural, encontramos estreñimientos al desarrollo de una educación inclusiva y de calidad para los pueblos indígenas (Hecht, 2015). Es decir, no se puede desligar estas consideraciones más específicas del rol de las políticas neoliberales en educación, ya que los cambios en esa década –a favor de un paradigma educativo que coloca el acento en la diversidad sociocultural– se producen en un marco neoliberal.

Asimismo, citando a Medina (2014), podemos afirmar que hasta fines de la década del ‘90 en Chaco era frecuente encontrar que en las leyes y resoluciones consultadas se privilegiara la denominación de Educación Bilingüe Intercultural (EBI) para hacer referencia a la educación destinada a los pueblos originarios. Esta centralidad asignada a lo lingüístico se evidencia tanto en las demandas de las poblaciones indígenas por las barreras comunicativas entre los niños y sus docentes, como en los requerimientos de las políticas nacionales y/o provinciales en focalizar la enseñanza en aspectos lingüísticos, ya que los alumnos debían desarrollar competencias en la/s lengua/s hablada/s en el seno del hogar y la lengua hegemónica (español).

En Misiones, en la década de los años 90 no se generan normativas específicas en relación con la implementación de la EIB, no se promovió la designación de instituciones educativas como interculturales, ni tampoco se generaron espacios institucionales de capacitación y formación docente en esta línea. Los/as docentes que se desempeñaban en instituciones con matrícula indígena continuaron su formación autogestiva, a partir de búsquedas propias que en ocasiones compartieron a través de grupos que ellos/as organizaban, por ejemplo, los vinculados a la Pastoral Aborigen. En los espacios de formación planteaban sus interrogantes, promovían la participación de colegas y convocaban a lecturas de especialistas que podían aportar en la reflexión específica. Durante ese período las comunidades fueron desarrollando estrategias de participación en las instituciones, delimitando atribuciones y buscando participación de un modo paulatino.

En síntesis, en este apartado abordamos una caracterización de los comienzos de la legislación y experiencias de EIB que se desarrollaron en Misiones y Chaco durante la década de los años 80 y 90. Ambas experiencias presentan hitos fundantes ubicados temporalmente en las mismas épocas, pero trayectorias de acción muy diferenciadas que bifurcaron notablemente el devenir de la EIB local. Mientras en el caso de Chaco, el abordaje e implementación de la Ley del Aborigen Chaqueño fue muy proclive al desarrollo de la EIB; en el caso de Misiones, la aplicación de la normativa no fue esa y la jerarquización de lo escolar demoró hasta mediados de la



década del 2000, como veremos en el siguiente apartado. Cada jurisdicción provincial transitó caminos completamente diferentes, en Chaco se inició un proceso de organización y delimitación de los objetivos de la EIB institucionalmente y se consolidó la formación de docentes indígenas; pero en Misiones la tarea siguió siendo artesanal y basada en las potencialidades individuales de los/as docentes y cada institución. En Chaco se pudo sistematizar avances y proyectar cambios, incluir aspectos singulares de las diversas poblaciones indígenas de la provincia y capacitar activamente a docentes indígenas, en Misiones la tarea continuó por carriles informales: se creaban escuelas en los predios de las comunidades y no se diseñaba para ellas ninguna política especial.

### Cuadro N° 1

Comparación de progresión legislativa en ambas provincias durante el período 1985-1997

<b>Esquema legislativo comparado (décadas de 1980 y 1990)</b>		
<b>1985 - Ley Nacional N° 23.302 Ley sobre Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes</b>		
	<b>Chaco</b>	<b>Misiones</b>
<b>1987</b>	Ley N° 3258 "De las Comunidades Indígenas"	Ley Provincial de Misiones N° 2435 (Rectificada y ampliada por la Ley N° 2727 de 1989).
	Resolución N° 1009 del Consejo General de Educación: primer curso de capacitación de ADA (base del futuro CIFMA)	
<b>1993 Ley Federal de Educación N° 24195 (derogada en 2006)</b>		
<b>1993</b>	Resolución N° 83 del Consejo General de Educación: aprobar el Programa de Educación Bilingüe Intercultural para implementar una Modalidad Bilingüe Intercultural y crear el CIFMA	
<b>1994 Reforma de la Constitución Nacional. Inclusión del Artículo N°75, inciso N°17.</b>		
<b>1997</b>	Decreto N° 275 del Poder Ejecutivo: establecer funciones de los ADA	

Fuente: Elaboración propia

### Hacia la consolidación de la EIB en Chaco y Misiones (2000 al presente)

Desde la década del 2000 en adelante, vamos a encontrar avances en las políticas educativas provinciales que en cierto modo no se pueden desligar de la importancia que ha tenido a nivel nacional la consolidación de la EIB. En 2004, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de nivel nacional publica un material que sienta un precedente en el camino recorrido en el tema, en donde se compilan 107 experiencias escolares a lo largo de todo el país. La heterogeneidad del campo de la EIB queda expresa en palabras de quien era su coordinador:

Este programa reconoce, revaloriza y recupera la trayectoria de trabajo de EIB existente y se propone trascender al ámbito de lo compensatorio e impulsar la institucionalización de la EIB, en forma conjunta con las Jurisdicciones Provinciales, las Comunidades Indígenas y sus Organizaciones Representativas, las Universidades Nacionales, los Institutos de Formación Docente, las Instituciones Indigenistas de apoyo (ONG) y principalmente las Escuelas y Equipos Docentes que impulsan y sostienen el conjunto de experiencias de EIB existentes en el país (Cipolloni, 2004: 479).

Así no solo se consolida el camino recorrido, sino que se impulsa el fortalecimiento de la EIB a nivel nacional.

Así comienza un largo proceso de debates y consultas que da pie a la sanción de una nueva ley: Ley de Educación Nacional N° 26206 del año 2006. Esta ley en su artículo N° 17 reconoce a la EIB como una de las ocho modalidades del sistema educativo nacional (Educación Técnico Profesional, Educación Artística, Educación Especial, Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, Educación Rural, Educación en Contextos de Privación de Libertad, Educación Domiciliaria y Hospitalaria y Educación Intercultural Bilingüe) para los pueblos indígenas en los niveles inicial, primario y secundario. De este modo, se institucionaliza la EIB a la vez que se promueve la participación de los pueblos indígenas, sus organizaciones y comunidades, en los procesos educativos. Además, a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional, se crea un mecanismo de participación permanente de los pueblos indígenas para definir y evaluar las estrategias de la EIB: el Consejo Educativo Autónomo de los Pueblos Indígenas (CEAPI) que depende del Ministerio de Educación Nacional (Hecht y Messineo, 2017). A continuación, sistematizaremos los cambios que se vislumbran en lo que atañe a la cuestión educativa indígena dentro de Chaco y Misiones.

En Chaco, las políticas provinciales comienzan a avanzar en el otorgamiento de derechos novedosos a los pueblos indígenas, como por ejemplo la creación de un área específica en el Ministerio de Educación y la legislación que oficializa a las lenguas indígenas y postula la creación de las escuelas públicas de gestión social indígena (Hecht, 2015).

En primer lugar, en Chaco se sanciona la Ley N° 5905 (2007) que crea el “Programa de Educación Plurilingüe”. En el artículo N° 2, se define lo que se entiende por educación plurilingüe: “aquella destinada a ampliar la construcción de capacidades comunicativas del sujeto y a la que contribuye cualquier conocimiento o experiencia de lenguas, en la que éstas están en correlación e interactúan en la comunicación humana, a través de los distintos lenguajes. Contempla las lenguas indígenas, regionales y extranjeras.” Es muy interesante la ampliación que se realiza con esta propuesta ya que se descentra la mirada en los indígenas como los portadores de diversidad, contemplando el amplio y variopinto abanico chaqueño. Incluso, posteriormente, en el año 2012 esta ley incorporó la lengua de señas argentina por medio de la Ley N° 6975 (Medina, 2014). Esta propuesta pone mucho énfasis en el plurilingüismo, como superador del bilingüismo, por lo que se decretan acciones para el estudio, desarrollo y difusión de las diferentes lenguas. Así, el foco continúa puesto en los aspectos lingüísticos de la EIB. Recién con posterioridad, reaparece el término interculturalidad a partir del Decreto N° 380 del 2010 que cambia el estatus de este Programa y proclama la creación de la “Subsecretaría de Interculturalidad y Plurilingüismo” como organismo regulador dependiente del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Provincia del Chaco.

En segundo término, en 2010 se formula la Ley Provincial chaqueña N° 6604 que declara como lenguas oficiales de la Provincia, además del español, al qom, moqoit y wichí; y dictamina la creación del Consejo Provincial Asesor de Lenguas Indígenas –en el que podrán participar miembros de cada comunidad originaria– para desarrollar tareas técnico-político y poder cumplir con lo establecido. Esta Ley es muy novedosa en nuestro país; sin embargo, aún no se ha plasmado en acciones concretas de reconocimiento y fortalecimiento lingüístico ni la creación de dicho consejo.

Asimismo, la amplitud de la perspectiva lingüística a partir de dicha ley abre también la puerta a la complejidad y dificultad que presenta el panorama sociolingüístico de la provincia, incluida la situación de desplazamiento y retracción de las lenguas indígenas, en especial, de la lengua toba/qom (Hecht y Messineo, 2017). Hay muchos contextos sociolingüísticos en donde la lengua indígena ha perdido espacios de funcionalidad e incluso deja de ser la primera lengua de las generaciones más jóvenes. Por lo tanto, en la escuela los/as docentes se enfrentan a una realidad diferente a la descrita en el apartado anterior. Los niños, niñas y jóvenes se reconocen como indígenas tobas/qom pero hablan el español como primera lengua. En este nuevo escenario, enmarcado por políticas de inclusión y empoderamiento de las comunidades indígenas, el rol que los padres le demandaban a la escuela en los comienzos de la EIB se ha transformado. En este contexto la escuela se ve interpelada, no ya como espacio de visibilización e inclusión de las lenguas indígenas, sino como responsable de la revitalización de las mismas.

En tercer lugar, la Ley de Educación del Chaco N°6691 (2010) retoma la Ley de Educación Nacional N° 26206 (2006) y va un paso más allá al afirmar que la EIB: “es el derecho a la educación de los pueblos indígenas en todos los niveles y modalidades” (Capítulo XIII). Esto implica que desde las esferas estatales provinciales no sólo se mire a los niveles inferiores –como se venía interviniendo en el pasado–, sino que se comienza a pensar en el diseño de políticas de acceso para la formación terciaria y superior de los pueblos originarios.

Los enunciados de esta misma ley denotan un mayor énfasis en la participación –en comparación con la Ley de Educación Nacional N° 26206– ya que se pone de manifiesto un aumento en el uso de los adjetivos que la califican (Artieda et. al., 2012). También se enuncia una definición precisa del papel de las comunidades en la currícula –su diseño y su desarrollo, incluida la producción de materiales educativos– y en la educación en general a través de mayores espacios de poder para la gestión y toma de decisiones.

Asimismo, esta Ley permitió dar inicio al debate sobre las “Escuelas Públicas de Gestión Social/Comunitaria Indígena”. En consecuencia, desde el año 2010 se presentaron distintos proyectos de Ley para su tratamiento y aprobación, con la propuesta de crear estas novedosas escuelas. Esta Ley se sancionó en agosto de 2014 como Ley N° 7446: “Educación Pública de Gestión Comunitaria Bilingüe Intercultural Indígena”. Estas escuelas tienen como premisa otorgar su conducción a las poblaciones originarias, contando con al menos un director/a o vicedirector/a indígena y al menos un 50% del personal debe ser indígena. La aprobación de esta Ley estuvo enmarcada en enardecidos debates y desacuerdos entre los diversos actores sociales involucrados (comunidades indígenas, autoridades estatales, gremios docentes y docentes indígenas y no indígenas) (Hecht, 2015 y Medina, 2014).

Aún más se fue avanzando en Chaco ya que en el año 2016 se sanciona la Ley N° 7809 de Titularización de Docentes Indígenas, en cuyo artículo 1° señala: “titularizase a los docentes indígenas de la Provincia, cualquiera sea su cargo en el escalafón docente respectivo, que revistan en condición de interinos al 19 de abril de 2015, conforme listado que al efecto confeccionará el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, conforme la reglamentación que dicte”. Al respecto, Aliata (2018) señala que durante el 2018 el Ministerio de Educación, a través de la Resolución N° 3487/18, designó a un grupo de referentes de cada una de las regionales educativas, para que sean los encargados de recibir los legajos de aquellos docentes indígenas aspirantes a titularizar cargos, para realizar un estudio de antecedentes de cada persona y verificar si cumplen con los requisitos pedidos. De ese modo, se ve la injerencia de los mismos colegas indígenas para efectuar esas designaciones.

Por su parte, en Misiones, a partir de la década del 2000 se producen una serie de acontecimientos que repercuten en una consolidación de una educación intercultural que lentamente va incluyendo a la población indígena como destinataria. Para el desarrollo de un programa de EIB organizado desde el un marco de regulación del Estado fue necesario esperar hasta el año 2003, cuando se promulgó la ley 4026 (sucedánea de la Ley 986, de 1978). En este marco, se incluye a la EIB como parte de los regímenes alternativos de educación. El artículo 21 sostiene:

Este régimen se debe integrar con servicios educativos destinados a las personas de las comunidades indígenas, para asegurarles el fortalecimiento de su cultura y su derecho a una educación bilingüe e intercultural. La reglamentación especial debe incluir un (1) docente indígena, auxiliar que acompañe al profesor intercultural de educación indígena.

Por primera vez en Misiones se pone en la letra la importancia de la figura del docente indígena en el marco de la EIB. Claramente en este eje se nota la diferencia con la provincia del Chaco, en donde los auxiliares bilingües indígenas formaban parte del paisaje escolar desde fines de los 80.

En ese marco, se comienza a generar un movimiento de fortalecimiento de las experiencias existentes (Taller relatos de experiencias, 2003) y un impulso particular lo da el programa de educación de frontera que implementa para deslindar el español del portugués en ciertas instituciones educativas.

La reglamentación de la experiencia de EIB se establece en el Artículo 38 (de la Ley 4026)

Los objetivos de la educación indígena son: a) efectivizar el derecho de las comunidades indígenas a una educación bilingüe intercultural; b) respetar, reconocer y fortalecer la cultura de las comunidades indígenas; c) concretar la participación de las comunidades indígenas en la elaboración de los proyectos educativos institucionales.

El año 2004 se establece como bisagra en la tarea de construcción de un modelo de EIB, se comienzan a reconocer las instituciones y se planifica la primera capacitación para Agentes Bilingües Interculturales, que se implementan especialmente a partir de 2005 (Arce et al., 2007). En ese momento, la necesidad de escuelas para las poblaciones indígenas formaba parte de un debate al interior de las comunidades (Cebolla, 2005; Quadrelli, 1997) que se fue saldando en el proceso de construcción de un modelo escolar más inclusivo.

A partir de ese momento comenzaron a estar enmarcadas en una normativa clara las instituciones de EIB, luego lograrían tener rentadas las cargas horarias de todo el cuerpo docente y por tanto un notable mejoramiento de las condiciones en que se desarrollan las experiencias de EIB (Allica, 2011).

Entre 2006 y 2007, se desarrollaron capacitaciones que condujeron al primer grupo formado de ADI (Auxiliar Docente Indígena). Específicamente fueron dos cohortes de cursos para ADI: la primera formación se realizó entre 2006 y 2007 mientras que la segunda entre 2008 y 2009. Para incorporarse en ella era requisito contar con estudios primarios completos, interés por la temática y cierto apoyo de las comunidades ya que el esquema implicaba periódicamente viajar a una escuela en la que se reunía todo el grupo y permanecer por 2 días en el curso. El programa de EIB formó a los ADI en pedagogías críticas y convocó como capacitadores a los abuelos, así como también a reconocidos etnógrafos de la región. Esta modalidad pedagógica, permitió que en las aulas se desarrollaran experiencias novedosas, como por ejemplo la reflexión sobre los antiguos lugares de ocupación territorial de los grupos, largas conversaciones en lengua indígena sobre las que poco o nada se sistematizaba por escrito, diálogos con antropólogos y antropólogas que promovían conocimientos que fortalecían a esos y esas jóvenes.

Quienes tomaban estas capacitaciones eran hombres y mujeres con trayectorias muy diversas. Un grupo de personas muy formadas, que habían actuado como agentes interculturales sin reconocimiento en las instituciones educativas de sus comunidades y que a la luz de esas experiencias con docentes había ido forjando ideas, modalidades de trabajo y perspectivas propias sobre la tarea intercultural. Otro grupo era novato y se nutrían de esos relatos. El curso sirvió para regularizar y dar contención a una experiencia que ya sucedía informalmente.

Esta articulación con las autoridades comunitarias ha sido central para desandar algunos de los nudos más complejos en la relación entre comunidades indígenas y políticas públicas (Bañay, 2015). Favorecer espacios de diálogos con los sabedores, tendió a fortalecer los nudos conceptuales que luego se desarrollarían en las distintas etapas de trabajo, especialmente en los contenidos de la asignatura Cultura Mbya. En nuestra perspectiva el impacto de esta modalidad de formación fue doble: por un lado, ubicó a los ancianos en un rol de definir contenidos para la escuela, fortaleciendo la consulta con ellos/as; por otro dejó algunos repertorios de temas para abordar la cultural mbya. Paulatinamente se fue cumpliendo con los nombramientos de los ADI formados en cargos generados en sus propias comunidades, en una proporción mucho menor que la cantidad de secciones (aproximadamente 1 cada 3 secciones). Entre los logros de la implementación de la EIB como política compensatoria en la provincia de Misiones encontramos la incorporación de los ADI a las aulas y la creación de un espacio curricular específico para ellos, denominado “Lengua y Cultura Mbya”. En los casos que pudimos relevar, los contenidos se consensuan entre los ADI, las autoridades religiosas y políticas de las comunidades y luego se presentan en las escuelas, donde hacen aportes docentes y/o autoridades. Es decir, el esquema de contenidos es dialogado con los ancianos, con los caciques y va concretando intereses comunes, que se adecuan a cada grupo, cada nivel y cada año.

Al igual que en los inicios de la experiencia en Chaco, en el caso de Misiones las preocupaciones iniciales han sido: la formación y el nombramiento de docentes indígenas, el rol que estos deben ocupar en las instituciones, el lugar de las lenguas en la relación pedagógica, la elaboración de material didáctico, la participación de la



comunidad en la escuela y la necesidad de infraestructura educacional básica. Tal como hicimos para el caso de Chaco abordaremos dos de estos aspectos: la formación de los ADI y la creación de materiales.

En 2011 se crea el Instituto de Políticas lingüísticas, que enmarca al programa de EIB y a otras políticas públicas educativas (Ley VI-N° 141 antes Ley 4518). En 2019 se generó una actualización del diseño curricular del nivel primario de la Educación Intercultural Bilingüe que da sistematicidad y mayor reconocimiento institucional:

En este contexto el modelo pedagógico de la EIB tiene como pilares fundamentales la figura del Educador Indígena Bilingüe Intercultural (actualmente denominado como Auxiliar Docente Indígena ADI); la consulta permanente a las comunidades y sus autoridades tradicionales; el respeto por su cosmovisión y la forma de organización, y el diálogo activo entre escuela y comunidad (Ministerio de Educación de Misiones 2019).

Los materiales para las capacitaciones se elaboraron, diseñaron y produjeron entre los años 2008 y 2011, comenzaron a hacerse en el marco de la segunda cohorte de formación de ADI, se publicaron en formato papel y fueron distribuidos en las escuelas de EIB de Misiones. Recientemente se publicaron algunas láminas de ese conjunto en el blog: <https://ameib.wordpress.com/>.

En síntesis, en este apartado abordamos una etapa de gran intensidad en la producción de las políticas estatales de educación. Las experiencias y lineamientos de la modalidad de EIB en el Chaco y Misiones han ido de la mano de los procesos políticos nacionales y locales y de la sanción de legislación específica; sin embargo, fueron también redefiniéndose y adaptándose a las demandas de los pueblos indígenas y a las problemáticas coyunturales. En el espacio temporal que ocupa toda la década de 1990 las experiencias se diferencian de un modo abismal, mientras en Chaco se activa fuertemente el diseño y la implementación de políticas educativas interculturales, en Misiones se desarrolla un período de ampliación de la oferta educativa que se respalda en las acciones individuales de los/as docentes que atienden a esas poblaciones en las escuelas. Pero el nuevo impulso que los programas de EIB tienen a nivel nacional y local a mediados de la década del 2000 coincide con una nueva cantidad de normativas en ambas jurisdicciones. En Chaco el paradigma de la EIB se complejiza ya que se oficializan a las lenguas indígenas y se sanciona la Ley que posibilita la creación de escuelas Gestión Comunitaria Bilingüe Intercultural Indígena. De ese modo, se consolida el perfil protagónico del movimiento indígena y su inserción en la esfera estatal a través de diversos puestos laborales. Por su parte, en Misiones se implementa un cambio absolutamente radical y transformador: la inclusión de la EIB en la ley educativa provincial, el reconocimiento específico de las escuelas de EIB y la formación e incorporación formal a las aulas de los ADI.

Por su parte, en relación con el campo lingüístico en el período analizado, el sistema no está pensando aún programas diferenciados para poblaciones que se encuentran en situaciones sociolingüísticas disímiles. En Chaco, la EIB enfrenta la demanda social de revitalizar el uso de las lenguas indígenas en el caso de algunas poblaciones (toba-qom del ámbito urbano), mientras en otros casos recibe niños monolingües en lengua indígena (wichí). En contraste, en Misiones se utiliza el mbya guaraní como lengua cotidiana en la esfera doméstica, y el conocimiento del español es variable según las comunidades. En tal sentido, los programas aún no están pensando a las lenguas indígenas como segunda lengua, ni avanzando en la implementación del español como segunda lengua, ni fortaleciendo las lenguas indígenas allí donde están plenamente activas.



**Cuadro N°2**

Comparación de progresión legislativa en ambas provincias durante el período 2003-2016

<b>Esquema legislativo comparado (Décadas de 2000 y 2010)</b>		
	<b>Chaco</b>	<b>Misiones</b>
<b>2003</b>		Ley de Educación N° 4026
<b>2004</b>	Resolución N° 549/04 del Ministerio de Educación Nacional que crea el Programa Nacional de Educación Intercultural Bilingüe	
<b>2004</b>		Programa de Educación Intercultural
<b>2006</b>	Ley de Educación Nacional N° 26206, reconoce a la EIB (Art. 17) y creación del CEAPI	
<b>2006</b>		Reconocimiento a las escuelas con matrícula indígena
		Capacitación Agentes Bilingües Interculturales, designación
<b>2007</b>	Ley N° 5905 "Programa de Educación Plurilingüe"	Capacitación Agentes Bilingües Interculturales
<b>2009</b>		Capacitación Agentes Bilingües Interculturales
<b>2010</b>	Ley N° 6604 que declara lenguas oficiales al qom, moqoit y wichi, además del español	
	Ley de Educación N°6691	
	Decreto N° 380 que crea la "Subsecretaría de Interculturalidad y Plurilingüismo"	
<b>2011</b>		Ley VI - N° 141 (Antes Ley 4518) Creación del Instituto de Políticas Lingüísticas.
<b>2014</b>	Ley N° 7446: de "Educación Pública de Gestión Comunitaria Bilingüe Intercultural Indígena".	
<b>2016</b>	Ley N° 7809 de Titularización de Docentes Indígenas.	
<b>2017</b>		Resolución N° 7305 de Titularización de Auxiliares Docentes Indígenas, Consejo General de Educación

Fuente: Elaboración propia

**Conclusiones**

El modelo educativo federal actual de la República Argentina da lugar a una importante singularidad en materia educativa, ya que mientras el Estado nacional es quien delinea los intereses generales de la nación, las jurisdicciones locales son las que diseñan e implementan acciones específicas. En ese sentido la EIB encuentra en ese federalismo potencialidades y limitaciones. Particularmente, la existencia del modelo educativo intercultural da cuenta del reconocimiento de la diversidad sociocultural tanto a nivel nacional como desde las jurisdicciones provinciales abordadas; por lo tanto, fue diseñada a partir de un marco flexible que tomó en cuenta experiencias ya existentes (Bordegary y Novaro, 2004).

A lo largo de este texto comparamos los desarrollos en materia de normativas educativas referidas al campo de la interculturalidad en dos provincias de la región NEA: Chaco y Misiones (compuesta además por Corrientes, Formosa y Entre Ríos). Como vimos, el punto de partida tiene amplias coincidencias, ya que las leyes fundantes presentan similitudes temporales y de abordaje; luego, en el largo plazo, las diferencias jurisdiccionales fueron muy amplias; pero nuevamente respecto de los resultados encontramos asombrosas similitudes. En relación con los comienzos, como expresa Gorosito (2008), a partir de 1985 se desarrolla una etapa singular de la relación entre las poblaciones indígenas y los Estados, caracterizada por la creación de cuerpos jurídicos provinciales y de reparticiones específicas dedicadas a administrar la cuestión indígena de forma local. En ese sentido, la sistematización de las leyes del periodo comprendido en la década de los años 80 da cuenta de ese proceso inicial de consolidación de la EIB en ambas provincias. Mientras en Chaco se avanza

en la producción de estrategias para la implementación de una modalidad educativa con cierto protagonismo de las lenguas indígenas en la curricula, en Misiones la EIB queda librada a los intereses y las coyunturas de cada institución escolar hasta los primeros años de la década del 2000. En este proceso de fortalecimiento de la EIB, en ambas regiones, fue constante la presencia e intervención de múltiples ONG e instituciones que aportaron a esa construcción de un modo fragmentario, aprovechando los intersticios de los diseños de las políticas públicas.

La educación para los pueblos indígenas no solo nació de las políticas estatales, sino del impulso de una gran heterogeneidad de agentes, a partir negociaciones y disputas entre los mismos pueblos indígenas, el Estado, las iglesias y las organizaciones no gubernamentales. No obstante, coincidimos con Acuña y Lapalma (2002) en que, pese al reconocimiento de la necesidad de la EIB por diversos agentes, no se evidencian avances significativos en los resultados de su implementación, ya que las condiciones socioeconómicas desfavorables, sumadas a la falta de presupuesto y a la dilación de los sectores gubernamentales obligan a las comunidades a sostener demandas permanentes por sus derechos.

Como sistematizamos en este texto una vez enunciadas las leyes fundacionales de la relación entre los Estados provinciales y las poblaciones indígenas, se inician procesos absolutamente diferentes en cada provincia. En tal sentido, coincidimos con la apreciación de Carrió (2014) sobre que en la EIB hay muchos esfuerzos diseminados por Argentina, pero desconectados entre sí, así la falta de diálogo y conexión entre las políticas se traduce en pérdida de fuerza y duplicación de esfuerzos y tiempos. El ejemplo paradigmático de la falta de articulación entre las políticas de nivel regional se muestra claramente expresado en el dispar desarrollo de la figura de docente indígena en Chaco y Misiones. De ese modo, vimos como desde los Estados provinciales se promovieron acciones diferentes, a la vez que los intereses concretos en materia de vinculación entre las poblaciones indígenas y la sociedad envolvente también presentaron discrepancias. Mientras en Chaco se activa el diseño y la implementación de planes en materia educativa que incluyen gran participación indígena, en Misiones los programas tardan décadas en impulsarse y las propias comunidades se plantean si está en sus intereses participar activamente de instituciones como la escuela.

Los resultados en materia de permanencia reflejados en el Informe UNIPE (2019) muestran que es necesario repensar los modelos educativos para que las poblaciones indígenas se apropien de las instituciones escolares como espacios de construcción activa, en la afirmación de sus identidades y en la construcción de una sociedad intercultural para el Estado. Los avances legislativos que sistematizamos en este artículo no se condicen con los resultados educativos y, desde nuestra perspectiva, eso solo se logra comprender cuando corremos de eje la normativa y nos adentramos desde una mirada etnográfica en lo que acontece en el día a día en las escuelas de EIB de Chaco y Misiones. La legislación educativa por sí sola no alcanza, si no se logran incluir otras demandas de los propios pueblos, los esfuerzos quedan incompletos. Sin dudas, una mejora generalizada en las condiciones de vida de las poblaciones indígenas es necesaria a la hora de pensar las circunstancias que atentan contra el sostenimiento de las expectativas escolares, especialmente en términos de derechos fundamentales como territorio, salud y alimentación. Pero a su vez, la posibilidad de implementar ajustes asociados a los intereses particulares de las comunidades destinatarias de la EIB podría ser una alternativa viable frente a la necesidad de mejorar los resultados en materia educativa. Los esfuerzos de políticas públicas que quedan en la nada no hacen más que reforzar los lugares de subordinación con que las poblaciones indígenas disputan sentido cotidianamente, un sistema educativo que recupere las voces indígenas y acompañe los procesos de largo plazo parece una alternativa esperable en un país pluricultural.

## Bibliografía

- Acuña, L. y G. Lapalma (2002). *Lenguas en la Argentina. Informe de Cultura y Sustentabilidad en Iberoamérica-ICSI*. Fundación Interarts.
- Aliata, S. (2018) *Trayectorias socioeducativas y procesos identitarios de maestros/as toba/qom del Chaco*. (Tesis de Doctorado en Antropología) Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Allica, R. (2011). Caminos hacia la EIB. En Hecht, A. C. y Loncon, E. (Comps.), *Educación Intercultural Bilingüe en América Latina y el Caribe: balances, desafíos y perspectivas* (318-329). Fundación Equitas.
- Arce, H., Benítez, A., Chamorro, E., y Duarte, M. (2007). Rombopara ore ayvupy (Escribimos en nuestra lengua). Oralidad y escritura Mbya Guaraní. En *VII Seminario de Lectura y Escritura en Sociedades Indígenas/16º Congresso de Leitura do Brasil (COLE)*, Universidade Estadual de Campinas.
- Artieda, T., Liva, Y. y Almirón, S. (2012). La participación de docentes y organizaciones indígenas en los procesos de definición de las escuelas públicas de gestión social indígena en la provincia del Chaco, Argentina. En *IX Congreso Internacional de la Red Estrado, Red Latinoamericana de Estudios sobre Trabajo Docente*, Universidad de Santiago de Chile.
- Bañay, A. (2015). Educación intercultural bilingüe, el desafío en una comunidad mbya-guaraní. *La Rivada*, 4 (3), 1-16.
- Bordegaray, D., y Novaro, G. (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.
- Caimari, L. M. (2020). El Momento Archivos. *Población & sociedad*, 27 (2), 222-233.
- Camblong, A. (2014). Habitar las fronteras. *Filología*, 46 (156), 156-157.
- Carrió, C. (2014). Lenguas en Argentina. Notas sobre algunos desafíos. En L. Kornfeld, (Comp.), *De lenguas, ficciones y patrias* (149-184). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cebolla, M. (2005). Docentes y niños: Jurua Kuery e indios. Breve reseña sobre la situación de las escuelas aborígenes bilingües-biculturales en la provincia de Misiones, Argentina. *AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana*, 41, 1-14.
- Censabella, M. (2001-2002). Las lenguas indígenas del Chaco meridional y nordeste argentino. Localización, vitalidad y prioridades de investigación. *Folia Histórica del Nordeste*, 15, 71-85.
- Cerno, L. (2019). Portugués, español, alemán y brasilero. Lenguas y variedades en contacto en el Alto Uruguay (Misiones, Argentina). *Revista Avá*, 34, 131-153.
- Cipolloni, O. (2004). Haciendo el camino al andar. La Educación Intercultural Bilingüe desde el Ministerio de Educación de la Nación. En *Educación Intercultural Bilingüe en Argentina. Sistematización de experiencias* (467- 479). Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Programa de Formación en Educación Intercultural Bilingüe para los Países Andinos -PROEIB Andes.
- Daviña, L. (2018). Entrevista a Liliam Sofía Prytz Nilsson: Directora a cargo del Instituto de Políticas Lingüísticas (IPL-Ley VI-141), Ministerio de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Misiones. *La Rivada*, 10 (6), 51-58.
- Díaz, R. (1998). La neo-narrativa de la Educación intercultural y la refiguración del 'para qué' de la escuela. *Revista Papeles de trabajo*, 7, 131-158.
- Enriz, N. (2011). Políticas públicas para familias indígenas en Misiones. *RUNA*, 32(1), 27-43.

- Enriz, N., García Palacios, M. y Hecht, A. C. (2017). Llevar La palabra. Un análisis de la relación entre las iglesias y la escolarización de niños indígenas tobas/qom y mbya-guaraní de Argentina. *Revista Universitas Humanística*, 83, 180-205.
- Grassi, E; Hintze, S y M. R. Neufeld. (1994). *Políticas sociales-crisis y ajuste estructural*. Editorial Espacio.
- Gerzenstein A. y Messineo, C. (2002). De la oralidad a la escritura: examen somero de su problemática en lenguas del Chaco. En *Simposio Internacional "Lectura y escritura: nuevos desafíos"*, Facultad de Educación Elemental y Especial, Cátedra UNESCO, Universidad de Cuyo.
- Hecht, A.C. y Messineo, C. (2017). Lenguas indígenas en la escuela: una mirada retrospectiva a la educación intercultural bilingüe en la provincia de Chaco (Argentina). *Revista lingüística*, 13 (1), 245-261.
- Hecht, A.C; García Palacios, M.; Enriz, N. y Diez, L. (2016). Interculturalidad y educación en la Argentina. Discusiones en torno a un concepto polisémico. En Novaro, G; A. Padawer y A.C. Hecht (coord.), *Educación y Pueblos indígenas y migrantes* (43-64). Editorial Biblos.
- Hecht, A.C. (2010) Encrucijadas entre las políticas educativas y el mantenimiento de las lenguas indígenas de Argentina. *Espaço Ameríndio*, 4 (1), 92-116.
- Hecht, A.C. (2015). Educación Intercultural Bilingüe en Argentina: el caso del Chaco entre 1987 y 2014. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 9 (2), 129-144.
- Hirsch, S. y Serrudo, A. (2010). La educación en comunidades indígenas de la Argentina: de la integración a la Educación Intercultural Bilingüe. Hirsch, S. y Serrudo, A. (Comps.), *La Educación Intercultural Bilingüe en Argentina: Análisis antropológicos de experiencias en comunidades indígenas* (17-44). Novedades Educativas.
- Gorosito, A. (2008). Convenios y leyes: La retórica políticamente correcta del Estado. *Cuadernos de antropología social*, 28, 51-65.
- Lipski, J. (2016). Portuguese or Portuñol? Language contact in Misiones, Argentina. *Journal of Linguistic Geography*, 4 (2), 47-64.
- Medina, M. (2014). *Prácticas educativo-lingüísticas en la modalidad de EIB: Una aproximación etnográfica a las clases de qom la'aqtaqa en una escuela periurbana del barrio Mapic (Resistencia, Chaco)*. (Tesis de Maestría en Antropología Social) Universidad Nacional de Misiones.
- Mercant, S. T. (2005). Historia y antropología de archivo. *Memòries de la Reial Acadèmia Mallorquina d'Estudis Genealògics, Heràldics i Històrics*, 15, 75-88.
- Muñoz, R. (2018) El proceso de génesis de la Ley N° 3258 De Comunidades Indígenas y la creación del Instituto del Aborigen Chaqueño, en la provincia de Chaco, Argentina. 1983-1987. *X Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de la Plata*, <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar>
- Novaro, G., Padawer, A. y Borton, L. (2017). Interculturalidad y Educación en Argentina desde una Perspectiva Comparativa. *Educação & Realidade*, 42 (3), 939-958.
- Núñez, Y. y Casimiro Córdoba, A. (2020). La educación intercultural bilingüe y sus desafíos para población guaraní de Salta y Misiones (Argentina). *Revista mexicana de investigación educativa*, 25 (85), 419-447.
- Padawer, A., y Enriz, N. (2009). Experiencias formativas en la infancia rural mbya-guaraní. *Revista Avá*, 15, 315-332.
- Quadrelli, A. (1997). *Ejapo letra para'i. Educación, escuela y alfabetización en la población indígena de la provincia de Misiones*. (Tesis de Maestría) Programa de Posgrado en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones.
- Rodas, J. (2011) *Los derechos de los pueblos originarios*. Editorial Universitaria.

- Rosso, L. y Artieda, T. (1999). Historia de la Educación Aborigen en la Provincia del Chaco (1951-1994). *Comunicaciones Científicas y Tecnológicas*, 2-7.
- Ley Nacional N° 23302 (1985). Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes.
- Ley Provincial de Chaco N° 3258. (1987).
- Ley Provincial de Misiones N° 2435. (1987).
- Consejo General de Educación de Chaco. (1987). Resolución N° 1009/87.
- Convenio 169 OIT. (1989).
- Ley Provincial de Misiones N° 2727. (1989).
- Decreto Provincial de Chaco. (1989). Reglamentario N° 155/89.
- Consejo General de Educación. (1993). Resolución de Chaco N° 83/93.
- Ministerio de Educación de la Nación. (1993). Ley Federal de Educación N° 24195.
- Constitución Nacional. (1994).
- Decreto Provincial de Chaco. (1997). Reglamentario N° 275/97 del Poder Ejecutivo.
- Ley de Educación Provincial de Misiones N° 4026. (2003).
- Ministerio de Educación de la Nación. (2004). Resolución N° 549/04
- Ministerio de Educación de la Nación. (2006). Ley de Educación Nacional N° 26206.
- Ley Provincial de Chaco N° 5905. (2007).
- Ley Provincial de Chaco N° 6604. (2010).
- Ley Provincial de Chaco de Educación N°6691. (2010).
- Decreto Provincial de Chaco N° 380/10. (2010).
- Ley Provincial de Misiones VI – N° 141 (Antes Ley 4518). (2011).
- Ley Provincial de Chaco N° 7446. (2014).
- Ley Provincial de Chaco N° 7809. (2016).
- Consejo General de Educación, Misiones. (2017). Resolución N° 7305.
- Actualización del diseño curricular Jurisdiccional Nivel Primario. Articulación con Modalidad Educación Intercultural Bilingüe- Misiones. (2019).
- Universidad Pedagógica Nacional (2019). Informe “Estudiantes Indígenas en las Escuelas Argentinas”. <http://observatorio.unipe.edu.ar/datos/154-estudiantes-indigenas-en-escuelas-argentinas>
- Fernández M. (abril de 2019). Educación indígena: el analfabetismo duplica el promedio nacional y faltan docentes preparados. INFOBAE. <https://www.infobae.com/educacion/2019/04/24/educacion-indigena-el-analfabetismo-duplica-el-promedio-nacional-y-faltan-docentes-preparados/>

## Notas

- [1] Aunque no son eje de este escrito no se pueden omitir: Ley Provincial Integral del Aborigen N° 426 de Formosa (1984) y Ley Provincial de Promoción y Desarrollo del Aborigen N° 6373 de Salta (1986). Para ampliar ver: Rodas (2011) y Nuñez y Casimiro Córdoba (2020).
- [2] Actualmente este instituto ha crecido notablemente no sólo por el volumen de egresados, sino por la extensión geográfica: a la sede de Sáenz Peña que congregaba en su mayoría a estudiantes tobas/qom, se sumaron las sedes de Juan José Castelli (para estudiantes tobas/qom y wichí) y El Sauzalito (para wichí). Los requisitos para ser alumno/a del CIFMA son: ser indígena o mestizo y tener el secundario completo, aunque se dieron algunas excepciones ya que podían ingresar alumnos con séptimo grado.



- [3] Sus funciones son: 1) alfabetizar en lengua materna; 2) efectivizar la recuperación de la lengua indígena en caso de que sea la de menor uso; 3) desarrollar la tarea docente conjuntamente y bajo la dependencia del maestro de grado o sección; 4) participar en la elaboración del Diseño Curricular Institucional; 5) favorecer y acrecentar la participación de la familia aborígen en la vida escolar y 6) participar de las acciones de perfeccionamiento docente (Medina, 2014).
- [4] Se elaboró en 1978 para ser ejecutado durante 10 años. Fue impulsado por el Instituto Superior Antonio Ruiz de Montoya (ISPARM), con amplio apoyo del gobierno de turno. El 13 de junio de 1981 se inauguró Peruti, y el 20 de junio de 1983 Fracrán (Enriz, 2011).

## Información adicional

\*: Este artículo se enmarca en el proyecto “Infancias diversas y desigualdades educativas en Argentina a partir de la Pandemia / Diverse Childhoods and Educational Inequalities in Argentina”, financiado por el programa British Academy GCRF “Humanities and Social Sciences Tackling Global Challenges”.

## Información adicional

*redalyc-journal-id:* 1690



**Disponible en:**

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=169082150011>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante  
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la  
academia

Ana Carolina Hecht, Noelia Enriz

**(A)SIMETRÍAS Y (DIS)CONTINUIDADES ENTRE EL  
ENTRAMADO LEGISLATIVO Y EL DESARROLLO DE LA  
EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE EN CHACO Y  
MISIONES**

**(A)symmetries and (dis)continuities between the  
legislative framework and the development of  
Intercultural Bilingual Education in Chaco and Misiones**

*Avá. Revista de Antropología*

vol. 39, p. 208 - 231, 2021

Universidad Nacional de Misiones, Argentina

[revista.ava@unam.edu.ar](mailto:revista.ava@unam.edu.ar)

**ISSN:** 1515-2413

**ISSN-E:** 1851-1694