

Políticas educativas de atención a la diversidad cultural

Brasil, Chile, Colombia,
México y Perú



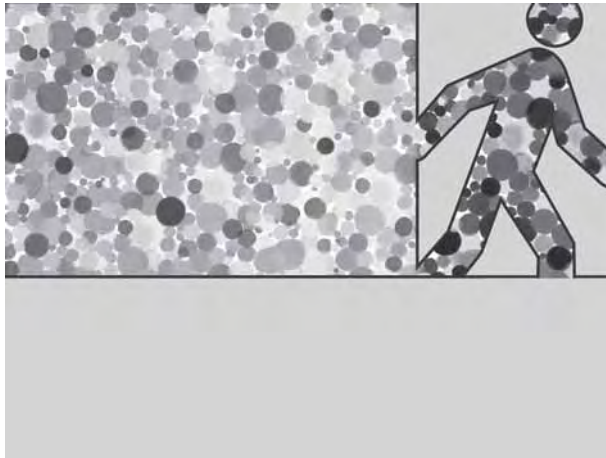
1



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Volumen 1

Políticas educativas de atención a la diversidad cultural Brasil, Chile, Colombia, México y Perú



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Publicado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe
OREALC/UNESCO Santiago

Coordinación

Ricardo Hevia R.

Autores

Carolina Hirmas R.

Ricardo Hevia R.

Ernesto Treviño

Pablo Marambio V.

Supervisión editorial

Pablo Marambio V.

Revisión de estilo

Antonio Leiva

Diseño y diagramación

Ana María Baraona y Ximena Milosevic

Portada

Guillermo Grebe

Proyecto financiado por la Fundación Ford: donación 1020-1633

Permitida su reproducción total o parcial, así como su traducción a cualquier idioma citando la fuente.

Los autores son responsables por la selección y presentación de los hechos contenidos en esta publicación, así como de las opiniones expresadas en ella, que no son necesariamente el pensamiento de UNESCO y no comprometen a la Organización. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la presentación de los datos que en ella figuran no implican, de parte de la UNESCO, ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, ciudades, territorios o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

ISBN: 956-8302-56-5

Impreso en Chile por AMF Imprenta
Santiago, Chile. Diciembre, 2005

**POLÍTICAS EDUCATIVAS DE ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD CULTURAL
BRASIL, CHILE, COLOMBIA, MÉXICO Y PERÚ**

Presentación | 11

Primera parte

Introducción | 15

Estado del Arte: Desigualdad y discriminación en educación: una mirada para América Latina | 23

Inequidad y desigualdad educativas | 26

Discriminación y escuelas | 39

Inequidad, desigualdad y discriminación en educación: conclusiones | 52

Segunda parte

Brasil

1 Antecedentes | 65

Antecedentes político-culturales que inciden en el vector de la pertinencia | 66

Antecedentes jurídicos que inciden en el vector de la convivencia | 68

Antecedentes económicos que inciden en el vector de la pertenencia | 70

2 Políticas educativas nacionales con relación a la diversidad cultural | 74

Reformas del sistema educativo | 74

Estructura orgánica orientada a la diversidad | 75

Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, 1996 | 76

Plan Nacional de Educación (MEC/INEP, 1998), 2001 | 78

Educación escolar indígena | 79

3 Políticas y programas sectoriales para escuelas culturalmente pertinentes | 82

Políticas curriculares en atención a la diversidad cultural | 82

Lineamientos generales del currículo | 82

Programas curriculares para una educación culturalmente pertinente | 87

Propuestas y programas relativos a la convivencia cultural en la escuela | 88

Programas sobre educación indígena | 91

Políticas de formación docente para una educación culturalmente pertinente | 92

Lineamientos generales para la formación docente en atención a la diversidad cultural | 92

Formación docente en interculturalidad | 93

Formación docente para la convivencia | 94

Políticas de gestión democrática | 95

Principios generales para una gestión escolar democrática e inclusiva | 95

Acciones afirmativas para una educación de las relaciones étnico-raciales | 99

Programas compensatorios de carácter integral | 101

4 Impacto de las políticas educativas sobre diversidad cultural | 107

Políticas curriculares para reforzar la identidad y la convivencia | 107

Educación para la convivencia democrática | 117

Políticas de gestión y diversidad cultural | 119

Del sentido de las acciones afirmativas | 119

Implementación de políticas de promoción de la igualdad racial en educación primaria | 121

Implementación de políticas de acción afirmativa orientadas a la educación superior | 123

Desafíos y tendencias en educación inclusiva | 126

Dificultades y perspectivas para implementar políticas en materia de equidad | 129

5 Conclusiones y recomendaciones de políticas | 133

Etapas, conceptualización e institucionalización de las políticas de atención a la diversidad cultural | 133

Pertinencia, situación y orientaciones de política | 136

Reconocimiento y valoración de la diversidad cultural | 136

Distancia entre una educación culturalmente pertinente y los propósitos del sistema | 137

Convivencia	141
Combate al racismo y la discriminación por medio de la educación	141
Aproximaciones y distancias respecto al pluralismo cultural en educación	142
Pertenencia	145
Promoción de la igualdad de oportunidades en contextos de diversidad cultural	145
Distancia entre políticas inclusivas y la realidad	146

Chile

1	Antecedentes	 153
	Contexto político que incide en la pertinencia cultural de la educación	153
	Diversidad cultural en el marco jurídico legal	153
	Multiculturalidad en la sociedad chilena	154
	Movimiento indígena	156
	Hitos de la educación intercultural bilingüe	159
	Antecedentes políticos relacionados a la convivencia cultural	160
	Participación ciudadana y discriminación cultural	162
	Antecedentes políticos relacionados a la pertenencia cultural	163
2	Políticas Educativas relacionadas a la diversidad cultural	 167
	Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza 1990: LOCE	167
	Proceso de reforma educacional desde la perspectiva de atención a la diversidad	168
	Políticas de educación rural y su atención a la diversidad	169
	Políticas de educación intercultural bilingüe	170
	El mandato de la ley indígena	170
	Programa de EIB del Ministerio de Educación	171
	Unidad de Educación Intercultural Bilingüe de la CONADI	173
3	Políticas y programas específicos de atención a la diversidad cultural	 174
	Políticas curriculares en atención a la diversidad	174
	Propuestas curriculares relativas a la pertinencia cultural	174
	Propuestas y programas curriculares relativos a la convivencia cultural	180
	Políticas de gestión en atención a la diversidad cultural	184
	Políticas de gestión y participación institucional favorables a la diversidad	184
	Políticas de participación y gestión de la EIB	186
	Políticas y programas nacionales tendientes a la equidad	187
	Políticas y programas de equidad para estudiantes indígenas	191
	Políticas docentes en atención a la diversidad cultural	192
	Lineamientos de las políticas de formación docente	192
	Políticas y programas de formación docente en atención a la diversidad	195
4	Aplicación de las políticas sobre diversidad cultural	 197
	Políticas curriculares para reforzar la identidad cultural	197
	Pertinencia cultural en la educación indígena	198
	Logros y experiencias educativas por niveles, modalidades y territorios	205
	Políticas curriculares para la convivencia pluralista	213
	Formación en la convivencia, valoración de la alteridad y cultura escolar	214
	Políticas docentes en atención a la diversidad cultural	218
	Transformaciones en las prácticas docentes en relación a una pedagogía pluralista	218
	Programa de formación de profesores en EIB	221
	Políticas de gestión y diversidad cultural	225
	Impacto en el acceso y retención escolar	225
	Inequidad en la distribución de los resultados	227
	Financiamiento y equidad	231
	Descentralización, participación y equidad social en educación	236
5	Conclusiones y recomendaciones de políticas	 246

	Colombia	
1	Antecedentes 287	
	Antecedentes político-culturales. Pertinencia 287	
	Diversidad de lenguas y culturas 287	
	Reivindicaciones de los pueblos indígenas 288	
	El marco constitucional 290	
	Hitos de la educación indígena y afrocolombiana 291	
	Antecedentes político-sociales. Convivencia 293	
	El conflicto armado y su incidencia en la escuela 293	
	El marco constitucional 296	
	Participación ciudadana y educación cívica 297	
	Antecedentes político-económicos. Pertenencia 298	
	Desarrollo y equidad social 298	
	El marco constitucional 301	
	Equidad educativa 301	
2	Políticas educativas nacionales 306	
	La Ley General de Educación 306	
	Plan Decenal de Educación 310	
	Ley 715 312	
	Plan Nacional de Desarrollo Educativo, 2002-2006 314	
	División de Etnoeducación 316	
3	Políticas y programas específicos 318	
	Políticas curriculares en atención a la diversidad cultural 318	
	Políticas curriculares a nivel nacional 318	
	Política y programas de educación indígena y afrocolombiana 319	
	Política y programas de formación en la convivencia 323	
	Políticas docentes en atención a la diversidad cultural 328	
	Política y programas de formación docente en etnoeducación 329	
	Política y programas docentes de formación para la convivencia 331	
	Políticas de gestión y participación social en atención a la diversidad cultural 331	
	Políticas de gestión y participación social 331	
	Políticas y programas de equidad 332	
4	Contraste con la experiencia empírica 339	
	Impacto de las políticas curriculares en atención a la diversidad cultural 339	
	Calidad y pertinencia de los procesos de enseñanza-aprendizaje 339	
	Formación para la convivencia pluralista 349	
	Impacto de políticas sobre formación y práctica docente 357	
	Situación docente y desarrollo profesional 357	
	Formación de maestros indígenas y afrocolombianos 360	
	Formación docente en la convivencia 366	
	Políticas sobre gestión institucional y participación social 367	
	Funcionamiento institucional y gestión escolar 367	
	Programas de compensación educativa 372	
	Sistemas de evaluación e investigación en atención a la diversidad cultural 347	
	Financiación de la educación 375	
5	Conclusiones y recomendaciones de políticas 377	

	México	
1	Antecedentes 405	
	Antecedentes político-culturales. Reconocimiento de la diversidad cultural para una educación pertinente 405	
	Diversidad de etnias y lenguas 405	
	El marco constitucional sobre la diversidad cultural: la mirada desde la pertinencia 405	
	Movimiento indígena: instituciones, reivindicaciones y propuestas 406	
	Historia de la educación indígena 408	
	Resumen: tendencias y desafíos 410	
	Antecedentes político-sociales. Convivencia y participación democrática para una educación pluralista 411	
	Valoración de la diversidad cultural 411	
	Marco conceptual: la mirada desde la convivencia intercultural 412	
	Participación ciudadana y cultura cívica 412	
	Antecedentes político-económicos. Condiciones de equidad para una educación inclusiva 414	
	El marco constitucional: la mirada desde la inclusión cultural en educación 416	
	Indicadores educativos en la población indígena 417	
	Logro educativo 418	
2	Políticas educativas nacionales 421	
	Ley General de Educación de 1993 421	
	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) 422	
	El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) 424	
	Educación comunitaria 424	
	Programas compensatorios del CONAFE 425	
	Otros programas compensatorios iniciados en los noventa 426	
	Dirección General de Educación Indígena (DGEI) 427	
	Programa Nacional de Educación (PNE) 2001-2006 428	
	Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB) 430	
3	Políticas y programas específicos de atención a la diversidad cultural 431	
	Políticas curriculares 431	
	Currículo nacional 431	
	Lenguaje y comunicación 432	
	Planes y programas en educación cívica y formación en valores 432	
	Programa de Formación de Poblaciones Indígenas 434	
	Programa de Educación Comunitaria del CONAFE 436	
	Políticas de formación docente 437	
	Actualización, capacitación y superación profesional de docentes 437	
	CONAFE en la capacitación a docentes 438	
	Reconocimiento al desempeño docente (PAREB y PIARE) 439	
	Instructores comunitarios 439	
	Formación de maestros indígenas 440	
	Formación de educadores para la convivencia intercultural 440	
	Políticas y programas de gestión descentralizada y participación social 441	
	Programas nacionales 441	
	Gestión y participación en los programas de educación intercultural 442	
	Programas de compensación educativa del CONAFE 443	
4	Impacto de las políticas educativas en atención a la diversidad cultural y contraste con la experiencia escolar 444	
	Políticas curriculares 444	
	Pertinencia de los procesos de enseñanza-aprendizaje 444	
	Formación para la convivencia pluralista 451	
	Impacto de las políticas docentes en la atención a la diversidad cultural 453	
	Formación magisterial 453	
	Formación de maestros indígenas 455	
	Formación para una educación pertinente 457	

	Impacto de las políticas de gestión en atención a la diversidad cultural	459
	Federalización de la educación básica	459
	Evaluación y seguimiento	460
	Financiamiento	461
	Programas compensatorios	462
	Educación comunitaria	465
	Libros y material didáctico	466
	Transformación de la gestión escolar y de participación social	468
5	Conclusiones y recomendaciones de políticas	 473
	Perú	
1	Antecedentes	 497
	Antecedentes históricos y socioculturales que inciden en el vector de la pertinencia cultural	497
	Diversidad de etnias y lenguas	497
	El marco jurídico legal de la diversidad cultural	499
	Movimiento indigenista: instituciones y propuestas	499
	Hitos en la educación bilingüe intercultural	500
	Antecedentes políticos que inciden en el vector de la convivencia	506
	Antecedentes político-económicos que inciden en el vector de la pertinencia cultural	508
2	Políticas educativas nacionales de atención a la diversidad cultural	 510
	El Acuerdo Nacional y la educación	510
	La Ley General de Educación	510
	Ley de Reconocimiento, Preservación, Fomento y Difusión de las Lenguas Aborígenes	513
	Los lineamientos estratégicos de las políticas educativas 2001-2006	513
	Las políticas de descentralización educativa	516
	La Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural y la Política de Lenguas y Culturas	518
	Política educativa para las zonas rurales	519
3	Políticas y programas educativos específicos de atención a la diversidad cultural	 521
	Políticas curriculares en atención a la diversidad cultural	521
	La educación básica y la pertinencia lingüístico-cultural	521
	Propuestas y programas curriculares relativos a la pertinencia lingüístico-cultural	525
	Propuestas y programas curriculares relativos a la convivencia escolar	528
	Propuestas y programas curriculares de formación docente en atención a la diversidad cultural	530
	Lineamientos de las políticas de formación docente desde la perspectiva de la pertinencia lingüístico-cultural	530
	El currículo diversificado de formación docente EBI para las zonas andinas	531
	La formación docente EBI en la Amazonia peruana	532
	Propuestas y programas de formación docente en servicio en atención a la diversidad lingüístico-cultural	532
	Políticas de gestión en atención a la diversidad cultural	534
4	La aplicación de las políticas sobre diversidad cultural	 537
	Impacto de las políticas curriculares en la atención a la diversidad cultural	537
	Políticas curriculares para la convivencia pluralista	546
	Impacto de las políticas docentes en la atención a la diversidad cultural	552
	Impacto de las políticas de gestión en atención a la diversidad cultural	558
5	Conclusiones y recomendaciones	 568
	Etapas, conceptualización e institucionalización de las políticas de atención a la diversidad cultural	568

Pertinencia	569
El reconocimiento y valoración de la diversidad	570
Distancias entre una educación culturalmente pertinente y el funcionamiento del sistema	571
Requerimientos para el ejercicio del pluralismo cultural en educación	574
Recomendaciones desde el vector de la pertinencia y en la perspectiva de una interculturalidad para todos	575
Convivencia	577
Combate al racismo y a la discriminación por medio de la educación	578
Aproximaciones y distancias respecto al pluralismo cultural en educación	579
Requerimientos para la conformación de escuelas promotoras de una convivencia democrática y pluralista	581
Pertenencia	582
Medición de la calidad, resultados y acciones focalizadas	582
Salarios, incentivos y carrera magisterial	583
Financiamiento, descentralización y autonomía escolar	584

Tercera parte

Conclusiones I

Tipología de escuelas de acuerdo a su atención a la diversidad cultural	597

Conclusiones II

Desafíos político educativos en atención a la diversidad cultural	609

Presentación

En noviembre de 2001, la Conferencia General de la UNESCO aprueba en París la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural y, en octubre de 2005, se aprueba la Convención Internacional sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, la que entrará en vigencia tres meses después de que treinta países la suscriban. Tanto la Declaración como la Convención convierten a la diversidad cultural en una clave de primera importancia para que los diseñadores de políticas públicas se esfuercen por recomponer los tejidos sociales resquebrajados por modelos de desarrollo erigidos sobre la base de la exclusión y la intolerancia.

Los principios que en la Declaración Universal se enuncian ya habían sido abordados en otros documentos de la UNESCO, particularmente en dos de sus informes hasta hoy plenamente vigentes: “Nuestra Diversidad Creativa”, conocido como el Informe Pérez de Cuéllar, y “La Educación Encierra un Tesoro”, conocido como el Informe Delors para la Educación del siglo XXI.

Ambos nos hablan de la necesidad de reconceptualizar el desarrollo desde la perspectiva de la cultura, la que definen como “nuestras maneras de vivir juntos”. El modelo de desarrollo prevaleciente nos ha llevado a una fractura de la convivencia, por lo que necesitamos de una ética global comprometida con el pluralismo (Informe Pérez de Cuéllar), o de una utopía que nos guíe hacia un mayor entendimiento mutuo, hacia un mayor sentido de responsabilidad y hacia una mayor solidaridad, sobre la base de la aceptación de nuestras diferencias espirituales y culturales (Informe Delors).

En esta tarea de enormes proporciones, la educación juega un papel trascendente: “ayudar a comprender el mundo y a comprender a los demás, para comprenderse mejor a sí mismo” (Informe Delors). Desde esta perspectiva, la diversidad cultural se transforma en un enfoque que impregna gran parte del pensamiento de la UNESCO sobre educación.

Una de las recomendaciones del Plan de Acción que se adjunta a la Declaración Universal sobre Diversidad Cultural expresa textualmente: “Alentar, a través de la educación, una toma de conciencia del valor positivo de la diversidad cultural y mejorar, a este efecto, tanto la formulación de los programas escolares como la formación de los docentes”. La Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago), ha asumido este compromiso y, como fruto de este esfuerzo, presenta el presente trabajo.

Esta publicación consta de tres volúmenes. El primero da cuenta de un análisis de cómo las políticas educativas de cinco países de la región –Brasil, Chile, Colombia, México y Perú– abordan el tema de la diversidad cultural, tanto a través de su legislación como de sus políticas curriculares, de formación de maestros y de gestión institucional. El segundo presenta un conjunto de estudios etnográficos realizados en estos mismos países con el fin de mostrar cómo se da en la vida cotidiana de la escuela el fenómeno de la “discriminación cultural”, la cara opuesta del “pluralismo cultural” que la escuela está llamada a construir. El tercer volumen es un compendio de materiales educativos sobre cinco temas relevantes acerca de la diversidad cultural para ser trabajados con docentes y estudiantes en los centros educativos.

Todo este trabajo se sustenta en la convicción que para mejorar la calidad de los aprendizajes no podemos sino basarnos en la riqueza y singularidad de nuestras identidades culturales. La cultura es la fuente primaria del conocimiento. Una educación que ignore el capital cultural de quienes ingresan a la escuela y el contexto cultural donde se desarrolla la labor educativa, está condenada a ser irrelevante. Por eso es que uno de los principios que fundamentan el Proyecto

Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC), aprobado por los ministros de Educación en 2002, se refiere a que el cambio educativo debe transitar de la homogeneidad a la diversidad. Del mismo modo, las propuestas de Educación de Calidad para Todos, objetivo principal de las actividades de la UNESCO, deben incorporar una mirada sobre la pertinencia cultural de los aprendizajes y sobre cómo la escuela puede favorecer la construcción de una sociedad pluralista, para no convertirla en otro instrumento más de exclusión social.

Agradecemos el generoso aporte de la Fundación Ford, que a través de sus oficinas de Chile, México y Brasil han hecho posible estos estudios. Además, con el mismo apoyo de la Fundación Ford hemos podido desarrollar concursos de innovaciones educativas de atención a la diversidad cultural en Chile, Colombia, México y Perú. Éstas han sido editadas en publicaciones separadas y forman parte de la Red INNOVEMOS (<http://innovemos.unesco.cl>) que coordina nuestra Oficina Regional. Confiamos que todo este material será de utilidad para los profesores de aula y para los diseñadores de políticas educativas preocupados de mejorar la calidad de los aprendizajes.

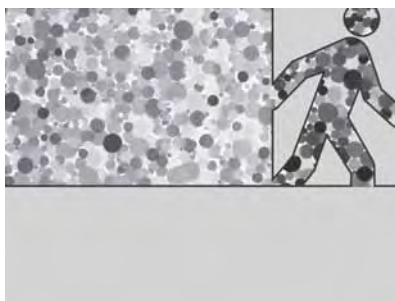
Ana Luiza Machado

Directora

Oficina Regional de Educación de la UNESCO
para América Latina y el Caribe

Santiago de Chile, diciembre 2005

Primera parte



Introducción

“No quiero que mi casa quede totalmente rodeada de murallas, ni que mis ventanas sean tapiadas. Quiero que la cultura de todos los países sople sobre mi casa tan libremente como sea posible. Pero no acepto ser derribado por ninguna ráfaga”.

MAHATMA GANDHI

La entrada al siglo XXI ha estado marcada por las tensiones de un mundo que se debate por la creciente desigualdad entre países desarrollados y otros que ven alejarse cada día más las posibilidades de disfrutar de los bienes de la modernidad. La centralidad del tema de desarrollo ha llevado a las Naciones Unidas, en particular a la UNESCO y al PNUD, a definir el desarrollo como un proceso que aumenta la libertad efectiva de quienes se benefician de él para llevar a cabo aquello que valoran. Desde esta perspectiva, la pobreza no sólo implica carecer de bienes y servicios esenciales, sino también de oportunidades para escoger una vida más plena y satisfactoria¹.

Sobre la base de esta concepción de desarrollo y considerando a la cultura en su sentido más genérico como las “maneras de vivir juntos”, el Informe Pérez de Cuéllar (“Nuestra diversidad creativa”) centra su análisis en la forma en que diferentes maneras de vivir juntos afectan la ampliación de posibilidades y opciones abiertas al ser humano. El desarrollo debe considerarse en términos que incluyan el crecimiento cultural, el respeto a todas las culturas y el principio de la libertad y del pluralismo cultural. Todo esto hace indispensable la necesidad de reconocer la rica diversidad de las culturas y, al mismo tiempo, promover la coexistencia pacífica entre todas ellas. A pesar que la diversidad cultural es el ambiente natural en que los pueblos se desenvuelven, los modelos de desarrollo comúnmente aceptados han prestado poca atención a esta diversidad cultural. Muchas limitaciones que han sufrido países en procura de su desarrollo se han debido a un deficiente reconocimiento de las complejidades culturales que éste conlleva.

En efecto, la globalización se presenta como una oportunidad de enriquecimiento e intercambio, pero al mismo tiempo introduce nuevas tensiones en la convivencia entre países y dentro de ellos. Surgen nuevas formas de intolerancia y agresión; aumentan la xenofobia, el racismo y las discriminaciones basadas en diferencias de color, sexo y rasgos étnicos. La diversidad cultural, en lugar de ser considerada como patrimonio común de la humanidad y oportunidad de crecimiento², se convierte en amenaza y es utilizada como excusa para la intolerancia y la discriminación.

El principio del pluralismo, en el sentido de tolerancia, respeto y aceptación de la pluralidad de las culturas, tan importante para las relaciones entre los países, es también aplicable dentro de cada país. De aquí la importancia que los países desarrollen políticas públicas orientadas al pluralismo cultural, al respeto por la diversidad cultural de todos los grupos que conforman la nación, sin pretender homogeneizarlos, ni permitir que unos discriminen o dominen a otros. En cada país, los grupos minoritarios debieran gozar de los mismos derechos y garantías que los miembros de las mayorías.

En esto juega un papel clave la educación. El Informe Delors para la Educación del Siglo XXI (“La educación encierra un tesoro”) afirma que “la educación tiene una doble misión: enseñar la diversidad de la especie humana y contribuir a una toma de conciencia de las semejanzas y la interdependencia entre todos los seres humanos”³. Es decir, se requiere una enseñanza que haga ver la riqueza de la diversidad para poder valorar, a su vez, la unidad y la solidaridad de la especie humana. Diversidad y unidad se complementan.

El Informe Pérez de Cuéllar añade: “Hay que iniciar a los jóvenes al complejo funcionamiento de las personalidades y las culturas, a la multiplicidad de formas y medios de expresión, a la infinita diversidad de temperamentos, aspiraciones y vocaciones, pues sólo mediante una comprensión clara

de esta complejidad –esta diversidad creativa– podrán entender la unicidad de la experiencia humana y la larga historia de las interrelaciones entre los grupos humanos”⁴.

Del mismo modo, el Informe Delors afirma que “la educación debe asumir la difícil tarea de transformar la diversidad en un factor positivo de entendimiento mutuo entre los individuos y los grupos humanos”⁵. Tarea nada fácil, porque la diversidad cultural, muchas veces, es vista en la escuela como un factor disruptivo, amenazante del orden y objeto de una dedicación que supera a los docentes, por no tener ellos ni tiempo ni herramientas suficientes para enfrentarla.

El proceso de reconocimiento de la diversidad cultural es de por sí un proceso complejo, pues pueden acontecer a lo menos dos situaciones:

Frente a la diversidad puede establecerse una jerarquía de las diferencias que implica, en muchos casos, discriminación y dominación. Las jerarquías pueden conducir a prácticas discriminatorias que se justifican por la ideología. Así se argumenta que una religión o una clase social o una etnia es superior a otra. En esta situación, las relaciones entre culturas se vuelven hostiles y destructivas, y se puede llegar a un “fundamentalismo cultural” en el que no se le reconozca legitimidad a las otras culturas. La UNESCO ha acuñado el término de “injusticia cultural”⁶ para referirse a esta realidad. Hay injusticia cultural allí donde hay dominación cultural. La dominación y la injusticia, y no las diferencias étnicas, son las que convierten a las culturas diferentes en antagonistas.

Pero, por otro lado, frente a la diversidad puede darse también la aceptación, el respeto y un proceso de creatividad y mutuo enriquecimiento. Para ello, lo primero que debe darse es la capacidad de representar las diferencias, para luego entrar en un proceso de aceptación del otro. Se trata de reconocer que el otro tiene el mismo derecho que cualquier ser humano a construir su identidad y su conciencia, y que juntos, en un proceso de reconocimiento mutuo, se puede ir construyendo un “nosotros”.

La diversidad cultural es, por tanto, un hecho social, un dato de la realidad frente a la cual caben diferentes posturas. O la diversidad se convierte en fuente de tensiones, de prejuicios, de discriminación y exclusión social, o se constituye en fuente potencial de creatividad y de innovación y, por tanto, en una oportunidad de crecimiento y desarrollo humano. Ello dependerá de la orientación y de la fuerza con que las políticas públicas y, en el caso particular de este estudio, las políticas educativas se orienten a la construcción de un tejido social favorable a la discriminación o al pluralismo.

Son las políticas públicas las que convierten el hecho de la diversidad cultural en un fenómeno social cargado de valoración ética: la sociedad se construye sobre la base de políticas que tienden al “pluralismo cultural” o sobre la base de políticas que aumentan la “discriminación cultural”. Es lo que afirma la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural: “El pluralismo cultural es la respuesta política al hecho de la diversidad cultural”⁷. Afirmación que puede leerse también desde su contrario: la discriminación cultural es la otra respuesta política posible al hecho de la diversidad cultural.

Las distintas posiciones que se tengan frente a esta realidad dependerán de la concepción y valoración que se tenga de la diversidad cultural. La peor posición es la de aquellos que pretenden ignorar la diversidad, la invisibilizan y, por tanto, nada postulan hacer frente a ella, con lo que perpetúan las desigualdades existentes. Otros reconocen las diferencias, pero tienden a marginar a quienes consideran culturalmente inferiores. La más radical de estas posturas se encuentra en políticas racistas como el *apartheid*. Otros también la reconocen, pero la tratan como un problema a superar mediante políticas de asimilación cultural. Otros la reconocen y la valoran como un recurso con el que hay que aprender a trabajar. Por último, otros la valoran a tal punto que la consideran un derecho que hay que postular y defender. Mucho de ello dependerá del concepto de cultura con que se diseñan y tratan las políticas educativas y de la opción ética que abracen.

Dejando de lado la consideración de las posturas más negativas frente al tratamiento de la diversidad cultural, hay quienes consideran que las diferencias culturales con que los niños ingresan al sistema educativo constituyen una traba para el desarrollo de sus aprendizajes y su posterior integración a la sociedad. Las diferencias culturales se jerarquizan y la cultura de los grupos sociales

más vulnerables se cataloga como deficiente; se les considera menos dotados en razón de su cultura. Por ello se postula que estos grupos sociales, donde en América Latina se concentra gran parte de la población indígena y afrodescendiente, deben ser ayudados a superar su bajo “capital cultural” para integrarse a la sociedad.

En este enfoque subyace una concepción jerárquica, estática y cuantitativa de cultura que se basa en el prestigio social y/o en el poder⁸. De acuerdo a esta concepción es posible observar en la escuela todo tipo de discriminaciones: étnica, de género, de nacionalidad y de ideología; discriminación por condición económica y social, por aspecto físico o procedencia geográfica, entre otros. Al concebir la diversidad cultural como un problema, se limitan las posibilidades educativas de los niños menos favorecidos, se cae en el prejuicio y en la discriminación cultural.

Desde el punto de vista del tratamiento que las políticas educativas inspiradas en este enfoque dan a la diversidad cultural, se habla de políticas “*asimilacionistas*”. En ellas, si bien se parte del interés por los otros, a ellos se les exige que renuncien a su cultura para abrazar la de los grupos dominantes.

En la ribera opuesta, hay escuelas –y, por ende, políticas educativas– que reconocen la diversidad cultural como legítima, donde las diferencias culturales se consideran una riqueza común y no un factor de división. Por medio de ellas se quiere contribuir a la construcción de una sociedad con igualdad de derechos y al establecimiento de relaciones sociales armoniosas. Se reconocen las diferencias culturales, sin que ello signifique la superioridad de unas culturas sobre otras. En este enfoque, la cultura se entiende como un proceso dinámico; como la manera cambiante de percibir, comprender y habitar el mundo. Los miembros de la sociedad se consideran actores más que receptores pasivos de modelos culturales impuestos. Las personas son intérpretes activos de las culturas que heredan y que construyen todos los días, transformándolas con sus ideas, vivencias, representaciones y decisiones.

Bajo este enfoque, la diversidad cultural es considerada como un derecho⁹ y lo intercultural como constitutivo de lo cultural¹⁰. Las políticas educativas que se adscriben a este enfoque con propiedad se denominan “*interculturales*”. Ellas plantean la construcción de la convivencia en la diversidad. La diversidad, si bien puede ser conflictiva, más que en un obstáculo puede transformarse en un motor de cambio¹¹ y desarrollo.

Para garantizar una interacción armoniosa entre personas y grupos con identidades culturales diferentes, la Declaración Universal de UNESCO sobre Diversidad Cultural señala como aspiración el diseño de políticas que favorezcan la inclusión y la participación de todos los ciudadanos. El aprecio por la diversidad y la participación ciudadana confluyen. De esta manera se ejerce el pluralismo cultural, que es inseparable del contexto democrático en que se desenvuelve la sociedad.

Sin embargo, entre estas posiciones extremas se dan posturas intermedias de propuestas educativas que reivindican el carácter multicultural de la escuela, y que introducen, por ejemplo, una educación bilingüe para los pueblos indígenas, aunque no logran incorporar cabalmente una mirada de plena valoración de las culturas de procedencia de sus estudiantes. Este enfoque corresponde a políticas educativas que caracterizan a la diversidad cultural como recurso y que intentan potenciar la calificación del capital humano, recuperando sus diversidades e identidades¹².

En este enfoque, la cultura también es concebida como un todo cerrado y estático, lo que se traduce en la práctica en una superposición de contenidos, donde se pretende enseñar ambas culturas, la indígena y la occidental, centrando la educación multicultural en los educandos indígenas. Esta concepción pierde de vista el carácter relacional de la cultura de pertenencia de sus alumnos, se estereotipan las culturas sobre la base de sus rasgos externos, y se centra en los programas de estudio, asumiendo un enfoque de currículo complementario y no una perspectiva transversal y globalizante.

Las políticas educativas sostenidas en este enfoque se denominan “*multiculturalistas*”, pues reconocen las diferencias culturales y las respetan. Pero el respeto no asegura el contacto y la relación enriquecedora con el diferente, y en algunos casos, estas políticas pueden llegar a caer en una valoración folclórica de las culturas ancestrales.

Ahora bien, para comprender cómo las políticas educativas enfrentan el tema de la diversidad cultural y, por tanto, conocer cómo inciden o no en la generación de actitudes de “discriminación cultural” o de “pluralismo cultural”, se requiere aclarar cuáles son las tensiones a que se ven abocadas estas políticas.

A lo menos se pueden distinguir tres tensiones que las políticas educativas deben encarar para definir si ellas se sitúan más cerca del polo de la “discriminación cultural” o del “pluralismo cultural”.

Estas tensiones se pueden resumir en tres vectores que traspasan el fenómeno de la diversidad cultural: la pertinencia, la convivencia y la pertenencia.

La **pertinencia** se refiere a la tensión que debe resolver la escuela en torno al *eje de la identidad cultural*. No cabe duda que la globalización afecta a la escuela porque también ella se ve enfrentada a la cultura de masas que amenaza con hacer desaparecer las identidades locales. Los medios masivos de comunicación y el uso de las nuevas tecnologías imponen, se quiera o no, las formas de pensamiento y los valores de la cultura occidental, discriminando y avasallando la riqueza de identidades de las culturas autóctonas.

Desde la perspectiva de la pertinencia cultural, la escuela se ve enfrentada al dilema de defender una identidad local propia que, por una parte, rechace la tendencia a la homogeneización cultural, y por otra, no caiga en el extremo de rechazar todo lo que la globalización trae consigo, por la única razón de no proceder de la propia cultura. Esta última alternativa conduce a una postura fundamentalista, en el sentido de creer que todo lo que proviene de afuera es malo y lo que proviene de las propias raíces es bueno.

En el caso de la educación intercultural, en América Latina el énfasis se ha puesto en el derecho de los pueblos indígenas a defender su identidad cultural y a aprender en su propia lengua, lo que antes en la escuela les estaba prohibido. Pero también la escuela intercultural y bilingüe se ha convertido en un espacio desde el cual se lucha por mantener la identidad indígena resistiendo a la occidentalización, alcanzado así un fuerte sesgo ideológico de reivindicación que contiene en sí mismo el riesgo de su propio enclaustramiento cultural.

El desafío de la escuela intercultural es, entonces, cómo valorizar y reforzar las identidades locales abriéndose, al mismo tiempo, al diálogo intercultural con el mundo plural y diverso, ya no sólo al interior del país, sino también al nuevo orden que surge como resultado de la mundialización. No se trata de formar para la homogeneización cultural, ni para el aislamiento o la yuxtaposición de culturas, sino de educar para la interculturalidad.

El vector de la **convivencia** se refiere a la tensión que la escuela debe enfrentar en torno al *eje de la convivencia*. ¿Hasta qué punto las políticas educativas son proactivas para enseñar a los estudiantes a resolver pacíficamente los conflictos que surgen cuando enfrentan posiciones diferentes? ¿Hay preocupación por diseñar políticas educativas sobre convivencia escolar, políticas que combatan los prejuicios raciales y la violencia escolar? ¿Cómo enfrentar los problemas propios de la convivencia humana, la superación de estereotipos y prejuicios que conducen a la intolerancia y a la discriminación social, étnica y cultural?

Tratándose de los pueblos originarios, muchos países latinoamericanos han empezado a reconocer su identidad multicultural en sus constituciones y legislación. Es necesario preguntarse cómo se ejercen estos derechos en la convivencia cotidiana de la escuela. ¿Se combate en ella el prejuicio racial, se estimula el respeto a su condición de indígenas, es incorporada la diversidad cultural como un elemento dinamizador de los aprendizajes? Se debe reconocer que en muchos países latinoamericanos se han hecho esfuerzos para que algunas políticas educativas transmitan un mensaje no discriminatorio. Es el caso de las políticas sobre textos escolares, donde se han suprimido expresamente las ilustraciones que presentan en inferioridad de condiciones a la mujer y al indígena. Sin embargo, todavía persisten en las prácticas pedagógicas y en la cultura de la escuela actitudes manifiestas y encubiertas de racismo y discriminación, particularmente respecto a los grupos indígenas y a los afrodescendientes.

Por su parte, la educación intercultural pareciera ser, por definición, la encargada de liderar procesos de valoración de la diversidad cultural en el ámbito escolar. En efecto, ella se ha ocupado principalmente de las relaciones culturales entre los indígenas y la población no indígena, conside-

rando sus diferencias culturales como un recurso para el fortalecimiento de la propia identidad y, al mismo tiempo, reconociendo a la otra cultura como valiosa y digna de aprecio. Desde esta perspectiva, la educación intercultural considera a la diversidad cultural como un fenómeno positivo, un factor de cohesión interna que le permite, al mismo tiempo, interactuar con personas de culturas diferentes. Esto significa que la educación intercultural ha asumido también el compromiso de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, no sólo de las minorías y de los pueblos autóctonos, sino de toda la población¹³.

Pero también la educación intercultural ha demostrado que por medio de ella se pueden alimentar estereotipos y prejuicios contra el que es diferente, el que no es indígena, y ahondar así las brechas que separan las culturas autóctonas de las otras que conforman las naciones latinoamericanas, en lugar de establecer puentes de comunicación y de trabajo conjunto con ellas.

El desafío de la educación intercultural es, pues, crear espacios de convivencia abiertos a la colaboración entre las distintas comunidades, entre distintos establecimientos que representan a diferentes poblaciones, y al interior mismo de las escuelas entre alumnos y alumnas de distinta procedencia. Se trata de formar a los estudiantes en las competencias necesarias para habitar y trabajar en contextos multiculturales, enseñar a todos a aceptar y valorar las diferencias culturales, y desarrollar en todos actitudes de defensa del derecho a la alteridad. Es la única manera para aprender a vivir juntos y en paz.

A este respecto, y más allá del ámbito de la educación intercultural, ha sido muy significativo el aporte de las políticas de convivencia escolar llevadas a cabo en muchos países en los últimos años. Estas políticas articulan múltiples acciones tendientes a desarrollar en los estudiantes competencias para la convivencia democrática, la participación social y la solidaridad, mediante la creación de reglamentos de convivencia contruidos con la participación de todos los estamentos de la comunidad educativa. Igualmente potentes están llamadas a ser las instancias de participación democrática por medio de consejos escolares que involucran a las comunidades escolares y locales.

El vector de la **pertenencia** se refiere a la tensión que debe enfrentar la escuela en torno al *eje de la equidad*. Esta preocupación surge porque en la escuela tienden a reproducirse las asimetrías de las relaciones de poder que conducen a las minorías culturales a condiciones de marginación y pobreza, y que fracturan la convivencia social. Frente al tratamiento de la diversidad cultural, esta tensión se da entre los polos de la inclusión y de la exclusión social por razones de etnia, raza, lengua o religión, y también por razones de género, discapacidades individuales y preferencias sexuales.

Aunque en la última década la cobertura escolar en América Latina se ha incrementado notablemente, todavía hay en la región 6,5 millones de niños que no han concluido su educación general básica. Y la población más pobre, cuando va a la escuela, lo hace en aquellas de menores recursos y, en muchos casos, con profesores mal preparados. Esto quiere decir que la inclusión o la exclusión del sistema educativo se juega por criterios sociales y también étnicos, porque los más pobres suelen pertenecer a las poblaciones indígenas y afrodescendientes. Son ellos quienes viven la mayor pobreza, la que llega a condiciones extremas cuando a esta situación se suma el que sean mujeres y/o discapacitados.

No obstante, tratándose de la educación intercultural, hay que reconocer que ella también se ocupa de atender las asimetrías propiamente escolares¹⁴ que experimentan las minorías étnicas, tanto en su ingreso al sistema educativo como durante su permanencia en él. Es así como se llevan a cabo políticas de discriminación positiva hacia la población indígena para compensar las desigualdades sociales con que ella ingresa al sistema. También se trata favorecer con políticas *ad hoc* las situaciones de analfabetismo, ausentismo, reprobación, deserción y los bajos niveles de aprendizaje, originadas en la marginación y exclusión social de esta población.

Pero la política de compensaciones puede traer aparejada una dosis de paternalismo que acostumbre a la población indígena a demandar una educación de carácter especial para ellos, que puede redundar, a la larga, en la mantención de su aislamiento cultural.

Frente a esta disyuntiva, el desafío que la educación intercultural tiene por delante es convertirse en una educación para toda la población y no aferrarse a un modelo de atención sólo para los

grupos especiales. Se trata de que sus objetivos sean para todos; de educar no sólo al que es discriminado, sino también al que discrimina. Sólo una educación intercultural para todos asentará las bases de una verdadera igualdad de oportunidades que aleje del sistema el fantasma de la exclusión.

En resumen, desde el punto de vista de cómo las políticas educativas y la escuela enfrentan el hecho de la diversidad cultural, se requiere resolver tres problemas:

Primero, cómo hacer que los aprendizajes sean culturalmente pertinentes y cómo educar en la interculturalidad; es decir, de una forma en que se acreciente la autovaloración y la propia identidad y, al mismo tiempo, se valoren las diferencias culturales y se las utilice como recurso pedagógico. El peligro de esta tensión es caer en la homogeneización cultural, por una parte, o en el enclaustramiento cultural, por otra. El foco de este problema se concentra en el tratamiento que las políticas hacen sobre la *identidad y el respeto a la diversidad cultural*.

Segundo, cómo educar a personas de distinta procedencia, de diferentes etnias y con distintas capacidades, en los valores de la convivencia pacífica y del trabajo solidario. El peligro de esta tensión es que la escuela reproduzca los estereotipos y prejuicios comúnmente aceptados en la sociedad, en lugar de prefigurar nuevos modos de convivencia social basados en el respeto a la legitimidad del otro. El foco de este problema se concentra en la preocupación que las políticas tienen para formar a los estudiantes en las *competencias requeridas para la buena convivencia*.

En tercer lugar, cómo la escuela puede propiciar una educación incluyente y atender a sus alumnos y alumnas disminuyendo al máximo la desigualdad de oportunidades con que ingresan y permanecen en ella, cualquiera sea su condición cultural o social. El peligro de esta tensión es que el sistema escolar y la escuela reproduzcan y/o profundicen la segmentación y la exclusión de los grupos marginados. El foco de este problema se concentra en las políticas sobre la *equidad educacional*.

Finalmente, si se agruparan, por una parte, los extremos positivos de estas tres tensiones y, por otro lado, sus extremos negativos, se conformarían dos paradigmas en torno al tratamiento que la escuela hace de la diversidad cultural: el “*paradigma de la discriminación cultural*” en torno a los extremos negativos de las mismas (homogeneización, intolerancia y exclusión), y el “*paradigma del pluralismo cultural*” en torno a los extremos positivos de dichas tensiones (aceptación del otro, tolerancia e inclusión).

En este primer volumen se analizan las políticas educativas de cinco países latinoamericanos (Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) desde los vectores de la pertinencia, la convivencia y la pertenencia. En primer lugar, se contextualiza el análisis de las políticas educativas, particularmente las políticas explícitas de interculturalidad, haciendo referencia a su desarrollo histórico y al marco constitucional y legal en que ellas tienen lugar. Luego, se analizan las políticas educativas en tres distintos niveles: a) las políticas curriculares, que comprenden los objetivos fundamentales y contenidos mínimos, tanto verticales como transversales; los programas de estudio de enseñanza básica y media; y la política de textos escolares; b) las políticas sobre docentes, que incluyen la formación inicial y continua, los estatutos docentes y otras normativas que regulan y mejoran las condiciones laborales de los maestros; y c) las políticas sobre gestión escolar, que abarcan el financiamiento (criterios para las subvenciones), la gestión local del sistema (normas para la descentralización y desconcentración) y la gestión institucional de las escuelas (incluyendo la participación de los padres y de la comunidad). A continuación se hace un análisis de cómo estas políticas se han llevado a la práctica, con el fin de dimensionar la distancia existente entre la formulación de los programas de interculturalidad y la realidad cotidiana de la escuela. Por último, el volumen se cierra con dos tipos de conclusiones: a) se establece una tipología de escuelas de acuerdo a las características que tendrían ellas según se ubiquen más cerca del paradigma de la “discriminación cultural” o el del “pluralismo cultural” en atención al comportamiento de las políticas de acuerdo a los tres vectores analizados, incorporando una categoría intermedia denominada de “transición cultural”; b) un conjunto de cinco afirmaciones que resume las principales conclusiones del análisis efectuado en los cinco países.

Ahora es tiempo de pasar de la celebración de la diversidad a la construcción del pluralismo¹⁵.

NOTAS

- 1 Informe Pérez de Cuéllar, "Nuestra diversidad creativa", Ediciones UNESCO, 1995, versión resumida, pág. 14.
- 2 Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, artículos 1 y 3. Noviembre de 2001.
- 3 Informe Delors, "La educación encierra un tesoro". Ediciones UNESCO, México, pág. 99.
- 4 Informe Pérez de Cuéllar, "Nuestra diversidad creativa". Ediciones UNESCO, España, pág. 33.
- 5 Informe Delors, ibidem, pág. 51.
- 6 UNESCO, "Informe Mundial de Cultura 2000-2001". Ediciones UNESCO, 2001.
- 7 Declaración Universal de la UNESCO sobre Diversidad Cultural, artículo 2: De la diversidad cultural al pluralismo cultural.
- 8 LLUCH y SALINAS: "La diversidad cultural en la práctica educativa". CIDE, Ministerio de Educación y Cultura, Madrid.
- 9 MUÑOZ-SEDANO, ibidem.
- 10 CHIODI, Francesco y BAHAMONDES, Miguel: "Una escuela, diferentes culturas". Conadi, Ed. Lom.
- 11 COLECTIVO AMANI y GÓMEZ LARA, Juan (editor): "La escuela intercultural: regulación de conflictos en contextos multiculturales". Ministerio de Educación y Ciencia, Editorial Catarata, España, 2004.
- 12 MUÑOZ SEDANO, Antonio: "Enfoques y modelos de educación multicultural e intercultural". Artículo publicado en "Hacia una educación intercultural: enfoques y modelos", Universidad Complutense de Madrid (España) y Universidad de Manitoba (Canadá), 2001.
- 13 Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, 2001.
- 14 SCHMELKES, Sylvia: "Educación intercultural". Conferencia presentada en la inauguración del Diplomado en Derecho y Cultura Indígena, Talplan (México), 28 de septiembre de 2002.
- 15 UNESCO, Serie sobre la Diversidad Cultural, Nº 1, 2002, pág. 22.

Estado del Arte

Desigualdad y discriminación en educación: una mirada para América Latina

ERNESTO TREVIÑO *1

INTRODUCCIÓN

América Latina, siendo la región más desigual del mundo, enfrenta enormes desafíos educativos, sociales y económicos. Los niveles generalizados de pobreza y las lacerantes desigualdades limitan las oportunidades educativas y de movilidad social de sectores cada vez más amplios de la población. Se suma a esta grave situación la discriminación inherente a las sociedades de la región, que lleva a tratar como inferiores a algunas personas dependiendo del grupo social al que pertenecen y de sus características individuales.

Las desigualdades educativas en la región son inmensas. Los niveles de acceso a la educación, escolarización y logros educativos de los sectores pobres, de los indígenas, de la población negra, de los habitantes de las zonas rurales y, en algunos casos, de las mujeres, son consistentemente los más bajos en comparación con el resto de los grupos sociales. Nuestras sociedades son capaces de tolerar altos niveles de fracaso escolar para estos grupos, situación que se explicaría porque los fundamentos bajo los que operan las culturas nacionales consideran normal que estos grupos sociales obtengan bajos niveles de desempeño. Estos supuestos, implícitos o explícitos, permean las políticas educativas y sientan las bases para la discriminación institucional. Ésta consiste en que las instituciones asumen como normal que los grupos marginados tengan un menor desempeño educativo. Por lo tanto, discriminan entonces al legitimar el desempeño diferencial, lo que contribuye a la ampliación de las brechas educativas o, al menos, dificulta su disminución. Las desigualdades son reflejo de la discriminación existente en nuestras sociedades y pueden ser consideradas tanto o más graves que esta misma al interior de las escuelas.

La discriminación en los centros educativos es un reflejo de la cultura y agrava las desigualdades para el aprendizaje. Al interior de los mismos se reproducen las relaciones sociales, y las interacciones humanas se rigen por los supuestos explícitos e implícitos de la cultura que suelen alentar la discriminación. Ante esta situación las escuelas se encuentran en una encrucijada, ya que enfrentan el desafío de cumplir roles contradictorios. Por un lado, las sociedades esperan de ellas que sean motores de cambios sociales y culturales, además de promover la movilidad social de los estudiantes de grupos más desfavorecidos. Desde esta perspectiva podrían trabajar en la erradicación de la discriminación y la disminución de las desigualdades sociales. Por otro lado, también se espera que cumplan con el objetivo de socializar a niños y niñas adecuadamente, de manera tal que puedan funcionar en la sociedad. Por lo tanto, se espera que reproduzcan la sociedad. En este sentido, están encargadas de reproducir las relaciones sociales, aun cuando éstas sean discriminatorias. En suma, se espera que sean reproductoras de la sociedad y, al mismo tiempo, motores de los

*Licenciado en Economía del Instituto Tecnológico y Educativo Superior de Monterrey. Magister y candidato a Doctor en Educación, Harvard University.

cambios sociales. Sin embargo, esta contradicción no debería conformarse en un obstáculo paralizante que sirva de excusa para que en su interior existan patrones de discriminación que potencien aún más las desigualdades educativas y sociales.

Las prácticas discriminatorias en los recintos educacionales deben entenderse en el contexto de las extremas desigualdades educativas en la región. Estas diferencias muestran que existen grupos poblacionales que no son ni han sido prioritarios para las políticas educativas, lo que sugiere la presencia de discriminación institucional en contra de ellos. En este marco se podría incluso argumentar que la discriminación en este contexto es, al menos en parte, el último eslabón en una cadena que se inicia al nivel de la generación de las políticas educativas.

La evidencia que se presentará en este documento apoya la tesis de que las desigualdades educativas y la discriminación que se vive en los establecimientos educacionales afectan sistemáticamente a estudiantes pertenecientes a los grupos sociales marginados. El argumento de este trabajo es que no debe responsabilizarse únicamente a las escuelas, a los docentes y a su personal administrativo por esta injusticia que existe en nuestra sociedad. Las desigualdades educativas sugieren que existe discriminación al exterior de las escuelas, y que la que puede encontrarse al interior de las mismas no es más que un reflejo de lo que sucede en la sociedad. Por lo tanto, la discriminación intraescuela debe entenderse en un contexto de extremas desigualdades educativas que tienen lugar en sociedades impregnadas por prácticas discriminatorias.

En este trabajo se navega constantemente entre dos enfoques teóricos para analizar la discriminación y las desigualdades, reconociendo sus ventajas y limitaciones. Por un lado, los postmodernos que apuestan por un cambio social radical en el que todas las culturas sean valoradas por igual. Este enfoque ofrece una perspectiva que permite apreciar la diversidad cultural y social al interior de los Estados-naciones. Sin embargo, cuando estas teorías se llevan al extremo pueden llegar a un relativismo cultural pernicioso, donde las desigualdades sociales se justifiquen como un producto de las diferencias culturales.

Por otro lado, también se usa la perspectiva modernista que apuesta a que todos los niños y niñas tengan acceso a los códigos y conocimientos de la cultura dominante, para así disminuir las diferencias en la enseñanza. No obstante, esta postura atribuye a la cultura dominante un valor mayor al de las otras que podría generar estereotipos y prejuicios negativos a las demás.

Las proposiciones modernistas ofrecen una visión limitada para reconocer y valorar la diversidad como un aspecto positivo de la sociedad. La contradicción entre modernidad y postmodernidad no es un problema analítico con solución definitiva, sino que su solución se encuentra en el campo ideológico. Una forma de tratar esta contradicción puede ser mediante la valoración de los aspectos deseables e indeseables en cada una de las teorías.

Si bien la perspectiva postmoderna abre las puertas a la aceptación y el respeto de las diferencias individuales y grupales, apostando a la erradicación de la discriminación, ésta no debería llevarse al extremo en el que las desigualdades y desventajas se entiendan como atributos positivos de la diversidad, sino como problemas sociales que deben ser resueltos. Es aquí donde los enfoques modernistas pueden ayudar en el estudio de las desigualdades sociales. Sin embargo, éstos ofrecen una visión que desconoce el valor de la diversidad. Proponemos que es necesario integrar la visión de ambos esquemas para llegar a un balance adecuado que permita reconocer y erradicar tanto la discriminación como las desigualdades.

El propósito de este escrito es avanzar hacia un análisis integral del tema de la discriminación y las desigualdades en América Latina, enfatizando que muchas de las decisiones que toman los creadores de políticas educativas, los encargados de la implementación, los directores de escuela y los docentes pueden basarse en supuestos que llevan a tomar acciones discriminatorias que afectan a niños y niñas. Además, las interacciones al interior de las escuelas entre todos los actores que en ellas concurren pueden también llevar consigo cargas discriminatorias. Las prácticas discriminatorias son justificadas por supuestos implícitos de la cultura que pocas veces se cuestionan. Si este trabajo puede promover la reflexión de distintos actores educativos en estos temas, habrá cumplido su objetivo.

Con la intención de exponer mi argumento dividiré el presente documento en tres capítulos. El primero analizará la desigualdad y la inequidad educativa desde el punto de vista teórico y empírico. La sección empírica se centrará en presentar evidencia correspondiente a América Latina. En el segundo se presentará un análisis de la discriminación al interior de las escuelas utilizando evidencia empírica proveniente de distintos países. Para ello se expondrán primero aspectos teóricos de la discriminación, los prejuicios y los estereotipos. Enseguida se mostrarán los tipos de discriminación más comunes. Esta sección concluirá con un análisis de algunas formas de discriminación que pueden encontrarse al interior de las escuelas. En el tercer y último capítulo presentaré conclusiones generales.

Capítulo I

Inequidad y desigualdad educativas

Las desigualdades educativas pueden interpretarse como el resultado de los patrones de discriminación en las sociedades. Los grupos sociales que tienen una situación educativa más precaria son, comúnmente, aquellos contra quienes se discrimina. Sin embargo, las desigualdades son el resultado de la discriminación y no deben confundirse con ella. Como se verá más adelante, esta es una acción que da trato de inferioridad a ciertos grupos sociales o personas. Bajo este concepto, las políticas educativas pueden considerarse discriminatorias y las desigualdades son el reflejo de la discriminación.

Este apartado tiene dos secciones. En primer lugar, en él se abordan algunas de las definiciones de desigualdad y de inequidad en educación desde el punto de vista teórico. En segundo lugar, se presenta evidencia empírica que da cuenta de las desigualdades en educación en América Latina.

INEQUIDAD Y DESIGUALDAD

Las teorías de desigualdades educativas e inequidad comúnmente se relacionan con teorías generales de justicia que expresan una visión deseada de sociedad. Es preciso señalar que en este apartado no se abordarán estos temas, pero pueden encontrarse discusiones interesantes en distintas investigaciones (Giroux y Flecha, 1995; Howe, 1997; Latapí, 1995).

Los conceptos de desigualdad e inequidad educativa tienen significados distintos en la literatura. Farrell distingue entre igualdad y equidad, señalando que la segunda conlleva una valoración moral donde se aprecia una situación como justa (equidad) o injusta (inequidad)². Bajo esta definición, lo que para un individuo o grupo de individuos puede ser equitativo, otros lo pueden valorar como inequitativo. Por otro lado, este autor define el término desigualdad como la forma en que en la realidad se distribuyen distintas cosas (p. ej. ingreso o años de escolaridad) entre diferentes grupos de la población (Farrell, 1999, p. 158). Por lo tanto, al calificar una situación como inequitativa se está haciendo un juicio moral sobre esa situación específica. Por otro lado, el concepto de desigualdad se refiere a una descripción de distribución de un bien, lo que no conllevaría un juicio moral.

Una vez aclarada la diferencia entre equidad e igualdad, cabe mencionar que en el análisis de la educación se pueden usar, al menos, dos tipos de modelos: los que se centran en las desigualdades y los que consideran las oportunidades educativas.

Desigualdades. Al estudiar las desigualdades, Farrell propone que el sistema educativo es un mecanismo de selección que ratifica el *statu quo* y que, en algún momento, deja fuera a miembros de los grupos sociales marginados. Este autor propone un modelo de probabilidades para analizar las distintas facetas de las igualdades (o desigualdades educativas). En este modelo se distingue la igualdad como las posibilidades que el sistema educativo ofrece a las niñas y niños de distintos grupos sociales en cuanto a: a) **acceso** a la escuela en los distintos niveles educativos; b) **supervivencia** para finalizar o completar un ciclo o nivel educativo; c) **logro** en los aprendizajes, y d) **resultados** en el desempeño en distintos aspectos de la vida social, cívica y económica (Farrell, 1999).

Aguerrondo (1993) hace también referencia a las desigualdades educativas señalando el papel de reproducción social que juega la educación. Esta autora afirma que el proceso de expansión de los sistemas educativos en Argentina se caracterizó por ofrecer educación diferente a los distintos grupos sociales, manteniendo la situación establecida y reduciendo las posibilidades de movilidad social de los grupos más pobres a través de la educación.

El modelo de Aguerrondo propone que el mecanismo de diferenciación educativa (o desigualdad) es la marginación, y que en el sistema educativo pueden encontrarse al menos tres tipos de marginación:

1. *Por exclusión total.* Ésta se refiere a la exclusión total de las personas del sistema educativo, llevándolas al analfabetismo.
2. *Por exclusión temprana.* Este tipo de marginación se da cuando los niños o niñas abandonan el sistema educativo tempranamente y sin haber adquirido los conocimientos y habilidades necesarios para seguir aprendiendo.
3. *Por inclusión.* Se refiere a la marginación que sufren los estudiantes de familias pobres al recibir una educación de menor calidad comparada a la que reciben estudiantes de grupos socioeconómicos más altos.

En este modelo para analizar las desigualdades se encuentran tres mecanismos a través de los cuales el sistema educativo limita las posibilidades de éxito escolar y de movilidad social de los niños y niñas pobres. Cabe señalar que Aguerrondo, implícitamente, utiliza el concepto de oportunidades educativas, ya que los distintos grados de marginación se pueden entender como diferentes niveles de oportunidades educativas.

Ninguno de los dos enfoques para el análisis de las desigualdades educativas es explícito en cuanto a las características de las personas y los grupos que pueden ser objeto de desigualdades. Por ello, en el análisis de las desigualdades educativas se deben considerar las diferencias de género, en los niveles de ingreso familiar, étnicas, raciales y por zona geográfica, entre otras.

Oportunidades. Los autores que analizan la desigualdad desde la perspectiva de las oportunidades proponen definiciones más operativas y específicas para la política educativa. Por ejemplo, Muñoz Izquierdo (1996) distingue entre:

1. Igualdad de oportunidades de ingreso al sistema educativo para los individuos que tengan las mismas habilidades, independientemente de su sexo y lugar de residencia.
2. Igualdad de oportunidades de ingreso al sistema educativo a los miembros de todos los grupos sociales, independientemente de sus características demográficas y habilidades intelectuales.
3. Igualar los resultados educativos de los individuos que tengan niveles similares de habilidades académicas y dediquen montos iguales de tiempo y esfuerzo a los estudios.
4. Igualar los resultados educativos de todos los individuos que dediquen tiempo al aprendizaje, independientemente de sus habilidades académicas y del grupo social al que pertenecen.
5. Lograr que individuos de distintos grupos sociales adquieran las mismas habilidades para el aprendizaje y puedan obtener iguales resultados al final del proceso educativo.

Detrás de las definiciones presentadas por Muñoz Izquierdo existen distintas concepciones de equidad, además de diferentes grados en los que se pueden igualar las oportunidades educativas. Por ejemplo, las definiciones 1 y 3 consideran las habilidades académicas de los individuos como un determinante legítimo de las diferencias en las oportunidades educativas. Esto sin cuestionarse que éstas pueden ser el fruto de diferencias en el capital social y cultural que les permita a algunas familias preparar mejor a sus miembros para las actividades escolares. Por lo tanto, la igualdad de oportunidades educativas no se vincula con las desigualdades al exterior del sistema educativo. El resto de las definiciones, en mayor o menor medida, consideran las diferencias externas al sistema educativo, reconociendo que es necesario que tanto las oportunidades de ingreso como de resultados no reflejen la estructura social, sino que sean independientes de ella.

Muñoz Izquierdo también menciona que se pueden igualar las oportunidades de ingreso o de resultados. En ocasiones, al igualar las primeras, se asume que el éxito de los estudiantes depende de cada uno de ellos, sin que la sociedad o las autoridades educativas asuman la responsabilidad por ello. Cuando el tema de las oportunidades se aborda desde la perspectiva de igualar los resultados, se supone que la sociedad o las autoridades educativas toman medidas para asegurar que los *procesos* educativos lleven a la igualdad de resultados deseada.

Reimers (2000a) aporta otra definición de igualdad de oportunidades educativas. Este autor concibe las oportunidades educativas como una secuencia de niveles. En este modelo cada nivel ofrece distintos grados de oportunidad que pueden verse como probabilidades de éxito (o fracaso). Las probabilidades en los niveles iniciales determinan las de los posteriores. Asimismo, concibe las oportunidades educativas como un proceso temporal similar al del desarrollo humano; distingue entre ellas cinco grados:

1. *Oportunidad de matricularse en el primer grado de primaria.* Requiere que se cumplan tres condiciones: que los estudiantes tengan buena salud, que exista una escuela a una distancia razonable del hogar del educando y que los padres o tutores estén dispuestos a matricularlo.
2. *Oportunidad de adquirir en primer grado de primaria los conocimientos y habilidades necesarios para continuar aprendiendo.* Las condiciones necesarias aquí son: matricularse en la escuela, asistir regularmente, estar preparado para aprender al momento de matricularse, tener buena salud y contar con profesores capaces y con recursos suficientes.
3. *Oportunidad de completar cada nivel educativo.* Depende de la posibilidad de matricularse y aprender, así como de la asistencia regular a clases.
4. *Oportunidad de lograr habilidades y conocimientos comparables a los de otros estudiantes que han terminado cada nivel educativo.* Implica que las escuelas puedan agregar valor al desarrollo de cada niño de manera diferenciada para así lograr la igualdad de habilidades y conocimientos.
5. *Oportunidades de movilidad social y económica como resultado de los aprendizajes logrados en los distintos niveles educativos cursados.* El logro de este objetivo depende de la existencia de sociedades, sistemas educativos y mercados laborales meritocráticos y democráticos.

En la presentación de este modelo, Reimers sostiene que en América Latina solamente se ha alcanzado a plenitud el primer nivel de oportunidad, que tiene que ver con completar el acceso al primer grado de educación primaria.

Esta definición de oportunidades educativas encierra algunos supuestos que pueden ser sujetos a debate. Por un lado, el modelo no considera los costos asociados a la asistencia a la escuela como una limitante de las oportunidades educativas. Otro aspecto importante es que en el segundo nivel de oportunidad el modelo asume que es necesario que los niños y niñas que se inscriben a primer grado estén preparados para aprender, dejando en manos de las familias esta responsabilidad. Quedan así en desventaja los niños provenientes de familias con menor capital social y cultural, quienes no necesariamente tienen incorporados los códigos de la cultura dominante que rigen el funcionamiento de las escuelas.

Los modelos centrados en las oportunidades asumen que las políticas educativas deben igualar las oportunidades, pero depende de los estudiantes y sus familias aprovecharlas. Sin embargo, en procesos de interacción humana, como lo es el educativo, puede resultar imposible medir el efecto compensador de una oportunidad ofrecida a un niño o niña pobre en comparación con la que se ofrece a un estudiante de estrato socioeconómico alto. Por otro lado, en sistemas educativos altamente segregados, donde existen desigualdades entre escuelas sirviendo a estudiantes de distintos estratos sociales, se puede asumir que las diferencias en oportunidades se manifiestan en términos de los recursos y la preparación de los profesores en los diferentes establecimientos. En suma, es complejo medir el concepto de oportunidad, por lo que comúnmente se miden los resultados del sistema educativo y la evaluación de las oportunidades se hace *a posteriori*.

Finalmente, tanto los modelos de desigualdades como los de oportunidades no consideran la diversidad y las diferencias culturales al interior de los países y regiones. Por ejemplo, se asume que el capital cultural más valioso para el éxito escolar es el de la cultura dominante y que es apropiado que las escuelas se basen en éste para organizar la enseñanza, desacreditando de esta manera el valor de otras culturas. Esta visión monocultural de las teorías de desigualdades y de oportunidades educativas ha sido desafiada por críticos que asumen una postura postmoderna (Flecha, 1994).

LAS DESIGUALDADES VISTAS COMO CONSECUENCIA DE LA DISCRIMINACIÓN

Ya se mencionó anteriormente que las desigualdades no deben confundirse con la discriminación, sino que más bien deben interpretarse como consecuencia de ésta. Las desigualdades educativas vienen dadas, al menos en parte, por la discriminación institucional. Las instituciones sociales y gubernamentales están impregnadas por los valores de la cultura dominante, tolerando distintos niveles de desigualdad y marginación que afectan a los grupos no dominantes. Algunos de estos grupos han sido los indígenas, afrodescendientes, homosexuales, migrantes y las mujeres, entre otros.

En este apartado presentaré evidencia basada en la experiencia que muestra cómo los sistemas educativos de América Latina son productores de desigualdades en perjuicio de los grupos más marginados de la población. Es necesario enfatizar que en esta parte del continente no se cuenta con indicadores educativos que permitan estudiar los distintos grupos sociales y culturales al interior de los países. Por tanto, la evidencia empírica y las estadísticas para mostrar las desigualdades son escasas. Por tal motivo, se presentará evidencia ilustrativa que muestra que las desigualdades pueden leerse como consecuencia de la discriminación.

Acceso a la educación

El acceso a la educación en América Latina es desigual. La población de menores recursos económicos, los indígenas, los negros y los habitantes de las zonas rurales tienen menor acceso a la educación que sus contrapartes de mayores ingresos, blancos que habitan en las ciudades.

Tal como se afirmó anteriormente, sólo se ha conseguido cabalmente la meta de asegurar acceso al primer grado de primaria a la mayoría de la población (Reimers, 2000a). Sin embargo, esta aseveración se matiza cuando se comparan zonas urbanas y rurales. En la Tabla 1 se observa que existen disparidades en la tasa neta de ingreso a primer grado de primaria entre áreas urbanas y rurales. En general, estas últimas tienen menores tasas netas de ingreso.

Esto indicaría que es menor el porcentaje de la población rural que entra a primer grado en la edad que obligatoriamente correspondería para ello.

Tabla 1
Tasa neta de ingreso a primer grado de primaria¹

País	Período	Primer año del período			Último año del período		
		Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Ecuador	1990–1998	71,6	81,3	61,8	84,4	92,2	74,5
Guatemala	1992–1998	47,8	59,7	49,1	74,7	59,7	75,0
Panamá	1990–1998	78,0	87,3	69,7	81,1	75,0	86,9
Paraguay	1990–1997	74,0	—	—	70,8	66,5	74,7

1. Total alumnos nuevos en primer grado de primaria, con edad de ingreso a ese grado, como porcentaje de la población en edad de ingreso.
Fuente: OREALC/UNESCO (2000): *Informe Subregional de América Latina: Evaluación de Educación para Todos en el año 2000*.

Por otro lado, las desigualdades en el acceso a la educación básica, especialmente más allá del primer grado, son evidentes al comparar a la población indígena con la no indígena. En México y Perú es mayor el porcentaje de niños y niñas indígenas que no asiste a la escuela, a pesar de estar en el rango de edad de asistencia obligatoria. Asimismo, en Guatemala los menores de edad de origen maya tienen mayores posibilidades de no asistir a la escuela y de abandonar el sistema educativo a temprana edad (Davis y Patrinos, 2002).

Para el caso de México, la Tabla 2 muestra que a mayor porcentaje de indígenas en la localidad, menor es la asistencia a la escuela de la población entre 6 y 14 años de edad.

Tabla 2
México: Porcentaje de población de 6 a 14 años que asiste a la escuela en localidades por densidad de población indígena (2000)

Asistencia a la escuela	Densidad de población indígena			
	70% y más	30 - 69%	1 - 29%	Total
Asiste	85	88,7	92,9	92,3
No asiste	15	11,3	7,1	7,7

Fuente: INEGI: *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*.
INI. Dirección de Investigación y Promoción Cultural, IBAI.

La Tabla 3 muestra que es mayor la proporción de niños y niñas quechuas en el Perú que no asiste a la escuela en comparación con la población hispanohablante. Es importante considerar que los quechuas representan alrededor del 80% de la población indígena del país.

Tabla 3
Perú: Porcentaje de niños y niñas de 6 a 17 años por lengua materna y matriculación en la escuela (2000)

Matriculación	Lengua materna				Total
	Español	Quechua	Aymara	Otros	
Matriculados	90,7	89,0	95,4	85,7	90,5
No matriculados	9,3	11,0	5,6	14,3	9,5
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Kudo, I. (2002): *Indigenous education in Peru: When opportunity speaks one language*. OREALC/UNESCO.

A partir de esta información se puede concluir que existe desigualdad en las oportunidades de acceso a la educación. La población indígena en edad escolar tiene menores probabilidades de asistir a la escuela que la población no indígena; esto sugiere que la estructura del sistema educativo y sus políticas discriminan en contra de los indígenas, ofreciéndoles menores oportunidades de asistir a la escuela.

Las personas de raza negra tienen también menores oportunidades de acceso a la educación³. Usando cifras de Brasil, en la Tabla 4 se puede apreciar que el porcentaje de personas negras que no asiste a la escuela es mayor para todos los tramos de edad que se presentan en el cuadro. Por ejemplo, en 1999 un 2,4% de la población blanca de 7 a 13 años de edad no asistía a la escuela, mientras que esta cifra llegaba a 4,8% para la población negra. Las disparidades se mantienen para los demás grupos de edad que se presentan en el cuadro.

Tabla 4

Brasil: Asistencia a la escuela por rango de edad y características raciales

Rango de edad y raza	1998	1999
<i>Población total</i>		
Personas de 7 a 13 años que no asisten a la escuela	4,6	3,6
Personas de 14 a 17 años que no asisten a la escuela	20,1	18,3
Personas de 18 a 25 años que no asisten a la escuela	70,1	68,4
<i>Blancos</i>		
Personas de 7 a 13 años que no asisten a la escuela	2,9	2,4
Personas de 14 a 17 años que no asisten a la escuela	17,1	15,6
Personas de 18 a 25 años que no asisten a la escuela	67,7	66,7
<i>Negros</i>		
Personas de 7 a 13 años que no asisten a la escuela	6,2	4,8
Personas de 14 a 17 años que no asisten a la escuela	23,3	21,0
Personas de 18 a 25 años que no asisten a la escuela	72,9	70,4

Fuente: Henriques, R. (2001): *Desigualdade racial no Brasil: Evolução das condições de vida na década de 90*. Textos para discussão - Ipea Nº 807. Río de Janeiro.

Existen también desigualdades por zona de residencia en el acceso a la educación primaria. De la Tabla 5 se desprende que el porcentaje de niños y niñas en edad escolar que está matriculado en la escuela es, en general, menor en las zonas rurales. Existen desigualdades aun en los niveles más bajos de las escalas de oportunidad, aquellos que se refieren al acceso.

Tabla 5

Tasa neta de matrícula en educación primaria¹

País	Período	Primer año del período			Último año del período		
		Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Bolivia	1990-1999	57,4	76,2	33,3	61,6	75,2	39,1
Colombia	1997	—	—	—	77,4	83,4	65,1
Ecuador	1990-1998	78,8	92,2	64,6	90,4	99,8	77,8
Guatemala	1992-1998	68,0	74,1	64,2	77,7	74,3	79,8
Honduras²	1990-1999	83,8	104,3	74,2	85,7	105,2	76,5
Panamá	1990-1998	91,4	89,7	92,9	93,7	95,6	91,9
Paraguay	1990-1997	91,1	93,7	89,0	91,3	86,3	96,9

1. Total niños matriculados en primaria y con edad de cursar el nivel, como porcentaje de la población del grupo de edad correspondiente.

2. La tasa neta urbana superior al 100% se debe probablemente a estimaciones de población muy bajas o bien a datos de matrícula muy altos.

Fuente: OREALC/UNESCO (2000):

Informe Subregional de América Latina: Evaluación de Educación para Todos en el año 2000.

En los años noventa se logró igualdad en el acceso a la educación primaria entre hombres y mujeres. A finales de esa década no se encontraron diferencias sustanciales en las tasas de matrícula a la educación primaria entre hombres y mujeres, salvo en los casos de Brasil, Guatemala y Nicaragua (OREALC/UNESCO, 2000; 2002). Sin embargo, como se verá más adelante, sí existen desigualdades de género en otros ámbitos.

Los sectores más pobres de la población tienen menor acceso a la educación primaria. Por ejemplo, en México se ha mostrado que durante 1996, un 31% de los hogares en el quintil de menores ingresos tenían un miembro en edad escolar que no asistía a la escuela, mientras que solamente 6,9% de los hogares en el quintil más alto estaban en esa situación (Bracho, 2000). En Colombia no se ha conseguido dar acceso universal a la educación básica, siendo la causa de esto los altos costos asociados a la educación para la población de los tres quintiles de menores ingresos (Sarmiento, 2000). En cuanto al acceso a niveles educativos secundario y superior, se ha mostrado que en América Latina la educación opera como mecanismo de estratificación social y que las personas provenientes de los quintiles de menores ingresos tienen casi nulas posibilidades de alcanzar la universidad (Reimers, 2000b).

En suma, este apartado ha mostrado que existen desigualdades en el acceso a la educación básica. Los indígenas, los afrodescendientes, las personas que viven en zonas rurales, los pobres y las mujeres, en algunos países tienen menores niveles de acceso a la educación básica. Esto permite pensar que los sistemas educativos no necesariamente priorizan sus acciones y políticas para servir a estos grupos, sino que más bien discriminan en contra de ellos. Cabe mencionar que aquí solamente se ha presentado información relativa al acceso a la educación primaria; sin embargo, y como se verá más adelante, las desigualdades se van acrecentando en los niveles educativos más avanzados, redundando en menores niveles de escolarización para los grupos marginados.

Años de escolarización y alfabetización

Los niveles de escolarización de los grupos poblacionales marginados son menores que los promedios nacionales, en términos de escolarización y alfabetismo se perciben desigualdades entre zonas rurales y urbanas, entre las poblaciones con mayores y menores porcentajes de indígenas, entre personas blancas y negras, entre hombres y mujeres, y entre personas con distintos niveles de ingreso. El acceso a la educación no asegura que ciertos grupos de la población avancen en el sistema educativo y logren progresivamente ocupar los distintos grados educacionales.

En América Latina, los indígenas son uno de los grupos con menores niveles educativos. En Guatemala, la mayoría de ellos no tienen educación formal y alcanzan en promedio 1,3 años de escolarización. En Bolivia, el promedio de escolarización de la población indígena es tres años menor al de la no indígena. En el caso del Perú, la población no indígena tiene 20% más educación que la indígena. En México, los niveles educativos de la población indígena son significativamente menores a los promedios nacionales. En Bolivia y México, las mujeres tienen aún menores niveles de escolarización que los hombres en la población indígena (Davis y Patrinos, 2002).

Los niveles de analfabetismo son también mayores en esta población. En Guatemala, la mayoría de ellos no tiene educación formal. En Perú muestran mayores niveles de analfabetismo, al igual que en México (Davis y Patrinos, 2002). En la Tabla 6 se observa que en localidades de México con mayor densidad de población indígena el porcentaje de analfabetos es casi del 40%, cifra que resulta contrastante con el 8,8% a nivel nacional.

Tabla 6
México: Población de 15 años y más por grado de alfabetismo en localidades según densidad de hablantes de lengua indígena (2000)

Población por alfabetismo	Densidad indígena			Total
	70% y más	30% - 69%	1% - 29%	
Población de 15 años y más alfabeta	60,8	77	92,9	91,2
Población de 15 años y más analfabeta	39,2	23	7,1	8,8

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. INI. Dirección de Investigación y Promoción Cultural, IBAI. Base de localidades y comunidades indígenas, 2002.

La población negra presenta también bajos niveles de alfabetización. De acuerdo a la Tabla 7, la tasa de analfabetismo de la población negra en el Brasil es más del doble de la tasa en la población blanca. Esto denota que el sistema educativo ha ofrecido menores oportunidades de aprendizaje a la población afroamericana en comparación con la de origen blanco, además de mostrar que el indicador está desigualmente distribuido.

Tabla 7
Brasil: Analfabetismo por características raciales

Tasa de analfabetismo	1998	1999
<i>Población total</i>		
Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más	13,8	13,3
<i>Blancos</i>		
Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más	8,4	8,3
<i>Negros</i>		
Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más	20,8	19,8

Fuente: Henriques, R. (2001): *Desigualdade racial no Brasil: Evolução das condições de vida na década de 90*. Textos para discussão - Ipea N° 807. Río de Janeiro.

Existen en América Latina desigualdades educativas de acuerdo a las características raciales de las personas. En la Tabla 8 se muestra cómo en México, Costa Rica y Chile existe una escala racial en cuanto al nivel educativo de la población, pues consistentemente las personas de tez blanca tienen la más alta escolaridad, seguidos por los morenos y los mulatos. La existencia de esta escala racial es un reflejo de la forma en que la estratificación racial afecta las oportunidades educativas de personas con distintas características fenotípicas.

Aunque esta medición corresponde a una encuesta y la clasificación entre blanco, moreno y mulato es problemática, la tabla es sugerente en cuanto a los patrones de desigualdad por raza en la región.

Tabla 8
Porcentaje de personas por nivel educativo alcanzado según el color de piel (1998)

Educación	México			Costa Rica			Chile		
	Blanco N=200 (16%)	Moreno N=590 (49%)	Mulato N=378 (31%)	Blanco N=613 (61%)	Moreno N=272 (27%)	Mulato N=87 (9%)	Blanco N=457 (38%)	Moreno N=544 (46%)	Mulato N=178 (15%)
Primaria (1 a 6 años)	22	36	53	50	54	54	35	38	50
Secundaria (7 a 12 años)	32	38	30	26	22	23	38	38	40
Superior (13 y más años)	41	24	11	18	10	7	26	24	9

Fuente: Basañez, M. y Parás, P. (2001): "Color and democracy in Latin America". En Camp, R. (editor): *Citizen views of democracy in Latin America*. University of Pittsburgh Press.
Basado en los resultados de la Hewlett Poll, 1998.

En la Tabla 9 se observa que en Brasil es mayor el porcentaje de población negra con menos de 4 y 8 años de estudio en comparación con los porcentajes de población blanca. En general, la población afroamericana tiene menos años de educación que la población blanca. Los niveles de

desigualdad más importantes se observan en lo que correspondería a educación superior, pues solamente el 3% de la esta población alcanza más de 12 años de escolarización, mientras que el 12,9% de los blancos llega a este nivel.

Tabla 9

Brasil: Nivel de escolarización de la población mayor de 25 años por características raciales

Años de estudio y raza	1998	1999
<i>Población total</i>		
Personas de 25 años o más con menos de 4 años de estudio	35,8	35,0
Personas de 25 años o más con menos de 8 años de estudio	65,5	64,8
Personas de 25 años o más con más de 11 años de estudio	8,9	9,0
<i>Blancos</i>		
Personas de 25 años o más con menos de 4 años de estudio	27,0	26,4
Personas de 25 años o más con menos de 8 años de estudio	58,1	57,4
Personas de 25 años o más con más de 11 años de estudio	12,8	12,9
<i>Negros</i>		
Personas de 25 años o más con menos de 4 años de estudio	48,2	46,9
Personas de 25 años o más con menos de 8 años de estudio	76,1	75,3
Personas de 25 años o más con más de 11 años de estudio	3,2	3,3

Fuente: Henriques, R. (2001): *Desigualdade racial no Brasil: Evolução das condições de vida na década de 90*. Textos para discussão - Ipea N° 807. Río de Janeiro.

Tabla 10

Tasa de analfabetismo de la población por área geográfica y género

País	Período	Primer año del período			Último año del período		
		Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Bolivia	1992-1997	28,0	—	—	22,0	—	—
Brasil 1	1991-1996	20,1	—	—	—	—	—
<i>Hombres</i>		19,8	—	—	14,7	—	—
<i>Mujeres</i>		20,3	—	—	14,8	—	—
Colombia	1993-1997	12,8	—	—	8,4	—	—
Ecuador	1990-1999	11,6	6,3	18,7	11,5	6,2	18,6
<i>Hombres</i>		9,3	4,7	15,1	9,1	4,5	14,9
<i>Mujeres</i>		13,9	7,8	22,6	13,9	7,8	22,7
El Salvador	1989-1998	24,9	—	—	16,5	—	—
Guatemala	1992-1998	41,9	21,4	55,7	31,7	18,2	40,7
México	1990-1997	12,6	—	—	10,6	—	—
<i>Hombres</i>		9,8	—	—	8,0	—	—
<i>Mujeres</i>		15,2	—	—	12,9	—	—
Nicaragua	1985-1998	24,6	—	—	22,6	—	—
Panamá	1990-1997	10,7	—	—	7,8	—	—
Paraguay	1992-1997	10,0	—	—	8,9	—	—
Perú	1993-1998	12,8	—	—	7,7	—	—
Rep. Dominicana	1993-1997	19,3	—	—	16,4	—	—

Fuente: OREALC/UNESCO (2000): *Informe Subregional de América Latina: Evaluación de Educación para Todos en el año 2000*.

También existen desigualdades en el porcentaje de analfabetos entre las zonas urbanas y rurales. Como se observa en la Tabla 10, las tasas de analfabetismo de la zona rural son consistentemente mayores a las de la zona urbana. Asimismo, en general existen disparidades de género, pues el porcentaje de mujeres analfabetas es mayor al de hombres.

En América Latina existen enormes desigualdades en los niveles de escolarización que alcanzan pobres y ricos. En 1997, la diferencia en los niveles de escolarización entre los deciles de mayores y menores ingresos de la población colombiana era de siete años. Mientras el promedio de años de educación para el decil de menores ingresos era de 3,6 años, la escolarización media para el decil más alto era de 11,8 años (Sarmiento, 2000). Para el caso de México, en 1996 el 90% de la población en el quintil de menores ingresos tenía un nivel educativo igual o menor a primaria, mientras que el 55% de la población en el de mayores ingresos tenía educación postbásica o superior (Bracho, 2000). Los ejemplos de México y Colombia son ilustrativos de la situación en la región, donde las diferencias en el ingreso se traducen en desigualdades en años de escolarización.⁴

En conclusión, en Latinoamérica existen serias desigualdades en cuanto a la escolarización y alfabetización de los distintos grupos sociales. La población indígena, los afrodescendientes, los pobres, los habitantes de zonas rurales y las mujeres tienen menores niveles de escolarización y alfabetización. Otra vez la evidencia indica que estos grupos han sido sistemáticamente discriminados por las políticas educativas.

Calidad y logros

La calidad de las escuelas y los logros de los estudiantes en los países de América Latina son desiguales. Los niños y niñas pobres, los indígenas y los habitantes de áreas rurales asisten a las peores escuelas y, por consiguiente, logran menores niveles de aprendizaje.

Las escuelas están segregadas de acuerdo al nivel socioeconómico de la población que atienden, lo que resulta en una enorme disparidad entre los logros de los alumnos en cada una de ellas. Un análisis de los datos del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de la UNESCO (LLECE) mostró que los establecimientos educativos están segregados socialmente, lo que quiere decir que los niños y niñas pobres y ricos asisten a distintas escuelas (Reimers, 2000b). Las posibilidades de que niños y niñas de distintos orígenes sociales coincidan en la misma escuela son casi nulas. Esta segregación se asocia con una sustancial disparidad en los logros de aprendizaje de los estudiantes. Las escuelas adonde asisten los estudiantes de mayores ingresos tienen consistentemente más recursos y niveles de logro que aquellas a las que van los pobres (Reimers, 2000b, 2001).

Otros estudios han mostrado que existen diferencias significativas en los recursos con los que cuentan las distintas escuelas. El LLECE encontró que las privadas de las zonas urbanas tienen mejor infraestructura y mayores recursos que las públicas urbanas o rurales. Al comparar el rendimiento de los alumnos en lenguaje y matemática se mostró que las primeras lograban mayor rendimiento que las segundas. Sin embargo, después de considerar el nivel de recursos de la escuela, las diferencias en rendimiento dejaban de ser significativas (LLECE, 2001). Esta evidencia podría interpretarse de dos maneras. Por un lado, podría afirmarse que las escuelas públicas hacen un buen papel a pesar de contar con menores recursos que las privadas. Pero otra interpretación, que es quizá más apropiada, es que los recursos son importantes para mejorar la calidad de la educación y los aprendizajes de los estudiantes, y que las escuelas públicas tienen menos recursos que las privadas.

Los logros de aprendizaje de los alumnos están altamente correlacionados con el nivel socioeconómico y cultural de sus familias. En Argentina se ha mostrado que los factores del contexto económico y cultural de las escuelas son los que más contribuyen a explicar los logros de niños y niñas. Esto significa que las escuelas están altamente segregadas y sirven a comunidades social, cultural y económicamente homogéneas (Cervini, 2002). Otra investigación comparativa entre Argentina y Uruguay encontró que el contexto escolar, que mide la composición sociocultural del alumnado, es la variable que mayor peso tiene para explicar el rendimiento de los estudiantes (Fernández, 2002). El estudio de PISA (Programme for International Student Assessment), de la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al comparar el rendimiento en lectura, matemática y ciencia encontró amplias desigualdades en los aprendizajes entre estudiantes pobres y ricos en Estados Unidos, Brasil y México (PISA, 2001). Esta evidencia sugiere dos cosas. Primero, que la segregación de las escuelas amplía las brechas en el aprendizaje al concentrar las mejores en lugares habitados por familias de mayores ingresos. En segundo lugar, muestra que existen desigualdades consistentes en el rendimiento de alumnos provenientes de distintos estratos sociales.

Los estudiantes indígenas alcanzan menores niveles de logro que los no indígenas. El Gráfico 1 muestra el rendimiento en lenguaje en aulas de tercer y cuarto grado por porcentaje de estudiantes indígenas en Bolivia, México y Perú. Como puede observarse, a mayor porcentaje de alumnos indígenas, menores son los aprendizajes de los alumnos. Por ejemplo, en las aulas sin niños indígenas el rendimiento sobrepasa los 250 puntos en una escala estandarizada, mientras que en donde más de la mitad de los estudiantes son indígenas éste no alcanza los 220 puntos. Considerando que la escala de puntajes tiene una media de 250 y una desviación estándar de 50, se puede observar que la diferencia entre aulas con estudiantes indígenas y aquellas sin ellos llega a ser hasta dos tercios de una desviación estándar.

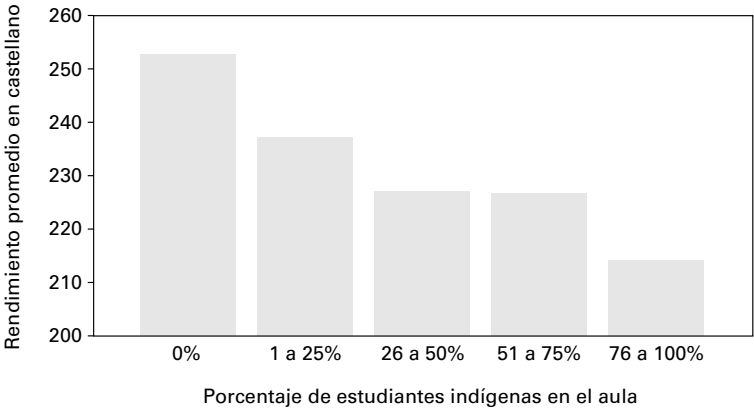
Esta evidencia sugiere que existen desigualdades importantes en los logros educativos de personas de distintas etnias. Sin embargo, estos diferenciales podrían estar reflejando varios tipos de desigualdades.

En primer lugar, podrían estar indicando que los estudiantes indígenas no tienen un manejo fluido del castellano como segunda lengua, ya que dicho idioma se utilizó en este examen.

En segundo lugar, el uso de una lengua de instrucción distinta a la lengua vernácula de los niños podría ser también clasificado como una desigualdad. De hecho, hay evidencia que muestra que los estudiantes bolivianos de primaria en áreas rurales que reciben educación en su propia lengua alcanzan mayores niveles de rendimiento en lenguaje y matemática en comparación con los estudiantes indígenas que asisten a escuelas monolingües en español (Barrera, 1998).

Finalmente, existe la posibilidad de que las desigualdades en aprovechamiento disminuyan cuando los estudiantes indígenas avancen más allá del tercer y cuarto grado. Sin embargo, esta alternativa parece poco probable dado que, como se mostró anteriormente, los indígenas abandonan la escuela más tempranamente que sus compañeros que no lo son, teniendo menos tiempo de exposición a actividades académicas.

Gráfico 1
Rendimiento en castellano de alumnos de tercer y cuarto grado de educación primaria por porcentaje de estudiantes indígenas en el aula en Bolivia, Perú y México.



Fuente: LLECE, 2000: Cálculos propios usando la base de datos del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Enseñanza, OREALC/UNESCO, Santiago.

Aunque la desigualdad de género en el acceso a la educación ha disminuido, ésta persiste en forma importante en cuanto al desempeño de hombres y mujeres en distintas áreas del conocimiento. Los resultados de las evaluaciones internacionales indican que las mujeres alcanzan mayores logros en lenguaje y humanidades, mientras que los hombres tienen mayores rendimientos en las áreas científico-matemáticas (LLECE, 2001; PISA, 2001). Esta evidencia coincide con investigaciones que indican que, debido a los roles de género prevalecientes en la sociedad, los mensajes socializadores de las escuelas impulsan a las mujeres a seguir estudios en campos más relacionados con las humanidades y el lenguaje. Por otro lado, a los hombres se les estimula a seguir carreras en las áreas científicas y matemáticas.

En este apartado se ha visto que las escuelas en América Latina son desiguales. El aprendizaje de los alumnos está condicionado por el nivel socioeconómico de la población que asiste a clases y, en general, existen altos niveles de segregación escolar. Las escuelas que atienden a los niños y niñas pobres y a los indígenas tienden a ser de menor calidad, con menos recursos y, consecuentemente, obtienen pobres resultados. Por otro lado, las niñas se ven desalentadas a seguir carreras de tipo científico que, comúnmente, se asocian con oportunidades de ocupar posiciones de poder.

CONCLUSIÓN

Este capítulo ha mostrado que los sistemas educativos de América Latina son desiguales y continúan produciendo desigualdades que afectan sistemáticamente a los mismos grupos poblacionales. Esta evidencia sugiere que las políticas educativas han discriminado a ciertos grupos sociales. Los pobres, los indígenas, los afrodescendientes, los habitantes de áreas rurales, las personas de tez más oscura y las mujeres son algunos de los grupos que sistemáticamente aparecen desfavorecidos por las cifras de acceso, escolarización y logro de la educación. Para estos grupos, la educación está trabajando más como un sistema de reproducción que como una fuente de oportunidades para la movilidad social. Las políticas educativas no han logrado cambiar el modelo prevaleciente en el sistema educativo, en donde la segregación de las escuelas coincide con la estructuración de las clases sociales. Escuelas de escasos recursos atienden a niños pobres, mientras que escuelas bien dotadas atienden a los niños ricos. Así, aquellas con mejores resultados educativos tienden a concentrarse en áreas de población de ingresos medios y altos. El margen de maniobra de éstas para mejorar su calidad y resultados está sujeto a las condiciones impuestas por la política educativa que, como ya se ha visto, no parece tener como prioridad la reducción de las desigualdades educativas.

Aunque no es el objeto de este capítulo, es importante subrayar que en América Latina se han desarrollado una serie de políticas de discriminación positiva. Los resultados de estos esfuerzos han sido limitados, ya que su carácter compensatorio no ha logrado cambiar la estructura de desigualdad y segregación que opera en los sistemas educativos. Una nueva generación de políticas sobre el tema parece estar surgiendo recientemente con un enfoque mayor en acciones afirmativas para permitir que un mayor número de personas de grupos marginados acceda a la educación superior, cuya consecución es uno de los medios más seguros de movilidad social. Sin embargo, aún es temprano para ponderar los alcances y resultados de tales políticas.

En este marco de desigualdades y segregación se debe entender el siguiente capítulo de este documento, donde se habla de la discriminación al interior de las escuelas. Las desigualdades educativas se deben en gran medida a las políticas implementadas a nivel macro. Los procesos de discriminación dentro de los centros escolares potencian los efectos perversos de las desigualdades, pero no son los responsables de las brechas que sistemáticamente se han mostrado en este capítulo. Lo que ocurre en la vida escolar es un reflejo de los patrones de comportamiento social, que incluso influyen sobre las prioridades de las políticas. La discriminación en los establecimientos educativos debe entonces tomarse en perspectiva considerando la alta segregación y desigualdad que afecta a los sistemas de enseñanza de América Latina.

Finalmente, es importante destacar que en este capítulo sobre desigualdades se abordaron solamente algunas de ellas, pero otras quedaron fuera por falta de datos y no porque se consideren menos importantes. Las desigualdades relacionadas con las discapacidades físicas y mentales, aquellas que surgen producto de las preferencias sexuales de las personas y las relacionadas con las distintas religiones son algunas de las que se tiene conciencia que escaparon en este análisis.

Capítulo II

Discriminación y escuelas

Después de dimensionar el peso de las desigualdades educativas en el capítulo anterior, es posible ahora acometer la tarea de analizar la discriminación al interior de las escuelas con una perspectiva más amplia, pues en un sistema educativo segregado y segregante juega un papel potenciador de las desigualdades y fortalece los patrones de reproducción social.

La escuela es un espacio de encuentros y desencuentros humanos. En ella confluyen miembros de la comunidad local y del propio establecimiento escolar, quienes con frecuencia no pertenecen a los mismos grupos sociales. Además, tanto los miembros de la comunidad local como aquellos de la comunidad escolar traen consigo prejuicios y estereotipos acerca del comportamiento y desempeño que se espera de los miembros de distintos grupos sociales. En las interacciones diarias al interior de la escuela, las diferencias de prejuicios podrían llevar a que los grupos o personas con mayor poder abusen de otros que pueden considerarse marginados.

En este capítulo presentaré primero algunas definiciones conceptuales, para después identificar los tipos de discriminación más comunes; en segundo lugar revisaremos formas de discriminación propias de las relaciones intraescuela y, finalmente, algunas conclusiones y limitaciones del análisis.

DISCRIMINACIÓN, PREJUICIOS Y ESTEREOTIPOS

*"You need to know what discrimination is
in order to know when it happens".*

*"Necesitamos saber lo que es la discriminación
para darnos cuenta cuando ésta ocurre".*

INCLUSION EUROPE, 2001

El término discriminación es ampliamente usado en las investigaciones y ensayos educativos, sin que necesariamente los autores den una definición de su significado. De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española (2001), la discriminación es la "acción y efecto de discriminar", y define discriminar como "dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etc." (Healey, 1998). define la discriminación como "el trato desigual a una persona o personas con base en el grupo social al que pertenece[n]"⁴. De ambas definiciones se desprende que es una acción en contra de una persona o grupo social fundamentada en las características físicas, culturales, individuales, políticas, sociales o económicas. Por lo tanto, debe distinguirse de los prejuicios, los cuales no involucran acciones.

Los prejuicios se manifiestan en dos dimensiones: la cognitiva y la afectiva. De acuerdo a Healey (1998), "prejuicio es la tendencia de los individuos a tener pensamientos y sentimientos negativos respecto a miembros de otros grupos de la sociedad". La dimensión afectiva del prejuicio se refiere a sentimientos tales como el miedo, disgusto, odio o cualquier otro tipo de emoción

negativa. Por su parte, la dimensión cognitiva del prejuicio se refiere a la forma en que se piensa y generaliza acerca de otros grupos sociales. Estas generalizaciones se conocen como estereotipos y los trataré más adelante. La visión presentada por Healey, aunque propone la distinción entre prejuicio y discriminación, se limita únicamente a analizar distintos grupos sociales, sin considerar que el prejuicio y la discriminación pueden ocurrir entre miembros del mismo grupo que tienen una característica individual diferente. Por lo tanto, el prejuicio y la discriminación pueden fundamentarse en características individuales o grupales de aquellos que son objeto de uno u otra.

La discriminación y el prejuicio se distinguen porque la primera involucra acción, mientras el segundo no necesariamente lleva a la acción. La Figura 1 muestra la tipología de Robert Merton sobre discriminación y prejuicio (tomada de Healey, 1998), que puede ayudar a aclarar estos conceptos.

Figura 1
Tipología de Robert Merton sobre la relación entre prejuicio individual y discriminación

	No discrimina	Discrimina
Sin prejuicios	Persona sin prejuicios que no discrimina	Persona sin prejuicios que discrimina
Con prejuicios	Persona con prejuicios que no discrimina	Persona con prejuicios que discrimina

De la Figura 1 se desprende que pueden existir personas que no tienen prejuicios, pero aun así discriminan, quizás no estableciendo un vínculo entre su percepción del mundo y sus acciones. Por otro lado, puede haber también personas con prejuicios que no discriminan por timidez o miedo al rechazo, lo que los lleva a comportarse de una manera políticamente correcta. En suma, aunque los prejuicios se relacionan con la discriminación, esta relación no es lineal ni automática en todos los casos.

Un concepto clave para el análisis de la discriminación y los prejuicios son los estereotipos. Éstos son una parte fundamental de la dimensión cognitiva del prejuicio (Healey, 1998). Los seres humanos, cotidiana y naturalmente, usamos clasificaciones para interpretar el complejo mundo que nos rodea y procesar el inmenso flujo de información que recibimos del entorno. De esta manera, las clasificaciones nos ayudan a tener sentido de la realidad en que vivimos. Sin embargo, tales clasificaciones se vuelven estereotipos cuando se convierten en generalizaciones o simplificaciones exageradas que se resisten a cambiar a pesar de toparse con evidencia que las descalifica (Healey, 1998; Le Roux, 2001). Son fuente de prejuicios y podrían llevar a acciones discriminatorias en contra de personas o grupos.

Los estereotipos se basan en distintas características de las personas o grupos. Algunas de estas características son: color de piel, lenguaje, cultura, condición económica, preferencias sexuales, apariencia física, vestimenta, religión, filiación política, discapacidades físicas o mentales, lugar de residencia, sexo e incluso edad de las personas.

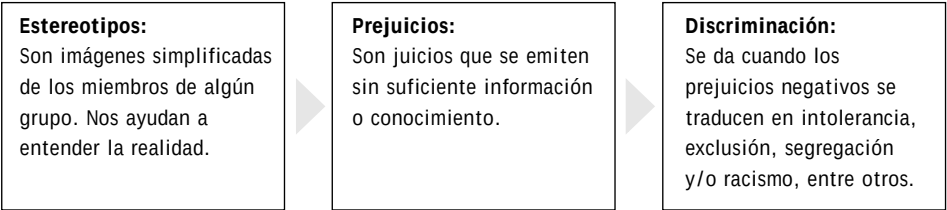
Es importante reiterar que la discriminación es una acción, puesto que más adelante se verán algunas que, en el contexto de las escuelas, pueden dar lugar a tratos discriminatorios contra personas o grupos.

El Diagrama 1 presenta otra forma de entender la relación entre estereotipos, prejuicios y discriminación. Ésta podría plantearse como un sistema lineal progresivo que se inicia con los estereotipos, los cuales nos ayudan a procesar información para entender una realidad que es compleja. Son éstos entonces unos artefactos que sirven para comprender el mundo.

Enseguida vienen los prejuicios, que se definen como aquellos juicios, no comprobados, que se tienen sobre realidades o personas. En este apartado nos interesa analizar principalmente los juicios negativos que se tienen acerca de las personas por su apariencia física, preferencia sexual, pertenencia a un grupo social o cultural y/o características individuales. Los prejuicios negativos

pueden modelar poderosamente las relaciones entre las personas. Finalmente se encuentra la discriminación, que se refiere al hecho de cometer un acto discriminatorio en contra de alguna persona o grupos de personas.

Diagrama 1
Relación entre estereotipos, prejuicios y discriminación

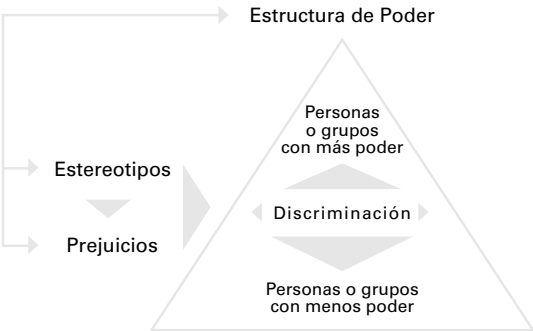


Fuente: Este diagrama fue construido por el autor a partir de los conceptos presentados en: Lluch i Balaguer, X. y Salinas Catalá, J. (1996): *La diversidad cultural en la práctica educativa: Materiales para la formación del profesorado en educación intercultural*. Ministerio de Educación y Cultura, España.

Como se puede observar, el diagrama muestra que se puede avanzar desde los estereotipos, que pueden ser inofensivos, hasta la discriminación, que puede afectar negativamente la vida de aquellas personas que resultan discriminadas. Aunque la relación lineal entre estereotipos, prejuicios y discriminación no siempre se cumple, este modelo ayuda a clarificar las vinculaciones teóricas más importantes entre estos tres conceptos.

La relación entre discriminación, estereotipos, prejuicios y jerarquías de poder social podría representarse de forma más completa como una red multidireccional. El Diagrama 2 representa la forma en que los estereotipos y prejuicios provienen de las estructuras de poder en la sociedad; éstas alimentan estereotipos y prejuicios al definir la jerarquía de los grupos en la sociedad. Simultáneamente, los estereotipos y prejuicios refuerzan a las estructuras de poder establecidas. La discriminación se nutre de los estereotipos y prejuicios, operando al menos en dos direcciones. En primer lugar, se presenta de manera vertical, siendo más común la que va desde los grupos con poder hacia los grupos que no lo tienen. Sin embargo, también existe el caso de la discriminación de los grupos con menor poder hacia miembros de los grupos más poderosos, aunque con menor frecuencia e intensidad. En segundo término, opera también horizontalmente, donde miembros de grupos con poder similar se discriminan entre sí por diversas razones.

Diagrama 2
Discriminación como una red multidireccional



A lo largo de este apartado, y con el propósito de facilitar la exposición, exploraré el tema de la discriminación en las escuelas, enfocándome principalmente en la discriminación que ejercen los actores con más poder sobre aquellos de menor poder y, cuando ésta se da entre alumnos, me referiré a la discriminación horizontal.

TIPOS DE DISCRIMINACIÓN

La discriminación se basa en estereotipos y prejuicios acerca de personas o grupos. En este apartado se verá cómo la discriminación puede basarse en estereotipos y prejuicios relativos al género, a las preferencias sexuales, la cultura, la raza, el origen o filiación étnica, el lugar de nacimiento, la clase social, la religión y las características personales. Aunque esta no es una lista exhaustiva, sí he intentado recoger aquellos estereotipos y prejuicios más comunes en la literatura.

Existe discriminación en contra de las mujeres ampliamente documentada por la investigación. Los hallazgos de los estudios han mostrado que ellas tienen menor acceso a las posiciones y símbolos del poder. Asimismo, la investigación ha documentado la forma en que la adopción de estereotipos de género limitan sus oportunidades y generan desigualdades en distintos ámbitos, tales como el mercado de trabajo, la educación, la propiedad y la interacción cotidiana (Stromquist, 1996; DAWN, 1995; Deere y Leon, 2001; Gilligan, 1982).

Las personas son también víctimas de discriminación por sus preferencias sexuales. Homosexuales, lesbianas y transexuales son discriminados en distintos ámbitos, sufriendo constantemente ataques verbales, psicológicos y físicos (Bochenek, 2001; HRW, 2002; Snape et al., 1995). Además, en muchos países las leyes civiles les niegan la opción de vínculo formal, lo que limita los derechos de las parejas homosexuales en comparación con las heterosexuales.

Las diferencias culturales pueden también motivar la discriminación. Algunos autores se han referido a la forma en que las culturas dominantes tratan como inferiores a otras culturas (Giroux, 1994; Mandujano, 2001; Bernstein, 1971; Bordieu y Passeron, 1970). El análisis de estos autores ha puesto de manifiesto la desigualdad entre culturas dominantes y dominadas, en donde sus símbolos y su lenguaje son fuentes de distinción y reproducción de cada una de ellas.

La discriminación puede basarse en criterios étnicos, que incluyen al menos las dimensiones cultural, lingüística y racial. En Estados Unidos, la discriminación en contra de grupos inmigrantes ha sido ampliamente documentada (Banks, 2001; Bennett, 2003; Healey, 1998), lo mismo que en Europa (ILO, 2000; Prats, 2001). Sin embargo, no se discrimina únicamente en contra de los inmigrantes, sino que dentro de las sociedades algunos grupos son discriminados en base a sus características étnicas. Este es el caso de los gitanos en Europa (Fox, 2001) y los afrodescendientes en los Estados Unidos –aunque fueron inmigrantes, su inmigración no fue reciente– (Ogbu, 1990).

En América Latina y el Caribe, la discriminación étnica se ha dirigido principalmente contra las poblaciones indígenas y afroamericanas. En el caso de aquella en contra de los indígenas existen diversas teorías. Algunos autores afirman se funda en el racismo de las sociedades latinoamericanas (Schmelkes, 2000).

Siguiendo este argumento, la discriminación se basa en las características raciales de los miembros de pueblos indígenas. Sin embargo, la tesis de algunos historiadores y científicos sociales propone que la discriminación en contra de los indígenas tiene raíces étnicas, basándose no solamente en la raza, sino también en la cultura de los miembros de grupos indígenas. De esta manera, según estos autores, una persona con rasgos indígenas que logra insertarse en la cultura dominante no será discriminada o ascenderá en la escala social y étnico-racial, lo que se ha denominado proceso de “blanqueamiento”, para sugerir que la aculturación ha acercado a la persona de origen indígena a la cultura dominante, comúnmente representada por las personas de piel blanca (Graham,

1990; Knight, 1990, Luykx, 1999; Stavenhagen, 2001). El lenguaje ha sido otra fuente de discriminación en contra de los indígenas.

Al menos son dos las formas en que se discrimina en relación al lenguaje. En primer lugar, la cultura dominante no ha otorgado el estatus de oficial a las lenguas indígenas, lo que limita las posibilidades de interacción de las personas monolingües en un idioma indígena con la cultura dominante. Por otro lado, existe discriminación en contra de las personas cuya lengua materna es de origen indígena y que tienen el lenguaje oficial como segunda lengua, pero el dominio de esta última es limitado (Zúñiga, 2002).

La discriminación en contra de los afrodescendientes en América Latina ha sido distinta en comparación con la de los pueblos indígenas. Aunque tiene también orígenes étnicos –es decir, se les ha tratado como inferiores basándose en sus rasgos raciales y culturales–, sin embargo la literatura consultada no hace referencia a los rasgos culturales distintivos de los afrodescendientes, situación que contrasta con la atención que se le presta a las culturas indígenas. Una diferencia clave entre los grupos indígenas y los afrodescendientes es que los primeros han sido objeto de mayor atención (aunque limitada) por parte de los Estados nacionales, ya que a los indígenas se les ha considerado como los “legítimos depositarios de la identidad latinoamericana” (Hopenayhn y Bello, 2001:11). Por lo tanto, se podría afirmar que las poblaciones afroamericanas han estado en “desventaja” con respecto a las indígenas, aunque quizá la interpretación más adecuada sería que ambos grupos han sido discriminados, aunque de distinta manera.

En la región también se da el caso de discriminación en contra de los inmigrantes. Se han documentado casos en varios países de América Latina donde tanto el discurso público como la operación de algunas instituciones públicas, como las escuelas, les dan trato inferior (Courtis et al., 2001; Fiszbein, 2000). Los migrantes, ya se trate de personas de zonas rurales que se trasladan a áreas urbanas u otras que se aventuran a residir en otro país, son objeto de actos discriminatorios por sus características culturales y raciales (Hopenayhn y Bello, 2001).

La discriminación puede basarse también en estereotipos de clase social. El reconocimiento social, el capital cultural y el ingreso económico son factores que determinan la clase social de las personas. Si bien el análisis de las clases sociales ha estado ligado con teorías estructuralistas que se ocupan del funcionamiento de la sociedad a nivel macro, investigaciones educativas han mostrado que en el nivel micro existe discriminación por origen de clase (Ávalos et al., 1982; Bernstein, 1971; Willis, 1977). El análisis de este tipo de fenómeno discriminatorio ha sido desplazado hacia los márgenes de la investigación por el auge de las teorías postmodernas que enfatizan las diferencias culturales y las limitaciones de los antiguos modelos de análisis de la reproducción social (Flecha, 1994). Sin embargo, como ya se mostró, a nivel micro existe discriminación por clase social, independientemente de las limitaciones de las teorías de reproducción que explican este fenómeno a nivel macro.

Otra fuente de discriminación son las características individuales de las personas. Comúnmente se encuentra que quienes padecen alguna discapacidad física o mental son discriminados por otros individuos y sus necesidades son ignoradas por los sistemas de organización y servicios sociales. En Europa, el tema de la discriminación hacia personas con discapacidad ha estado en el centro del debate, especialmente con respecto a la que sufren en el campo laboral y en la integración a las actividades cotidianas de cada sociedad (Inclusion Europe, 2001; European Commission, 2000). En América Latina, en particular para el caso de Chile, se ha argumentado que ni el Estado ni la sociedad civil han asumido un papel central en la mejora de las condiciones de vida de las personas con discapacidad, donde además la participación de los discapacitados ha sido limitada (Cisternas, 2001).

La discriminación por edad, pocas veces aludida, también existe en nuestras sociedades. En Estados Unidos, la Ley de Discriminación por Edad en el Empleo de 1967 (The Age Discrimination in Employment Act of 1967), reconociendo que ésta se daba en el mercado de trabajo por motivos de edad, establece una serie de medidas para proteger en contra de actos discriminatorios a las personas mayores de 40 años (EEOC, 2002). Los países de América Latina también han establecido leyes

para evitar la discriminación por edad en el mercado de trabajo (v. gr. Chile y México). Sin embargo, aun cuando se reconoce que ésta se da el mundo laboral, siguen sin investigarse sus manifestaciones en otros ámbitos de la vida y en distintos rangos de edad.

La religión puede también motivar actos discriminatorios. Y esto presenta aristas que aumentan su complejidad. Por un lado, en algunas sociedades donde existe una religión mayoritaria o dominante, los miembros de esta congregación podrían discriminar en contra de los grupos religiosos minoritarios. Por otro lado, es posible que la intolerancia entre grupos religiosos dé lugar a acciones discriminatorias llevadas a cabo por miembros de distintos grupos. La mayoría de los países de Europa y Estados Unidos han establecido leyes para evitar la discriminación por motivos religiosos. Asimismo, los marcos regulatorios de Argentina, Chile y México, entre otros, permiten la libertad de credo. Sin embargo, el derecho a la libertad de credo es insuficiente para asegurar que no se discrimine por motivos religiosos.

La filiación política de las personas puede también ser motivo de discriminación. Las dictaduras son el prototipo de escenario donde se lleva a cabo discriminación política. Bajo estos regímenes se ha actuado en contra de personas cuya ideología no es aquella del grupo en el poder. Las repercusiones de los actos discriminatorios en estos contextos han sido extremas, llegando hasta el asesinato de aquellos que no comparten el pensamiento del régimen en el poder. Sin embargo, existe también un tipo de discriminación más sutil en contra de personas o grupos que profesan ideas políticas que se contraponen a la cultura dominante. Se ha materializado en la negación de espacios de participación y comunicación a los miembros de estos grupos.

En resumen, en este apartado se ha visto que el género, las preferencias sexuales, la cultura, la raza, la etnia, el lugar de nacimiento, la clase social, las características individuales, la edad, la religión y la filiación política de las personas son en ocasiones utilizados para justificar tratos discriminatorios. En este apartado, para facilitar el análisis, se mostraron individualmente distintos estereotipos y prejuicios que pueden ser utilizados para discriminar en contra de las personas; sin embargo, esta categorización no reconoce que los factores de discriminación suelen aparecer juxtapuestos y se potencian en perjuicio de las personas que la sufren.

DISCRIMINACIÓN EN LAS ESCUELAS

Una vez reconocidas algunas de las formas más comunes de discriminación, es preciso ahora ver las condiciones e interacciones cotidianas al interior de las escuelas donde pueden llevarse a cabo actos discriminatorios.

En las escuelas, al igual que en la sociedad en general, se discrimina. Son instituciones impregnadas por los valores sociales y, por lo tanto, la interacción humana en su interior tiende a reproducir los patrones de relaciones sociales. De esta manera, en ellas ocurren actos discriminatorios que deben reconocerse y cuestionarse, para después trabajar colectivamente en su corrección mediante procesos de reflexión y trabajo conjunto. Para entender las relaciones en la escuela es necesario tomar en cuenta lo que Schmclkes llama las asimetrías de poder entre las personas que interactúan en los recintos educativos.

En cada situación los docentes, directivos, alumnos y padres ocupan un lugar distinto en la escala de poder. A lo largo de esta sección se analizarán, principalmente, los actos discriminatorios llevados a cabo por docentes y directivos en contra de los estudiantes, así como de los estudiantes entre sí. Sin embargo, esta revisión no es exhaustiva, ya que la discriminación puede operar en distintas direcciones.

En este apartado se presentarán distintas instancias de la vida cotidiana donde pueden encontrarse relaciones discriminatorias, pasando por los docentes en el aula, el currículo oculto, la administración y gestión, y las interacciones entre alumnos; así como por el currículo formal como instancia que puede alentar prejuicios y estereotipos.

La acción del sistema educativo y su repercusión en la escuela: el currículo formal

Los estereotipos incluidos en el contenido del currículo formal son una de las formas más directas de fomento de la discriminación. La generación de éstos puede tomar al menos dos formas. Por un lado, pueden generarse estereotipos por omisión total o parcial de algunos temas, minimizando la historia, tradiciones y aportes de distintas personas o grupos que forman parte de la sociedad. Un ejemplo de este tipo de omisiones puede encontrarse en Estados Unidos, en donde se ha mostrado que el currículo y los libros de texto de historia no han incluido las experiencias de los afrodescendientes en el desarrollo históricos del país, marginando a este grupo de la historia (Corbett y Worley, 1977). El libro oficial de lecturas de español en primer grado de México es también un ejemplo donde se estereotipa por omisión, pues de las 39 lecturas que incluye, solamente una se refiere a la población indígena del país. El resto de las lecturas son en su mayoría de corte urbano y europeizante, a pesar de las ricas tradiciones mitológicas de los pueblos indígenas mexicanos (SEP, 2001). El currículo formal también crea estereotipos de las mujeres, omitiendo el aporte de ellas en la historia, la ciencia y la actualidad (Kelly y Nihlen, 1982).

Los currículos también pueden generar prejuicios étnicos y culturales por el contenido que en ellos se incluye. En Brasil se ha encontrado que algunos libros didácticos han atribuido a las personas de raza negra características negativas, tales como “ignorancia, subordinación, deshumanización... y, principalmente, indiferencia” (Silva, 2002, p. 36). En América Latina, los contenidos curriculares han perpetuado la reproducción social y cultural, transmitiendo generacionalmente “contenidos y formas de conocimiento sobre indígenas y negros que no sólo los desvalorizaban, sino que construían su imagen como figuras del pasado, sin existencia real en el presente” (Hopenahyn y Bello, 2001:11).

El currículo formal puede representar estereotipadamente a distintas personas o grupos sociales. Quizás una de las áreas más estudiadas ha sido los estereotipos de género, mostrándose que las mujeres han sido representadas tanto en el currículo como en los libros de texto en roles estereotípicos, donde se les asocia a las labores domésticas y se les disocia de actividades en el mercado laboral y en posiciones de poder (Kelly y Nihlen, 1982).

Asimismo, estudios realizados en Francia, China y Perú a principios de los años ochenta encontraron que los libros de texto mostraban a las mujeres en roles convencionales relacionados con el hogar (UNESCO, 1983a; 1983b; 1983c). Si bien estos estudios encontraron este rasgo común en los libros de texto, también se identificaron algunas diferencias. En el caso del Perú, por ejemplo, se vio que los libros de texto reforzaban estereotipos sexuales y sociales para las mujeres y no necesariamente para los varones (UNESCO, 1983c).

Cuando existen currículos diferenciados para distintos tipos de escuelas o al interior de una misma, esto podría también traducirse en discriminación. Así, por ejemplo, la división entre educación técnica y general en una etapa temprana de la educación formal podría implicar que los estudiantes de estratos marginales sean encauzados hacia las opciones educativas de menor valor en la sociedad y el mercado de trabajo. Múltiples estudios han demostrado cómo estos mecanismos de currículo diferenciado, comúnmente discriminan en contra de los estudiantes pobres y/o de ciertos grupos étnicos (Neukom, 1991; Oakes, 1985; Willis, 1977). Por lo tanto, algunos esfuerzos supuestamente encaminados a aumentar la relevancia de la educación mediante diferenciación curricular podrían tener el efecto de discriminar en contra de los estudiantes asignados a currículos menos reconocidos socialmente. Es necesario considerar cuidadosamente la definición de relevancia de la educación para que esta práctica no se convierta en la creación de opciones educativas de primera, segunda y tercera clase, de acuerdo al grupo social al que pertenecen los estudiantes. Así, la educación discriminaría contra estudiantes de grupos sociales marginados, quienes, por participar en opciones curriculares de segunda o tercera clase, no tendrían acceso a los símbolos del poder de la cultura dominante.

El currículo formal podría alentar la discriminación al realzar los valores de un grupo social definiéndolos como correctos y apropiados, en perjuicio de los valores de otros grupos. En diversas ocasiones se ha argumentado que sus contenidos (además de otras características de las escuelas) tienden a reproducir los valores de las clases media y alta dominantes, pues propenden a estereotipar negativamente a las culturas no dominantes, transmitiendo mensajes que desvalorizan las características de estos grupos. Una de las áreas más estudiadas es el uso del lenguaje y los símbolos de la cultura dominante y que, frecuentemente, no coinciden con la cultura y lenguaje de los estudiantes de estratos sociales marginales (Bernstein, 1971; Bordieu y Passeron, 1970; Heath, 1983; Mandujano, 2001; Willis, 1977). Las teorías postmodernas han defendido la legitimidad e igual valía de los lenguajes y culturas marginadas, argumentando que deberían ser aceptados y promovidos en el currículo (Giroux, 1994; Mandujano, 2001). En esta perspectiva se desafía la idea de ofrecer a los estudiantes los símbolos de la cultura dominante y se propone que las culturas sean igualmente valoradas en la sociedad. Asimismo, la falta de reconocimiento de la diversidad social puede ser considerada como una forma de alentar la discriminación por omisión, donde se “anormaliza” la diferencia y se deslegitima la situación de los grupos que no se consideran como miembros de la cultura dominante.

En los dos párrafos anteriores se exponen las contradicciones que pueden encontrarse en el análisis de los estereotipos y la discriminación, cuya definición en ocasiones depende del paradigma que se usa para juzgar una determinada situación. Así, por ejemplo, desde el punto de vista de la modernidad, la existencia de currículos diferenciados puede interpretarse como una medida discriminatoria en contra de los alumnos que estudian con los que poseen menos prestigio social. Por otro lado, desde una mirada postmoderna, la existencia de currículos diferenciados se asocia al respeto y reconocimiento de distintas culturas, que significaría la no discriminación de las mismas. La resolución de esta paradoja podría estar en el reconocimiento de aspectos deseables e indeseables de la diversidad, donde ésta no se confunda con desigualdad. Las diferencias individuales y grupales son aspectos deseables de la diversidad, por lo que se deben respetar. Las desigualdades, desventajas y discriminación son aspectos no deseables de la misma y, por lo tanto, deben reconocerse y combatirse (Margalef García, 2001).

Hasta aquí he presentado algunas de las formas en las cuales el currículo formal de la escuela alienta los estereotipos negativos y podría fomentar la discriminación en contra de algunos grupos sociales, así como algunas de las contradicciones que se pueden encontrar en los distintos enfoques teóricos acerca de la discriminación. Aunque el currículo formal es parte importante en la educación, éste es mediado por el accionar de los docentes, quienes lo moldean e incluso pueden alterarlo. A continuación presentaré las acciones de los educadores y la operación del currículo oculto en las aulas. De esta manera se verán las formas en que los maestros y maestras pueden, mediante sus acciones, discriminar cotidianamente en su labor de enseñanza.

Las acciones de los docentes: interacciones en el aula y currículo oculto

Los docentes, como parte de su labor, conviven diariamente con los estudiantes en las aulas y fuera de ellas. Por la naturaleza de su trabajo, cotidianamente toman decisiones que podrían, consciente o inconscientemente, discriminar en contra de sus alumnos. Un tipo de discriminación, que podría denominarse indirecta, se da cuando transmiten mensajes acerca de lo que es socialmente aceptable mediante opiniones y ejemplos usados en clase. Otro tipo de puede ocurrir al imponer las reglas para la organización social del aula y el comportamiento en clase, así como esquemas de incentivos y castigos. Esto ilustra la forma en que las decisiones cotidianas de los profesores y profesoras podrían generar actos discriminatorios. Al constituirse en agentes morales (Lortie, 1975; Rockwell, 1995) transmiten, directa o indirectamente, mensajes que pueden discriminar en contra de algunas culturas, al intentar describir lo que es apropiado desde la perspectiva de la cultura que se promueve en la escuela. En adelante presentaré diversos tipos de discriminación a través de las acciones de los docentes en el aula y el currículo oculto.

En su accionar diario, los maestros podrían discriminar basándose en el género de sus estudiantes. Hay estudios que muestran que tienden a establecer mayor contacto visual con los varones, dándoles mayor tiempo de atención y ofreciéndoles también más apoyo en las tareas académicas, en comparación con las mujeres (Kelly y Nihlen, 1982; Cronin y Roger, 1999; Rockwell, 1995). Asimismo, el género puede ser un factor que los lleve a ofrecer un tratamiento y currículo diferenciado a mujeres y hombres. Consistentemente, los estudios de distinto tipo han encontrado que tienden a apoyar más a los hombres en las áreas científico-matemáticas, mientras que a las mujeres se les encauza hacia áreas de humanidades y artes (Scaife, 1998). Esto ha sido corroborado por los resultados de las evaluaciones mediante exámenes estandarizados, donde, en promedio, las mujeres tienen mejores resultados en los exámenes de lenguaje, mientras los hombres tienen mayor rendimiento en matemática (LLECE, 2001; PISA, 2001). Por otro lado, se ha documentado que reproducen los mensajes de la cultura dominante en cuanto al rol que hombres y mujeres deben jugar en la sociedad, delimitando las áreas de acción definidas como socialmente aceptadas. De esta manera se tiende a relacionar el papel de la mujer con el cuidado de los hijos e hijas y las tareas del hogar, y ciertas áreas del conocimiento, como la educación (Stromquist, 1987).

La discriminación desde la docencia se da también en contra de estudiantes pobres o de clase social baja. Evidencia etnográfica proveniente de Chile ha mostrado que cuando los alumnos son de estrato socioeconómico bajo tienden a responsabilizar a los estudiantes y sus familias por el fracaso escolar. Ven a los niños y niñas pobres como incapaces de adaptarse a las reglas de la escuela y, como consecuencia, establecen objetivos académicos mínimos para tales alumnos (Assael y Neumann, 1989). Asimismo, atribuyen el bajo rendimiento académico a las condiciones socioeconómicas de las familias de los educandos (Ávalos, 1982; Levinson, 2001; Román, 2001). Investigaciones en escuelas que atienden a niños pobres en América Latina han mostrado que en ocasiones usan estereotipos –“ideologías prácticas”– que guían su accionar dentro del aula y les permiten interpretar el mundo de forma simplista, lo que evita la búsqueda de explicaciones más adecuadas y complejas de los fenómenos que expresan el fracaso escolar de los alumnos. La aplicación de estas ideologías prácticas influye crucialmente en las interacciones en el aula, pues genera expectativas deterministas que consideran a algunos estudiantes como socialmente inferiores por características genéticas y/u otras asociadas con el estrato socioeconómico y cultural de los estudiantes –como pueden ser la malnutrición, la falta de aseo o diferencias en el comportamiento en las escuelas– (Ávalos et al., 1982).

En las interacciones al interior del aula, los pedagogos asignan etiquetas denigratorias a algunos estudiantes. Éstas afectan negativamente la autoestima de los estudiantes y logran permanecer por períodos largos de tiempo, estigmatizando a los niños y niñas que los reciben. Mediante las etiquetas, los docentes establecen un sistema de castas sociales al interior del aula, diferenciando claramente entre los estudiantes exitosos y los fracasados (Ávalos et al., 1982; Rist, 1970; Weinstein, 2002). Tienen a elaborar sus clasificaciones con base en criterios estereotípicos sobre los estudiantes, que incluyen la apariencia física, el olor de los estudiantes, el comportamiento al interactuar socialmente y el uso del lenguaje (Rist, 1970). En escuelas que atienden a niñas y niños pobres se ha encontrado que consideran que sus alumnos tienen bajos niveles de aprendizaje, preparación inicial insuficiente para ingresar a la escuela, falta de motivación y concentración; considerando estos factores como fijos o insuperables. Además, se ha encontrado que estas representaciones sociales de los docentes median las interacciones en el aula e influyen en la experiencia educativa de los estudiantes (Román, 2001). Tienen a estigmatizar a algunos alumnos usándolos como ejemplo de lo que “no se debe hacer” al exaltar sus errores durante la clase. Además, en la interacción del aula otorgan arbitrariamente más atención a unos estudiantes por sobre otros (Ávalos et al., 1982). Las representaciones sociales que tienen de los escolares también influyen en el tipo de educación que se ofrece a dichos alumnos, tendiendo a reproducirse la estructura social donde los educandos de estratos bajos son preparados para cumplir roles subordinados en la sociedad (Ballantine, 1997; Hallinan, 1988; Willis, 1977). La evidencia aquí presentada sugiere que los docentes se basan en el estrato social de sus alumnos para etiquetarlos, y dicho proceso incide en oportunidades educativas diferenciadas para los “buenos” y los “malos” estudiantes.

La clasificación de los estudiantes y la organización de grupos al interior del aula por rendimiento académico es otra de las formas en que los docentes pueden discriminar. Es común encontrar que agrupan a los alumnos de acuerdo a la "habilidad" que éstos perciben. Esta práctica es cuestionable por el sesgo y subjetividad de los criterios usados para definir las habilidades, los cuales, como se acaba de mostrar, suelen ser estereotípicos y discriminatorios. La investigación ha demostrado que dentro de las aulas los docentes discriminan al agrupar a los estudiantes por habilidad o rendimiento, ya que la asignación a los distintos grupos está asociada al nivel socioeconómico de la familia de los alumnos (Ballantine, 1997; Brint, 1998; Rist, 1970; Rockwell, 1995). Además, como señala Rockwell (1995), la asignación a cierto grupo condiciona la experiencia educativa de los alumnos, generando instancias de educación desiguales y marginalizantes para los estudiantes de estratos sociales más bajos, lo que podría interpretarse como un mecanismo de reproducción social.

También es posible que discriminen a los estudiantes que pertenecen a distintos grupos étnicos. En este aspecto hay evidencia que muestra que en distintos países discriminan a los alumnos de grupos étnicos que no forman parte de la cultura dominante (Ávalos et al., 1982; Ballantine, 1997; Brint, 1998; Hallinan, 1988; Pilkington, 1999). Una forma de discriminación es mediante la agresión verbal, donde estudiantes de origen indígena son calificados como estúpidos por su profesor (Ávalos et al., 1982). Pueden también caer en la discriminación étnica al formar grupos de habilidad al interior de las aulas. En este caso, la investigación ha encontrado que los estudiantes de grupos étnicos marginados están sobrerrepresentados en los grupos considerados de habilidad baja (Ballantine, 1997; Brint, 1998; Neukom, 1991; Oakes, 1985). Asimismo, se ha visto que la movilidad hacia los grupos de habilidad superior es limitada, ya que para los estudiantes en los grupos de menor habilidad los docentes fijan objetivos mínimos y otorgan menos tiempo efectivo y menor calidad de atención para los niños y niñas en estos grupos (Rist, 1970). En los Estados Unidos se ha notado que remiten a los estudiantes de minorías étnicas para el diagnóstico de algún tipo de discapacidad con mayor frecuencia que a los estudiantes blancos, lo que ha llevado a una sobrerrepresentación de estos alumnos en la educación especial (Losen y Orfield, 2002). En Inglaterra se ha mostrado que los alumnos afrocaribeños reciben trato desigual por parte de los docentes, quienes critican el comportamiento de estos estudiantes y descalifican sus vestimentas y peinados (Pilkington, 1999).

La discriminación étnica por parte de los docentes hacia sus alumnos ha sido un tema poco estudiado en América Latina. Sin embargo, la limitada evidencia indicaría que los valores de la cultura indígena son considerados como inferiores (Guzmán, 1991); que discriminan a los estudiantes que hablan lenguas indígenas (Zúñiga, 2002); que tienen menores expectativas en aulas con mayores porcentajes de estudiantes indígenas (Treviño, 2002); que aquellos de origen indígena no creen que sus estudiantes deban aprender en su idioma materno, sino en la lengua dominante (Luykx, 1999; Schmelkes, 2000), y que el origen racial y la lengua materna son vistos como determinantes de fracaso escolar (Ávalos, 1982). Los docentes de estudiantes afrodescendientes llevan a cabo prácticas similares de discriminación en contra de sus alumnos. Por ejemplo, se ha encontrado que en Brasil discriminan al establecer menores expectativas para sus estudiantes negros, usando adjetivos discriminatorios, no interviniendo en actos de flagrante discriminación por parte de los alumnos blancos en contra de los negros, y también mediante la ausencia de un discurso que reconozca la discriminación y la defina como un desafío a superar (Silva, 2002). La ausencia de estudios sobre discriminación étnica en las aulas de América Latina no debe confundirse con la inexistencia del fenómeno. Al contrario, la evidencia de estudios sociales mostrada aquí sugiere que en la región existen patrones de discriminación étnica (contra grupos indígenas, afrodescendientes y migrantes); por lo tanto, se debería estudiar con mayor detenimiento la forma en que este tipo de discriminación aparece en las interacciones cotidianas entre docentes y estudiantes.

Otro tema poco difundido es el de la discriminación de los docentes contra las personas con distintas preferencias sexuales. La escasa información disponible proviene de un estudio desarrollado en Estados Unidos, el cual mostró que si bien los docentes no aparecen como principales discriminadores, éstos no actúan en casos de flagrante discriminación entre estudiantes y, en oca-

siones, hacen eco de las bromas discriminatorias propaladas por los alumnos (Bochenek, 2001). Este tema también ha recibido poca atención en América Latina y representa uno de los principales tabúes en la cultura de la región.

Sin embargo, es claro que la discriminación basada en preferencias sexuales es un hecho y que se debería estudiar la interacción en el aula entre docentes y alumnos con distintas preferencias sexuales.

Hasta aquí se han mostrado algunas prácticas discriminatorias que ocurren al interior de las aulas. Incluí principalmente las prácticas de los docentes hacia los alumnos con el ánimo de ilustrar y reconocer las distintas formas que puede tomar la discriminación como un primer paso para la corrección de estas prácticas. Asimismo, enfatice la discriminación de maestros y maestras hacia alumnos y alumnas, dada la asimetría de poder que existe entre estos dos actores de la vida escolar. Sin embargo, la discriminación del docente hacia el alumno no es la única que puede existir, sino que los profesores también pueden ser víctimas de discriminación por parte de sus estudiantes.

Las discriminaciones en el aula no son las únicas manifestaciones discriminatorias que se dan en las escuelas. Procesos en los niveles meso y macro de las escuelas y el sistema educativo también repercuten en acciones discriminatorias. De hecho, es interesante notar que, de acuerdo a Rockwell (1995), "en México la discriminación social implícita en una enseñanza desigual ha funcionado, a diferencia de lo descrito en otros países, más por la organización misma de la institución [educativa] que mediante la práctica de los docentes". Esta evidencia se corrobora en otras latitudes, donde se encuentra que en los mecanismos de administración y gestión de las escuelas prevalecen criterios discriminatorios y segregadores (Fiszbein, 2000; Braslavsky, 1985). Por tal motivo, a continuación se revisan esos procesos.

Las acciones de los administradores y gestión escolar

La gestión escolar y las prácticas administrativas de las escuelas pueden organizarse en torno a premisas discriminatorias que afectan a estudiantes y padres de familia de ciertos sectores de la sociedad.

La selección de estudiantes que solicitan ingreso a la escuela es una de las formas más evidentes de discriminación en la gestión escolar. Teóricamente, en América Latina las escuelas públicas de educación básica deberían aceptar a todos los estudiantes, sin distingo alguno. Sin embargo, en la práctica aplican sistemas de selección que afectan a los estudiantes más pobres. En la provincia de Buenos Aires se ha documentado que aquellas mejor dotadas de clase media tienden a rechazar a niños y niñas pobres e inmigrantes, encauzándolos hacia establecimientos de menores recursos (Fiszbein, 2000). En el ámbito nacional en Argentina, también se ha mostrado que algunas escuelas públicas de nivel secundario seleccionan a sus alumnos basándose en criterios socioeconómicos o seudomeritocráticos (Braslavsky, 1985). Otra forma de selección es mediante la asignación de los estudiantes a los turnos matutino o vespertino, en donde comúnmente el nivel socioeconómico, el lugar de residencia y el color de piel, entre otros factores, determinan el turno escolar asignado a los alumnos (Rockwell, 1995). En suma, los procesos de selección en las escuelas públicas tienden a ser discriminatorios, limitando las oportunidades educativas de los niños y niñas más pobres, de los inmigrantes y de los que pertenecen a grupos indígenas.

La organización de grupos o aulas por habilidad de los alumnos es otra forma discriminatoria de organización escolar. Esta práctica de agrupación escolar –conocida en inglés como "tracking" o "streaming"– consiste en crear grupos de estudiantes dentro de un mismo grado escolar basándose en la supuesta habilidad o el rendimiento esperado de los alumnos, bajo la premisa de que es más fácil enseñar a grupos de ellos cuya habilidad es homogénea. De acuerdo a Oakes (1985), la estructuración de los grupos escolares puede basarse en, al menos, dos criterios. El primero puede ser el de diferenciar entre la educación técnica y la académica. En este caso, los estudiantes son seleccionados para ingresar a cada uno de estos grupos. El segundo es por "habilidad" o rendimiento esperado, llevándose a cabo mediante la separación de estudiantes de un mismo grado en distintos

grupos. La evidencia empírica en Estados Unidos ha mostrado que esta práctica, aunque es diferente dentro de cada escuela, tiende a perjudicar a los estudiantes pobres o de minorías étnicas, asignándolos a los cursos de baja habilidad o vocacionales (Neukom, 1991; Oakes, 1985). En México se ha encontrado que, por regla general, en las escuelas donde existen varios grupos de un mismo grado escolar los estudiantes se asignan a los distintos grupos de acuerdo al nivel socioeconómico de ellos, ya sea directa o indirectamente. La asignación indirecta se realiza a través de la aplicación de exámenes, aun cuando existe una alta correlación entre los resultados en estos exámenes y el nivel socioeconómico de los estudiantes (Rockwell, 1995). Otra forma de agrupación del tipo descrito es la selección de estudiantes para los turnos matutino o vespertino, donde se espera que el turno vespertino agrupe a los de menor estrato socioeconómico y supuesta menor habilidad. En general, la investigación ha encontrado que la asignación a un determinado grupo dentro de la escuela marca fuertemente el tipo de experiencia educativa que viven los alumnos, influyendo en sus resultados escolares y condicionando las posibilidades de acceder a niveles educativos más altos. Asimismo, se ha puesto de manifiesto que las escuelas, al implementar este tipo de sistemas, llevan a cabo una tarea de reproducción social que limita las oportunidades de los alumnos pertenecientes a grupos sociales desfavorecidos (Neukom, 1991; Oakes, 1985; Rockwell, 1995). Como puede observarse, las estructuras de agrupación escolar tienden a discriminar en contra de los estudiantes de estratos socioeconómicos más bajos, y esto limita las oportunidades educativas de los mismos.

Existen otras políticas escolares que discriminan contra los estudiantes o sus familias. Desafortunadamente, un ejemplo frecuente se encuentra en algunas instituciones educativas que expulsan o rechazan a alumnas embarazadas, negándoles el derecho a recibir educación (Casas et al., 2001). Otras formas de discriminación se dan negando el acceso o expulsando de la escuela a los estudiantes con base en sus preferencias sexuales, sus creencias religiosas, la estructura de sus familias, su lengua, etnia o estrato socioeconómico. Las políticas escolares pueden también discriminar en contra de los padres de familia al obstaculizar la participación de algunos porque éstos pertenecen a un grupo social específico o por alguna característica individual. De hecho, cuando se discrimina a los alumnos con base en el grupo social al que pertenecen, implícitamente se está discriminando en contra de las familias de ellos. Otra fuente de discriminación son las características individuales de las personas, pues es común encontrar que estudiantes de estrato socioeconómico bajo son referidos con mayor frecuencia a los servicios de educación especial (Ávalos et al., 1982; Losen y Orfield, 2002). Así, por no encajar en la cultura de la escuela regular, los estudiantes son clasificados como insalvables y enviados a servicios educativos que reducen sus oportunidades. También existen escuelas en donde se discrimina por la edad; en estos casos, los alumnos que tienen una edad mayor a la que teóricamente correspondería el grado que están cursando son considerados “anormales”.

También es posible encontrar discriminación en contra de los docentes y directivos por parte de la comunidad. En algunos casos, las comunidades rechazan a los profesores por no pertenecer ni entender la cultura local. Otro caso en que educadores y directivos pueden ser discriminados es en escuelas –principalmente privadas– que sirven a estudiantes de ingresos altos y donde los padres de familia catalogan a los docentes en una posición de menor rango en la escala social. De esta manera, los padres muestran poca valoración por ellos y su trabajo.

En resumen, de acuerdo a la circunstancia específica de cada escuela es posible que las reglas explícitas e implícitas de la gestión y administración escolar se cimienten en supuestos discriminatorios que hacen que el racismo, clasismo y otros tipos de discriminación aparezcan como normales.

La discriminación entre estudiantes

Una de las formas más frecuentes de discriminación es quizá la que se da entre los estudiantes. Ellos, en sus interacciones diarias, intercambian calificativos y realizan categorizaciones que pueden resultar discriminatorias. Se ha documentado que establecen escalas sociales con base en distintas características individuales y grupales que se clasifican entre sí en diferentes posiciones de la jerarquía social, la cual varía dependiendo del atributo que se use para la clasificación. Entre

los atributos principales que se utilizan para las clasificaciones se encuentran el sexo, el grupo étnico, la clase social y el atractivo físico (Lloyd y Cohen, 1999).

Los estudiantes no solamente establecen jerarquías sociales, sino que discriminan entre ellos por distintos motivos. Los hay que discriminan en contra de sus compañeros no heterosexuales mediante las burlas, bromas o agresiones verbales o físicas directas (Bonechek, 2001). Es posible también encontrar que discriminan a sus compañeros por el color de piel, apariencia física o alguna característica individual específica. Investigaciones en Brasil han mostrado que los estudiantes blancos discriminan a sus compañeros negros mediante la asignación de apodosos peyorativos (Silva, 2002). La discriminación entre los alumnos puede mirarse en un continuo que va desde formas sutiles y esporádicas hasta otras abiertas y reiteradas. En cualquiera de los casos, suele tener efectos negativos en los discriminados y en las relaciones del grupo.

Redes de discriminación y su complejidad

Hasta aquí se han revisado las formas más frecuentes de discriminación en las escuelas. De ninguna manera debe considerarse este recuento como exhaustivo. Tampoco debe tenerse como un análisis completo de todas y cada una de las aristas de este complejo tema. Se trata de un primer esfuerzo por aclarar formas implícitas y explícitas de discriminación que ocurren en las prácticas cotidianas de los centros educativos y que merecen más atención desde la investigación.

Antes de proseguir mencionaré algunas de las ramificaciones del tema de la discriminación que no han sido incluidas en el cuerpo del documento.

En primer lugar, es necesario aclarar que la discriminación podría representarse mejor como una red multidireccional con múltiples actores que está impregnada por prejuicios y estereotipos. Por lo tanto, en la escuela no debe entenderse como un proceso unidireccional que funciona únicamente de manera jerárquica, avanzando de directores a docentes y de docentes a estudiantes. La discriminación no sigue este proceso lineal en cascada, sino que se compone de múltiples acciones entre diversos actores y, en cada microsituación, se pueden encontrar acciones discriminatorias que van en distintos sentidos. Sin embargo, en este documento se han destacado únicamente las prácticas discriminatorias más comunes ejercidas por actores en posición de mayor autoridad en contra de aquellos con menor poder.

En segundo lugar, los procesos de discriminación se refieren al contexto; por lo tanto, en distintos contextos se encontrarán diferentes prácticas discriminatorias. Como consecuencia, es necesario analizar cada situación específica para desentrañar los prejuicios y la discriminación existentes en cada contexto y, de esta manera, dar el primer paso hacia su corrección.

En tercer lugar, en este apartado no se tocó el importante tema de la resiliencia. Ésta se refiere a un proceso mediante el cual las víctimas de discriminación generan procesos personales y sociales por los cuales minimizan los efectos de los actos discriminatorios que han sufrido, sobreponiéndose de manera tal que logran el éxito escolar. Es un aspecto más que integra las redes de discriminación y representa una reacción positiva hacia ésta.

En cuarto lugar, en este documento no se mencionaron buenas prácticas ni procesos mediante los cuales pueda erradicarse la discriminación de las escuelas, ya que el propósito del escrito ha sido documentar las prácticas discriminatorias más frecuentes. Sin embargo, esto no quiere decir que en todas las escuelas se discrimine o que no existan buenas prácticas ni esfuerzos loables para erradicar esta práctica.

Finalmente, es necesario recordar que la discriminación en las escuelas es un reflejo de los procesos que se viven en la sociedad en general. Esto implica que no se debe responsabilizar a los actores de la escuela de este flagelo social, sino, más bien, es necesario reconocer que el sistema educativo, los medios de comunicación, los sistemas políticos y cada uno de nosotros tenemos incorporados prejuicios y desarrollamos prácticas discriminatorias que de alguna manera se transmiten en los espacios educativos. Por lo tanto, la erradicación de la discriminación es labor de todos y no únicamente de las escuelas y los docentes, aunque ellos puedan ser la piedra angular para un cambio social en este tema.

Capítulo III

Inequidad, desigualdad y discriminación en educación: conclusiones

En este apartado final intentaré dar sentido del contenido de este documento, sintetizando la evidencia mostrada, enmarcando los alcances y limitaciones de la investigación sobre desigualdades y discriminación en educación para la región de América Latina.

LOS ALCANCES DEL CONOCIMIENTO

Como se ha visto, las sociedades y los individuos que las forman incurren en prácticas discriminatorias contra otras personas por distintos motivos. Se discrimina a los indígenas, a los afrodescendientes, a los pobres, a los homosexuales, a las mujeres, a los habitantes de zonas rurales y a los discapacitados, entre otros. Esto se basa en prejuicios y estereotipos que forman parte de la cultura y que, comúnmente, no son cuestionados.

El sistema educativo a nivel macro practica discriminación institucional contra ciertos grupos sociales. En el cuerpo del documento se observó que, sistemáticamente, los grupos víctimas de discriminación tienen menores niveles de acceso a la educación, de escolarización y de logros educativos. La evidencia sugiere que las políticas educativas están impregnadas por las formas de discriminación practicadas en la sociedad. También indica que las desigualdades educativas prevalecientes en nuestras sociedades son, al menos en parte, producto de prejuicios y discriminación ejercida por los grupos dominantes en contra de los grupos sociales marginales y que se materializa en discriminación institucional. Así, las políticas educativas aceptan altos niveles de fracaso escolar en los estratos socioeconómicos bajos, en los grupos indígenas, en habitantes de las zonas rurales, entre otros. Asimismo, niños y niñas pertenecientes a estos grupos marginales asisten a escuelas con menores recursos, donde laboran docentes con menor experiencia y/o sin preparación adecuada, y éstas obtienen los resultados más bajos. Desde la perspectiva planteada en este documento, estas situaciones se aceptan debido a la discriminación implícita en nuestras sociedades.

Al interior de las escuelas también se discrimina. La discriminación institucional permea al resto del sistema educativo enviando el mensaje de que las escuelas para pobres, discapacitados, indígenas y de otros grupos sociales no dominantes son menos importantes. De esta manera se transmite una ideología que asume como normal dar menos a los que menos tienen y, en consecuencia, que los miembros de esos grupos tengan menores niveles de desempeño. Esta concepción, sin duda, llega hasta las escuelas, en donde, dependiendo del caso, puede aceptarse, reproducirse o combatirse.

Las prácticas discriminatorias al interior de las escuelas constituyen un factor que agrava los efectos de la discriminación institucional. Esto se materializa a través de la implementación de lo que Ávalos (1982) llama ideologías prácticas de los docentes, de la organización y gestión escolar, de la interacción entre alumnos y del currículo formal. Se hace, por lo tanto, necesario combatir la discriminación al interior de las escuelas por este motivo. Sin embargo, si se considera a las escuelas como instituciones capaces de adelantar cambios sociales, es importante que en ellas se inicie un trabajo serio que busque erradicarla en nuestras sociedades.

En todas las sociedades hay discriminación y este fenómeno social se manifiesta en desigualdades educativas y se reproduce al interior de las escuelas. El desafío mayor para corregirla se encuentra en cuestionar los supuestos implícitos en las culturas, que son entendimientos invisibles que permiten la existencia de discriminación e injusticias contra niños y niñas pertenecientes a grupos sociales marginados por las culturas dominantes.

En cuanto a los aspectos teóricos es importante destacar que existen distintos enfoques acerca de la manera en que se debe corregir la discriminación. Las posturas postmodernas apuestan al cambio social en el que todas las culturas tengan el mismo valor en la sociedad y no existan grupos dominantes y dominados. Desde esta perspectiva, las escuelas deberían respetar por igual cada una de las diferentes culturas representadas en su interior, valorándolas también por igual (Deere y Leon, 2001; Flecha, 1994; Giroux, 1994).

Las teorías modernistas dirían que la forma de no discriminar es otorgando a todos los niños y niñas las mismas oportunidades de aprendizaje, donde este aprendizaje incluye la adquisición de los códigos de la cultura dominante. Aunque no lo reconocen explícitamente, este parece ser el caso de las teorías de desigualdad, equidad y oportunidades educativas (Muñoz Izquierdo, 1996; Reimers, 2000; Farrell, 1999). Como puede observarse, existe una tensión entre ambas posturas. En la postmoderna se asume que al valorar las culturas por igual en las escuelas se logrará una valoración igualitaria de las mismas a nivel social. En la moderna se asume que es necesario que las escuelas ofrezcan a los estudiantes acceso a los códigos de la cultura dominante para que puedan funcionar en ella, a pesar de que algunos de estos sean discriminatorios en contra de los propios alumnos. Así, esta postura teórica asume que la discriminación institucional y social estará aún presente cuando los estudiantes dejen la escuela y, por lo tanto, es necesario prepararlos para actuar en ese entorno social. La resolución de esta tensión no es sencilla, pues no se trata de un problema analítico, sino de una diferencia ideológica.

La tensión entre estos paradigmas puede verse como apuestas diferentes para la sociedad futura. La postura postmoderna apuesta a un cambio radical en los valores sociales que pueda llevar a erradicar de raíz los prejuicios que dan sustento a la discriminación y a eliminar las prácticas discriminatorias existentes. En cambio, las posturas teóricas modernistas asumen que es necesario inculcar en los estudiantes los códigos de la cultura dominante, a la cual asumen como válida y legítima. Estas últimas dan un mayor peso a lograr la igualdad educativa que a la erradicación radical de la discriminación. Aquí, el cambio social es gradual y el costo del cambio social, al menos teóricamente, recaerá en los estudiantes que no logren alcanzar la igualdad educativa. Estos postulados no cuestionan los supuestos de la cultura dominante, y sus aspiraciones de cambio social son más limitadas que las de las teorías postmodernas. Como se mencionó anteriormente, la resolución de esta tensión es ideológica y no analítica.

Hasta aquí he presentado, mediante una síntesis, los alcances del conocimiento sobre desigualdades y discriminación en educación, con énfasis en América Latina. Enseguida mostraré las limitaciones y principales vacíos que debemos superar para entender mejor estos fenómenos.

LAS LIMITACIONES DEL CONOCIMIENTO

Después de dar sentido a la evidencia presentada en este texto, la existencia de abismales desigualdades y discriminación persistente se convierten en hechos irrefutables. Sin embargo, la constatación de la presencia de estos fenómenos no implica su comprensión. Existen limitaciones importantes en el conocimiento de las desigualdades y la discriminación en educación, que plantean una desafiante agenda de investigación para el futuro.

La información necesaria para el estudio de las desigualdades es escasa e inconsistente. Tal como se ha visto, es complejo acopiar información que dé cuenta de las desigualdades educativas. Ésta se encuentra dispersa en distintas fuentes que la recogen con una periodicidad irregular. Si bien es cierto que las encuestas de hogares proporcionan información relativa a la educación y los

niveles de ingreso de las familias, éstas no son suficientes para comprender la complejidad de un fenómeno que involucra aspectos étnicos, culturales y geográficos, entre otros. Las encuestas están delimitadas, en muchas ocasiones, a las zonas urbanas, sin permitir estudiar las zonas rurales, así como las características étnicas y culturales de los hogares. Actualmente, parece que hay un movimiento incipiente que se orienta hacia la producción de información relevante para el estudio de las desigualdades, tal como lo muestra el caso de Brasil, donde se ha introducido la variable raza o color de piel en encuestas y censos. Esto permite apreciar una faceta más de las desigualdades, además de la tradicional distribución del ingreso. Para avanzar en la comprensión de cómo se expresan en educación sería importante incluir variables de tipo étnico, racial y cultural como parte de las convenciones y acuerdos internacionales que guían la recolección de información censal. Por otro lado, es preciso mejorar las estadísticas educativas que recogen los ministerios del ramo para que permitan visualizar con mayor precisión el panorama de la desigualdad. En suma, es necesario contar con información consistente y comparable que permita estudiar distintas facetas del complejo problema de las desigualdades educativas.

La discriminación institucional es un fenómeno poco estudiado. La evidencia presentada en este documento sugiere que ella existe consistentemente en contra de los mismos grupos poblacionales. La creación e implementación de políticas, muchas veces con importantes niveles de inversión, no han logrado mejorar sustancialmente las oportunidades educativas de la población marginada. Es necesario estudiar a fondo la forma en que se crean e implementan las políticas para comprender las motivaciones político-técnicas detrás de ellas. Igualmente importante es la evaluación independiente de las políticas educativas.

Los resultados y la información recolectada en el proceso de evaluación deben liberarse al público general para que su escrutinio permita, eventualmente, apreciaciones distintas acerca del desempeño de tales políticas. Distintos análisis y enfoques permitirán entender mejor los fenómenos y, si existe la voluntad, abrirán las puertas para mejorar las políticas educativas.

Es también necesario utilizar enfoques complementarios a los grupos de control para evaluar políticas educativas. Frecuentemente, las políticas se evalúan comparando el desempeño de los beneficiarios de ellas con un grupo de características socioeconómicas similares que no ha sido beneficiado por determinada política. Esta perspectiva permite observar si la política ha tenido un efecto sobre la población objetivo en comparación con un grupo semejante. Sin embargo, cuando el objetivo de una política es la disminución de las desigualdades es necesario también comparar al grupo beneficiario con los miembros de los grupos dominantes de la población. Este enfoque de “brecha educativa” permitirá ver si efectivamente una política orientada a reducir las desigualdades está cumpliendo con su objetivo. Conocer evaluaciones de este tipo permitirá ampliar nuestro entendimiento sobre las desigualdades educativas y la efectividad de las políticas para reducirlas.

Actualmente sabemos que existe discriminación al interior de las escuelas; sin embargo, se desconocen las aristas de este fenómeno. Es necesario, por tanto, realizar estudios que permitan entender cómo se lleva a cabo, de qué modo se expresa. En dichos estudios será necesario considerar la compleja red de relaciones que se da entre los distintos miembros de la comunidad escolar, con especial énfasis en las asimetrías de poder, las ideologías prácticas de los docentes y las distintas formas de discriminación que pueden aflorar en las escuelas. Asimismo, es necesario relacionar la discriminación con los contenidos del currículo formal, ya que comúnmente éste es un efectivo vehículo para transmitir ideas que podrían alentarla.

Existen algunos tipos de discriminación en las escuelas sobre los que se sabe poco. Por ejemplo, durante la elaboración de este texto no se encontraron estudios en América Latina sobre aquella basada en las preferencias sexuales de los miembros de la comunidad escolar. Asimismo, no se encontraron referencias acerca de la que se basa en diferencias entre las culturas urbana y rural. Este fenómeno, presente en el cotidiano de las ciudades latinoamericanas, no ha sido tratado por la investigación. Se desconoce también la forma en que opera en contra de los inmigrantes al interior de las escuelas. Finalmente, hacen falta estudios sobre discriminación étnica dentro de los centros educativos, ya que los escasos estudios sobre el tema solamente la tocan de manera tangencial y

recurriendo más a la revisión de la literatura que a la investigación de campo. Estas y otras formas de discriminación aparecen cubiertas por discursos de corte nacionalista o de tipo religioso que intentan ocultar este fenómeno. Por lo tanto, se requiere estudiar minuciosamente las prácticas discriminatorias en las escuelas para desvelar estos discursos que no hacen sino solapar lo que ocurre a este respecto.

Por último, un aspecto que hace falta conocer es el de las políticas y programas para combatir la discriminación. En América Latina, las experiencias documentadas son, en general, a nivel micro, tratándose de un aula o una escuela. Sin embargo, no existe un cuerpo de conocimiento robusto que permita hacer juicios acerca de la efectividad de los distintos tipos de intervenciones para erradicar la discriminación. A nivel macro, no existe evidencia acerca del desempeño de las políticas para erradicar la discriminación. La aparición de programas de educación intercultural en distintos países todavía impide hacer un balance sólido de sus resultados. Será necesario esperar un tiempo más y evaluar estas políticas, poniendo especial atención en el éxito de estos programas para llegar a toda la población y no únicamente a los grupos marginados; ya que el impacto de estos programas radicará en su capacidad para promover el respeto a las culturas marginales entre los estratos de población que conforman la cultura dominante.

PALABRAS FINALES

A lo largo de este documento se ha mostrado que las desigualdades y la discriminación afectan sistemáticamente a los mismos grupos sociales. Erradicar la discriminación y disminuir las brechas sociales no es asunto exclusivo de las escuelas y el sistema educativo. Para lograr este objetivo se requiere que cada ciudadano y ciudadana colabore no discriminando en sus actividades cotidianas. Se necesitan también políticas económicas y sociales comprensivas que tengan como eje la erradicación de las desigualdades y la discriminación. Sin embargo, las escuelas y el sistema educativo tienen la oportunidad y responsabilidad de transformarse en los actores principales de un cambio social que coadyuve a aminorar las desigualdades y desalojar a la discriminación de nuestra región.

NOTAS

- 1 Agradezco el apoyo y comentarios de Gary Orfield, que fueron claves en la concepción de este documento. También agradezco la valiosa retroalimentación del personal de la OREALC/UNESCO, de Luz María Moreno y de Karina Treviño, quienes amablemente se embarcaron en la laboriosa tarea de revisar las versiones preliminares de este documento. El contenido, redacción y los errores que se encuentren en este texto son de mi total responsabilidad.
- 2 De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, en castellano no es correcta la utilización de los términos inequitativo o inequidad (que en inglés se utilizan como inequity e inequality), aunque sí se permite el uso de equitativo y equidad. Sin embargo, en este documento utilizaré las palabras inequitativo(a) e inequidad para facilitar la exposición de los términos originalmente usados en lengua inglesa.
- 3 En este documento, el análisis de las desigualdades que afectan a las personas de raza negra estará basado en Brasil, a menos de que en el texto se indique lo contrario. La definición de persona de raza negra se refiere a aquellos considerados “pardos” o “pretos” en las estadísticas demográficas brasileñas.
- 4 Todas las citas textuales de referencias escritas originalmente en inglés han sido traducidas por el autor de este documento.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguerrondo, I. (1993): "Escuela, fracaso y pobreza: cómo salir del círculo vicioso". Colección Interamer, N° 27. OEA.
- Assael, J. y Neumann, E. (1989): "El clima emocional en el aula: un estudio etnográfico de las practicas pedagógicas". *Colección Etnográfica*, N° 2. PIIE, Chile.
- Ávalos, B. (ed.) (1982): *Teaching children of the poor*. Ottawa. International Development Research Center.
- Ballantine, J. (1997): *The sociology of education: a systematic analysis*. Upper Saddle River, N.J. Prentice Hall.
- Banks, J.A. (2001): *Cultural diversity and education: foundations, curriculum and teaching*. Allyn and Bacon.
- Barrera, S. (1998): *Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad de la Educación (Simecal) y la modalidad intercultural bilingüe en Bolivia (EIB)*. Manuscrito no publicado, Bolivia.
- Basañez, M. y Parás, P. (2001): "Color and democracy in Latin America". En Camp, R. (editor): *Citizen views of democracy in Latin America*. University of Pittsburgh Press.
- Bennett, C. (2003): *Comprehensive multicultural education: theory and practice*. Allyn and Bacon.
- Bernstein, B. (1971): *Class, codes and control*. Volume 1: "Theoretical studies towards a sociology of language". London. Routledge and Kegan.
- Bochenek, M. (2001): *Hatred in the hallways: violence and discrimination against lesbian, gay, bisexual, and transgender students in U.S. schools*. New York, Human Rights Watch <<http://www.hrw.org/reports/2001/uslgbt/toc.htm>>. Citado el 10 de noviembre de 2002.
- Bourdieu, P. and J.C. Passeron. (1970): *Reproduction in education, society and culture*. London. Sage Publications.
- Bracho, T. (2000): "Poverty and education in Mexico, 1984-1996". En Reimers, F. (ed.): *Unequal schools, unequal chances: the challenges to equal opportunity in the Americas*. Harvard University Press.
- Brint, S. (1998): *Schools and societies*. Thousand Oaks, London, New Delhi. Pine Forge Press.
- Casas, L., Correa, J., y Wilhelm, K. (2001) "Descripción y análisis jurídico acerca del derecho a la educación y la discriminación". En González, F. (editor): *Discriminación e interés público*. Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.
- Cervini, R. (2002): "Desigualdades en el logro académico y reproducción cultural en Argentina. Un modelo de tres niveles". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, septiembre-diciembre 2002. vol. 7, núm. 16, pp. 445-500.
- Cisternas, M. S. (2001): "La discapacidad en Chile: un tema de proyección urgente". En González, F. (ed.): *Discriminación e interés público*. Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.
- Coastworth, J. (2000). Commentary on Scmelkes, S. (2000): "Education and Indian people in Mexico: an example of policy failure". En Reimers, F. (ed.) (2000): *Unequal schools, unequal chances: the challenges to equal opportunity in the Americas*. Harvard University Press.
- Corbett, S. y Worley, B. (1977): *Ethnic and minority history, separate or equal?* ERIC Clearing House.
- Courtis, C., Longo, F. y Kweitel, J. (2001): "El discurso público discriminatorio antiinmigración". En González, F. (ed.): *Discriminación e interés público*. Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.

Cronin, C. y Roger, A. (1999): "Theorizing progress: women in science, engineering and technology in higher education". *Journal of Research in Science Teaching*, Vol. 36, Nº 6.

Davis, S. y Patrinos, H. (2002): *Investing in Latin America's indigenous peoples: the human and social capital dimensions*. The World Bank, Washington, D.C. <http://wbi0018.worldbank.org/essd/essd.nsf/28354584d9d97c29852567cc00780e2a/2198aa92dbb867558525684a00599b7f?OpenDocument>. Citado el 15 de diciembre de 2002.

DAWN (1995): "Rethinking social development: DAWN's vision". *World Development*, Vol. 23, Nº 5, pp. 24-40.

Deere, C. y Leon, M. (2001): *Empowering women : land and property rights in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

EEOC (2002): *The Age Discrimination in Employment Act of 1967*. The U.S. Equal Employment Opportunity Commission < <http://www.eeoc.gov/laws/adea.html>>. Citado el 4 de diciembre del 2002.

European Comission (2000): *Action taken across Europe to fight discrimination against disabled people in the labour market*. <http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2000/001207_7_en.htm>. Citado el 12 de noviembre de 2002.

Farrell, J. (1999): "Changing conceptions of equality of education: forty years of comparative evidence". En Arnove, R. y C. A. Torres (eds.): *Comparative education: the dialectic of the global and the local*. Rowman and Littlefield Publishers.

Fernández, T. (2002): "Determinantes sociales e institucionales de la desigualdad educativa en sexto año de educación primaria de Argentina y Uruguay, 1999. Una aproximación mediante un modelo de regresión logística". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, septiembre-diciembre 2002. vol. 7, núm. 16, pp. 501-536.

Fiszbein, A. (2000): *Institutions, service delivery and social exclusion: a case study of the education sector in Buenos Aires*. Mimeo. World Bank.

Flecha, R. (1994): "Hacia una concepción dual de la sociedad y la educación". En Giroux, H., y Flecha, R.: *Igualdad educativa y diferencia cultural*. El Roure Editorial, España.

Fox, F. (2000): "Patterns of discrimination, grievances and political activity among Europe's Roma: a cross-sectional analysis". *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Winter 2001/2.

Giroux, H. (1994): "La enseñanza, la alfabetización y la política de la diferencia". En Giroux, H., y Flecha, R.: *Igualdad educativa y diferencia cultural*. El Roure Editorial, España.

Guzmán, A. (1991): *Voces indígenas*. Conaculta-INI. México.

Hallinan, M. T. (1988): "Equality of educational opportunity". *Annual Review of Sociology*. Volume 14.

Healey, J. (1998): *Race, ethnicity, gender and class: the sociology of group conflict and change*. Pine Forge Press.

Heath, S. B. (1983): *Ways with words: language, life, and work in communities and classrooms*. Cambridge University Press.

Henriques, R. (2001) "Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90". *Textos para discussão* – Ipea, Nº 807. Río de Janeiro.

Hopenhayn, M. y Bello, A. (2001): "Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe". División de Desarrollo Social, CEPAL. *Serie de Políticas*, Nº 47, Santiago, Chile.

Howe, K. R. (1997): *Understanding equal educational opportunity: social justice, democracy, and schooling*. Teachers College Press, New York.

HRW (2002): *World Report 2002*. Human Rights Watch <<http://www.hrw.org/wr2k2/contents.html>>. Citado el 12 de noviembre de 2002.

ILO (2000): *Migrant discrimination in the labour market: a comparative study of four European countries*. ILO.

Inclusion Europe (2001): *Discrimination hurts deep down inside. People with intellectual disability talk about discrimination*. Press Release, Belgium <<http://www.inclusion-europe.org/documents/prdiscriminationen.pdf>>. Citado el 10 de diciembre de 2002.

Kelly, G., y Nihlen, A. (1982): "Schooling and the reproduction for patriarchy". En Apple, M.: *Cultural and economic reproduction in education: essays on class, ideology, and the state*. Routledge & Kegan Paul, London; Boston.

Kleinman, S. S. (1998): "Overview of feminist perspectives on the ideology of science". *Journal of Research in Science Teaching*, Vol. 35, Nº 8, pp. 837-844.

Latapi, P. (1995): "Educación y justicia: términos de una paradoja". *Colección Interamer*, Nº 46, OEA.

Le Roux, J. (2001): "Social dynamics of the multicultural classroom". *Intercultural Education*, Vol. 12, Nº 3.

Levinson, B. (2001): *We are all equal. Student culture and identity at a Mexican secondary school*. Durham. Duke University Press.

LLECE (2001): *Segundo informe de resultados*. Primer Estudio Internacional Comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica. OREALC/ UNESCO.

Lloyd, P. y E. Cohen (1999): "Peer status in the middle School: a natural treatment for unequal participation?". *Social Psychology of Education*, 3: 193-216.

Lluch i Balaguer, X. y Salinas Catalá, J. (1996): *La diversidad cultural en la práctica educativa: materiales para la formación del profesorado en educación intercultural*. Ministerio de Educación y Cultura, España.

Lortie, D. (1975): *School teacher: a sociological study*, Chicago, Ill.: University of Chicago Press. Second Edition, 2002.

Losen, D. y Orfield, G. (eds.) (2002): "Racial inequity in special education". *The Civil Rights Project at Harvard University*, Harvard Education Press.

Mandujano, F. (2001): "El salvaje en el aula: los problemas de lenguaje e identidad en el rendimiento de estudiantes pobres urbanos". *Revista Umbral* 2000, Nº 5, enero.

Margalef García, L. (2001): "Evaluación y diversidad: una extraña pareja". *Espacios en Blanco, Revista de Educación*, Serie Indagaciones, Nº 11, junio.

Mensch, B. y Lloyd, C. (1998): "Gender differences in the schooling experiences of adolescents in low-income countries: the case of Kenya". *Studies in Family Planning*, Vol. 29, Nº 2, June.

Muñoz Izquierdo, C. (1996): *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas: investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema*. Fondo de Cultura Económica.

Neukom, R. (1991): *Lower-track classrooms: a curricular and cultural perspective*. Teachers College Press.

Oakes, J. (1985): *Keeping track: how schools structure inequality*. New Haven, Conn., Yale University Press.

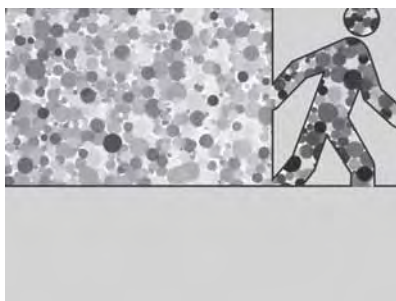
Ogbu, J.U. (1990): "Minority education in comparative perspective". *Journal of Negro Education*, Vol. 59 (1), pp. 45-57. Washington D.C., Howard University.

OREALC/UNESCO (2000): *Informe Subregional de América Latina: Evaluación de Educación para Todos en el año 2000*.

- OREALC/UNESCO (2002): *Informe Regional: Panorama Educativo de las Américas*. Cumbre de las Américas, Proyecto Regional de Indicadores Educativos. OREALC/UNESCO y Ministerio de Educación de Chile, Santiago, Chile.
- Pilkington, A. (1999): "Racism in schools and ethnic differentials in educational achievement: a brief comment on a recent debate". *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 20, N° 3.
- PISA (2001): Knowledge and skills for life. First results from PISA 2000. OCDE, París.
- Prats, E. (2001): *Racismo en tiempos de globalización: una propuesta desde la educación moral*. Desclee, España.
- Real Academia Española (2001): *Diccionario*. <www.rae.es>. Consultado el 15 de noviembre de 2002.
- Reimers, F. (2001): "Educational opportunity in Mexico. Achievements and challenges of education policies". En Chazaro, Sergio (ed.) (2000): *Education in Mexico*. México. Editorial México Desconocido, pp. 249-276.
- Reimers, F. (2000a): "Perspectives in the study of educational opportunity". En Reimers, F. (ed.): *Unequal schools, unequal chances: the challenges to equal opportunity in the Americas*. Harvard University Press.
- Reimers, F. (2000b): "Educational opportunity and policy in Latin America". En Reimers, F. (ed.): *Unequal schools, unequal chances: the challenges to equal opportunity in the Americas*. Harvard University Press.
- Rist, Ray (1970): "Student social class and teacher expectations: the self-fulfilling prophecy in ghetto education". *Harvard Education Review*, August 1970, 40 (3), pp. 411-451.
- Rockwell, E. (1995) "De huellas, bardas y veredas: una historia cotidiana en la escuela". En Rockwell, E. (ed.): *La escuela cotidiana*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Román, M. (2001): Impacto de las representaciones sociales de los profesores en el rendimiento escolar: el caso de las escuelas focalizadas P-900. Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Antropología, Universidad de Chile.
- Sarmiento, A. (2000): "Equity and education in Colombia". En Reimers, F. (ed.): *Unequal schools, unequal chances: the challenges to equal opportunity in the Americas*. Harvard University Press.
- Scaife, J. (1998): "Science Education for All? Towards more equitable science education". En Clark, A. y Millard, E. (eds.): *Gender in the secondary curriculum: balancing the books*. Routledge, London and New York.
- Schmelkes, S. (2000): "Education and Indian people in México: an example of policy failure". En Reimers, F. (ed.) (2000): *Unequal schools, unequal chances: the challenges to equal opportunity in the Americas*. Harvard University Press.
- SEP (2001): *Español primer grado: lecturas*. Comisión Nacional de Libros de Texto, Secretaría de Educación Pública.
- Silva, H. (2002) *Discriminação racial nas escolas: entre a lei e as práticas sociais*. UNESCO-PNUD, Brasília.
- Snape, D., Thompson, K. y M. Chetwynd (1995): *Discrimination against gay men and lesbians: a study of the nature and extent of discrimination against homosexual men and women in Britain today*. Social and Community Planning Research, London.
- Stavenhagen, R. (2001): *La cuestión étnica*. México, El Colegio de México.
- Streitmatter, J. (1994): *Toward gender equity in the classroom: everyday teachers' beliefs and practices*. State University of New York Press.
- Stromquist, N. (Ed.) (1996): "Gender dimensions in education in Latin America". *Interamer 53 Educational Series*. Organization of American States.

- Stromquist, N. (1987): "Global perspectives on sexuality and equity in education". *Peabody Journal of Education*, Vol. 64, N° 4. Summer.
- Treviño, E. (2002): *Las expectativas de los docentes en aulas con estudiantes indígenas en Bolivia, México y Perú*. Mimeo.
- UNESCO (1983a): *Study of the portrayal of women and men in school textbooks and children literature in China*. UNESCO, París.
- UNESCO (1983b): *Study of the portrayal of women and men in school textbooks and children literature in France*. UNESCO, París.
- UNESCO (1983c): *The image of women and men in Peruvian textbooks*. UNESCO, París.
- Van Laar, C. y J. Sidanius. (2001): "Social status and the academic achievement gap: a social dominance perspective". *Social Psychology of Education* 4: 235–258.
- Weinstein, R. (2002): *Reaching higher: the power of expectations in schooling*. Harvard University Press, Cambridge, USA.
- Willis, P. (1977): *Learning to labor: how working kids get working class jobs*. Columbia University Press.
- Zúñiga, M. (2002): "La educación intercultural bilingüe en el Perú". Ponencia presentada en el *Seminario de Calidad de la Educación en Contextos Multiculturales*, Puebla, México, diciembre.

Segunda parte



Brasil

Capítulo 1 Antecedentes

El proceso de reformas educativas en Brasil es un fenómeno reciente. Es a partir de mediados de los años noventa que los cambios sociales, políticos y económicos abarcaron desafíos globales en todas las esferas del Estado, priorizando por primera vez la calidad de la educación como una exigencia para el desarrollo del país.

Los esfuerzos iniciales se orientaron hacia la consecución de la universalización de la enseñanza pública, mejorando el acceso en las matrículas y diversificando la oferta y calidad de los programas en los niveles primarios, entendidos como el soporte fundamental sin el cual los emprendimientos futuros en niveles superiores no tendrían sentido y efectividad.

Este proceso de democratización general respondió a cambios motivados por las nuevas expectativas y demandas educativas de la sociedad brasileña. Como señala un estudio del Ministerio de Educación y Cultura de Brasil, *“el avance y diseminación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones están impactando las formas de convivencia social, de organización del trabajo y del ejercicio de la ciudadanía”* (Berger, 2000).

Una sociedad dispuesta a plantearse desafíos estructurales que modifiquen las redes relacionales de acceso a la educación y a los beneficios de la globalización, no puede abandonarse en la unicidad discrecional del poder político, ignorando la integración de la diversidad característica de la sociedad brasileña en este proceso. Sobre todo si esa diversidad es reconocida internacionalmente como fuente de riqueza cultural y económica de una nación.

Desde esta perspectiva, la creciente sensibilidad sobre el retorno a los orígenes ha contribuido a potenciar un tipo de desarrollo sustentable basado en el conocimiento de las culturas originarias, en el rescate de sus características folclóricas e idiomáticas, en la valoración del mestizaje y la diferencia demográfica producto de una inmigración intermitente a lo largo de toda su historia. En otras palabras, y considerando una perspectiva económica, esta valoración ha sido favorecida por la búsqueda de la rentabilidad de todos aquellos aspectos que pueden ser explotados comercialmente y que han colaborado en la toma de conciencia del respeto a la diversidad, más allá de los esfuerzos de autoconciencia por frenar el proceso de aculturación producido desde la Conquista.

Esta tendencia democratizadora se refleja en nuevas exigencias de los grupos involucrados por plasmar sus reivindicaciones en los distintos ámbitos de acción, ya sea en lo político, en lo social y, principalmente, en educación. Estos cambios dan cuenta de una reforma sostenida en el tiempo, abarcando, leyes y normas que incorporan la realidad diversa de Brasil.

En este marco, la diversidad cultural y la educación juegan un papel clave a la hora de enfocar las posibles estrategias para hacer de Brasil un país más equitativo y sustentable, acorde a las exigencias de la pertenencia global.

ANTECEDENTES POLÍTICO-CULTURALES QUE INCIDEN EN EL VECTOR DE LA PERTINENCIA

Valoración de la diversidad étnica y lingüística

Con una población de 170 millones de habitantes, el 48% aproximado pertenece originariamente al grupo afrodescendiente (38,2% de pardos y 6% de negros), siendo la segunda nación con más negros, después de Nigeria; mientras que la población indígena estimada representa sólo un 0,2%, es decir unos 340 mil aborígenes. Esto se debe, principalmente, a que Brasil comercializó cuatro veces más que Estados Unidos con la trata de esclavos provenientes de África, y producto de la aclimatación subtropical, lograron adaptarse y sobrevivir en comunidades organizadas con fuerte presión y reconocimiento social¹.

El interés en conocer la derivación lingüística brasileña reside en el hecho de que estas particularidades expresan una diversidad cultural de los diferentes pueblos que ahí viven, ofreciendo un criterio para organizar y comprenderlos respetando sus individualidades. Al decir que un pueblo es tupí, alguien con conocimientos a este respecto sabrá que se trata de un conjunto de pueblos, con un probable origen en el estado de Rondônia y que tienen en común una extrema religiosidad, son hábiles agricultores, buenos ceramistas y tejedores. Por otro lado, los pueblos macro-jê oponen una cultura material muy simple a una organización social extremadamente compleja, basada en mitades (exogámicas o no), distribuida en clanes, casas de hombres y clases de edades.

De colonias portuguesas, los negros traídos de África coincidieron con el lusitano (denominación de uso frecuente para el idioma de la Lusitania, actual Portugal) durante muchos años, lo que hizo relativamente fácil una adaptación lingüística de esta población al portugués. Por el contrario, si consideramos las lenguas indígenas, pese al porcentaje aparentemente menor de población vernácula en comparación al 81% de Bolivia, 50% en Guatemala, 40% en Perú, 30% en Ecuador y 13% en México, sólo en Brasil se han investigado alrededor de 1.300 lenguas a comienzos de la Conquista, muchas de las cuales han desaparecido producto de la imposición y proliferación del portugués como idioma oficial.

En la actualidad se han registrado 234 lenguas en Brasil, de las cuales 192 son aún lenguas vivas y 42 ya se han extinguido (Gordon, 2005). Existen dos grandes troncos lingüísticos: el tupí (dividido en 10 familias) y el macro-jê (con 9 familias). Además, hay 20 familias lingüísticas no clasificadas ni pertenecientes a ningún tronco común. Sólo nueve lenguas indígenas tienen sobre cinco mil hablantes: guajajara (sateré), maué, xavante, ianomâmi, terena, macuxi, caingangue, ticuna y guaraní, estas últimas con 30 mil individuos. De las restantes, cerca de 110 lenguas cuentan con menos de 400 hablantes (Dall'Igna, 1997).

Desde esta perspectiva, Brasil presenta un cuadro favorable para el multiculturalismo, ya que en el plan de gestación de la nación, diferentes culturas han colaborado y colaboran en la formación de pensamientos y entidades lingüísticas, aun cuando el portugués sea la lengua oficialmente más reconocida, como ocurre en la evolución política de muchos de los países con diversidad lingüística. Da Silva (1951, Apud Ilari, 1992: 240) considera tres fases destacadas en la historia de la implantación del portugués en Brasil. La primera etapa, durante mediados del siglo XVI hasta mediados del XVII, se produce un claro bilingüismo entre el portugués y la lengua general conocida como *brasílica* (con denominaciones que remiten al tupinambá o tupí antiguo), remitida a las zonas de Bahía y Pernambuco. Hasta principios del siglo XIX, la lengua general pierde terreno y se limita a poblaciones del interior y a las reparticiones de los jesuitas, permitiendo la diseminación del portugués por la costa. Finalmente, a partir de 1808, con la intensa “relusitanización” de Río de Janeiro, el portugués se difunde por el interior y surgen nuevas ciudades, distinguiéndose con mayor claridad las hablas rurales de las urbanas.

Hasta el siglo XIX, el portugués y las lenguas indígenas se hablaban por colonos y nativos. Las lenguas tupí tuvieron mayor influencia en la lengua portuguesa. El tupinambá era una lengua hablada en toda la costa brasileña, que es donde los portugueses tuvieron mayor contacto. De ese

contacto resultó un lenguaje llamado por los especialistas “lengua general”, usado por portugueses e indígenas en la costa, abarcando una región desde el estado de São Paulo al estado del Maranhão.

En 1775, el gobierno portugués oficializó el idioma y prohibió el uso de otras lenguas en Brasil. Se determinó que los indígenas no podrían hablar otra lengua que no fuera el portugués. Esto, sumado al exterminio de los indígenas por la explotación y las epidemias, posicionó al portugués como idioma mayoritario (Rachaus, 2004).

El conocimiento de la diversidad lingüística permite advertir las diferencias de numerosos pueblos a los que se ha pretendido incorporar mediante sistemas jurídicos que buscan reglamentar homogéneamente derechos y deberes comunes a toda la población dentro de las fronteras de Brasil, sin considerar previamente las concepciones de mundo, los significados culturales y los derechos identitarios de los cuales la lengua propia y originaria es sólo uno de ellos.

Marco constitucional sobre el multiculturalismo

A través de la Constitución de la República Federativa de Brasil, por primera vez el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación. Promulgada en 1988, establece las bases de una nueva forma de entender a la nación brasileña con una mirada desde la pertinencia y orientada hacia la diversidad cultural como riqueza fundamental del patrimonio nacional. Ésta será ratificada y ampliada con numerosas leyes y pactos internacionales suscritos por los sucesivos gobiernos brasileños.

En el Preámbulo se establecen las bases principales sobre las cuales se rige el Estado brasileño. Se define como un Estado democrático que reconoce la diversidad cultural del país, aunque no hace ninguna referencia explícita a su constitución étnica. Se garantizan la igualdad y la justicia social, promoviéndose una sociedad pluralista y libre de prejuicios, fundada en la armonía social, como principios necesarios para la convivencia democrática.

El reconocimiento a la composición pluricultural constitutiva de la nación brasileña viene dado explícitamente en su artículo 215, en el cual se garantiza el acceso a las fuentes de la cultura nacional, las cuales incluyen una mirada directa hacia la diversidad étnica y las manifestaciones culturales de las culturas populares, indígenas y afrobrasileñas (inciso 1), estableciendo fechas conmemorativas a escala nacional que sean significativas para los diferentes segmentos étnicos participantes del proceso civilizador (inciso 2).

Además, mediante la ratificación y firma del Decreto N° 99.710, de 21 de noviembre de 1990, se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño, primer documento oficial en el que se hace referencia explícita a la educación del niño como base del multiculturalismo, al especificarse que ésta debe tender a *inculcar en el niño el respeto a su propia identidad cultural, a su idioma y sus valores, a los valores nacionales del país en que reside, a los del eventual país de origen, y a los de las civilizaciones diferentes de la suya* (Art. 29).

En julio de 1992 se aprueba el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo artículo 13 promueve la educación hacia el desarrollo de la personalidad y dignidad humana, favoreciendo la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos.

Desde la mirada de la pertinencia, la Constitución reconoce el valor de la educación como herramienta formadora de una identidad nacional pluricultural. Mediante el reconocimiento de derechos colectivos, la Constitución establece garantías a los pueblos indígenas sobre su tradición, cultura y pertenencia territorial, reconociéndoles su organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones, agregando el valor simbólico de los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (Art. 231).

Además, se asegura el tratamiento igualitario de la diversidad en el curso de historia de Brasil, de carácter obligatorio, el cual incluirá los desarrollos de la cultura desde una perspectiva pluralista respecto a las fuentes de ese desarrollo, eliminando el prejuicio de una única cultura dominante y formadora de la identidad nacional. De esta forma, en su artículo 242 se establece que

la enseñanza de la historia de Brasil tendrá en cuenta las contribuciones de las diferentes culturas y etnias para la formación del pueblo brasileño.

El 9 de enero de 2003, después de cuatro años de tramitación, fue promulgada la Ley 10.639. Esta norma altera la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional e incluye en el currículo oficial de los establecimientos de educación básica, de las redes pública y privada, *la obligatoriedad de estudio de la temática historia y cultura afrobrasileña*. La ley introduce en el sistema educativo una forma de reconocer y valorar la participación de otras culturas en la historia común, además de la europea, y favorece la reconstrucción de las relaciones étnico-raciales en el ambiente escolar de todo el país.

ANTECEDENTES JURÍDICOS QUE INCIDEN EN EL VECTOR DE LA CONVIVENCIA

El respeto a la diversidad cultural se constituye en pilar fundamental de los contenidos mínimos de enseñanza, los cuales serán fijados en el currículo escolar. Esta presencia es un reconocimiento de la existencia de pluralidad cultural, en una nación como la brasileña cuya influencia negra, árabe, indígena y europea es visualmente más marcada que en países como Chile o Argentina, donde el mestizaje es mucho más homogéneo.

Esta diversidad se manifiesta, concretamente, en costumbres y prácticas religiosas que deben ser, en primera instancia, reconocidas, para luego ser valoradas, impidiendo prácticas impositivas de costumbres y valores ajenos. De acuerdo al texto constitucional de 1988, se indica la fijación de *contenidos mínimos que aseguren una formación básica común y respeto a los valores culturales y artísticos, nacionales y regionales* (Art. 210).

Después de la abolición de la esclavitud, sólo se reconoció formalmente que hay discriminación racial en el Brasil en 1951, con la Ley Alfonso Arinos (CIDH, s/f). Treinta y siete años más tarde, la Constitución de 1988 transformó en crimen esa discriminación.

El 8 de diciembre de 1969 se aprueba la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, que declara en su artículo 1º que *la expresión “discriminación racial” implica cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la raza, color, ascendencia en el origen nacional o étnica que tenga como objetivo o como efecto destruir o comprometer el reconocimiento, el gozo o el ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales en los dominios político, económico, social y cultural o en cualquier otro dominio de la vida pública*.

Con la Ley 6.001, del 19 de diciembre de 1973, se establece la protección contra la discriminación indígena se dispone en el Estatuto del Indígena, artículo 14, que *“no habrá discriminación entre trabajadores indígenas y los demás trabajadores, aplicándoseles todos los derechos y garantías de las leyes laborales y de sanidad social”*.

Y, sobre todo, se les permite el uso de sus propias formas de comprensión del mundo del trabajo. En su párrafo único, *se permite la adaptación de condiciones de trabajo a los usos y costumbres de la comunidad a que pertenece el indígena*.

La Constitución Federal de 1988 fue precedida de una fuerte y amplia discusión pública en la que participaron diversos sectores de la población. Se destaca, a este respecto, la justificación dada por el diputado afrodescendiente Carlos Alberto de Oliveira, al proponer que se tipificara el racismo como crimen durante la Asamblea Constituyente de 1988:

Pasados prácticamente cien años de la fecha de la abolición (de la esclavitud), todavía no se completó una revolución política iniciada en 1988. En efecto, imperan en el país diferentes formas de discriminación racial, velada u ostensiva, que afectan a más de la mitad de la población brasileña, constituida de negros o descendientes de negros, privados del ejercicio de la ciudadanía en su plenitud. Como la práctica del racismo equivale a decretar la muerte civil, urge transformarla en crimen (ibídem).

La Constitución establece en su artículo 5 *“la igualdad de todos ante la ley, sin distinción de ninguna clase, garantizándose a los brasileños y extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad”*, para lo cual la “ley

castigará cualquier discriminación atentatoria a los derechos y libertades fundamentales”. Y se precisa con mayor énfasis que la *“práctica del racismo constituye un crimen no susceptible de fianza ni de prescripción, sujeto a la pena de reclusión, en los términos de la ley”*.

Nótese, sin embargo, la alusión específica respecto a los “brasileños”, denominación que engloba sin distinción los distintos orígenes que constituyen el pueblo brasileño.

En su Preámbulo, la Constitución afirma su compromiso de promover el desarrollo de una *“sociedad fraternal, pluralista y sin prejuicios...”*. Al establecer los objetivos fundamentales de la República Federal de Brasil, el artículo 3, inciso IV, establece que uno de ellos es *“promover el bien de todos, sin prejuicios de origen, raza, sexo, color, edad y cualesquiera otra forma de discriminación”*.

El artículo 4 determina incluso los principios de la política exterior, asumiendo el compromiso de velar por los estándares globales de respeto a las doctrinas modernas sobre los derechos humanos, ya que dispone que *“la República Federal de Brasil se rige en sus relaciones internacionales por los principios de repudio al terrorismo y al racismo”*.

Con el fin de proteger la cultura negra, sus ritos religiosos y costumbres traídos de África, la Constitución Federal garantiza en su artículo 5, inciso VI, la inviolabilidad de la *“libertad de conciencia y de creencia”*, *“el libre ejercicio de los cultos religiosos”* y *“la protección a los locales de culto y sus liturgias”*. Esta disposición representa un avance en relación con las constituciones anteriores, que reprimían la cultura negra considerándola como atentatoria al orden público.

A su vez, el artículo 68 de las Disposiciones Constitucionales Transitorias dice, refiriéndose a las poblaciones de afrobrasileñas que aún habitan en *quilombos*², que *“a los descendientes de las comunidades de los quilombos que estén ocupando sus tierras, se les reconoce la propiedad definitiva, debiendo el Estado emitirles los títulos respectivos”*.

El 5 de enero de 1989 se dictó la Ley 7.716, conocida como “Ley Antirracismo” o “Lei Caio”, que trata de los crímenes resultantes del prejuicio de raza o color. A pesar de su nombre, esta ley no representó un avance efectivo en el campo de la discriminación racial, ya que exige, para que se tipifique el crimen de racismo, que la persona, después de practicar el acto racial discriminatorio, diga expresamente que su conducta estuvo motivada por razones de discriminación racial. En caso de que no lo haga, será su palabra contra la del discriminado.

Esta ley no crea mecanismos que faciliten la prueba de que dicho crimen haya sido practicado. Por otra parte, al hacer necesario probar la intención discriminatoria, lleva a situaciones de prueba en que se confronta la palabra del agresor con la del agredido, lo que no pasa más que como una presunción de buena fe, pero es insuficiente para determinar la formulación de causa.

Sin embargo, esta ley crea un precedente sobre la base de la presunción de que el lenguaje hostil, en este caso discriminatorio, es capaz de generar daño en la persona sobre la cual se formulan las agresiones verbales. La tolerancia de estas prácticas prejuiciosas hace que la población no tome conciencia de la situación y, por lo tanto, se tiende a minimizar la discriminación y sus efectos negativos sobre los afectados y sobre la sociedad en su conjunto. Esta ignorancia favorece una cultura violenta e irrespetuosa, que agrede indistintamente, ya sea por motivos de color o género, así como el resalte burlesco de defectos y deficiencias físicas como algo cotidiano, casi socialmente aceptado.

Si bien la prohibición por sí sola de las expresiones y prácticas discriminatorias no genera una conciencia pluralista, favorece a la reflexión permanente del daño injusto que estas frases producen. Esta lógica opera bajo el supuesto que, inhibiendo conscientemente estas prácticas sociales, llega un momento en que inconscientemente ya no se utilizan.

La Ley Federal 8.081, de 1990, establece los crímenes y penas aplicables a los actos discriminatorios o resultantes del prejuicio de raza, color, religión, etnia o procedencia nacional, practicados por los medios de comunicación o por publicaciones de cualquier naturaleza, haciendo extensiva la responsabilidad social de todos los miembros y entidades que participan del proceso de socialización.

La Ley 9.455, de 7 de abril de 1997, que tipifica el crimen de tortura, contiene referencias específicas a la temática racial, ya que en su artículo 1 define que *“constituye tortura compeler a alguien con empleo de violencia o grave amenaza, causándole sufrimiento físico o mental... en razón*

de discriminación racial o religiosa". Esta nueva ley prevé penas de tres años de reclusión para quien cometa crímenes de racismo por medio de injuria o discriminación de raza, etnia, color, religión o nacionalidad. La principal innovación introducida por la ley es la caracterización del crimen de racismo por ofensa o prejuicio en las relaciones laborales y civiles personales, ampliando el alcance de la ley anterior sobre el tema, que preveía sanciones sólo para casos de racismo presente en los medios de comunicación y de restricciones al acceso a locales públicos por razones raciales.

De forma especial, en materia institucional se crean dos nuevas delegaciones policiales en São Paulo y Río de Janeiro especializadas en crímenes raciales. En el primer semestre de 1995 se denunciaron en São Paulo 53 sucesos de racismo, cifra que se prevé muy inferior, pero que demuestra una cierta tendencia nacional y mundial en cuanto al aumento de las denuncias específicas sobre estas situaciones.

ANTECEDENTES ECONÓMICOS QUE INCIDEN EN EL VECTOR DE LA PERTENENCIA

La marginalización de los negros ocurre dentro de un contexto histórico, el proceso de abolición de la esclavitud y formación económica moderna, donde la estructura de clases de la sociedad nacional se constituye y ha generado un posicionamiento desfavorable de los negros, debido a formas de inserción desigual en la estructura de clases, en lo que se refiere a la renta, escolaridad y ocupación (Pereira dos Santos, 2004).

La década del ochenta se caracterizó por grandes cambios estructurales a nivel latinoamericano, marcada por una grave crisis económica que significó una aguda reducción en los niveles de renta, y una drástica reducción en los niveles de bienestar social, particularmente de la clase media y de los pobres de las zonas urbanas. Esto obligó al Estado a repensar las estrategias para convertir a Brasil en un país con mejores condiciones de vida y un desarrollo económico estable (Banco Mundial, 2003).

Después del gobierno de Fernando Collor de Mello (1990-1992), Brasil fomentó una gran cantidad de reformas en diversos sectores. En el corto plazo, estas reformas significaron altos costos para las poblaciones urbanas, ya que tiendieron a acentuar los problemas sociales, pues se sustentaron en una primera etapa en una drástica reducción del gasto público en áreas sensibles (salud, educación, vivienda) y en la pérdida de empleos en diversos sectores (particularmente en el sector de manufacturas y la banca), anteriormente protegidos de la competencia externa.

Las ganancias sistemáticas de eficiencia, producto de la exposición a la competición internacional, surgen en el largo plazo. Estas pérdidas resultan parcialmente de la estabilidad de precios, alcanzada en el primer período del gobierno de Fernando Enrique Cardoso (1995-1998). En una perspectiva dinámica, sin embargo, las pérdidas de la reestructuración industrial tienden a ser mayores que las ganancias de bienestar resultantes de la eliminación de los niveles de inflación.

Durante las décadas de los ochenta y noventa, los asalariados y los pobres urbanos fueron los grupos más afectados, dado que las tasas de crecimiento de la renta per cápita quedaron estancadas. Los datos revelan un patrón de crecimiento en los niveles de pobreza asociados con una creciente desigualdad: dichos indicadores alcanzaron valores máximos en 1994 –cuando un 33% de la población estaba bajo la línea de pobreza–, año en que una política de estabilización económica fue iniciada en el país (Banco Mundial, 2000).

En términos absolutos, los datos revelan que el número de individuos bajo la línea de pobreza en las regiones metropolitanas aumentó de 10,4 millones en 1981 a 12,8 millones en 1989. En 1994, el número de personas bajo la línea de pobreza llegó a 52 millones, mientras que el 50% más pobre concentraba sólo un 11% de la renta nacional, alcanzando su punto mínimo en términos históricos.

La transición de un régimen militar a uno civil en 1985 fue acompañada por un fuerte proceso de democratización. La elaboración de una nueva Constitución en 1988 representó un giro radical del período de transición a la democracia. La década del noventa inauguró el montaje de un conjunto considerable de nuevas estructuras institucionales en los gobiernos locales, por medio de los cuales

los procesos de participación y deliberación en la formulación e implementación de políticas públicas han permitido mejorar las condiciones de acceso y permanencia en las distintas instancias de desarrollo local, no obstante los numerosos déficit que aún se reproducen en la sociedad brasileña.

La diferencia entre las ciudades y las zonas rurales es significativa: 66% de la población rural de Brasil está por debajo de la línea de pobreza, comparado con el 38% en las zonas urbanas. Esta situación se ha incrementando como consecuencia de la migración sostenida de pobres rurales a las ciudades, concentrándose en lugares de desarraigo y marginalidad (CEPAL, 1995).

La desigualdad en el ingreso se acentúa por la similar desigualdad en el acceso a servicios públicos básicos: en el sector educación, 3.215.000 niños de 6 a 12 años no accedían al servicio de escolaridad en 1992, aunque la tendencia es positiva, ya que el analfabetismo adulto bajó del 34% en 1970 al 18% en el quinquenio 1990-1995 (PNUD, 1996).

Como los niños constituyen una porción mayor de los sectores pobres que de las capas medias y ricas, y son los miembros más vulnerables de la sociedad, esa mala distribución de beneficios los afecta especialmente. El 15% de los niños brasileños estaban en situación de desnutrición crónica en 1989 y esa proporción subía al 23% y 27% en el norte y nordeste respectivamente (PNSN, 1989).

Otro determinante de la pobreza es el origen racial. Los negros y mulatos constituyen un sector desproporcionadamente alto de los pobres, ya que siendo el 42,5% de la población total, constituyen el 62,4% de los pobres (Banco Mundial, 2003). Según información suministrada por el gobierno a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de 1986 a 1996, cerca del 90% de los niños y niñas de 5 a 14 años concurren a la escuela. Según esa información, de 1993 a 1995, 13 millones de brasileños lograron superar la línea de la pobreza, y el consumo de alimentos y proteínas en las capas más humildes de la población aumentó significativamente³.

Respecto al empleo, según el informe anual de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2003), Brasil se enfrenta a una *persistente tradición de desigualdad y discriminación de género y raza en el mercado laboral*. Las brechas entre blancos y negros y hombres y mujeres son muy notorias.

Dos grandes segmentos de la población, las mujeres y las personas de raza negra, enfrentan importantes barreras para acceder al mercado laboral. Los datos presentados en el *Panorama Laboral 2003* (OIT, 2003) revelan que el fenómeno de exclusión social no se limita a grupos étnicos y nacionales minoritarios; por el contrario, afecta a más de 55 millones de personas, que son la mayor parte de la población económicamente activa de Brasil. Un 42% (19 millones de mujeres) y un 44,5% (36 millones de personas de raza negra) de la población del país tienen dificultades para insertarse al mercado laboral o para trabajar en condiciones decentes, con remuneraciones adecuadas y protección social, comparado con la población de hombres blancos.

Para la población con preparación universitaria el mercado de trabajo profesional tiende a valorar más a los hombres que a las mujeres, a excepción de empleos que son considerados típicamente femeninos, como el cuidado de niños, maestras de prekinder y educación básica y enfermeras. La correlación de estos indicadores según nivel de escolaridad muestra que pese a mejorar la situación de las mujeres, en términos comparativos sigue siendo inferior según mayor escolaridad en relación con las mejoras sostenidas para los hombres.

La escolaridad de la población desocupada creció de 26% de personas de 14 años o más con por lo menos el primer año del secundario concluido en 1995, a 36% en 1999, siendo mucho más elevada para las mujeres que para los hombres en las dos fechas. La escolaridad de las personas desocupadas en 1999 es, tanto para la población en general como para la masculina y femenina, mayor que la escolaridad de las personas ocupadas. Cabe resaltar que, al contrario de lo que sucede con la población ocupada, los datos muestran una tendencia a la ampliación de los diferenciales de escolaridad entre hombres y mujeres (de 10,8 puntos porcentuales en 1995 a 11,5 en 1999), aumentando la ventaja de las mujeres. Por lo tanto, los estudios concluyen que son las mujeres con mejor preparación educacional las que se están quedando al margen del mercado de trabajo.

No obstante lo anterior, el gobierno de Brasil ha ratificado varias iniciativas que buscan mejorar esta situación, como el Convenio 183 de la OIT, del año 2000, sobre la Protección de la Maternidad (revisado por segunda vez); el número 100, de 1951, sobre Igualdad de Remuneración,

que estipula la igualdad para hombres y mujeres en trabajos de igual valor, y el 111, de 1958, sobre la Discriminación en el Empleo y la Ocupación, que menciona color y raza, además de género, entre otros criterios sobre los cuales no se admiten distinciones, preferencias o exclusiones. La esencia de estos compromisos se resume en el Convenio sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptado por la ONU en 1979 (Naciones Unidas, 2005).

Los datos obtenidos por la PNAD evidencian que la discriminación de trabajadores de raza negra es aún mayor que la de las mujeres. La Pesquisa Nacional por Domicilios incluyó en la categoría de negros a todas las personas que se declaran *pretas* (negros de color) y *pardas* (negros mestizos) y tomó en cuenta gran parte del territorio de Brasil, con excepción de algunas poblaciones rurales. Esto coincide con lo establecido por las reivindicaciones del Movimiento Negro, incorporadas al Programa Nacional de Derechos Humanos, en el cual la población negra está constituida por *negros, mulatos y pardos* (OEA, 1997)⁴.

Si se suman los datos presentados en las estadísticas del IBGE/90 (negros y pardos), la población negra corresponde a un 48% de la población brasileña. Las mujeres corresponden a un 51% de la población.

La población económicamente activa de negros se estima en unos 36 millones de personas – la mayor fuerza laboral en términos cuantitativos –, que se encuentra en condiciones de desigualdad con respecto a los trabajadores de raza blanca. Esta situación se agrava cuando se trata de los más de 14 millones de mujeres negras que se encuentran sometidas a un doble, y con frecuencia triple, tipo de discriminación: de *género*, de *raza* y de *origen y pertenencia social*.

Las diferencias de remuneraciones entre negros y blancos de ambos sexos son mucho mayores que las disparidades entre hombres y mujeres, aunque esta tendencia se invierte al incluir la variable de años de escolaridad: las mujeres blancas están en mayor desventaja respecto a los hombres negros de igual grado de instrucción. Cuando existen barreras que impiden a las personas y grupos discriminados superar su situación de pobreza, la situación se radicaliza y las dificultades que tienen muchos seres humanos para acceder al trabajo decente por su color o sexo, no sólo afectan al mundo laboral, sino también al bienestar de las sociedades que perpetúan estas injusticias.

Existe una mayor presencia de negros en las familias de baja renta: datos de la Investigación de Empleo y Desempleo (PED) (SEI, 2005) apuntan a que en importantes regiones metropolitanas brasileñas, más del 50% de los jefes de familia de baja renta son negros. Aunque hay un adelanto escolar en el mercado de trabajo, en la promoción social de los trabajadores, en especial de los afrodescendientes, los datos de la PED evidencian que los negros continúan en condiciones desfavorables, aun con mayor preparación y especialización.

Las tasas de participación del mercado laboral según nivel de escolaridad siguen un patrón común: aumentan conforme se eleva el nivel de instrucción. El contexto socioeconómico de elevado desempleo propició el aumento de exigencias respecto al nivel de instrucción requerida para los puestos de trabajo. Esta creciente demanda de escolaridad desplazó del mercado de trabajo a los menos escolarizados.

El dilema entre salir al mercado de trabajo o continuar estudiando ha sido una de las principales razones para el crecimiento de la escolarización y para el cambio de la relación entre los niveles de instrucción y la inserción en el mercado de trabajo. Mientras las tasas de participación de las personas con enseñanza básica incompleta varían entre un 40% (Recife) y un 48,1% (São Paulo), las mismas tasas para personas con nivel superior completo e incompleto eran superiores a un 76% en todas las regiones analizadas en 2003 y 2004.

En todos los niveles de escolaridad, las tasas de participación de los negros superan las de los no negros, pero las diferencias se acentúan en los menores niveles de escolaridad. En la región metropolitana de Recife, la tasa de participación de los negros analfabetos (un 31%) era 10 puntos porcentuales superior a la tasa de los analfabetos no negros (un 21%), y en la región de São Paulo, esa diferencia llegaba a 11,7 puntos porcentuales.

En el nivel superior, sin embargo, las tasas de participación de negros y no negros son más próximas. En el distrito federal, región con la menor diferencia, la tasa de participación de los

negros con nivel superior completo e incompleto es del 82,5% y de los no negros un 81,2%. En Salvador, donde se registra la mayor distancia entre las tasas, la participación de los negros es del 82,8% y de los no negros un 79,1%.

Por sexo y color/raza se observa que la tasa de participación de las mujeres negras es superior a la de las mujeres no negras en todos los niveles de escolaridad. En Salvador, para mujeres negras con enseñanza media completa, la participación es del 62,5% y de las no negras es del 42,8%, una diferencia de 19,7 puntos porcentuales. Estos indicadores pueden apuntar la mayor necesidad de las mujeres negras en conseguir un trabajo como manera de mejorar la renta familiar en comparación a las no negras. Las tasas de participación de los hombres negros son superiores a las de los hombres no negros. Pero las distancias son menores que las verificadas entre las mujeres.

Esta menor escolaridad y mayor presencia de los negros en familias de baja renta son una combinación aún más desfavorable: la situación de pobreza de las familias cuyo proveedor (o jefe de familia) es negro interfiere en la vida escolar de sus miembros, que son obligados a dejar los estudios más pronto para buscar una colocación en el mercado de trabajo o intentar conciliar estudio y trabajo, o simplemente no ingresan a la escuela. La incertidumbre del futuro laboral y la permanencia en un círculo de pobreza desalientan la percepción positiva que puede tener la escolaridad como medio para salir de la situación actual, y muchas veces se ignora por completo a la educación, pues no existe confianza en su efectividad. La escuela deja de ser una opción.

Esa primera entrada en el mercado de trabajo y la dificultad de volver a estudiar influyen la trayectoria profesional futura, perpetuando la situación de pobreza de toda la familia a lo largo del tiempo. Ese cuadro se agrava aún más cuando convive, como en los últimos años, con escenarios de bajo crecimiento económico, elevados índices de desempleo y la reducción de los ingresos. Una mayor escolaridad reduce los índices de desempleo entre la población negra y afrodescendiente, pero no elimina las desigualdades.

Las mayores dificultades enfrentadas por los negros para entrar y mantener una vida escolar plena constituye un importante obstáculo a la inserción productiva de los afrobrasileños. En general, los negros con mayor nivel de escolaridad ampliaron considerablemente las posibilidades de obtención de un puesto de trabajo. Sin embargo, mayor escolaridad no garantizó equiparación de oportunidades con los no negros, una vez que las tasas de desempleo son siempre mayores para los negros.

El estudio del comportamiento del desempleo y de los ingresos demuestra la importancia de la escolaridad para una mejor inserción en el mercado de trabajo. Menor desempleo y mayor renta caracterizan la situación de personas con enseñanza superior en los mercados metropolitanos, que trae la posible garantía de un futuro más tranquilo y la posibilidad de un continuo perfeccionamiento profesional y educativo. Considerando la combinación de discriminación de género y color, la mujer negra se encuentra en situación más desfavorable.

Los negros ingresan muy jóvenes al mercado de trabajo y lo dejan en edad avanzada. No siempre consiguen un trabajo, viviendo más la situación de desempleo y, muchas veces, cuando están ocupados, realizan trabajos mal remunerados y sin vínculo formal. Para esta población el desafío es doble: traspasar la situación de mayor pobreza y menor escolaridad, pero también vencer la discriminación del espacio de trabajo que es preferentemente de las personas no negras.

En este escenario ganan cada vez mayor importancia políticas públicas que disminuyan las diferencias estructurales como la baja escolaridad y, al mismo tiempo, creen conciencia en la población de la existencia de la discriminación, para garantizar que la inserción y las oportunidades en el mercado de trabajo ocurran de forma igualitaria, justa y real.

Capítulo 2

Políticas educativas nacionales con relación a la diversidad cultural

REFORMAS DEL SISTEMA EDUCATIVO

El sistema educativo brasileño ha ido adaptando la organización escolar a las crecientes exigencias de la modernización de la nación, tendiendo al objetivo de universalizar el acceso igualitario y de calidad, haciendo de las escuelas entidades abiertas a la multiplicidad que caracteriza a la sociedad brasileña. Desde esta perspectiva, el enfoque principal se centra en crear las condiciones necesarias para conseguir un sistema de enseñanza culturalmente diverso, no discriminatorio y socialmente inclusivo.

Las primeras reformas introducidas que dieron resultados positivos en esta materia fueron las de 1971, cuando a la escuela básica y ciclos primarios se unieron los llamados primer y segundo nivel (primero y segundo grados), siendo la de mayor importancia la extensión a ocho años de la educación básica obligatoria (IBE, s/f).

El primer nivel siguió siendo dictado por un solo maestro y los cuatro últimos grados de primer y segundo nivel tuvieron un plan dividido en disciplinas enseñadas por maestros diferentes, a los que se les exigió, por lo menos formalmente, tener un grado de educación mayor.

Con la declaración de la Constitución de 1988, el sistema brasileño de educación atravesó un proceso de modificación que llevó a la creación de dos bases generales: los Parámetros Curriculares Nacionales y la Ley de Directrices y Bases de la Educación Básica. Ellas establecieron las pautas para implementar una reforma estructural de carácter global, entendiendo el proceso como un esfuerzo a largo plazo y capaz de garantizar resultados eficientes y de calidad a nivel general.

Con respecto a la educación indígena, se asegura la participación de estas comunidades en la definición del tipo de educación formal que quieren, teniendo en cuenta la necesidad de ofrecer una instrucción específica, bilingüe, individual, diferenciada e intercultural.

Entre los mecanismos creados por estas directrices para mejorar la calidad de la enseñanza se precisan planes de educación primaria y secundaria con una base nacional común, permitiendo uniformidad y estandarizando mecanismos de medición y seguimiento. Se aumenta la extensión horaria del currículo y el número de días docentes, además de incluir una evaluación de las distintas prácticas educativas e institucionales, extendiendo su alcance más allá de la evaluación del desempeño del alumno y los estados.

La Ley 9.394, de 1996, reduce los ciclos formativos a dos niveles: la educación básica (comprendiendo la niñez temprana, la educación primaria y secundaria) y la educación superior. Otros tipos de educación, como la especial y la indígena, se dieron también sus propias identidades dentro de esta nueva forma de organización escolar. Esta estructura ha hecho difícil comparar indicadores brasileños de desempeño con los de otros países. Las diferencias principales son el largo período de la educación primaria obligatoria (ocho años) que empieza a los siete años en vez de los seis, que es lo usual en los demás países de la región.

Otra peculiaridad del sistema brasileño es su naturaleza descentralizada. Los centros del servicio de guardería infantil, la educación preescolar, la educación primaria obligatoria y la educación secundaria, siempre han sido responsabilidad de los estados y municipios. El papel del gobierno central en estos niveles es normativo –abarcar las directrices generales del sistema–, de redistribución

y suplemento, coordinando la ayuda y subvenciones para disminuir las diferencias regionales y sociales.

Con la Constitución de 1988, la autonomía de los municipios aumentó hasta permitirles la organización de sus propios sistemas docentes independientes del Estado o la supervisión federal. No obstante, desde que la responsabilidad de la educación primaria obligatoria quedó en manos de los estados y de los municipios, llegó a ser difícil la coordinación del sistema, al grado de no existir criterios legales claros para compartir esas responsabilidades.

Otra característica del sistema escolar tiene relación con la amplitud geográfica. Como consecuencia de esto, las regiones del nordeste presentan mayores problemas de acceso, retención y éxito escolar; problemas que se agravan en las áreas más pobres. Esta desigualdad regional demanda una política diferenciada de atención a los distintos problemas locales, que no pueden ser entendidos homogéneamente desde el sector público (ibídem, p. 8).

Este cuadro aclara el ordenamiento y las distintas acciones del sistema educativo en Brasil, basado en la descentralización de gestión escolar y sus competencias (MEC, 2004a):

Al Estado central quedan restringidas la formulación de políticas y directrices nacionales, la coordinación general nacional, la asistencia técnica y financiera de los estados, el distrito federal y los municipios, así como velar por el fortalecimiento de la investigación y formación docente de calidad.

A los estados corresponde el financiamiento de las escuelas municipales, el fomento de la investigación y formación docente universitaria.

Finalmente, los municipios tienen la tarea de coordinar y gestionar la ejecución de los programas y acciones específicos, velando por el correcto funcionamiento del sistema escolar.

ESTRUCTURA ORGÁNICA ORIENTADA A LA DIVERSIDAD

En un planeamiento general sobre la descentralización de funciones administrativas y competencias de gestión específicas del área educativa, el gobierno de Brasil crea y reestructura una orgánica diferenciada para atender las distintas prioridades que se ha fijado, entendiendo la educación, *“antes que todo, como un instrumento de promoción de la ciudadanía, fundamental para el desarrollo y la inserción competitiva de cualquier nación en el mundo”* (Palocci, 2002).

Dependiente de la Presidencia de la República, se crea la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR), que funciona coordinadamente con el Ministerio de Educación y Cultura en esa dirección. Fue creada por el gobierno federal el 21 de marzo de 2003, fecha en que se conmemora en todo el mundo el Día Internacional por la Eliminación de la Discriminación Racial. La creación de la secretaría es el reconocimiento de las luchas históricas del Movimiento Negro Brasileño. Sus principales objetivos son la promoción de la igualdad y la protección de los derechos de individuos y grupos raciales y étnicos afectados por la discriminación y demás formas de intolerancia, con énfasis en la población negra.

Entre sus competencias, el Ministerio de Educación (MEC, 2004b) tiene como políticas prioritarias: la política nacional de educación; la educación infantil; la educación en general, comprendiendo enseñanza fundamental, bachillerato, enseñanza superior, enseñanza supletoria, educación tecnológica, educación de jóvenes y adultos, educación profesional, educación especial y educación a distancia, excepto la enseñanza militar; la evaluación, información y búsqueda educativa; la búsqueda y extensión universitarias; el magisterio, y la coordinación de programas de atención integral a niños y adolescentes.

En atención a los distintos niveles de integración cultural se crea el Consejo Nacional de Educación, que tiene como misión la búsqueda democrática de alternativas y mecanismos institucionales que posibiliten asegurar la participación de la sociedad en el desarrollo, perfeccionamiento y consolidación de la educación nacional de calidad. Su principal labor ha estado orientada a la creación de las directrices curriculares nacionales en los distintos niveles de enseñanza.

Bajo el reconocimiento de la diversidad cultural como elemento constituyente de la sociedad brasileña se crea la Secretaría de Educación Continua, Alfabetización y Diversidad (SECAD), cuyo objetivo principal consiste en contribuir a la reducción de las desigualdades educativas por medio de la participación de todos los ciudadanos, en especial de jóvenes y adultos, en políticas públicas que aseguren la ampliación del acceso a la educación continuada. La secretaria responde por la orientación de proyectos político-pedagógicos orientados a los segmentos de la población víctima de discriminación y de violencia. Creada en julio de 2004, es la secretaria más nueva del Ministerio de Educación. En ella están reunidos, por primera vez en la historia del MEC, temas como alfabetización y educación de jóvenes y adultos, educación del campo, educación ambiental, educación escolar indígena, y diversidad étnico-racial, temas antes distribuidos en otras secretarías.

La creación de la SECAD marca una nueva fase en el enfrentamiento de las injusticias existentes en los sistemas de educación del país, valorando la diversidad de la población brasileña, trabajando para garantizar la formulación de políticas públicas y sociales como instrumento de ciudadanía. De ella dependen los siguientes departamentos:

El Departamento de Educación de Jóvenes y Adultos se avoca, entre sus tareas, a trazar directrices políticas y pedagógicas que busquen garantizar a los jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a la escuela o de ella fueron excluidos, el derecho de educación a lo largo de la vida. Comprende la alfabetización como el inicio del proceso de escolarización y parte integral de la política de educación de jóvenes y adultos. Tiene por objetivo incentivar la continuidad de los estudios de modo de fortalecer la educación como instrumento de promoción social, individual y colectiva.

El Departamento de Educación para la Diversidad y Ciudadanía, que coordina las acciones educacionales complementarias a los proyectos sobre diversidad cultural, democratización escolar e inclusión educativa. Como resultado de la valorización consciente de la diversidad cultural por parte del gobierno, se crean dos Coordinaciones Generales con la tarea específica de atender las temáticas destacadas: la Coordinación General de Diversidad e Inclusión Educacional, responsable de elaborar e implementar políticas educativas que favorezcan el acceso y la permanencia de afrodescendientes en todos los niveles de la educación escolar y por fortalecer y valorar la diversidad étnico-racial brasileña, y la Coordinación General de Educación Indígena.

Esta especificidad y delegación de funciones permite la concentración de esfuerzos y recursos para atender prioritariamente los focos centrales de la educación, tanto respecto al fundamento teórico-filosófico de construcción colectiva y reconocimiento de la identidad y la diversidad cultural de la sociedad (pertinencia), como la implementación de programas de valoración y respeto a los derechos humanos en ambientes escolares sin violencia y de paz (convivencia), y la búsqueda de mecanismos eficientes de reducción de la exclusión social en atención a lograr una educación democrática e inclusiva (pertenencia).

LEY DE DIRECTRICES Y BASES DE LA EDUCACIÓN NACIONAL, 1996

La nueva institucionalidad comprende la educación como un elemento capaz de asegurar el éxito en los desafíos de una sociedad modernizada. Creada en 1996, la Ley N° 9.394, de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBEN) (ADUSP, 2005), señala el primer gran impulso global de mejoras significativas, creando las pautas orgánicas que regirán los esfuerzos para propender hacia una educación inclusiva y multicultural.

Pertinencia

Las directrices orientadas a la pertinencia reconocen el valor de la educación como fuente de progreso basada en la diversidad, vinculándose al mundo del trabajo y a la práctica social (Art. 1). Se reconocen, como referentes en la elaboración de la política educativa, las especificidades de la

población a la que está orientada y el valor de la diversidad cultural presente en el sistema educativo brasileño. Estos programas se materializan mediante una oferta de educación escolar regular para jóvenes y adultos, con características y modalidades adecuadas a sus propias necesidades y disponibilidades particulares (Art. 4).

Se pone especial atención a la educación rural, de manera de promover las adaptaciones necesarias del sistema educativo para su adecuación a las peculiaridades de la vida rural y diferencias locales y territoriales. Para ello se utilizan contenidos curriculares y metodologías apropiadas a las necesidades e intereses de los alumnos de la zona rural; se les permite la creación y funcionamiento de una organización escolar propia que incluye una adecuación del calendario escolar a las fases del ciclo agrícola y a las condiciones climáticas, mediante la adecuación a la naturaleza del trabajo en la zona rural (Art. 28).

Respecto a la población indígena, se crean instrumentos de asistencia y fomento a su cultura mediante el desarrollo de programas integrados de enseñanza e investigación, creando para ello una oferta de educación escolar bilingüe e intercultural, lo que ha permitido la recuperación de sus memorias históricas, la reafirmación de sus identidades étnicas, la valorización de sus lenguas y usos científicos, garantizándoles el acceso a las informaciones, conocimientos técnicos y científicos de la sociedad nacional y demás sociedades indígenas y no indígenas, tendiendo a una integración global y de calidad (Art. 78).

Convivencia

La convivencia democrática al interior de la escuela se describe como el principio sobre el cual se basa la práctica educativa, inspirada en el ejercicio de la libertad y tendiendo a los ideales de solidaridad humana, propendiendo a la construcción de una educación capaz de garantizar el pleno desarrollo de los educandos y su preparación para el ejercicio de la ciudadanía responsable y calificación para el trabajo (Art. 2). Esta última temática corresponde a una de las principales exigencias de las poblaciones rural e indígena, que han tenido históricamente una educación descontextualizada de su realidad geográfica y cultural, carente de las competencias laborales que hagan de la educación una inversión con retorno práctico.

En atención a los contenidos curriculares mínimos para una educación básica que tienda hacia una cultura de paz, se pone énfasis en la difusión de determinados valores considerados fundamentales para el interés social, y los derechos y deberes de los ciudadanos, respetando el bien común y el orden democrático (Art. 27). Estos contenidos se orientan a la comprensión del ambiente natural y social, del sistema político, de la tecnología, de las artes y de los valores en que se fundamenta la sociedad. Con ello se favorece la reflexión consciente de los múltiples elementos que contribuyen negativamente a una sociedad violenta y no democrática y, por lo tanto, capaz de instalarse perjudicialmente al interior del sistema educativo. El desarrollo de la capacidad de aprendizaje con miras a la adquisición de conocimientos y habilidades, la formación de actitudes y valores, el fortalecimiento de los vínculos familiares, de los lazos de solidaridad humana y de tolerancia recíproca en que se asienta la vida social, son los principales contenidos programáticos que orientan esta reflexión (Art. 32).

Pertenencia

Tendiendo al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación brasileña, se destacan principalmente políticas de tipo inclusivas, de acción afirmativa y compensatorias en diversos grados, garantizando no sólo el acceso (o democratización de la enseñanza), sino sobre todo contribuyendo a la permanencia y éxito escolar de la población menos favorecida y en mayor riesgo social.

Desde esta perspectiva se garantiza la gratuidad y obligatoriedad de la educación básica (Art. 4), además de la progresiva extensión de la obligatoriedad y gratuidad de la educación media. Enfocada principalmente hacia las personas con deficiencias, se pone atención en una educación

especializada adecuada a sus exigencias también especiales. Pensando en las madres trabajadoras y aquellos que poseen un trabajo diurno, se garantiza el cuidado en jardines infantiles y salas cuna de los niños de 0 a 6 años, así como la oferta de una educación pública vespertina de carácter regular.

Las principales orientaciones de carácter compensatorio que buscan garantizar la permanencia en la escuela se definen por una atención especializada en la enseñanza fundamental, mediante programas suplementarios de material didáctico-escolar, transporte, alimentación y asistencia a la salud, y garantizando a los que sean trabajadores las condiciones de acceso y permanencia en la escuela. Además, se establecen unos patrones mínimos de calidad de enseñanza, definidos como la variedad y cantidad mínimas, por alumno, de insumos indispensables al desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Los programas de educación intercultural indígena, para su implementación, serán apoyados técnica y financieramente por el Estado central, en el abastecimiento de la educación intercultural de las comunidades indígenas, mediante el desarrollo de programas integrados de enseñanza e investigación. Estos programas serán elaborados con la participación de las propias comunidades (Art. 79).

Es interesante destacar que en esta ley no se hace ninguna mención específica a la población afrodescendiente, ignorando el reconocimiento que les corresponde respecto al desarrollo de su identidad característica dentro del pueblo brasileño. Tampoco se focaliza ninguna línea de acción que comprenda una educación orientada al respeto de la población negra y a su inclusión mediante programas compensatorios que reconozcan la realidad de la discriminación, el prejuicio y la exclusión social.

PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN (MEC/INEP, 1998), 2001

La Constitución de 1988 previó la obligatoriedad de crear un plan a escala nacional con el objetivo de dar estabilidad a las iniciativas gubernamentales en el área de la educación, iniciadas a fines de los años treinta con el primer proyecto de lineamientos educativos de carácter nacional. Con ello se establece una ley especial que fija el Plan Nacional de Educación, de duración plurianual, tendiente a la articulación y al desarrollo de la enseñanza en sus diversos niveles y a la integración de las acciones del poder público (Art. 214).

En esta línea, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional determinó la creación de este plan, con "directrices y metas para los diez años siguientes, en sintonía con la Declaración Mundial de Educación para Todos" (Art. 87), el cual es aprobado el año 2001 con un texto comprendido en la Ley Nº 10.172.

En síntesis, el plan tiene como objetivos elevar el nivel de escolaridad de la población, mejorar la calidad de la enseñanza en todos los niveles, reducir las desigualdades sociales y regionales en lo referente al acceso y permanencia, y la democratización de la gestión de la enseñanza pública en los establecimientos oficiales. Esto obedece a los principios de participación de los profesionales de la educación en la elaboración del proyecto pedagógico de la escuela y la participación de las comunidades escolar y local en los consejos escolares o equivalentes.

El plan asegura la continuidad de las políticas educativas y articula las acciones de gobierno central, de los estados y de los municipios, al mismo tiempo que se preserva la flexibilidad necesaria para hacer frente a las continuas transformaciones sociales. Considerando que la construcción de un sistema educativo capaz de ofrecer oportunidades educativas comparables a las de los países desarrollados es tarea a largo plazo, admitiendo que los recursos financieros disponibles no son ilimitados y reconociendo las deficiencias de los actuales sistemas de enseñanza, el plan establece prioridades que contemplan la disminución de las desigualdades sociales y regionales, la universalización de la formación escolar mínima compatible con las necesidades de la sociedad democrática moderna, la elevación global del nivel de escolaridad de la población y la mejoría general de la calidad de la enseñanza, basada en una nueva pedagogía del éxito escolar.

Respecto a la pertinencia de la educación en atención a la diversidad cultural, el plan prioriza la adecuación del proceso pedagógico de acuerdo a las necesidades y carencias de la población

escolar, para lo cual reconoce las características y diferencias de la población a la cual está dirigida. Además, promueve una formación inicial y continuada de profesores en conformidad a las necesidades específicas de la enseñanza según la realidad de cada escuela, atendiendo a la localidad donde ésta se encuentra y su constitución demográfica.

De forma especial, el plan pone atención a la creación de las condiciones necesarias para conseguir una convivencia democrática de base en la escuela y que se proyecte a la comunidad global, para lo cual debe priorizar la formación de ciudadanos responsables y conscientes de sus derechos.

Finalmente, se priorizan las políticas tendientes a conseguir una educación inclusiva y con mayor equidad, garantizando la oferta de educación básica obligatoria de ocho niveles, asegurando el ingreso de todos los niños de 7 a 14 años en la escuela. Por primera vez, este impulso no se acaba en la democratización del acceso, sino que se hace extensivo a la búsqueda de los mecanismos compensatorios tendientes a conseguir la permanencia de los niños y jóvenes en la escuela. Para ello se trata de asegurar que todos los niños concluyan los ocho cursos de la enseñanza básica, adquiriendo la formación escolar mínima para el ejercicio de la ciudadanía, para el aprovechamiento del patrimonio cultural de la sociedad moderna y las posibilidades y oportunidades de empleo que, como se ha visto anteriormente, constituyen los grandes desafíos de efectividad social de la implementación de este tipo de políticas educativas.

En segundo lugar, se rescata la denominada *deuda social acumulada*, garantizando la educación básica a todos los que no tuvieron acceso a ella en la edad adecuada o que no lograron concluirla. Esta meta incorpora, de forma ampliada, la determinación constitucional de erradicación del analfabetismo, entendido como el dominio de ciertos instrumentos básicos de la cultura letrada, de las operaciones matemáticas elementales, de la evolución histórica de la sociedad humana, de la diversidad del espacio físico y político mundial y de la constitución de la sociedad brasileña. Estos son considerados los contenidos mínimos para que una persona pueda ejercer sus libertades y obligaciones en pleno conocimiento y reconocimiento de su pertenencia a una sociedad que busca situarse en la modernidad.

En tercer lugar, se garantiza la ampliación del acceso a los niveles educativos anteriores y posteriores a la enseñanza básica, englobando la educación infantil, la enseñanza media y la educación superior, entendiendo la educación como un proceso global completo. Además, se establece como prioridad el desarrollo y perfeccionamiento de sistemas de información y evaluación en todos los niveles y modalidades de la enseñanza.

Finalmente, en atención a suplir necesidades específicas de ciertos segmentos de la población, se pone énfasis en la formación docente, esencial para asegurar la calidad de la enseñanza en todos los niveles; el desarrollo y plena utilización de las nuevas tecnologías educativas, tanto para suplir carencias del sistema regular de enseñanza presencial, mediante la oferta de recursos pedagógicos extremadamente eficaces, como para democratizar el acceso a la educación formal e informal por la educación a distancia; la educación indígena, a fin de asegurar los derechos constitucionales de esas poblaciones, y la educación especial para las personas portadoras de deficiencias, garantizando el efectivo acceso al proceso educativo por parte de niños que se encuentran hoy marginados del sistema. Además, se contemplan metas referentes a la gestión y a la financiación del sistema, que constituyen instrumentos indispensables para su ejecución.

EDUCACIÓN ESCOLAR INDÍGENA

Con la Constitución de 1988, los indígenas dejaron de ser considerados categoría social en vías de extinción y pasaron a ser respetados como grupos étnicos diferenciados, con derecho a mantener “su organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones” (Art. 231). El mismo texto constitucional, en su artículo 210, asegura a las comunidades indígenas el uso de sus lenguas maternas y procesos propios de aprendizaje, debiendo el Estado proteger las manifestaciones

de las culturas indígenas (Art. 215). Se asumió así el principio del reconocimiento de la diversidad sociocultural y lingüística y la importancia de su mantenimiento. Estos dispositivos constitucionales dan sustento a la actual Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, que garantiza a los pueblos indígenas, en los artículos 78 y 79, la oferta de educación escolar bilingüe e intercultural. A esta legislación se sumaron las metas establecidas por el Plan Nacional de Educación y la Resolución 3/99 del Consejo Nacional de Educación, que creó la categoría “escuela indígena”, estableciendo normas y procedimientos para su funcionamiento y definiendo calificaciones administrativas.

En 1991 se retira la incumbencia exclusiva del órgano indigenista de conducir procesos de educación escolar junto a las sociedades indígenas, atribuyendo al Ministerio de Educación la coordinación de las acciones y su ejecución a los estados y municipios, en coordinación con la Fundación Nacional del Indígena (Funai). Posteriormente, se crea el Comité de Educación Escolar Indígena en el Ministerio de Educación, asumiendo el principio del reconocimiento de la diversidad sociocultural y lingüística y de su mantención.

La transferencia de competencias desde la Fundación Nacional Indígena al Ministerio de Educación representó un cambio del órgano federal conductor en su ejecución: si antes las escuelas indígenas eran mantenidas por la FUNAI (o por secretarías provinciales y municipales de Educación, mediante convenios firmados con el órgano indigenista oficial), ahora corresponde a los estados asumir tal tarea.

La estatización de las escuelas indígenas y, en algunos casos, su municipalización ocurrió sin la creación de mecanismos que aseguraran acciones que promovieran la especificidad de estas escuelas. De este modo, la transferencia de atribuciones desde la FUNAI al MEC, y de éste hacia las secretarías provinciales de educación, creó una situación de acefalia en el proceso de gerencia global de atención educativa a los pueblos indígenas.

Una educación bilingüe adecuada a las peculiaridades culturales de los diferentes grupos es mejor atendida por profesores indígenas. Esto exige la elaboración de programas diferenciados de formación inicial y continuada de profesores indígenas. La formación que se contempla debe capacitar a los docentes para la elaboración de currículos y programas específicos para las escuelas indígenas; la enseñanza bilingüe, en lo que se refiere a la metodología y enseñanza de segundas lenguas y al establecimiento y uso de un sistema ortográfico de las lenguas maternas; investigaciones de carácter antropológico, tendiendo a la sistematización e incorporación de los conocimientos y saberes tradicionales de las sociedades indígenas y a la elaboración de materiales didáctico-pedagógicos, bilingües o no, para uso en las escuelas instaladas en sus comunidades.

La propuesta de una escuela indígena diferenciada representa una gran novedad en el sistema educativo del país y exige de las instituciones y órganos responsables la definición de nuevas dinámicas, concepciones y mecanismos, tanto para que estas escuelas sean de hecho incorporadas y beneficiadas por su inclusión en el sistema oficial cuanto respetadas en sus particularidades.

El Plan Nacional de Educación es uno de los instrumentos fundamentales para la consecución de este ideal, que sólo será alcanzado si es asegurada a los pueblos indígenas una escuela de calidad, respetuosa de sus especificidades culturales y que garantice su participación plena en los proyectos de futuro del país. Para ello se establecieron las siguientes prioridades:

- Universalizar y adoptar inmediatamente las Directrices para la Política Nacional de Educación Escolar Indígena, establecidas por el Ministerio de Educación.
- Universalizar, en 10 años, la oferta a las comunidades indígenas de programas educativos equivalentes a los cuatro primeros años de la enseñanza básica, respetando sus modos de vida, sus visiones de mundo y las situaciones sociolingüísticas específicas.
- Fortalecer y garantizar la consolidación, el perfeccionamiento y el reconocimiento de experiencias de construcción de una educación diferenciada y de calidad actualmente en curso en áreas indígenas.
- Crear, dentro de un año, la categoría oficial de “escuela indígena”, para que la especificidad del modelo de educación intercultural y bilingüe sea asegurada.

- Asegurar la autonomía de las escuelas indígenas, tanto en lo que se refiere al proyecto pedagógico como al uso de recursos financieros públicos para el mantenimiento del ambiente cotidiano escolar, garantizando la plena participación de cada comunidad indígena en las decisiones relativas al funcionamiento de la escuela.
- Establecer, dentro de un año, patrones mínimos más flexibles de infraestructura escolar para estos establecimientos, que garanticen la adaptación a las condiciones climáticas de la región y, siempre que sea posible, las técnicas de edificación propias del grupo, de acuerdo con el uso social y concepciones del espacio propias de cada comunidad indígena, además de condiciones sanitarias mínimas y de higiene.
- Establecer un programa nacional de colaboración entre el gobierno federal y los estados para, dentro de cinco años, equipar las escuelas indígenas con recursos didáctico-pedagógicos básicos, incluyendo bibliotecas, videotecas y otros materiales de apoyo.
- Adaptar los programas del Ministerio de Educación, como transporte escolar, libros didácticos, biblioteca, merienda y alimentación escolar y TV Escuela, contemplando la especificidad de la educación indígena, tanto en términos del contingente escolar como en sus propios objetivos y necesidades, tendiendo a no descontextualizar esas ayudas de la realidad rural indígena.
- Crear, tanto en el Ministerio de Educación como en las secretarías provinciales de Educación, programas de producción y publicación de materiales didácticos y pedagógicos específicos para los grupos indígenas, incluyendo libros, vídeos, diccionarios y otros, elaborados por profesores indígenas conjuntamente con sus alumnos y asesores.
- Profesionalización y reconocimiento público del magisterio indígena, con la creación de la categoría de profesores indígenas como carrera específica del magisterio, con concurso de pruebas y títulos adecuados a las particularidades lingüísticas y culturales de las sociedades indígenas.
- Promover la correcta y amplia información de la población brasileña en general sobre las sociedades y culturas indígenas, como medio para combatir el desconocimiento, la intolerancia, la discriminación y el prejuicio con relación a esas poblaciones.

Este último punto resulta clave en el entendimiento de lo que se podría denominar la “temática intercultural indígena”, pues establece de forma concluyente entre sus metas la necesidad de incorporar a los pueblos originarios a la sociedad brasileña, dentro del proceso de reconocimiento, desarrollo y respeto de estas culturas.

Este intento de formalización legal por parte del Estado es indispensable como paso pionero en educación, pero es insuficiente si no se incorpora a la sociedad civil en general en la reflexión. Ello, por que a nivel social no se acepta, se niega, discrimina, prejuzga y educa tendenciosamente sobre la base de una superioridad blanca, que sigue marcando la diferencia en los niveles de desarrollo económico, social, político y cultural.

Capítulo 3

Políticas y programas sectoriales para escuelas culturalmente pertinentes

POLÍTICAS CURRICULARES EN ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD CULTURAL

Lineamientos Generales del Currículo

La Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional consolida y amplía el deber del poder público con la educación en general, y en particular con la enseñanza fundamental. Así, en el artículo 22 se establece que la educación básica, de la cual la enseñanza básica es parte integrante, debe asegurar a todos *“la formación común indispensable para el ejercicio de la ciudadanía y suministrarles medios para progresar en el trabajo y en estudios posteriores”*, hecho que además le otorga a la educación fundamental un carácter de continuidad.

Para dar cuenta de este amplio objetivo, la Ley consolida la organización curricular de modo que permita una mayor flexibilidad en el trato de los componentes curriculares, reafirmando el principio de una base nacional común (Parámetros Curriculares Nacionales [PCN]), a ser complementada por una parte diversificada en cada sistema de enseñanza y escuela en la práctica.

Según la vigencia de la LDBEN, se instituyó la flexibilidad curricular y la libertad de métodos y de procedimientos de evaluación. Lo que, hasta entonces, sólo era admitido a título experimental, se transformó en norma general. A partir de ahí, las escuelas pueden organizarse con total autonomía para el desarrollo de un patrón de enseñanza renovada y flexible. Se declara en forma explícita que la única limitación es la propia capacidad de directores y profesores para que se valgan de esa amplia libertad (Bonamino y Martínez, 2002).

En primer lugar, las nuevas directrices consideran las temáticas de la identidad y de la diversidad. Se considera la base nacional común de acuerdo con las exigencias de la población a la que va a atender. Destaca la preparación básica para el trabajo, que tiene que estar presente en la educación básica, de modo que posibilite escuelas con vocaciones enteramente diferentes. Como ocurre en la práctica, hay escuelas con más vocación para el área biológica, otras para el lenguaje o para ciencias exactas y otras para las ciencias sociales. El currículo se organiza en tres grandes áreas de conocimiento, correspondiendo exactamente a aquellas tradicionales:

- el área de los lenguajes, sus códigos de apoyo y sus tecnologías;
- el área de las ciencias de la naturaleza y sus tecnologías;
- el área de las ciencias humanas y sociales y sus tecnologías.

Afirmar que el currículo será organizado por áreas del conocimiento no significa eliminar las disciplinas, sino que las coloca en permanente diálogo conforme a las afinidades entre ellas y los problemas de la realidad que se quiere que los alumnos comprendan.

En estas áreas no son descritos contenidos, sino competencias y calificaciones personales, intelectuales y sociales que se espera los alumnos adquieran durante la educación media. No se fija ninguna proporción de las áreas en los currículos, sólo se dice que las tres áreas deberán estar representadas, pero no se dice en qué proporción. Y, tampoco se menciona ninguna disciplina o contenido específico en cada área.

Este ciclo es de educación básica e incluye la preparación elemental para el trabajo, entendiéndola como todos los estudios de base necesarios para una futura formación profesional, sea ella de nivel técnico o superior (CEE, 1997). La ley, aunque bastante flexible, es rígida en tres puntos en lo que se refiere a la enseñanza media: mínimo de tres años, 2.400 horas, 800 horas por año y 200 días lectivos anuales.

Según estas disposiciones legales, la enseñanza básica tendrá una duración mínima de ocho años y la media tendrá una duración mínima de tres años. La legislación anterior preveía que la enseñanza media pudiera ser organizada en el régimen de matrícula por disciplina, con una duración mínima de dos años y máxima de cinco, para los cursos de tres años, y mínimo de tres y máximo de seis para los cursos de cuatro años. Con la nueva legislación, la duración mínima es de tres años y la máxima se queda a cargo de la propuesta pedagógica de la escuela. En razón de eso, las escuelas que vienen adoptando el régimen de matrícula por disciplina, si continuaran realizándolo, deben pasar a observar, a partir de 1998, el mínimo de tres años para el bachillerato.

La ley prevé también que “la carga horaria mínima anual será de 800 horas, distribuidas por un mínimo de 200 días de efectivo trabajo escolar, excluido el tiempo reservado a los exámenes finales, cuando hubiera” (Art. 24).

Con lo dispuesto en el artículo 34, la “jornada” de cuatro horas de trabajo en la enseñanza básica no corresponde exclusivamente a las actividades realizadas en el aula tradicional. Son aun actividades escolares aquellas realizadas en otros recintos, para trabajos teóricos y prácticos, lecturas, investigaciones y trabajos en grupo, concursos y competencias, conocimiento de la naturaleza y de las múltiples actividades humanas, desarrollo cultural, artístico, recreo y todo lo que es necesario para la plenitud de la acción formadora, incluidas en la propuesta pedagógica, con la frecuencia del alumno controlada y efectiva orientación de la escuela, por medio de personal habilitado y competente. Esas actividades, en su conjunto, integran los 200 días de efectivo trabajo escolar y las 800 horas, mínimos fijados por la ley.

En lo que se refiere a la organización curricular, la actual legislación es bastante flexible, evitando imponer la forma usual denominada bloques seriales anuales. El consejo recomienda que la implantación de la nueva organización sea hecha de manera progresiva, a partir de las inquietudes iniciales, y acompañada de un plan de implantación y de evaluación que permita corregir rumbos. La flexibilidad de organización de la escuela es una posibilidad prevista en ley y no una imposición de la misma. De cualquier forma, la organización de una escuela con base en grupos no seriales implica gran complejidad de control del curso realizado, aunque no sea descartada la posibilidad de su utilización.

Los currículos de la enseñanza básica y media poseen una base nacional común, fijada por el Consejo Nacional de Educación, que será complementada por una parte diversificada, de la responsabilidad de cada sistema de enseñanza y cada establecimiento escolar, exigida por las características regionales y locales de la sociedad, de la cultura, de la economía y de la clientela.

Según la ley, la escuela, cumpliendo su función social, debe desarrollar un proyecto de educación comprometido con el desarrollo de competencias que permitan intervenir en la realidad para transformarla.

La escuela puede incluir en su currículo otros temas, además de los transversales presentes en los PCN y referenciales nacionales, teniendo como referencia las condiciones reales de su comunidad. Ella puede elaborar un proyecto educativo de forma colectiva que contribuya al desarrollo de los alumnos en el ejercicio de la ciudadanía gracias a la flexibilidad de currículo garantizada por la LDB, artículo 26, mantenida la base nacional común.

La Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional prevé una flexibilidad curricular en relación con:

- a) La organización curricular como reflejo de la cultura local, sin perder de vista los objetivos y las finalidades de la educación nacional.

En el artículo 26 de la referida ley, el currículo debe ser organizado a partir de una matriz

que considere los conocimientos que componen una base nacional común –el estudio de la lengua portuguesa y de la matemática, el conocimiento del mundo físico y natural y de la realidad social y política, principalmente de Brasil, así como la enseñanza del arte, de educación física– y que considere también las peculiaridades regionales, abordándolas en la organización curricular, tales como la enseñanza de historia de Brasil con sus aportes en diversas etnias y culturas, y la inclusión, a criterio de la comunidad escolar, de contenidos relacionados con la realidad local.

b) Las peculiaridades de cada modalidad de enseñanza.

Conforme el artículo 28 de la LDBEN, la educación en las áreas rurales podrá tener sus contenidos, metodologías y calendario lectivo flexibilizados, según la realidad de la comunidad local. En el artículo 36 son previstas las especificidades curriculares para la enseñanza media y destaca el carácter motivador de la iniciativa de comunicación y de la promoción de la ciudadanía, así como la preparación para el trabajo como aspectos curriculares fundamentales en esta modalidad. Ya en el artículo 37, destinado a la educación de jóvenes y adultos, se prevé un currículo equivalente a la base nacional común.

c) La atención a las personas que tienen necesidades educativas especiales.

La legislación contempla la flexibilización del currículo, de forma de atender a los alumnos portadores de necesidades especiales, en virtud de limitaciones o aptitudes sobresalientes.

d) Las peculiaridades de los pueblos indígenas.

Prevé en sus disposiciones generales la promoción en los pueblos indígenas de una educación bilingüe, garantizando a los mismos la preservación de su cultura por medio de su lengua, así como el acceso a informaciones y conocimientos típicos de las comunidades urbanas.

Parámetros Curriculares Nacionales

Los Parámetros Curriculares Nacionales (PCN) constituyen un referencial de calidad para la educación de todo el país. Su principal antecedente se encuentra en la antigua Ley de Directrices y Bases de la Educación, de 1971, en vigor hasta la promulgación de la nueva directriz en 1996. En ella se propicia que el contenido mínimo debía proporcionar a los educandos la formación necesaria para el desarrollo de sus potencialidades y la preparación para el trabajo y el ejercicio de la ciudadanía. Esta base filosófica se mantiene en la nueva ley y se prioriza el reconocimiento de nuevas competencias profesionales que buscan una mayor equidad social que debiera reflejarse en la realidad fuera de la escuela. Estas competencias se ponen a prueba en el mercado laboral de acuerdo a su capacidad estructural para incorporar a ese nuevo contingente de acuerdo a criterios de calificación y equidad, en lugar de basarse en consideraciones subjetivas como los prejuicios de color, género o procedencia.

Su función es orientar y garantizar la coherencia de las inversiones en el sistema educativo, socializando discusiones, investigaciones y recomendaciones, subsidiando la participación de técnicos y profesores brasileños, principalmente de aquellos que se encuentran más aislados, con menor contacto con la producción pedagógica actual.

Por su naturaleza abierta, los PCN configuran una propuesta flexible, a ser concretizada en las decisiones regionales y locales sobre currículos y sobre programas de transformación de la realidad educativa emprendidos por las autoridades gubernamentales, por las escuelas y por los profesores. No configuran, por lo tanto, un modelo curricular homogéneo e impositivo, que se sobrepondría a la calificación político-ejecutiva de los estados y municipios, a la diversidad sociocultural de las diferentes regiones del país o a la autonomía de profesores y equipos pedagógicos.

De acuerdo a las competencias que deben adquirir los alumnos en la educación fundamental respecto a la pertinencia cultural, los PCN establecen que los estudiantes deben ser capaces de:

- Conocer las características fundamentales de Brasil en las dimensiones sociales, materiales y culturales, como medio para construir progresivamente la noción de identidad nacional y personal y el sentimiento de pertenencia al país.
- Conocer y valorar la pluralidad del patrimonio sociocultural brasileño, así como aspectos socioculturales de otros pueblos y naciones, posicionándose contra cualquier discriminación basada en diferencias culturales, de clase social, de creencias, de sexo, de etnia u otras características individuales y sociales.

La escuela, al considerar la diversidad, tiene como valor máximo el respeto a las diferencias. Las diferencias no son obstáculos para el cumplimiento de la acción educativa; por el contrario, pueden y deben ser un factor de enriquecimiento.

La creación de los PCN se planteó como un proyecto político en respuesta a la determinación educativa tradicional. En una naciente nación democrática, *“al contrario de lo que ocurre en los regímenes autoritarios, el proceso educacional no puede ser instrumento para la imposición, por parte del gobierno, de un proyecto de sociedad o nación. Tal proyecto debe resultar del propio proceso democrático, en sus dimensiones más amplias, envolviendo la contraposición de diferentes intereses y la negociación política necesaria para encontrar soluciones a los conflictos sociales”* (MEC, 1997a: 27).

El estudio preliminar de los PCN reconoce en la sociedad brasileña *“una profunda estratificación y una injusta distribución de renta que ha funcionado como una traba para que una parte considerable de la población pueda hacer valer sus derechos e intereses fundamentales”*. Es el gobierno el encargado, entonces, de asegurar que el proceso democrático se desarrolle de modo que esas trabas vayan disminuyendo. Al invertir en la escuela, el Estado tiene que preparar y orientar a los niños y jóvenes para el proceso democrático, favoreciendo el acceso a la educación de calidad para todos y fomentando las posibilidades de participación social.

La inclusión de estos principios constituye el reconocimiento de la identidad diversa de la sociedad brasileña, circunstancia necesaria para aspirar, mediante la educación, a una sociedad más democrática, equitativa y armónica. Desde esta perspectiva, *“el ejercicio de la ciudadanía exige el acceso de todos a la totalidad de los recursos culturales relevantes para la intervención y participación responsable en la vida social”*.

La nueva propuesta curricular de los PCN responde, finalmente, a la *“relevancia de las discusiones sobre la dignidad del ser humano, la igualdad de derechos, el rechazo categórico de formas de discriminación, la importancia de la solidaridad y del respeto”*. El papel de la educación es *“proporcionar a los alumnos las capacidades de vivenciar las diferentes formas de inserción sociopolítica y cultural, y el de la escuela, de asumirse como un espacio social de construcción de los significados éticos necesarios y constitutivos de toda y cualquier acción de ciudadanía”*.

Inclusión de ejes transversales en el currículo y diversidad cultural

Con estas bases, la escuela incorpora la enseñanza transversal de valores, conceptos y actitudes que sobrepasan los contenidos tradicionales de la enseñanza, como historia, matemática o lengua portuguesa. Dos ejes abordan la diversidad cultural. El primero de ellos es directamente el eje del *pluralismo cultural*:

Los principios sobre los cuales se han establecido los distintos conocimientos y saberes transversales incluidos en el currículo en atención al pluralismo cultural en las escuelas responden, en el caso de Brasil, a la estrecha interrelación de los vectores de la identidad cultural (pertinencia) y de la cultura de paz (convivencia democrática). Es esta relación la que se reconoce, mediante los PCN, como el mecanismo más efectivo para recrear las bases de una sociedad heterogénea y plural. Estos principios pueden ser agrupados de la siguiente forma:

- Conocimiento de los diversos orígenes continentales de las diferentes poblaciones de Brasil.

- Análisis de las influencias históricas del mercado de trabajo en la movilidad de los diferentes grupos humanos que forman la sociedad brasileña, y el levantamiento de estudios estadísticos de todos los grupos demográficos.
- Análisis y valorización de la contribución de las diversas herencias etnoculturales, como mecanismos de resistencia ante las políticas explícitas de homogeneización de la población implementadas en el pasado.
- Valorización del punto de vista de los grupos sociales para la comprensión de los procesos culturales involucrados en la formación de la población brasileña.

De esta manera, *“en una propuesta curricular tendiente a la ciudadanía, el tema del pluralismo cultural gana especial significado al proporcionar elementos para que los niños establezcan relaciones en la democracia, la consolidación del pleno cumplimiento de derechos, la coexistencia de diferentes grupos y comunidades étnicas y culturales, y su propia vida, cotidianamente”* (MEC, 1997b: 160). Así definida, la escuela es considerada espacio de diálogo, lugar donde se aprende a convivir, vivenciando la propia cultura y respetando las diferentes formas de expresión cultural.

Los PCN se orientan con fuerza en torno a la igualdad de derechos más que al rescate y valorización de las diferencias. *“Es errado, conceptual y éticamente, sustentar argumentos de orden racial/étnico para justificar desigualdades socioeconómicas, dominación, abuso y explotación de ciertos grupos humanos. Históricamente, en Brasil se intentó justificar, por esa vía, injusticias cometidas contra pueblos indígenas, contra africanos y sus descendientes, desde la barbarie de la esclavitud a las formas contemporáneas de discriminación y exclusión de estos y de otros grupos étnicos y culturales, en diferentes grados y formas. La escuela debe posicionarse críticamente con relación a estos hechos, mediante informaciones correctas, cooperando en el esfuerzo histórico de la superación del racismo y de la discriminación”* (MEC, 1997: 133).

Un segundo eje transversal lo constituye la incorporación del *medio ambiente*, considerando la importancia de vincular las relaciones socioeconómicas y ambientales en la toma de decisiones adecuadas para el crecimiento cultural y la calidad de vida. Se destaca la estrecha relación de los grupos étnicos y rurales con el medio ambiente, cuestión indispensable de considerar a la hora de desarrollar contenidos culturalmente pertinentes.

Respecto a la *convivencia*, los PCN establecen que los alumnos deben ser capaces de:

- Comprender la ciudadanía como participación social y política, así como ejercicio de derechos y deberes políticos, civiles y sociales, adoptando, el día a día, actitudes de solidaridad, cooperación y repudio a las injusticias, respetando el otro y exigiendo para sí el mismo respeto.
- Posicionarse de manera crítica, responsable y constructiva en las diferentes situaciones sociales, utilizando el diálogo como forma de mediar en conflictos y de tomar decisiones colectivas.

Para la construcción de ambientes escolares favorables a la convivencia democrática, el currículo desarrolla al menos, los siguientes ejes temáticos:

- La incorporación de una perspectiva *ética* orienta a la escuela a realizar un trabajo que posibilite el desarrollo de la autonomía moral. Con este fin se propone la formación sobre los siguientes contenidos valóricos: respeto mutuo, justicia, diálogo y solidaridad, valores que se refieren directamente al principio jurídico de la dignidad del ser humano.
- La educación para la *salud* se dirige a la valoración de la salud pública y personal, para discernir y participar de decisiones informadas y responsables. El ejercicio de la ciudadanía comprende la motivación y capacitación para el autocuidado, así como la comprensión de la salud como derecho y responsabilidad personal y social. No son pocas las políticas públicas que se implementan en conjunto con el Ministerio de Salud para corre-

gir las serias carencias de la población más vulnerable en estos aspectos, como son las mujeres, la población afrodescendiente e indígena. Estos programas intersectoriales promueven mayor conciencia sobre la creación de hábitos personales, los que se proyectan a los hijos.

- En esta misma perspectiva se incluye el programa de *orientación sexual* que busca proporcionar a los jóvenes la posibilidad de ejercicio de una sexualidad libre y responsable. Tres ejes fundamentales se proponen para guiar la intervención del profesor: el conocimiento y cuidado del cuerpo, las relaciones de género y la prevención de enfermedades de transmisión sexual.

Esta comprensión global de la realidad educativa brasileña busca asegurar una enseñanza de calidad y la adopción de una pedagogía interétnica, interracial y no sexista en el sistema educativo.

Programas curriculares para una educación culturalmente pertinente

Los procesos de diferenciación en la construcción de una identidad personal y los procesos de socialización que conducen a patrones de identidad colectiva constituyen dos fases de un mismo proceso.

Desde la perspectiva de los Parámetros Curriculares Nacionales, la educación escolar considera la diversidad de los alumnos como un elemento esencial a ser tratado para la mejora de la calidad de la enseñanza y los aprendizajes. Atender necesidades singulares de determinados alumnos es estar atento a la diversidad; es atribución del profesor considerar la especificidad del individuo, analizar sus posibilidades de aprendizaje y evaluar la eficacia de las medidas adoptadas. La atención a la diversidad se concretiza con medidas que toman en cuenta no sólo las capacidades intelectuales y los conocimientos que el alumno dispone, sino también sus intereses y motivaciones para la vida.

El aprendizaje de la lengua portuguesa se dirige a un conocimiento y dominio del lenguaje que les posibilite resolver problemas de la vida cotidiana, tener acceso a los bienes culturales disponibles para todos y alcanzar una plena participación en el mundo letrado al cual se han integrado. Para lograr esto, la enseñanza del portugués se organiza de modo que los alumnos sean capaces de conocer y respetar las diferentes variedades lingüísticas del portugués hablado, así como sus significados y aplicaciones.

La enseñanza de la historia se considera también una herramienta óptima para el fortalecimiento de la identidad cultural. La comprensión y estudio del pasado y los distintos procesos asociados a la formación del pueblo brasileño contribuyen a crear una mayor conciencia del valor de las diferencias y su aporte significativo a la construcción de la identidad nacional. Desde esta perspectiva, los contenidos deben tender a desarrollar las capacidades del alumno para que sea capaz de valorar el patrimonio sociocultural y respetar la diversidad, reconociéndola como un derecho de los pueblos e individuos y como un elemento de fortalecimiento de la democracia. Además, se aspira a formar personas capaces de cuestionar su realidad, identificando algunos de sus problemas y buscando posibles soluciones, reconociendo formas de actuación política institucionales y como parte de organizaciones colectivas de la sociedad civil.

Referencial Curricular Nacional para la Escuela Indígena

Dando secuencia a las formulaciones curriculares y atendiendo a los preceptos de la diferencia y especificidad, el MEC publicó en 1998 el Referencial Curricular Nacional para la Escuela Indígena (RCNEI), que compone el conjunto de los Parámetros Curriculares Nacionales. Su objetivo principal es ofrecer asesorías y subvención en la elaboración de programas de educación que mejor atiendan los anhelos e intereses de las comunidades indígenas.

Estos parámetros curriculares se concretizan a partir de la indicación de seis temas transversales (autosustentación; ética indígena; pluralidad cultural; derechos, luchas y movimientos; tierra y preservación de la biodiversidad, y educación preventiva para la salud) y del trabajo con seis áreas

de estudios (lenguas, matemática, geografía, historia, ciencias, arte y educación física). La propuesta de esta parte del documento es una integración entre conocimientos universales seleccionados y los etnoconocimientos de cada pueblo indígena.

Directrices Curriculares Nacionales para la enseñanza de historia y cultura afrobrasileña y africana

Con la obligatoriedad de la enseñanza sobre historia y cultura afrobrasileña (Art. 26 de la LDBEN) se incluye el estudio de la historia de África y de los africanos, la lucha de los negros en Brasil, la cultura negra brasileña y el negro en la formación de la sociedad nacional, rescatando la contribución del pueblo negro en las áreas social, económica y política pertinentes a la historia de Brasil. Los contenidos referentes a la historia y cultura afrobrasileña serán desarrollados en todo el currículo escolar, en especial en las áreas de educación artística y de literatura e historia brasileñas.

Se determina que la enseñanza de historia y cultura afrobrasileña y africana incluirá la articulación entre pasado, presente y futuro en el ámbito de experiencias, construcciones y pensamientos producidos en diferentes circunstancias y realidades del pueblo negro. Esta área curricular es un medio privilegiado para la educación de las relaciones étnico-raciales y tiene por objetivos: el reconocimiento y valorización de la identidad, historia y cultura de los afrobrasileños; la garantía de sus derechos ciudadanos y el reconocimiento e igual valorización de las raíces africanas a la par de las indígenas, europeas o asiáticas.

La enseñanza de historia afrobrasileña comprende, entre otros contenidos, las iniciativas y organizaciones negras, incluyendo la historia de los *quilombos* que han contribuido al desarrollo de las comunidades, barrios, localidades, municipios y regiones (asociaciones negras recreativas, culturales, educativas, artísticas, de asistencia, de búsqueda, hermandades religiosas, grupos del Movimiento Negro). Los acontecimientos y realizaciones propias de cada región y localidad son destacados como necesarios en la adopción de esta perspectiva.

Programa TV Escuela

Como una forma de adecuar la educación al desarrollo de las nuevas tecnologías, se ha desarrollado este proyecto de transmisión continua de programas educativos, diseñados como complemento del currículo escolar. De este modo se cumple con dos objetivos fundamentales: por un lado, la integración y cohesión social, y por otro, el refuerzo de la identidad mediante la difusión y creación de conciencia del valor de las diferencias.

TV Escuela es un canal de televisión, vía satélite, destinado exclusivamente a la educación, lanzado nacionalmente el 4 de marzo de 1996. Sus principales objetivos son el perfeccionamiento y fortalecimiento de los profesores de la red pública de enseñanza básica y media, y el enriquecimiento del proceso de enseñanza-aprendizaje. El programa se inició en escuelas públicas con más de 100 alumnos, con el envío del siguiente equipamiento: televisor, videocasete, antena parabólica, receptor de satélite y un conjunto 10 cintas de vídeo VHS, para iniciar las grabaciones.

Propuestas y programas relativos a la convivencia cultural en la escuela

La violencia en las escuelas es un fenómeno real que en la actualidad ha ingresado en la agenda política de la nación. Se trata de una problemática multicausal y compleja que demanda aún análisis y estudios más profundos. La miseria, el desempleo, las desigualdades sociales, la falta de oportunidades para los jóvenes y la presencia insuficiente o inadecuada del Estado hacen aumentar y recrudecer las manifestaciones de violencia en el país. Sin embargo, no se trata de un fenómeno circunscrito a factores estructurales de orden socioeconómico. De ahí que la violencia deba ser entendida en el ámbito cultural y psicosocial de los individuos, de los grupos y de la sociedad. Las rivalidades étnicas, los conflictos religiosos, la discriminación racial, el prejuicio, la miseria, la intolerancia y la violación a los derechos humanos, de una forma general, son formas de violencia que impiden la construcción de un ambiente escolar intercultural.

Desde esta perspectiva, la importancia dada por los Parámetros Curriculares Nacionales para una educación integral demuestra el compromiso del sistema educativo por garantizar el acceso a los aprendizajes sociales, como son: el ejercicio ciudadano, la participación democrática, el desarrollo del juicio autónomo y responsable, y la plena adhesión a valores.

Se concibe la educación escolar como una práctica que tiene la posibilidad de crear condiciones para que todos los alumnos desarrollen sus capacidades y aprendan los contenidos necesarios para construir instrumentos de comprensión de la realidad y de participación en relaciones sociales, políticas y culturales diversificadas y cada vez más amplias, condiciones fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía en la construcción de una sociedad democrática y no excluyente.

La educación escolar favorece que los alumnos aprendan a asumir la palabra enunciada y a convivir en grupo de manera solidaria y cooperativa. Desde los Parámetros Curriculares Nacionales, la lengua portuguesa también es entendida como una herramienta que favorece la convivencia, en la medida que los alumnos son capaces de valerse del lenguaje para mejorar la calidad de sus relaciones personales. Además, con la reflexión de los usos del lenguaje se promueve la comprensión de los valores culturalmente transmitidos y de los prejuicios de clase, credo, género o etnia. Aprender a dialogar, a oír al otro y ayudarlo, a pedir ayuda, aprovechar críticas, explicar un punto de vista, coordinar acciones para obtener éxito en una tarea conjunta, entre otras, son tareas y oportunidades que posibilita el área de lenguaje y comunicación.

Respecto a la enseñanza de la historia, ésta desempeña un papel más relevante en la formación de la ciudadanía, envolviendo la reflexión sobre la actuación del individuo en sus relaciones con el grupo de convivencia, sus afectividades y su participación en el colectivo. La historia es comprendida en los PCN como un área que permite conocer y respetar los modos de vida de los diferentes grupos sociales, en diversos tiempos y espacios, sus manifestaciones culturales, económicas, políticas y sociales, reconociendo semejanzas y diferencias entre ellos.

Directrices Curriculares Nacionales para la educación de las relaciones étnico-raciales

La enseñanza de historia y cultura afrobrasileña y africana está orientada a comprender e interpretar diferentes formas de expresión y de organización de raciocinios y pensamientos heredados de la cultura africana. Se promueven oportunidades de diálogo en que se conozcan y pongan en comunicación diferentes sistemas simbólicos y estructuras conceptuales, promoviendo formas de convivencia respetuosa, además de la construcción del proyecto de sociedad en que todos se sientan llamados a defender su especificidad étnico-racial y a recoger garantías para que todos lo hagan. Se promueve que los estudiantes, profesores y demás integrantes de la comunidad, valoren las diferentes culturas, respetando los valores, visiones de mundo, raciocinios y pensamientos de cada una.

Se fijan determinadas fechas significativas para cada región y localidad:

- El 13 de mayo, Día Nacional de Denuncia contra el Racismo, será tratado como el día de denuncia de las repercusiones de las políticas de eliminación física y simbólica de la población afrobrasileña después de la abolición de la esclavitud, y de divulgación de los significados de la ley para los negros.
- En el 20 de noviembre será celebrado el Día Nacional de la Conciencia Negra, entendiéndose por conciencia negra el refuerzo y construcción consciente de una identidad cultural propia.
- El 21 de marzo será conmemorado el Día Internacional de Lucha por la Eliminación de la Discriminación Racial.

Programa Abriendo Espacios

Lanzado el año 2000 por acción directa de la UNESCO, el programa se propone una estrategia de apertura de las escuelas públicas los fines de semana con actividades de deporte, arte, cultura y ocio, en una perspectiva de difusión de una cultura de no violencia y promoción de la ciudadanía de

adolescentes, jóvenes y de la comunidad escolar. Es un programa tendiente al aprovechamiento de las habilidades y experiencia acumulada por la institución en sus áreas de actuación.

Tiene como foco de atención el combate a la exclusión social, el incentivo a la participación cultural, la concienciación sobre la prevención del sida y enfermedades de transmisión sexual, el cuidado del medio ambiente, contribuyendo a la disminución de la violencia y de la vulnerabilidad socioeconómica, así como a la promoción de una cultura de paz y desarrollo social.

Orientado hacia la juventud, la escuela y la comunidad, se promueve un desarrollo local más armónico y dirigido a las necesidades que el propio grupo se determina, apropiándose de espacios inutilizados en horas ajenas al calendario educativo, pero de gran simbolismo y respetabilidad. Se privilegia a jóvenes en situaciones de vulnerabilidad social. Son acciones tendientes a transformar las relaciones joven-escuela, joven-joven y joven-comunidad, manteniéndolos en actividades los fines de semana y ofreciéndoles nuevas oportunidades de inclusión sociocultural. Además de integrar a jóvenes y sus comunidades, la oferta de actividades deportivas, artísticas y culturales ayuda a una mayor socialización y contribuye a la reconstrucción de una concepción de ciudadanía participativa y socialmente comprometida.

Programa Escuelas Innovadoras

El programa da visibilidad a una serie de iniciativas que están siendo desarrolladas en escuelas públicas y que han contribuido a la prevención y el enfrentamiento de violencias con repercusiones directas en la calidad de la educación. Se realizó un diagnóstico preliminar en las regiones metropolitanas de Maceió, Manaus, Salvador, Fortaleza, Vitória, Goiânia, Cuiabá, Belén, Recife, Río de Janeiro, Porto Alegre, Florianópolis, São Paulo y Distrito Federal, entre 146 instituciones de enseñanza previamente seleccionadas. Dicho estudio contó con el apoyo de los directores de escuela, alumnos, profesores, coordinadores de proyectos y la comunidad.

El estudio presenta las prácticas, soluciones y respuestas encontradas por las escuelas innovadoras como contrapunto a la historia de fracaso y descrédito en la construcción de una cultura para la paz. Las iniciativas son consideradas innovadoras porque propician procesos creativos de articulación y transformación del clima escolar y promueven una mayor integración de los diferentes sectores de la escuela, fortaleciendo lazos y mecanismos de participación democrática.

El programa destaca como resultados significativos el aumento de la asistencia a clases, la mejoría en las notas y en el ingreso escolar, el mayor interés por el estudio y la investigación, la reducción de la deserción, además del desarrollo de responsabilidades con relación al espacio escolar. En esas escuelas es posible comprobar la reducción de los casos de indisciplina, agresiones, amenazas, intimidaciones, además del aumento de una mayor motivación por parte de los estudiantes y profesores.

Programa Nacional Paz en las Escuelas

Es un proyecto multisectorial, cuyo principal objetivo es contribuir a la reducción de la violencia entre niños, adolescentes y jóvenes en las escuelas del país, poniendo especial énfasis en la capacitación de profesores. Comunidad y escuela juntas pueden disminuir el problema de la violencia en las escuelas y permitir que los niños y adolescentes construyan su ciudadanía con dignidad y establezcan una cultura de paz activa, donde ellos puedan colocar con responsabilidad sus deseos y necesidades.

Entre las propuestas y medidas tendientes a la reducción de la violencia en las escuelas se destacan: la formación de comités por la paz en las escuelas, vinculados a las comunidades locales, y la socialización de experiencias de combate a la violencia y la valorización de los espacios de ocio para una mayor integración entre la escuela y comunidad.

El programa define una forma de actuación guiada por la participación de amplios segmentos de la sociedad y del sector gubernamental. En el proceso de construcción permanente y colectiva del programa se resalta la intención de incorporación de las contribuciones del conocimiento académico y de la experiencia acumulada por algunas instituciones. Se pretende contribuir a través de la

producción académica, investigaciones realizadas por centros de estudio y universidades y trabajos elaborados por organismos internacionales, a la comprensión global del problema, el direccionamiento de las actividades y la identificación de soluciones.

Proyecto Escuela que Protege

La Escuela que Protege, proyecto implementado en octubre de 2004 como plan piloto de acción, tiene por objetivo quebrar el ciclo de la violencia, mediante la atención a los niños y adolescentes víctimas de ésta. Con el apoyo de la Escuela de Padres se ofrece apoyo *psico-socio-pedagógico* a las familias, buscando quebrar el ciclo de la violencia en su cotidiano. La capacitación de educadores, busca despertar su atención, percepción y responsabilidad en el encaminamiento de los casos de víctimas de violencia.

El proyecto será implementado inicialmente en tres capitales brasileñas –Recife (PE), Fortaleza (CE) y Belén (PA)– para crear centros de prevención y acogida a los niños, adolescentes y sus familias en situación de violencia, mediante apoyo y atención especializada.

Programas sobre educación indígena

Proyecto Multilateral Valoración e Intercambio Cultural en Poblaciones Indígenas y Rurales

Este proyecto (1997), define un marco conceptual sustentado en la etnoeducación como expresión del sistema cultural propio de los pueblos. Se requieren, a este efecto, estudios de la cultura infantil con una visión interdisciplinaria e intercultural, dando cuenta de los contextos socioculturales donde se generan estos procesos de transmisión, formación y recreación cultural.

En todos los países latinoamericanos donde funciona este proyecto, el MEC recibió una dotación de la Organización de Estados Americanos para organizar un sistema de informaciones sobre educación indígena.

Para cumplir con los principios y los objetivos establecidos en este programa, y poner en práctica una política nacional de educación escolar indígena, el MEC desarrolló acciones y programas caracterizados por la descentralización, por el respeto al proceso de luchas y conquistas de los pueblos indígenas y por el estímulo a las demandas que contemplen la educación intercultural y bilingüe. Han sido apoyados los proyectos provenientes de reivindicaciones de las comunidades indígenas y las propuestas, gubernamentales o no, que reflejen las necesidades y realidades indígenas. Se establecieron criterios de análisis para aprobación y financiación, así como para acompañamiento y evaluación de proyectos que tiendan a:

- Estimular la producción y publicación de material didáctico.
- Divulgar para la sociedad nacional, de forma seria y con criterio, la existencia de la diversidad étnica, lingüística y cultural en el país.

Producción y publicación de material didáctico

El MEC apoyó la producción de cartillas y libros para las escuelas indígenas del país, producidos por los profesores indígenas y sus asesores. Se entiende que una formación de calidad debe estar asociada a la producción y a la publicación de material didáctico que refleje la visión de mundo de cada pueblo indígena implicado en el proceso. En la construcción de estos materiales, los profesores estarán expresando y registrando las diferentes formas de lenguaje, partiendo de sus conocimientos étnicos y contando con la participación de especialistas con experiencia en esta actividad.

El Programa de Apoyo a la Producción de Material Didáctico se realiza con la publicación de los materiales didáctico-pedagógicos producidos por los profesores indígenas, durante los cursos de formación, también apoyados por el MEC. El material puede ser bilingüe o no; lo importante es que tenga un buen uso en aula.

Divulgación de la temática indígena

El objetivo central de este proyecto es divulgar en las escuelas no indígenas informaciones sobre la diversidad sociocultural y lingüística de las sociedades indígenas.

Se entiende que la divulgación de la temática indígena para la sociedad nacional objetiva el combate a la discriminación y al prejuicio, aún vigentes con relación a las sociedades indígenas. Por ello, este proyecto tiene por meta valorar la diversidad sociocultural del país. La temática indígena se entiende que debe ser abordada de forma que abra camino para la reflexión sobre la riqueza que la diversidad étnica propicia, explorando la diferencia y aprovechando la posibilidad de cambio y aprendizaje recíproco entre los diversos segmentos que componen el país.

Cooperación técnica

Desde que asumió la coordinación de las acciones de oferta de programas educativos a las comunidades indígenas, el MEC ha buscado apoyar las acciones desarrolladas por las diferentes secretarías de educación del país. Para eso se han organizado seminarios y encuentros entre técnicos gubernamentales, especialistas y representantes de organizaciones no gubernamentales. Se ha participado, además, en reuniones técnicas en los estados y designado asesores que puedan colaborar con el trabajo desarrollado por las secretarías de educación.

La formulación de principios y orientaciones que puedan guiar el trabajo ejecutado por las secretarías de educación, así como la elaboración de una política nacional para el sector es también una prioridad asumida por el MEC en su trabajo de articulación técnica con los estados y municipios.

Creación de un banco de datos sobre escuelas indígenas

Tanto para el análisis como para la evaluación de calidad surgió la necesidad de tener datos sistematizados y organizados sobre los proyectos de educación indígena y escuelas indígenas en el país. En 1996, en asociación con el Proyecto Nordeste, se inició un trabajo de elaboración de un banco de datos cuantitativos. En 1998, este banco de datos fue ampliado de modo de reunir información cualitativa y cuantitativa sobre la realidad educativa indígena en el país y en otros países de América Latina. Con apoyo de la Organización de los Estados Americanos, el MEC está ampliando y actualizando permanentemente esta base.

POLÍTICAS DE FORMACIÓN DOCENTE PARA UNA EDUCACIÓN CULTURALMENTE PERTINENTE

Lineamientos generales para la formación docente en atención a la diversidad cultural

La diversidad cultural contempla no sólo una definición de contenidos más o menos pertinentes, sino sobre todo necesita contar con un cuerpo docente capaz de responder a las exigencias de una educación con grandes desafíos. En esta perspectiva, los profesores están llamados a asumirse como protagonistas de los cambios sociales que se producen tanto dentro como fuera del ambiente escolar, reconocimiento que da sentido al estrechamiento de la interrelación entre los docentes y la comunidad.

Esto no es posible si no va acompañado también de una mejora de las condiciones de funcionamiento de las escuelas y el perfeccionamiento de la gestión escolar, elementos que contribuyen a crear una visión más positiva de la labor docente y mejorar la confianza en la escuela.

El reconocimiento del papel central del profesor se valoriza en el artículo 13 de la LDBEN, que define dentro de sus atribuciones la de participar en la elaboración de la propuesta pedagógica de la escuela; velar por el aprendizaje de los alumnos; establecer estrategias de recuperación para los alumnos de menor ingreso; participar íntegramente de los períodos dedicados a la planificación, a la evaluación y al desarrollo y colaborar con las actividades de articulación de la escuela con las familias y la comunidad.

Se pone especial énfasis en la participación del profesor en el trabajo colectivo de la escuela, lo cual se concretiza en la elaboración e implementación del proyecto pedagógico, que debe orientar el plan de trabajo de cada docente. Otra dimensión fundamental de la actuación del profesor es el espacio de integración de la escuela con las familias y con la comunidad en general.

Las directrices curriculares de la LDBEN dan mayor énfasis a una formación basada en competencias que en el aprendizaje de disciplinas, abriendo amplias posibilidades de organización interdisciplinaria y definición de contenidos transversales que no corresponden a disciplinas tradicionales de realización de proyectos educativos. Los contenidos de enseñanza dejan de tener importancia en sí mismos y son entendidos como medios para producir aprendizajes y transmitir competencias en los alumnos.

Se espera que el profesor domine un conjunto mínimo de conocimientos sobre desarrollo personal y aprendizajes. Ese dominio debe estar en el nivel de aplicación de los principios de aprendizaje en el contexto del aula, comprender las dificultades de los alumnos y trabajar a partir de ellas, contextualizar la enseñanza de acuerdo con las representaciones y conocimientos espontáneos de los alumnos, favoreciendo un aprendizaje culturalmente pertinente.

Para concretizar estos objetivos se establecen las Directrices Curriculares Nacionales para la Formación de Profesores de la Educación Básica en el año 2002. Entre las principales formas de orientación inherentes a la formación para la actividad docente se establece una enseñanza que tienda al aprendizaje integral del alumno, pero sobre todo que permita la acogida y el trato de la diversidad cultural, promoviendo el ejercicio de actividades de enriquecimiento cultural y el constante perfeccionamiento de la actividad docente para ofertar una educación de calidad (Art. 2). Específicamente, se entiende el aprendizaje como un proceso de construcción de conocimientos, habilidades y valores en interacción con la realidad y con los demás individuos, enriquecido por las propias capacidades personales de los docentes (Art. 3).

Para el desarrollo de competencias destacan los contenidos sobre cultura general y profesional, conocimientos sobre niños, adolescentes, jóvenes y adultos, ahí incluidas las especificidades de los alumnos con necesidades educativas especiales y las de las comunidades indígenas y conocimientos sobre dimensión cultural, social, política y económica de la educación (Art. 6).

En esta constante innovación de nuevos contenidos y prácticas para la formación de docentes, se fijan en el año 2004 las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación de las Relaciones Étnico-Raciales (CNE, 2004), que tienen como objetivo la educación de ciudadanos activos capaces de, por medio de relaciones étnico-sociales positivas, construir una nación democrática (Art. 3).

Formación docente en interculturalidad

La competencia docente requiere interactuar con conocimientos y valores en atención a la diversidad cultural y étnica brasileña, de las necesidades especiales de aprendizaje, de las diferencias entre hombres y mujeres, de modo de ser capaz no sólo de acoger las diferencias, sino también de utilizarlas para enriquecer las situaciones de enseñanza y aprendizaje en el aula.

Con la creación de las Directrices Curriculares Nacionales para la Enseñanza de la Historia y Cultura Afrobrasileña y Africana (CNE, 2004) se reconoce en estas temáticas un medio privilegiado para la educación de las relaciones étnico-raciales, cuyo objetivo es el reconocimiento y valorización de la identidad histórica y cultural de los afrobrasileños, garantía constitucional tanto de sus derechos ciudadanos como del reconocimiento y valorización de las raíces africanas de la nación brasileña al lado de las indígenas, europeas y asiáticas (Art. 3).

Para ello se promueve la articulación de los distintos sistemas de enseñanza, establecimientos de enseñanza superior, centros de investigación, núcleos de estudios afrobrasileños, escuelas, comunidad y movimientos sociales, tendiendo a la formación de profesores para la diversidad étnico-racial.

El Referencial Curricular Nacional para la Educación Indígena (MEC, 1998) reconoce también la prioridad de la profesionalización de los profesores indígenas y de los técnicos de las secretarías

provinciales de Educación, responsables por la implementación y regularización de programas educativos junto a las comunidades indígenas.

La formación de docentes para escuelas indígenas comprende el desarrollo de los siguientes criterios de aprendizaje:

- Conocimientos psicosociales y culturales sobre los alumnos, sean ellos niños, jóvenes o adultos de ambos sexos.
- Conocimientos sobre la dimensión cultural, social y política de la educación escolar indígena y de la educación en general en las diversas sociedades humanas.
- Conocimientos culturales relativos a los saberes sobre la naturaleza y la sociedad.
- Conocimientos pedagógicos sobre los procesos de producción y socialización de los saberes y de los valores entre las generaciones.
- Perfeccionamiento lingüístico permanente en educación bilingüe intercultural y en lengua portuguesa.

Formación docente para la convivencia

La formación en competencias intenta integrar las diferentes áreas de las ciencias humanas y sociales, con el objetivo de comprender y aplicar conocimientos sobre la realidad nacional brasileña, su diversidad y complejidad social, cultural y étnica. La inclusión de la temática de la diversidad cultural ayuda a desarrollar la capacidad de ser activo en la construcción de un clima acogedor de las diferencias y aprovechar la diversidad como recurso de enriquecimiento de las situaciones de aprendizaje de sus alumnos.

Las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación de las Relaciones Étnico-Raciales tienen por objetivo la divulgación y producción de conocimientos, así como de actitudes, posturas y valores que eduquen ciudadanos cuanto a su pertenencia étnico-racial –descendientes de africanos, pueblos indígenas, descendientes de europeos, de asiáticos– capaces de interactuar y de negociar objetivos comunes que garanticen a todos el respeto igualitario de sus derechos y valoración de su identidad, y así participen de la consolidación de la democracia brasileña (Art. 3).

En los cursos de formación de profesores y demás profesionales de la educación se introduce el análisis de las relaciones sociales y raciales en Brasil; de conceptos y de sus bases teóricas, tales como racismo, discriminaciones, intolerancia, prejuicio, estereotipo, raza, etnia, cultura, clase social, diversidad, diferencia, multiculturalismo; de prácticas pedagógicas, de materiales y de textos didácticos, en la perspectiva de la reeducación de las relaciones étnico-raciales y de la enseñanza y aprendizaje de la historia y cultura de los afrobrasileños y de los africanos.

Además, se incluye la discusión de lo racial como parte integrante de la matriz curricular, tanto de los cursos de licenciatura para educación infantil, los años iniciales y finales de la educación básica o fundamental, educación media, educación de jóvenes y adultos, como de procesos de formación continuada de profesores y de docentes en la enseñanza superior.

Finalmente, como una forma de democratizar el acceso al conocimiento, se ha implementado la promoción de políticas de divulgación, por los sistemas de enseñanza y sostenedores, con el apoyo de los núcleos de estudios afrobrasileños, de una bibliografía afrobrasileña y de otros materiales como mapas de la diáspora, de África, de *quilombos* brasileños, fotografías de territorios negros urbanos y rurales, reproducción de obras de arte afrobrasileño y africano, para que sean distribuidos en las escuelas de la red, con vistas a la formación de profesores y alumnos para el combate a la discriminación y al racismo.

Programa Nacional Paz en las Escuelas

Este programa prioriza la capacitación de profesores en los currículos transversales de ética y ciudadanía, realizada con el material de apoyo *Ética y ciudadanía en la convivencia escolar*, que

promueve la formación ética de los alumnos, una reflexión sobre el papel educativo del ambiente cotidiano escolar y el fortalecimiento de las comunidades escolares para toma de decisiones y elaboración de proyectos colectivos.

De forma global se han implementado programas de capacitación de profesores, capacitación de policías para actuar en las escuelas, estudios y búsquedas en el área de violencia escolar, apoyo a la implantación de proyectos realizados por instituciones no gubernamentales que desarrollen acciones complementarias de combate a la violencia en las escuelas y apoyo a la organización de jóvenes activos en el fortalecimiento de centros de alumnos.

Perfeccionamiento de competencias en materia lingüística

La educación en lengua portuguesa para la docencia indígena ha sido una prioridad tradicionalmente dirigida desde la organización educativa, pero que ahora ha tomado sentido para los profesionales, que la ven como una herramienta útil en la resolución de conflictos y diferencias. Es considerada un instrumento para interpretar y comprender las bases legales que orientan la vida en el país, sobre todo de aquellas que dicen relación con los derechos de los pueblos indígenas.

Todos los documentos que regulan la vida de la sociedad brasileña son escritos en portugués: la Constitución, leyes y normativas, los documentos personales, contratos, títulos, registros y estatutos. Los alumnos indígenas son ciudadanos brasileños y, como tales, tienen derecho a conocer estos documentos para que puedan intervenir en cualquier esfera de la vida social y política del país.

La lengua portuguesa puede ser un instrumento de defensa de sus derechos legales, económicos y políticos; un medio para ampliar su conocimiento y el de la humanidad; un recurso para que sean reconocidos y respetados nacional e internacionalmente en su diversidad, y un canal importante para que se relacionen entre sí y afirmen posiciones políticas comunes, de respeto y tolerancia.

POLÍTICAS DE GESTIÓN DEMOCRÁTICA

Principios generales para una gestión escolar democrática e inclusiva

La descentralización, la democratización de la gestión escolar y la construcción de la autonomía de la escuela son los principios que orientan las actuales políticas de gestión en atención a una educación socialmente inclusiva.

La Ley de Directrices y Bases de 1996 previó una gestión democrática de la enseñanza por medio de la descentralización administrativa del sistema y de la autonomía de la escuela y de la universidad, tanto de la gestión autónoma de recursos humanos como materiales y financieros. Además, cabe a las escuelas de enseñanza básica y media la elaboración y la ejecución de su propuesta pedagógica, incluyendo la libertad del docente en el cumplimiento de su plan de trabajo y en la promoción de medios para la recuperación de los alumnos de menor rendimiento. Este mecanismo de flexibilización del currículo se lleva a cabo por medio de la mayor integración de la escuela, la familia y la comunidad.

La política de gestión escolar de la educación desvincula el saber (conocimientos y competencias) de las esferas de decisión política central, lo que permite crear estructuras horizontales de cooperación democrática y responsable de profesores, alumnos y demás profesionales de la educación. La orientación hacia la descentralización se interpreta comúnmente en tres dimensiones: municipalización, autonomía y responsabilidad social.

La principal dificultad que enfrenta el proceso de municipalización de la gestión escolar es la precaria institucionalización de las esferas de gobierno local. Los cambios introducidos se implementan como un proyecto político, el que muchas veces carece de continuidad al desaparecer total o parcialmente con la rotación de las autoridades locales. La necesidad de dar continuidad a los procesos encaminados a mejorar la calidad y equidad de la educación brasileña debe respetar la

autonomía en la toma de decisiones, pero debe mantener una relación estrecha con los estándares de calidad y eficiencia coordinados por la gestión central, favoreciendo la corresponsabilidad en la consecución de los objetivos y resultados.

La gestión inclusiva es entendida desde una perspectiva dinámica, capaz de generar y establecer orientaciones de carácter transformador de las estructuras y tradiciones que generan la exclusión social. Debe tender a la formación de individuos conscientes de esa exclusión, para ser capaces de dirigir sus esfuerzos hacia la democratización de la sociedad y del sistema educativo. Esto exige un perfeccionamiento permanente de los profesores y profesionales del equipo técnico-pedagógico que generan las estrategias de acción dentro de los establecimientos educacionales.

El proyecto pedagógico inclusivo comprende la escuela como un lugar de interacción capaz de crear y fomentar el ejercicio de la ciudadanía y, por lo tanto, permitir el pleno ejercicio de los derechos y obligaciones de las personas involucradas en el sistema escolar. La implementación de este proyecto se basa en el desarrollo de una identidad personal y colectiva de los alumnos y la comunidad escolar.

Para lograr una educación orientada a la diversidad cultural, la adaptación curricular de los programas debe tender a la igualdad de oportunidades, traducida en currículos socialmente útiles, que interpreten las necesidades tanto de la escuela como de cada alumno. Este enfoque se caracteriza por la atención personalizada, pues una educación para todos no significa solamente la universalización de la enseñanza en el acceso, sino la posibilidad de reconocer la diversidad presente al interior de la propia escuela.

En cuanto al proceso formativo, una educación inclusiva debe valorarse en su capacidad por contemplar las diferentes necesidades educativas de sus alumnos, debe estimular la heterogeneidad y atender a la diversidad, favoreciendo la socialización de la enseñanza y promoviendo una colaboración comprometida y reflexiva de la comunidad pedagógica.

Inversión en educación

En 1996 se reestructura un nuevo sistema de financiamiento para la implementación de diversos programas de asignación directa mediante el desarrollo y mantenimiento de los distintos niveles de enseñanza y sus prioridades. En la constatación de que los mecanismos de distribución de la recaudación de los impuestos fiscales no garantizaban la equidad, por estar vinculados a criterios no estrictamente educacionales, como renta per cápita y demografía regional (Castro, 1999: 115), la creación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de Educación Primaria y Valorización del Magisterio (Fundef), que entra en funcionamiento en 1997, busca terminar con las distorsiones de las responsabilidades de financiamiento de la educación que variaban sin vincularse efectivamente entre un estado y otro.

Estructurado igualmente como un plan decenal de acción, se estableció que un 15% de las rentas fiscales recaudadas mediante impuestos, inclusive las transferencias de estados y municipios, serían destinadas exclusivamente a la educación primaria o básica. Ese porcentaje es distribuido de acuerdo a las matrículas efectivas de la red pública de enseñanza, como criterio básico de asignación. En el caso de los estados más pobres, incapaces de cubrir sus necesidades mediante este mecanismo, el Estado federal cubriría esas deficiencias, estableciéndose la idea de una política de "discriminación positiva" (Ramos, 2001: 3).

Se establece que el 60% de ese 15% total de los recursos recaudados será destinado obligatoriamente a los salarios de los profesores en ejercicio activo, manteniendo una base permanente para las remuneraciones, sin que incidan directamente las disposiciones presupuestarias anuales, dando cierta estabilidad al magisterio al menos en ese punto. Efectivamente, entre diciembre de 1997 y junio del año 2000, el aumento promedio de las remuneraciones fue de un 29,6%, destacándose la región del Nordeste, con un 59,6%, incluyendo la red municipal y provincial.

Si se considera además el aumento en las matrículas de 30,5 a 32,5 millones de alumnos, eso hizo necesario en tres años la creación de casi 130 mil nuevos puestos de trabajo, lo que significó

un aumento del 10% en la dotación docente. Estos datos representaron, desde la perspectiva oficial, la consolidación de un sistema integral de atención de la educación básica, gracias a la nueva redistribución de los dividendos tributarios (MEC, 2004c).

El Fundef aumentó de 1,5% en 1998 a 1,7% del PIB en el año 2000, con los recursos efectivamente destinados a la educación primaria. Este aumento focalizado significó una mayor asignación en las zonas más pobres de Brasil, atendiendo a los más desfavorecidos, pero sin descuidar a la población general. El fuerte proceso de municipalización que propició la creación del fondo permitió ganancias del 85% a los municipios del Nordeste en 1998 y de 127% en 2001. Incluso en algunos estados, este crecimiento fue aún más significativo, como en Pará (188%) y Maranhão (240%), lo que permite visualizar el alcance del proceso de municipalización iniciado a fines de los 90.

Si se consideran estos excelentes retornos producto de la asignación directa respecto a las matrículas efectivas, esto motivó los esfuerzos de las reparticiones públicas para buscar los mecanismos que incorporaran a la mayor cantidad de alumnos a sus respectivas redes de enseñanza. Esto explica el incremento casi inmediato de las matrículas públicas propuestas por la Ley de Directrices y Bases en su plan decenal. Esta universalización representó un 6% el primer año, siendo aproximadamente un 98% de cobertura nacional en la actualidad, tanto con la red pública como privada (MEC, 2004c: 19).

Los indicadores de medición del rendimiento y movimiento escolar revelan mejoras en la atención de ese enorme contingente de alumnos, que representan casi el 20% de la población total del país. A modo de ejemplo, la tasa de repitencia se redujo de 30,2% en 1995-96 a 21,6% en 1999-2000, con idéntico comportamiento de la tasa de evasión escolar, que disminuyó de 5,3% a 4,8%, y en la tasa de distorsión edad-curso, que disminuyó de 47% a 41,7%. Como contrapartida, la tasa de promoción creció de 64,5% a 73,6% (MEC, 2004c: 22).

Pero el incentivo de la universalización producto de la garantía de los correspondientes recursos financieros, no significa por sí mismo una mejora en la calidad de la educación básica, ni de su proyección a la profesionalización y formación para la ciudadanía. Esta distorsión es frecuente en las redes públicas de enseñanza, pues la motivación financiera ha generado, tanto en Brasil como en los demás países de la región, el mantenimiento de los alumnos en los distintos niveles de enseñanza, no importando si han adquirido o no los conocimientos mínimos exigidos por la autoridad correspondiente. Esta es la vertiente negativa de un proceso de autonomía que, a todas luces, ha tenido notables mejoras para el sistema de educación.

Gestión de la calidad de los programas de enseñanza

Con la gestión escolar se prioriza la necesidad de elevar el patrón de escolaridad de la población brasileña por medio de la descentralización de la ejecución administrativa y de una política que tiene como directriz la obtención de mejores resultados para los alumnos en las escuelas, siendo entendida como *gestión de la calidad*. El concepto calidad engloba el acceso, progreso y el éxito del alumno en la escuela. Esta directriz se aplica a los diversos niveles de enseñanza:

- Enseñanza básica: con énfasis en el éxito y el progreso.
- Enseñanza media: progreso y éxito del alumno (el acceso, en sentido extenso, constituía una barrera a ser superada).
- Enseñanza superior: búsqueda de la calidad con racionalización de los gastos.
- Simplificar el reglamento legal y normativo para estimular la acción de los agentes públicos y privados en la promoción de la calidad de la enseñanza. Es preciso descentralizar y desburocratizar el sistema, así como elevar los recursos para quienes los ejecutan.
- La acción supletoria y redistributiva del Ministerio de Educación debe estar asociada a la obligación constitucional de aplicar un 25% de la recaudación resultante de impuestos al fomento de la educación.

Consejos Escolares Autónomos

El Programa Nacional de Fortalecimiento de los Consejos Escolares está encaminado a reforzar el proyecto político-pedagógico de la escuela, como la propia expresión de la organización educativa de la unidad escolar, que deberá orientarse por el principio democrático de la participación. Es necesario reforzar la creación y el fortalecimiento de Consejos Escolares, así como capacitar sus miembros para que contribuyan a la mejoría de la calidad de la enseñanza ofrecida y para garantizar la efectiva participación de las comunidades escolar y local en la gestión de las escuelas.

Para fomentar el cumplimiento de la legislación vigente, el programa tiene como objetivos:

- Ampliar la participación de las comunidades escolar y local en la gestión administrativa, financiera y pedagógica de las escuelas públicas.
- Apoyar la implantación y el fortalecimiento de Consejos Escolares.
- Instituir, en régimen de colaboración con los sistemas de enseñanza, políticas de implantación y fortalecimiento de Consejos Escolares.
- Promover, en asociación con los sistemas de enseñanza, la capacitación de Consejeros Escolares.
- Estimular la integración entre los Consejos Escolares.
- Apoyar a los Consejos Escolares en la construcción colectiva de un proyecto educativo en el ámbito de la escuela, en consonancia con el proceso de democratización de la sociedad.
- Promover la cultura del seguimiento y evaluación en el ámbito de las escuelas, para la garantía de la calidad de la educación.

Política Nacional de Promoción de la Igualdad Racial

Como principio básico que orientará las distintas políticas públicas tendientes a construir una sociedad democrática e inclusiva, la promoción de la igualdad racial prioriza la reducción de las desigualdades raciales en Brasil, con énfasis en la población negra e indígena, mediante la realización de acciones a largo, medio y corto plazo, con reconocimiento de las demandas más inmediatas, así como de las áreas de actuación prioritaria. Se debe propiciar que las instituciones de la sociedad asuman un papel activo y protagónico en la formulación, implementación y seguimiento de la política de promoción de igualdad racial, estimulando a las organizaciones de la sociedad civil en la ampliación de la conciencia popular sobre la importancia de las acciones afirmativas, para crear sólidas bases de apoyo social.

Esta política se basa en la afirmación del carácter pluriétnico de la sociedad brasileña. Se revalida el papel ocupado por la cultura indígena y afrobrasileña, como elementos integrantes de la nacionalidad y del proceso civilizador nacional. Además, se reconocen las religiones de matriz africana como un derecho de los afrobrasileños. Para ello deben implementarse acciones que aseguren de forma eficiente y eficaz la efectiva prohibición de acciones discriminatorias en ambientes de trabajo, de educación, respetándose la libertad de creencia, en el ejercicio de los derechos culturales o de cualquier otro derecho o garantía fundamental.

Sus principales directrices son el fortalecimiento institucional, la incorporación de la temática racial en el ámbito de la acción gubernamental, la consolidación de formas democráticas de gestión de las políticas de promoción de la igualdad racial, la búsqueda de la mejora de la calidad de vida de la población negra, indígena y femenina, la inclusión social y acciones afirmativas, y la inserción de lo racial en la agenda internacional del gobierno brasileño, en el reconocimiento de los acuerdos internacionales de promoción de los derechos humanos como realidad necesaria para las nuevas relaciones entre los distintos pueblos.

Políticas de acción afirmativa de compensación integral

Como explica Costa, *“el instrumento por excelencia de un antirracismo igualitario son las políticas de acción afirmativa que tienen un doble sentido estratégico. Se presentan, en un primer plano, como compensación y corrección de las desigualdades de acceso a los bienes públicos. Al mismo*

tiempo, deben favorecer el proceso de construcción de la identidad racial fortaleciendo la movilización social y la construcción de las víctimas de racismo como sujeto político” (Costa, 2002: 118).

Desde esta perspectiva se conjuga no sólo la igualdad de oportunidades en el acceso, sino, y sobre todo, se estructuran políticas en atención a conseguir revertir los altos índices de fracaso escolar y permitir la permanencia de la población tradicionalmente excluida del sistema social. Estas políticas buscan alterar esa realidad, permitiendo el acceso privilegiado a los servicios públicos sociales que pueden ayudar a mejorar la calidad de vida de la población atendida.

En materia educativa, el énfasis ha estado orientado hacia el desarrollo de programas sectoriales de beneficio de la población afrodescendiente e indígena, tanto en cursos de enseñanza básica como media, pero sobre todo creando los espacios de participación en la educación superior, reconociendo la definición de una educación en competencias para la vida y el trabajo.

Específicamente, existen numerosas acciones complementarias en colaboración a las comunidades escolares y los entes locales, tendientes a planear, orientar, coordinar y acompañar la formulación y la implementación de acciones educativas complementarias, concretizando la igualdad de condiciones para el acceso y la permanencia en la escuela y el alcance de mejores patrones de calidad de la enseñanza para los niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad socioambiental.

Se prioriza la atención a niños víctimas de discriminación, violencia y abuso sexual, mediante las siguientes acciones:

- *Acciones de apoyo educativo.* Buscan identificar el problema enfrentado por los niños, los jóvenes y sus respectivas familias. La actuación acontece en conjunto con organizaciones no gubernamentales y municipios. Enfrentan situaciones que llevan al abandono escolar y repitencia, como el trabajo infantil, explotación comercial (tráfico, turismo sexual, pornografía y prostitución), abuso sexual familiar y extrafamiliar, y el uso de drogas. Se realizan actividades psicopedagógicas y acompañamiento psicosocial para facilitar el proceso de reinserción, donde toda la familia está involucrada. Hay integración de adolescentes y jóvenes a partir de 14 años en actividades vocacionales y en el proceso de profesionalización, teniendo en consideración las potencialidades económicas de las áreas donde residen. Se ofrece un trabajo encaminado a dar apoyo a los niños víctimas de discriminaciones de género y étnico-racial, y atención a las condiciones físicas y psicológicas de niños y jóvenes envueltos en la prostitución infantil, suministrando u orientando un acompañamiento adecuado.
- *Acciones educativas complementarias.* Orientadas al apoyo de proyectos municipales que trabajan la diversidad regional, de género y racial. La propuesta es reinsertar a niños y jóvenes que están fuera de la escuela, y a los que están dentro asegurar su permanencia y éxito.

Acciones afirmativas para una educación de las relaciones étnico-raciales

En atención a las diferencias culturales de un país multicultural como Brasil, se han fomentado políticas que contribuyen a la eliminación de la discriminación estructural de la sociedad, aplicando al interior del sistema educativo iniciativas que tengan un impacto práctico y de compensación integral. De esta forma se establecen programas específicamente para la población afrodescendiente para construir un sistema de educación democrática y no excluyente, mediante las siguientes acciones:

- Inclusión de la enseñanza de las relaciones étnico-raciales y conocimientos de origen africano y relacionados con la población negra. Por ejemplo: en medicina, el estudio de la anemia falciforme y de la presión alta; en matemática, las contribuciones identificadas y descritas por la etnomatemática; en filosofía, estudio de la filosofía tradicional africana y de contribuciones de filósofos africanos y afrodescendientes de la actualidad.

- Inclusión de bibliografía relativa a la historia y cultura afrobrasileña y africana, a los problemas desencadenados por el racismo y otras discriminaciones y a la pedagogía antirracista en los programas de concursos públicos para admisión de profesores.
- Inclusión de objetivos explícitos y procedimientos adecuados para su consecución, en documentos normativos y de planificación de los establecimientos de enseñanza de todos los niveles (estatutos, reglamentos, planes pedagógicos, planes de enseñanza), tendiendo al combate al racismo y discriminaciones y al reconocimiento, valorización y respeto de las historias y culturas afrobrasileña y africana.
- Análisis y búsqueda de soluciones contra el racismo y la discriminación, creando situaciones educativas en que las víctimas reciban el apoyo requerido para superar el sufrimiento, y los agresores, orientación para que comprendan la dimensión del delito en que incurrieron, y ambos, educación para el reconocimiento, valorización y respeto mutuos.
- Inclusión de personajes negros y demás grupos étnico-raciales en carteles murales y otras ilustraciones sobre cualquier tema abordado en la escuela.
- Oferta de educación básica en áreas de *quilombos*, contando las escuelas con profesores y personal administrativo dispuesto a conocer física y culturalmente a la comunidad y a formarse para trabajar de manera adecuada con sus especificidades.
- Garantía otorgada por los sistemas de enseñanza y entidades sostenedoras, de condiciones humanas, materiales y financieras para ejecución de proyectos con el objetivo de educar en las relaciones étnico-raciales y el estudio de la historia y cultura afrobrasileña y africana, así como organización de servicios y actividades que controlen, evalúen y redimensionen su consecución, que ejerzan fiscalización de las políticas adoptadas y permitan la corrección de las distorsiones.
- Evaluación y divulgación de los logros y dificultades de la enseñanza y aprendizaje de historia y cultura afrobrasileña y africana y de la educación de las relaciones étnico-raciales, así como comunicación detallada de los resultados obtenidos al Ministerio de Educación, a la Secretaría Especial de Promoción de la Igualdad Racial, al Consejo Nacional de Educación y a los respectivos Consejos Provinciales y Municipales de Educación, para que encaminen providencias, cuando sea el caso.

Flexibilización de las exigencias de las formas de contratación de profesores indígenas

Los profesionales de las escuelas indígenas deberán pertenecer, prioritariamente, a las etnias en que se da el proceso escolar. Se ha precisado la obligación de instituir y reglamentar en las secretarías provinciales de Educación el magisterio indígena, garantizándoles condiciones adecuadas de trabajo y una remuneración compatible con las funciones que ejercen y una formación adecuada para el ejercicio de su trabajo.

Por tanto, se ha indicado la necesidad de que los sistemas provinciales de enseñanza instituyan y reglamenten la profesionalización y reconocimiento público del magisterio indígena, creando la categoría de “profesor indígena” como carrera específica del magisterio, con concurso de pruebas y títulos adecuados a las particularidades lingüísticas y culturales de las sociedades indígenas, garantizando a estos profesores los mismos derechos atribuidos a los demás del mismo sistema de enseñanza, con niveles de remuneración correspondiente a su nivel de competencia profesional.

Los profesores indígenas tendrán el concurso público como una de las formas de ingreso en el “magisterio indígena”. Otras formas de admisión, tales como procesos públicos de selección y contratos temporales, pueden ser usadas en la admisión al magisterio, atendiendo a las realidades socioculturales y lingüísticas específicas y particulares de cada grupo, así como para que el proceso escolar no sufra discontinuidad. Para los profesores cuya formación escolar esté ocurriendo paralelamente a su actuación como docentes, su ingreso debe ser hecho al final del proceso de formación, por medio de concurso público, teniendo en ese período de formación la posibilidad excepcional de admisión por contrato temporal, posibilitando establecer un determinado plazo de carencia para la conclusión de la formación ya iniciada, carencia adecuada a las necesidades locales y regionales.

Programas compensatorios de carácter integral

Como una forma de garantizar no sólo el acceso a la educación, sino también la permanencia y éxito escolar, se han implementado distintos programas que intentan suplir las deficiencias sociales que se producen por las graves diferencias económicas que presenta Brasil.

Programa Nacional de Alimentación Escolar

Iniciado en 1955 y actualmente administrado en cooperación por los distintos estamentos de la educación en las redes públicas, el programa garantiza, por medio de la transferencia de recursos financieros, la alimentación escolar de los alumnos de la educación infantil (guarderías y prekinder) y de la enseñanza básica y media, inclusive de las escuelas indígenas, matriculados en escuelas públicas y filantrópicas.

Su objetivo es atender a las necesidades nutricionales de los alumnos durante su permanencia en aula, contribuyendo para el crecimiento, el desarrollo, el aprendizaje y el ingreso escolar de los estudiantes, así como la formación de hábitos alimentarios saludables.

El programa tiene carácter suplementario, como prevé el artículo 208 de la Constitución Federal, cuando determina que el deber del Estado (por lo tanto, de las tres esferas gubernamentales: federación, estados y municipios) con la educación se hace efectivo mediante la garantía de atención *“en guardería y prekinder a los niños de cero a seis años de edad”* (inciso IV) y atención *“al educando en la enseñanza fundamental, a través de programas suplementarios de material didáctico-escolar, transporte, alimentación y asistencia a la salud”*.

Programa Nacional Biblioteca de la Escuela

Desde 1997, el proyecto tiene por finalidad el incentivo del hábito de la lectura y el acceso a la cultura de alumnos, de profesores y de la comunidad en general. El programa consiste en la adquisición y distribución de libros de literatura brasileña y extranjera, infanto-juvenil, clásica, de búsquedas, de referencias y otros materiales de apoyo, como atlas, enciclopedias, globos terráqueos y mapas.

El programa distribuye libros a beneficiarios diferentes, mediante las siguientes acciones de fomento e incentivo a la lectura:

- *Literatura en mi casa*: cuarto y octavo años (distribuido para uso personal y propiedad del alumno).
- *Palabra de la gente*: educación de jóvenes y adultos (distribuido para uso personal y propiedad del alumno).
- *Biblioteca escolar* (distribuido para la biblioteca de la escuela y uso de la comunidad escolar).
- *Biblioteca del profesor* (distribuido para uso personal y de propiedad del profesor).
- *Casa de la lectura* (distribuido para uso de toda la comunidad del municipio).

Brasil Alfabetizado

Creado por el gobierno federal en 2003, el programa tiene por objetivo eliminar el analfabetismo en el país. Es coordinado por el Ministerio de Educación y actúa por medio de convenios con instituciones educadoras de jóvenes y adultos, responsables por la capacitación de los agentes alfabetizadores, inscripción de los alfabetizandos y organización de todo el proceso de alfabetización. El programa está destinado a personas con 15 años o más que no tuvieron la oportunidad de aprender a leer y escribir por mantenerse ausentes del sistema escolar por fracaso o deserción.

El programa contempla las siguientes innovaciones: ampliación del período de alfabetización de seis a ocho meses, aumento del 50% en los recursos para la formación de los alfabetizadores, aumento de la cantidad de cursos en regiones con baja densidad poblacional y en comunidades populares de las periferias urbanas, implantación de un sistema integrado de seguimiento y evaluación del programa, mayor oportunidad de continuidad de la escolarización de jóvenes y adultos.

Programa de Apoyo a los Sistemas de Enseñanza para Atención a la Educación de Jóvenes y Adultos (Haciendo Escuela)

Está destinado al ciudadano que no tuvo la oportunidad de acceso o permanencia en la enseñanza básica en la edad escolar propia (de los 7 a los 14 años). Con este proyecto, el gobierno cumple parte del derecho asegurado por la Constitución y por la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, garantizando acceso y continuidad de la enseñanza básica regular a todos los brasileños.

El programa de apoyo a la educación de jóvenes y adultos sirve exclusivamente de asistencia financiera para:

- Adquisición de libros y material didáctico destinado a los alumnos adultos, tendiente a completar la enseñanza básica (primero a octavo año).
- Contratación temporal de profesores cuando sea necesaria la ampliación del cuadro; formación continuada de docentes.
- Adquisición de productos alimenticios.

Programa Escuela Abierta

El programa tiene por objetivo promover la mejora de la calidad de la educación en el país, ampliando las oportunidades de acceso a actividades educativas, culturales, deportivas, de ocio y de generación de renta por medio de la apertura de escuelas públicas de quinto a octavo año y de bachillerato en los fines de semana. Las actividades son abiertas a toda la comunidad y se orientan a la mejoría de la relación entre profesores, alumnos y familiares, de manera de reducir los índices de violencia entre los jóvenes, sobre todo aquellos en situación de vulnerabilidad social.

La adopción del proyecto tiene como base experiencias en otros países, como Estados Unidos, Francia y España, en los cuales el trabajo con jóvenes en las áreas artística, cultural y deportiva se ha mostrado eficaz para el cambio de comportamiento, el aumento de la autoestima y la mejora de la relación de los jóvenes con la sociedad y de la sociedad con la escuela.

Las actividades a implementar en cada escuela son escogidas a partir de consultas a las comunidades locales y de la identificación de ingenios en las escuelas y en el entorno escolar, considerando las peculiaridades de cada estado y las diversidades regionales. Los talleres son administrados por voluntarios, profesores, miembros de la comunidad y por los jóvenes que serán capacitados por el Programa Primero Empleo, del Ministerio del Trabajo y Empleo.

Programa Nacional para el Libro Didáctico y Libros en Braille

El programa consiste en la distribución gratuita de obras didácticas para todos los alumnos de los ocho años de la educación básica de la red pública de enseñanza fundamental. A partir de 2003, las escuelas de educación especial públicas y las instituciones privadas definidas por el censo escolar como comunitarias y filantrópicas fueron incluidas en el programa.

La definición cuantitativa de ejemplares a ser adquiridos es hecha por las propias escuelas, en asociación con las secretarías provinciales y municipales de Educación.

Programa de Complementación a la Atención Educativa Especializada a las Personas Portadoras de Deficiencia

El programa tiene la finalidad de complementar las disponibilidades financieras de las escuelas privadas de educación especial mantenidas por organizaciones no gubernamentales, filantrópicas, sin fines lucrativos, para el alcance de la universalización de la atención especializada de alumnos portadores de necesidades especiales, cuya integración a la enseñanza regular no se considera posible.

Al traspasar los recursos a las entidades privadas sin fines de lucro que actúan en la educación especial, el programa beneficia directamente a los alumnos portadores de necesidades especiales. Los recursos se destinan a la cobertura de gastos para el mantenimiento y el desarrollo de la enseñanza y deben ser empleados con las siguientes finalidades:

- Hasta un 50%, en la remuneración y en el perfeccionamiento del personal docente y profesionales de la educación.
- Mantenimiento y conservación de instalaciones y equipamientos vinculados a la enseñanza especial.
- Adquisición de material didáctico-escolar.
- Realización de acciones necesarias para el funcionamiento de las actividades de enseñanza especial.

Proyecto de Apoyo Financiero para Áreas con Presencia de Quilombos

El proyecto está orientado a la atención de grupos con presencia de *quilombos* que viven en 743 comunidades, caracterizadas por la ausencia de equipamientos sociales, por la infraestructura precaria, por la baja renta y escasa escolaridad y por la mortalidad infantil acentuada. El trabajo debe incluir el establecimiento de canales de acceso a la historia política y cultural de estos pueblos, creando, mediante oferta educativa de calidad, condiciones de inclusión social.

El apoyo financiero es destinado a municipios que poseen comunidades descendientes de *quilombos* y a organizaciones no gubernamentales que prestan servicios a estos grupos. Los recursos deben ser aplicados en capacitación de profesores, confección de material didáctico, construcción y adquisición de equipamientos y mobiliario.

Programa de Corrección del Flujo Escolar y Aceleración de Aprendizajes

El programa fue creado para asegurar la atención a los alumnos de básica que presentan un desfase edad-año de dos o más años. Posibilita al sistema público condiciones de revertir la situación de fracaso escolar, ofreciendo a los alumnos oportunidades para superar las dificultades del aprendizaje.

Los recursos son destinados a la capacitación de profesores y confección de material didáctico, y su asignación está condicionada a los índices de desfase en la red pública del estado o del municipio, conforme reglas fijadas por el *Manual de Asistencia Financiera*.

Programa de Mejora y Expansión de la Enseñanza Media

El programa tiene por objetivos mejorar la calidad y la eficiencia del bachillerato, expandir su cobertura y garantizar mayor equidad social. Para eso tiene como metas apoyar e implementar la reforma curricular y estructural, asegurando la formación continuada de docentes y gestores de escuelas de este nivel de enseñanza; equipar, progresivamente, las escuelas de educación media con bibliotecas, laboratorios de informática y ciencias y equipamientos para recepción de la TV Escuela; implementar estrategias alternativas de atención; crear 1,6 millones de nuevas plazas, y mejorar los procesos de gestión de los sistemas educativos de los estados y del Distrito Federal.

El Proyecto de Inversión de las Unidades Federadas tiene por objetivo asegurar a los estados y al Distrito Federal recursos para la implantación de la reforma, mejoría de la calidad y expansión de la oferta de la educación media en sus redes públicas. Fue elaborado un plan de diagnóstico sobre la situación del bachillerato en sus territorios y, especialmente, en las redes provinciales de enseñanza y sus políticas y estrategias de corto y mediano plazo. Está compuesto de ocho ejes: desarrollo curricular, racionalización y expansión de la red escolar, valorización de los profesionales de la educación, proyectos juveniles, descentralización y autonomía de la escuela, implementación de redes alternativas de atención, fortalecimiento institucional de las secretarías provinciales de Educación, y plan de disseminación y difusión.

Mediante las políticas y programas nacionales se garantiza a la Secretaría de Educación Básica el desempeño de su papel de promotora y coordinadora nacional de la reforma de la educación media, contribuyendo de modo efectivo y eficaz a la implementación de las políticas de mejora y expansión de la atención en el conjunto del país. Se realiza a partir de los siguientes componentes: formulación de políticas para enseñanza media, puesta en funcionamiento de las políticas, seguimiento y evaluación de las políticas y del programa, y comunicación social. La formulación de

políticas conlleva acciones tendientes a la gestión escolar y de sistemas, desarrollo curricular, formas alternativas de atención, formación inicial y continuada de profesores y gestores, nuevas tecnologías educativas, elaboración de bachillerato regular a distancia, entre otras.

Programa Nacional de Transporte Escolar

El programa fue creado con el objetivo de contribuir financieramente con los municipios y organizaciones no gubernamentales para la adquisición de vehículos destinados al transporte diario de los alumnos de la red pública de enseñanza básica residentes en el área rural y de las escuelas de enseñanza básica que atiendan alumnos con necesidades educativas especiales.

Consiste en el traspaso de recursos financieros solamente a las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro que mantengan escuelas especializadas de enseñanza fundamental, atendiendo alumnos con necesidades educativas especiales.

Coordinación General de Enseñanza Básica

A través de este organismo se busca el mejoramiento de la calidad de la educación a partir de los principios de la autonomía, de la colaboración, de la participación, de la igualdad de oportunidades y de la inclusión social. La formulación de las políticas públicas educativas es hecha con la participación democrática de los sistemas de enseñanza, en asociación con órganos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales. Su principal foco de atención es la ampliación de la enseñanza básica a nueve años.

La ampliación en más de un año de estudio en la enseñanza básica debe producir un salto en la calidad de la educación: inclusión de todos los niños de seis años, menor vulnerabilidad a situaciones de riesgo, permanencia en la escuela, éxito en el aprendizaje y aumento de la escolaridad de los alumnos. Los procesos educativos necesitan ser adecuados a la franja etaria de los niños en transición de la educación infantil a la enseñanza básica, para que ésta se produzca con éxito. Este programa trabaja de forma paralela al Programa de Regularización del Desfase Edad-Curso, que busca corregir la cantidad de años que se demora un alumno medio en completar su educación, y con el fomento de una Política Nacional de Lectura, Alfabetización y Lectoescritura.

Programa Nacional Beca Familia

Reestructurado el antiguo Programa Beca Escuela, este nuevo sistema busca promover la educación de los niños de familias de baja renta asegurando su permanencia en la escuela por medio de incentivo financiero, contribuyendo para la mejoría de las condiciones de vida en el país. Además, pretende estimular la creación de una cultura escolar positiva entre las capas sociales menos favorecidas y recuperar la dignidad y la autoestima de la población excluida, con la esperanza de garantizar un futuro mejor para sus hijos por medio de la educación.

Quebrar el círculo vicioso de la pobreza significa ofrecer oportunidades para las capas de renta más baja de la población, sobre todo por medio de la educación de calidad. Después de ampliar la oferta de plazas en la enseñanza básica, se optó por adoptar nuevas medidas de transferencia de renta que incentivaran las matrículas y la permanencia en la escuela. El programa fue creado con el objetivo de conceder un beneficio monetario mensual a miles de familias brasileñas en pago del mantenimiento de sus niños en las escuelas.

La población a ser atendida fue definida según dos parámetros y un requisito: franja etaria, renta y frecuencia a la escuela. Así, todas las familias con renta per cápita mensual inferior a 90 reales, cuyos niños de 6 a 15 años estén frecuentando la enseñanza básica regular, pueden ser beneficiadas por el Programa Beca Escuela Federal. Una vez beneficiaria, la familia pasa a recibir 15 reales mensuales por alumno, limitado a 45 reales, o sea tres niños por familia como máximo. El dinero es pagado directamente a la población por medio de tarjetas magnéticas, en las agencias de la Caja Económica Federal, puestos de atención del Cajero Aquí o locales de loterías, permitiendo un acceso más expedito al pago.

El gobierno federal transformó la Secretaría del Programa Nacional de Beca Escuela en la Secretaría de Inclusión Educativa, con el objetivo de ampliar las acciones para asegurar no sólo la

permanencia de los alumnos en la escuela por medio del incentivo financiero, sino también contribuir a reducir las desigualdades sociales por intermedio de la valorización de la educación y de la escolarización de sectores históricamente excluidos de la sociedad brasileña.

Programa de Incentivo a la Conclusión de la Educación Básica Ahorro-Escuela

Tiene como objetivo combatir la repitencia y deserción escolar y estimular el logro de los alumnos en situación de pobreza y exclusión. Por medio de este programa, el Ministerio de Educación concede anualmente un crédito de 100 reales a los alumnos que comprueben su aprobación en el año cursado y la matrícula en el año correspondiente. El programa beneficia a estudiantes de la enseñanza media con edad entre 14 y 18 años, que presenten renta familiar per cápita igual o inferior a 90 reales.

Programa de Combate a la Explotación Sexual

Este programa deberá ser desarrollado en asociación con organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas municipales y provinciales que actúen en proyectos de inserción social de niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, con prioridad para aquellos victimizados por la explotación y el abuso sexual. Las entidades reciben mensualmente del Ministerio de Educación 200 reales por niño o adolescente atendido. De ese valor, un mínimo de 120 reales debe ser traspasado al niño, al adolescente o a la familia de éstos. La entidad deberá usar el restante del presupuesto en actividades de reinserción social.

Programa Diversidad en la Universidad

A partir del concepto de *cota racial* y el principio de discriminación positiva se están implementando cupos en las diferentes instituciones de educación superior destinados a la inclusión de la población más desfavorecida, generando un mejor sistema de igualdad de oportunidades que reconoce la exclusión prácticamente estructural de la sociedad brasileña.

Considerando que de la población de 18 años o más de edad, sólo el 1% de los indígenas, pardos o negros frecuentan alguna universidad (en comparación al 4% de los blancos y 7% de los amarillos), se hace indispensable implementar políticas específicas de promoción de la calidad de enseñanza básica y media, para consolidar un sistema de acceso y permanencia en programas de educación superior. El objetivo del programa es defender la inclusión social y el combate a la exclusión social, étnica y racial. Esto significa mejorar las condiciones y las oportunidades de ingreso en la enseñanza superior para jóvenes y adultos de grupos socialmente desfavorecidos, especialmente de poblaciones afrodescendientes y pueblos indígenas.

El programa traspasa recursos hasta de 100 mil dólares estadounidenses para instituciones que tengan a lo menos un año de experiencia en la gestión de proyectos educativos orientados a grupos socialmente desfavorecidos. Para concursar a la financiación, esas instituciones deben tener al menos un 51% de afrodescendientes y/o indígenas entre los alumnos matriculados y dirigir entre un 40% y un 50% del valor recibido para los estudiantes como beca de mantención.

Proyecto Amigos de la Escuela

Coordinado por la cadena de televisión Globo en colaboración con las distintas secretarías ministeriales de Educación del Distrito Federal, el proyecto fue iniciado en el 2000 y tiene como objetivos contribuir al mejoramiento de la educación pública básica, por medio de la movilización de la sociedad para el ejercicio de la responsabilidad social, y fortalecer la formación y la organización de acciones voluntarias para colaborar con la educación pública, interaccionando con directores, profesores y operarios de las escuelas.

Recogiendo subsidiar la implementación de acciones conjuntas, así como orientar voluntarios y compañeros de la escuela para el desarrollo de actividades locales, el proyecto ha elaborado una serie de materiales temáticos de apoyo, utilizados a partir del contexto de cada institución. Los focos de actuación del proyecto son: gestión escolar, refuerzo escolar, estímulo a la lectura, deportes y artes, instalaciones y equipamientos, y salud.

Tiene como objetivo fortalecer la formación y la organización de acciones voluntarias para colaborar con la educación pública, interactuando con directores, profesores y operarios de las escuelas participantes. Actualmente están inscritas en el proyecto más de 27 mil escuelas de varias regiones del país.

Capítulo 4

Impacto de las políticas educativas sobre diversidad cultural

“Tenemos derecho a reivindicar la igualdad siempre que la diferencia nos inferiorice y a reivindicar la diferencia siempre que la igualdad nos descaracterice”.

SOUZA SANTOS

POLÍTICAS CURRICULARES PARA REFORZAR LA IDENTIDAD Y LA CONVIVENCIA

Las políticas sociales públicas y de iniciativa privada implementadas en Brasil en materia educativa demuestran una tendencia al tratamiento integrado del reconocimiento de la identidad cultural y la promoción de la convivencia. Esta relación se evidencia en el currículo mediante la reflexión sobre la construcción histórica del conocimiento, raíces y herencias culturales de un proceso evidentemente flexible y dinámico, *“para evitar y no caer en la idea de que el contenido es algo fijo”* (Mc Carthy, 1998).

En una sociedad caracterizada por diferencias étnicas y regionales considerables, donde más del 45% de la población es de color y vive en condiciones de pobreza, es necesario conocer con mayor precisión el contenido y la metodología del conocimiento que constituye el currículo, a quién pertenece ese conocimiento universal, cuáles son las representaciones contenidas en ese saber, cuáles las identidades reflejadas, y develar su origen. Este ejercicio da cuenta de las principales corrientes de pensamiento y tendencias que los programas curriculares están perpetuando.

El universo escolar se caracteriza por la estrecha relación entre las culturas, relación atravesada por tensiones y conflictos que se agravan cuando esa cultura se torna hegemónica y ciega a la diversidad (Candau, RBE, N° 23, 2003: 161).

Uno de los temas centrales a ser trabajados en el ambiente cotidiano escolar, en la perspectiva de la promoción de una educación atenta a la diversidad cultural y a la diferencia, es la prevención y el combate contra la discriminación y el prejuicio. Esta realidad traspasa todas las relaciones sociales del país, y está presente como una constante al interior de la escuela, perpetuada de manera inconsciente por el sistema educativo, lo que dificulta su enfrentamiento y erradicación.

Los estudios coinciden en la existencia de una “pluralidad” de expresiones de discriminación en la sociedad brasileña, siendo la de carácter étnico (en perjuicio del segmento negro de la población) la más frecuente y habitual. El principal obstáculo para enfrentar esta realidad es la negación de la misma, pese al aumento considerable de la literatura especializada, que reconoce la escuela como fuente importante de esa discriminación.

Según Cavalleiro, *“el silencio que atraviesa los conflictos étnicos en la sociedad es el mismo que sustenta el prejuicio y la discriminación racial al interior de la escuela”* (Cavalleiro, 1998: 182). Esta negación de la diferencia es una de las causas del carácter monocultural de la educación brasileña, donde “todos son iguales” y “tratados de la misma manera”. La tendencia a la homogeneización, la falta de compromiso y la elusión de la propia responsabilidad, han impedido el establecimiento de programas capaces de combatir desde su origen los procesos sutiles de discriminación. Una reciente investigación de opinión pública mostró que un 87% de la población brasileña cree que existe racismo en el país, pero sólo un 4% admite ser racista (Ventura y Recamán, 2003). El problema es atribuido a la sociedad de manera abstracta, en que al ser todos responsables, nadie lo es finalmente.

Este fenómeno es conocido como el *prejuicio de no tener prejuicios*; es decir, la incapacidad de hacer frente a las persistencias del pasado en el día a día (Guimarães, 2004: 21). Para cuestionar

el silencio se proponen tres caminos en la elaboración de currículos inclusivos: primero, mediante el reconocimiento de la existencia del problema; segundo, la realización de un trabajo colectivo serio y programado (crítica recurrente a los Parámetros Curriculares Nacionales, que no incluyeron en su elaboración un equipo democrático y participativo en su gestión, la que fue restringida a especialistas y consultores) (Corazza, 2001: 104), y tercero, favoreciendo el desarrollo de la autoestima, respeto y valorización mutua (Candau, s/f).

Gracias a un enfoque multicultural se ha logrado trascender las barreras de la educación tradicional, aunque se ha reducido su alcance a una dimensión específica de la realidad. Se entiende el multiculturalismo como la inclusión en el currículo de las contribuciones de los diferentes grupos étnicos.

La educación multicultural reconoce la diferencia social, pero no profundiza en las relaciones interétnicas. No ha sido capaz de cambiar la transmisión de conocimientos tradicionalmente evaluables, y tampoco ha conseguido desarrollar diversas aproximaciones al conocimiento más que en actividades alternativas o extracurriculares. Éste es uno de los desafíos: hacer de las actividades y prácticas extracurriculares el contenido formal para un currículo intercultural.

El multiculturalismo ha instaurado solamente *un* modelo de aprendizaje, que ve la diferencia como objeto de estudio y no como proceso de interrelación. El tratamiento de la diversidad se da a través de contenidos transversales que no dejan de ser abordados de manera estereotipada.

El multiculturalismo como realidad social, es reconocido en la presencia de diferentes grupos culturales en una misma sociedad. Sin embargo, la distancia entre el reconocimiento de la diferencia cultural y la reciprocidad entre culturas, impide el desarrollo de la interculturalidad. No hay una “reciprocidad de perspectivas” que enriquezcan el currículo, tanto formal como oculto (Candau, s/f).

El principal objetivo de este proceso de *visibilización* de la diversidad étnica se entiende como instrumento para *naturalizar la mirada* de la sociedad brasileña hacia una integración sin prejuicios de color, base para la promoción de la igualdad racial y del reconocimiento de la identidad plural y multiétnica de la sociedad brasileña.

Hasta ahora, la legislación no ha considerado “*los efectos presentes de la discriminación del pasado, cuya manifestación más elocuente consiste en la tendencia, fácilmente observable en países de pasado esclavista y patriarcal como Brasil, de reservar siempre a negros y mujeres los puestos menos atractivos y más serviles del mercado de trabajo*”, lo que engloba también al ámbito educativo (Gomes, 2001: 20).

Brasil posee un sistema de relaciones que ha naturalizado históricamente el prejuicio y la discriminación racial en todas sus esferas de desarrollo. Éstos se reproducen de manera silenciosa en la cotidianeidad de instituciones sociales como la escuela desde la infancia temprana, pasando por la Iglesia y alcanzando inclusive las relaciones familiares, prejuicios sustentados en la negación de la existencia concreta de racismo (Cavalleiro, 2005). Aun considerando los avances y cambios sociales ocurridos durante el siglo XX, la situación de la población negra brasileña no ha sufrido grandes variaciones, pues la mayoría de los individuos pertenecientes a este grupo racial se encuentra en condiciones de pobreza e inmovilidad social.

La desigualdad se expresa tanto en indicadores sociales de renta, salud, mortalidad infantil, expectativas de vida, como de educación, desarrollo familiar y valoración social (Rede Feminista de Saúde, 2003)⁵. Así, “*la discriminación racial constituye un poderoso instrumento para su exclusión en el proceso de distribución de beneficios materiales y simbólicos*”. Es un “proceso de acumulación de desventajas”, en que los negros están sujetos a una secuencia de prejuicios a lo largo de todo el ciclo de sus vidas (Vale y Silva, 1988).

Con la promulgación de la Ley 10.639, que establece la obligatoriedad de la inserción de la temática historia y cultura afrobrasileña en el currículo escolar, se han motivado numerosos proyectos de reflexión y fomento de las relaciones étnico-raciales a escala nacional, con especial énfasis en el desarrollo de competencias personales al interior de las escuelas y comunidades ligadas a ellas. Junto con ello, se ha dado prioridad a la generación de un debate nacional de valoración del multiculturalismo, con programas como la Campaña Diversidad, lanzada a fines del

2004, que dio origen a la formación de distintas agrupaciones que mantienen en el debate público el tema racial y hacen notar sus consecuencias. Esto, bajo la convicción que para el combate al racismo no bastan cambios en las estructuras sociales, sino sobre todo modificaciones de los modos de pensar y sentir.

La promoción de la igualdad racial representa un gran desafío para la educación brasileña: respetar la igualdad de derechos sociales que el ordenamiento jurídico garantiza, pero respetando también las diferencias, sin que eso signifique segmentar la sociedad en grupos desarticulados de una misma realidad.

Currículos diferenciados en educación indígena

A diferencia de las escuelas públicas con alumnos de origen racial diverso e integrados bajo un mismo sistema curricular, las escuelas indígenas han conseguido bastante autonomía en la elaboración de sus propios currículos. Esta característica diferenciada, producida por estar constituidas exclusivamente por indígenas, les ha permitido guiar la reflexión desde una mirada global, como comunidades autónomas dentro de un gran Estado, pero en permanente interacción con la historia local y social del pueblo brasileño.

La particular forma de comprender el mundo por parte de las comunidades indígenas se refleja en el currículo propio, mediante la inclusión de su cosmovisión y necesidades particulares: *“La educación no es una cosa estática; ella es como el aire, ella está en todo lugar. Es el cuidado que se tiene en la formación del otro, a través del conocimiento pasado y presente, respetando sus orígenes, o sea sus raíces... Es decir, un proceso globalizado...”* (Côrtes, 2001: 34).

Esta perspectiva intercultural se basa en tres ejes de desarrollo educativo:

- *Comunitario*: conducido por la comunidad indígena, con autonomía en la organización del currículo, del calendario y de la administración.
- *Intercultural, bilingüe o multilingüe*: que valore la diversidad cultural y lingüística y promueva entre los pueblos el intercambio de experiencias socioculturales, lingüísticas e históricas.
- *Específico y diferenciado*: concebido y planeado de acuerdo con las aspiraciones de cada pueblo.

El currículo es elaborado siguiendo los conocimientos tradicionales de la comunidad, proceso garantizado por la Constitución de 1988, aunque abierto al conocimiento de otras culturas y demás etnias. *“Es todo el significado, es social, político, espiritual y todas las cosas que van escribiéndose de una boca para otra, es educación de palabra, de diálogo”* (Côrtes, 1996: 124).

La comunidad educativa es la encargada de configurar las propuestas curriculares y los proyectos político-pedagógicos como bases para la planificación y desarrollo de las acciones pedagógicas (Côrtes, 2002). En la ejecución de estos proyectos, la gestión de las acciones pedagógicas se orienta por un calendario escolar específico pautado en el espacio-tiempo de la dinámica sociocultural y económica de cada pueblo, así como por el diálogo entre la escuela, la comunidad y los poderes públicos locales.

La escuela indígena contempla en su currículo, además de la lengua, contenidos considerados significativos para la vida y supervivencia física y cultural de los pueblos, tales como el medio ambiente, la tierra, la salud, los valores propios y la economía autárquica y sostenible. Reflexionar en torno a estas informaciones resulta esencial para la comprensión y análisis de las coyunturas nacionales e internacionales, sin negar la memoria histórica de las comunidades originarias. *“Debemos fortalecer nuestras memorias de cómo los antiguos cuidaron de la tierra, cómo cuidamos hoy y cómo nuestros hijos y nietos irán a cuidar, preservando así los ciclos de la vida en la tierra”* (SEDUC, 2004). Estos ciclos fueron usados en la construcción del calendario etnoambiental Pataxó (Guerra, 2003: 26), ejemplo que permite ilustrar uno de los aspectos diferenciados de los currículos indígenas:

*"Tiempo de volver hacia la escuela y de comer lo que plantó: febrero.
Tiempo de la brisa leve y de luchar por nuestros derechos: marzo, abril.
Tiempo de la sequía y del frío: mayo, junio, julio, agosto.
Tiempo de las aguas: septiembre, octubre, noviembre, diciembre, enero".*

La discusión sobre la utilización del lenguaje indígena en la sala de clases responde a un sinnúmero de consideraciones históricas y políticas. Como lo explica un profesor indígena: *"Es importante colocar en el currículo actividades sobre la cultura y las costumbres de nuestro pueblo. Eso, para acordarse siempre de las tradiciones. Porque realmente da tristeza cuando nuestros parientes dejan sus costumbres. Por eso es por lo que tenemos que reforzar en nuestra comunidad que hablar la lengua indígena es muy importante"* (profesor José Hani, Karajá).

Concretamente, se reconoce la permanente exclusión del lenguaje originario y la situación casi irreversible de incorporación del portugués producto de las exigencias que la modernidad les impone como consecuencia de la globalización. Así, *"la lengua del blanco viene acabando con la gente, invadiendo nuestra cultura, dominando todo. El blanco llegó aquí y vino invadiendo todo, nuestra tierra, nuestra cultura, nuestra religión. Nosotros tenemos nuestra lengua, y ella viene siendo aniquilada. Pero nosotros podemos tener un compromiso de aprender y de valorar nuestra lengua, para pasar ella para nuestros niños. Ahí, sí, vamos a estar fuertes para enfrentar la lengua del blanco"* (Tuxáua Severino Macuxi). Estas exigencias corresponden, en cierta forma, al rol de mediador social que el profesorado ha adquirido de manera natural entre las comunidades y la sociedad brasileña.

Incluso en lo que se refiere a la enseñanza del portugués en tiempos de la colonización lusitana, la enseñanza inicial impartida primero en lengua vernácula contribuía con mayor eficiencia al aprendizaje del portugués, relacionado no sólo con la transmisión de conocimientos, sino como medio para facilitar la alfabetización y propiciar la traducción de los valores y normas de la sociedad tradicional (Benzi, 2002a).

El Referencial Curricular Nacional para las Escuelas Indígenas sugiere que se utilice la lengua indígena para la instrucción oral del currículo. Se llama lengua "de instrucción" la utilizada en el aula para introducir conceptos, dar esclarecimientos y explicaciones. La lengua indígena será, en este caso, la lengua con la cual los profesores y los alumnos discuten matemática o geografía. En segundo lugar, la lengua indígena deberá ser la de instrucción escrita predominante en las demás situaciones de aprendizaje y síntesis de los conocimientos étnicos, científicos tradicionales y nuevos saberes escolares fuera del ambiente escolar (ibídem).

Como se puede observar en el proyecto político-pedagógico de la Escuela Tuxá, la pedagogía adoptada en las escuelas indígenas es de "movimiento flexible", adaptable con la necesidad de obtener conocimientos prácticos y teóricos de diferentes pedagogías y que involucra diversos tipos de lenguaje: oral, escrito, musical, dramático, poético y creativo.

Como lo explican los propios involucrados: *"Como educadores, tenemos como punto principal la historia de nuestro pueblo, desde el origen de su existencia, pasando por las masacres y por las victorias. A través de estos acontecimientos es que nosotros vamos a trabajar con nuestros alumnos, llevando hacia el aula todos los conocimientos de la historia, y por ahí, juntos, vamos a reflejar e intercambiar experiencias, haciendo que el alumno crezca con otro punto de vista ante la sociedad dominante..."* (Edilson J. de Souza-Pataxó Hãhãhãe, en MEC, 1998: 64).

En el actual escenario indigenista, la exigencia de una escuela indígena de calidad sólo es posible si el profesorado y los gestores pertenecen a las propias comunidades indígenas. Este es el principio para lograr una educación escolar indígena guiada por los principios de diferencia, especificidad, bilingüismo e interculturalidad (Benzi, 2003: 13). Sin embargo, la interculturalidad también pasa por la interacción con los demás miembros de la sociedad, no sólo con la comunidad de origen. Sin esta interrelación se corre el riesgo de construir una educación indígena de carácter cerrada y aislada.

Sin embargo, en muchas situaciones cabe al profesor indígena actuar como mediador e interlocutor de su comunidad como representante de su mundo fuera de la aldea y con la sistema-

tización y organización de nuevos saberes y prácticas: por un lado, los llamados conocimientos universales a que todo estudiante, indígena o no, tiene acceso, y por otro, los conocimientos étnicos propios de cada grupo, que están ganando protagonismo en los contextos escolares indígenas (MEC, 1998: 14).

De acuerdo con el Censo Escolar Indígena (INEP-SEF, 1999), el número de profesores indígenas actuando en escuelas indígenas ha crecido de manera sostenida. Datos divulgados en 1998 en el RCNEI mostraron que los profesores indígenas representaban cerca del 70% de la población total de docentes. Un año después, cuando fueron recolectados los datos para el censo, este número había aumentado a 3.059 profesores indígenas, representando el 76,5% del total de los profesores en ejercicio en las escuelas indígenas del país.

Hay diferencias entre las regiones en lo que se refiere a la proporción de profesores indígenas y no indígenas en aula: mientras en la región Norte los profesores indígenas son un 82,7% del total, en la región Sur son menos de la mitad de los docentes, correspondiendo a un 46,2%. En el Nordeste representan un 78,1% del total, en el Centro-Oeste son un 73,6%, y en el Sudeste suman un 80,6%.

Son en su mayoría de sexo masculino, sobre todo si se considera la zona de la Amazonia Legal⁶ y el Centro-Oeste, estando la población femenina concentrada en las regiones Nordeste y Sudeste. De los 3.059 profesores indígenas, el 65% son hombres y el 35% mujeres.

A la fecha existen unas 1.400 escuelas indígenas que atienden a más de 93 mil estudiantes indígenas. Es en los primeros años de la enseñanza básica que se concentra la mayor parte de los estudiantes indígenas (80,6%).

La concentración de estudiantes indígenas en los primeros años de la enseñanza básica encuentra diferentes explicaciones, destacando la baja escolarización y, hasta hace pocos años, la deficiente o casi inexistente formación de los propios profesores indígenas, impidiendo una diversificación y profundización de los niveles de enseñanza en las escuelas indígenas del país.

Un elemento destacable dice relación a la temática de género de los docentes, pues la tendencia en las comunidades indígenas es inversa a la que se produce en la sociedad brasileña, donde predominan las mujeres en el magisterio. Por el contrario, en el caso de las escuelas indígenas son los hombres los que mayormente ejercen esta función. El predominio masculino se explica por la posición de prestigio que la escuela tiene en la comunidad y por la valoración de quienes saben leer y escribir. Como las escuelas son consideradas espacios de contacto, están conducidas principalmente por hombres, pues son ellos los que tradicionalmente se encargan de las relaciones políticas y los que se relacionan con las instituciones de gobierno local.

No obstante esta realidad, en zonas donde la presencia organizativa indígena posee más tiempo de incorporación y relación con la cultura no indígena, la presencia femenina en actividades y funciones de formación y representatividad ha ido aumentando considerablemente, como ocurre en la zona nordestina, donde alcanzan casi un 60%.

Su nivel de escolaridad es bastante heterogéneo, aunque varía entre las regiones y estados. El 28,2% de los profesores indígenas aún no completan la enseñanza básica, el 24,8% tienen la enseñanza básica completa, el 4,5% cursaron la enseñanza media completa, el 23,4% tienen el nivel medio con magisterio, un 17,6% cursaron el medio con magisterio indígena y sólo un 1,5% cursaron el nivel superior⁷.

Aunque esta tendencia ha ido mejorando, sigue siendo una gran dificultad la conclusión de la escolarización básica, además de la formación específica para el magisterio indígena y su acceso a cursos superiores, necesidad que progresivamente se ha convertido en una exigencia para ejercer como docentes en las escuelas mencionadas y para conseguir una educación de mejor calidad, que responda a las expectativas de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional.

Esta ley establece como prioridad la formación inicial y continua de profesores indígenas en servicio. De esta manera, *“la educación bilingüe, adecuada a las peculiaridades culturales de diferentes grupos, es mejor atendida por medio de profesores indígenas. La formación que se contempla debe capacitar a los profesores para la elaboración de currículos y programas específicos*

para las escuelas indígenas; la educación bilingüe, respecto a la metodología y enseñanza de segundas lenguas, y al establecimiento y uso de un sistema ortográfico de las lenguas maternas; la conducción de investigaciones de carácter antropológico, tendiendo a la sistematización e incorporación de los conocimientos y saberes tradicionales de las sociedades indígenas y a la elaboración de materiales didáctico-pedagógicos, bilingües o no, para su uso en las escuelas instaladas en sus comunidades” (MEC, 2002b: 31).

El profesor indígena es un agente activo en la transformación de la escuela en un espacio verdadero para el ejercicio de la interculturalidad.

El profesor es formado además como investigador no sólo de determinados aspectos relevantes de la historia y cultura de su pueblo, sino también de los asuntos considerados significativos en las múltiples áreas del conocimiento, competencias dentro de las cuales destacan las siguientes:

- Conocimientos psicosociales y culturales sobre los alumnos, sean ellos niños, jóvenes o adultos de ambos sexos.
- Conocimientos sobre la dimensión cultural, social y política de la educación escolar indígena y de la educación en general, en las diversas sociedades humanas.
- Conocimientos culturales relativos a los saberes sobre la naturaleza y la sociedad.
- Conocimientos pedagógicos sobre los procesos de producción y socialización de los saberes y de los valores entre las generaciones.

La profesionalización de la formación docente indígena se ha desarrollado por medio de experiencias de carácter presencial y a distancia, lo que ha permitido que el profesor continúe trabajando en su escuela y transforme su día a día en la sala de clase en materia de constante reflexión y aprendizaje. Durante los períodos presenciales, los profesores tienen la oportunidad de participar en diversas actividades intensivas, las que van desde prácticas supervisadas, visitas de intercambio de profesores indígenas de diferentes escuelas, hasta períodos de investigación, reflexión y registro de sus actividades en materiales que posteriormente son usados como material de apoyo para sus actividades, tanto en la sala como para el aprendizaje de los demás colegas.

En estos procesos de elaboración de materiales, los profesores indígenas se transforman en sujetos de su formación, sistematizadores e intérpretes de los conocimientos interculturales que elaboran como material escrito e ilustrado. Como lo explica la profesora María José Lima de Xukuru, *“las dificultades que vivimos para construir esta escuela diferenciada es que no tenemos libros diferentes. Los que tenemos son iguales a los de la ciudad y no hablan de nuestros pueblos indígenas... Este problema puede ser superado a través de la producción de libros nuestros” (Benzi, 2002b).*

La política educativa municipal de formación de profesores indígenas bilingües favoreció el posicionamiento de este grupo frente a las temáticas político-lingüísticas vinculadas a prácticas pedagógicas, como la alfabetización en lengua indígena y no en portugués, ya en ejecución en muchas comunidades. Las escuelas municipales, antiguamente llamadas “escuelas rurales”, fueron reconocidas oficialmente como escuelas indígenas sólo en 1999, a partir de la creación del denominado subsistema indígena de educación.

Los profesores indígenas *“tienen la difícil responsabilidad de ser los principales motivadores de la investigación de los conocimientos tradicionales, junto a los miembros más viejos de su comunidad y su difusión entre las nuevas generaciones, tendiendo a su continuidad y reproducción cultural, así como que estudien, que investiguen y que comprendan los conocimientos reunidos en el currículo escolar a la luz de sus propios conocimientos” (MEC, 2001).*

El Programa de Formación del Proyecto Tucum, por ejemplo, desarrolla una práctica pedagógica a partir de etnoconocimientos, basada en la observación y vivencias tradicionales que los profesores sean capaces de realizar, lo que posibilita una mayor coordinación intelectual y procedimental, necesaria para el proceso de alfabetización de los niños de esta comunidad (Côrtes, 2001).

Discriminación racial y material didáctico

El profesor tiene un rol fundamental como agente activo en el tratamiento de la discriminación al interior de la sala de clase. Esta discrecionalidad exige una preparación especial del cuerpo docente que no puede ignorar la reflexión permanente sobre la diversidad cultural que está guiando la discusión nacional sobre estas temáticas. Cabe preguntarse entonces si, dadas las condiciones formales necesarias para una reflexión consistente, los profesores de enseñanza básica están capacitados para identificar y corregir los estereotipos raciales presentes en los libros que utilizan en su práctica pedagógica (Rosemberg, 2003).

Oliveira (1992) destaca la importancia de la *mediación* del profesor en el uso del material didáctico. Esto quiere decir que, una vez catalizado el material oficial por los organismos correspondientes, es tarea del profesor tener o no la capacidad crítica para identificar los estereotipos y no reproducirlos.

Hay coincidencia en la importancia de una buena preparación de los docentes, quienes están llamados a encaminar una educación intercultural basada en el respeto a las diferencias, pero su trabajo no puede circunscribirse al interior de la sala de clases, sino que tiene necesariamente que incluir en el proceso de enseñanza el apoyo comprometido de la comunidad en su conjunto, toda vez que la modernidad ha creado mecanismos gigantescos de acceso a informaciones y materiales que pueden contribuir a favorecer esa interacción.

Las campañas y filtros, cada vez mayores y más conscientes, de los distintos actores involucrados en el proceso de selección de los libros didácticos, han dado algunos buenos resultados. En casi 15 años de este proceso, las representaciones positivas respecto a los negros han aumentado significativamente, pese a cierta permanencia de prejuicios y estereotipos (Silva, 2001c).

Las principales representaciones que aún predominan en los libros de estudios sociales y de historia hacen referencia a la esclavitud y su abolición, manteniendo una homogeneidad de tratamiento respecto a los negros e indígenas similar a las expresiones genéricas presentes en este estudio (Oliveira, 2000, pp. 50, 78, 106 y 107).

Respecto de los libros de historia publicados entre 1978 y 1998, se presentan de forma recurrente determinadas temáticas sobre el “trabajo negro y resistencia, formación del pueblo brasileño, eurocentrismo y cultura de pueblos africanos”. Aun en obras que anuncian en sus presentaciones la tentativa de romper con los paradigmas de la llamada “historia tradicional”, el eurocentrismo como conocimiento universal sigue prevaleciendo.

Existe una “hegemonía discursiva” (Lopes, 2002) que ejerce el profesor en el aula respecto a la negación de la alteridad y el tratamiento igualitario de esa diferencia, lo cual termina finalmente por negar cualquier forma de valoración de la diversidad. Por lo tanto, es necesario generar un tipo de reflexión teórica y metodológica por parte de los profesores acerca del valor de la diversidad y su incorporación al currículo escolar, que despierte inquietud y reflexión crítica en sus alumnos y que permita distinguir situaciones de prejuicio y discriminación.

Según Guimarães, *“el desafío más crítico para aquellos que luchan contra el racismo en Brasil está justamente en convencer a la opinión pública del carácter sistemático y no casual de esas desigualdades; mostrar su reproducción cotidiana a través de empresas públicas y privadas, a través de instituciones de orden público (como la policía y los sistemas judicial y correccional); a través de instituciones educativas y de salud pública. Sólo así se puede esperar levantar el velo centenario que encubre las dicotomías élite/pueblo, blanco/negro en la sociedad brasileña”* (2003: 127).

Algunos profesores de historia reconocen que los libros didácticos perjudican permanentemente a la población negra. Estas representaciones negativas perjudican a los afrodescendientes en primer lugar, por conducir una organización de contenido que no les permite tener visibilidad como sujetos de procesos históricos. Además, el libro didáctico mantiene a la población negra confinada a determinadas temáticas que reafirman el lugar social al cual ella está limitada. Por último, fue criticado el hecho de que los libros están *“sustituyendo el mito de la democracia racial por el mito del mestizaje, que anula la construcción de una identidad negra”* (Oliveira, 2000: 136).

Los estudios sobre representaciones de categorías étnico-raciales en libros didácticos revelan ciertas características que pueden ser resumidas de la siguiente forma (Rosemberg, 2003: 134-135):

- Los blancos aparecen como representantes de la especie y con mayor frecuencia en las ilustraciones.
- Los negros son identificados por su pertenencia étnica, mientras que los blancos por nombre propio y atributos familiares. En cambio, la familia negra es presentada siempre pobre, siendo omitidos los roles familiares.
- Los personajes negros desempeñan un número limitado de actividades profesionales, en general las de menor prestigio.
- Los niños negros son representados en situaciones negativas, raramente en contextos escolares o desempeñando actividades de ocio.
- Los negros y mestizos aparecen con frecuencia como personajes sin posibilidad de actuación en la narrativa y siempre como objeto de la acción del otro, en contrapunto con los personajes blancos, con mayores posibilidades de actuación y autonomía.
- El contexto sociocultural del negro es prácticamente omitido en los libros, prevaleciendo los valores de la cultura europea. La complejidad de las culturas africanas no ha sido abordada.
- Se ve un notorio predominio de la perspectiva eurocéntrica de la historia que niega otros puntos de vista.

Esta tendencia, mayoritaria sobre todo durante los años ochenta y noventa, se ha ido modificando de forma positiva gracias a un proceso consciente de asimilación de determinadas críticas realizadas a los libros didácticos. Estos últimos años se ha incorporado el tratamiento de eventos históricos que antes habían sido ignorados, lo que ha iniciado la inclusión del negro como protagonista activo de los procesos históricos analizados (Oliveira, 2000; Pinto, 1999).

No obstante el tratamiento afirmativo del color en los libros de texto, aún se encuentran referencias restrictivas y simplistas. Sigue existiendo una imposibilidad de representar al negro de otra forma que no sea como esclavo o vinculado a una condición marginal, siendo poco tratada la diversidad de su condición. Además, respecto al proceso de resistencia negra, sólo se enfatizan manifestaciones individuales que le quitan valor y peso como fenómeno de reivindicación colectiva.

Pese a que la evaluación pedagógica de los libros de texto incorpora las orientaciones de los PCN y han contribuido a disminuir la presencia de prejuicios y estereotipos, ello no ha garantizado la misma proporción de imágenes y personajes negros en el material didáctico; los blancos siguen apareciendo en la mayoría de las ilustraciones. Otra constatación puramente visual dice relación con las láminas en los diarios murales de las salas de clases, cuyas representaciones siguen estando dominadas por figuras no negras (Cavalleiro, 2004: 7).

Esta forma sutil de discriminación constituye un elemento más nocivo que el racismo explícito, pues se manifiesta mayoritariamente mediante el currículo oculto, que, al no reconocer la existencia de la discriminación, se continúa reproduciendo al interior de la sala de clase.

El proceso post Durban significó un nuevo impulso en la reflexión nacional sobre la temática racial, la que se incorporó como estrategia política de reivindicación cultural no sólo de las formas tradicionales de discriminación e intolerancia, sino también de aquellas que hasta entonces habían sido ignoradas, como la evaluación del material didáctico y sus implicancias en la educación formal de los futuros ciudadanos.

Así, el Programa Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia propuso apoyar el proceso de revisión de los libros didácticos de modo de rescatar la historia y la contribución de los afrodescendientes en la constitución de la identidad nacional (2002, propuesta 214, p. 42), y el Informe del Comité Nacional de Preparación de la Participación de Brasil en la Conferencia en Durban, destacó como medida gubernamental prioritaria la revisión de los contenidos de los libros didácticos, procurando eliminar la transmisión de estereotipos e introducir el tema de la diversidad en la reflexión curricular (Ministerio de Justicia, 2001: 26).

De forma especial, los libros utilizados en las escuelas indígenas, elaborados por y para las comunidades, no sólo se han constituido en un instrumento de trabajo del profesor indígena en la sala de clase, sino que usualmente se transforman en motivo de orgullo y afirmación étnica. Al tener una circulación también fuera de la sala de clases dentro de la propia comunidad y en otras, además de la presencia en ambientes no indígenas de la sociedad, el material didáctico divulga una literatura en lengua indígena y una escritura de autoría propiamente indígena, tanto en lengua vernácula como en sus adaptaciones al portugués, poco conocida fuera del ambiente comunitario. En este sentido, los libros y el material didáctico se transforman en productos culturales de divulgación de la riqueza de conocimientos y saberes construidos en los procesos de convivencia interétnica. Esto que resulta casi obvio para el material didáctico tradicional, para las comunidades indígenas ha sido un paso significativo en la valoración de su identidad como pueblo por parte de la sociedad brasileña.

En resumen, la educación escolar indígena ha ganado mayor terreno en esta área que la educación afrobrasileña, pues el tratamiento de la diversidad cultural se ha orientado principalmente a la necesidad de eliminar las formas visibles y ocultas del currículo que reproducen situaciones de racismo, estereotipos y discriminación. Y han tenido avances en esta materia, pues según las evaluaciones que se han realizado en los últimos años respecto a la producción de este material de apoyo educativo, el tratamiento del color ha mejorado considerablemente.

Promoción educativa y formación docente para los pueblos indígenas

La educación escolar indígena forma parte de un proceso permanente de construcción de aprendizajes tendiente a la valorización y el fortalecimiento de la identidad cultural de los pueblos indígenas. Para garantizar esto, los cursos de formación docente tienen un carácter diferenciado de acuerdo a tres ejes principales: relación con la tierra, valorización y defensa de la lengua, y fortalecimiento de la cultura e identidad indígena.

Proyecto Tucum

Realizado con el apoyo de la Fundación Nacional del Indio, el Proyecto Tucum tiene como objetivo formar y capacitar profesores indígenas teniendo en cuenta no sólo la teoría, sino también las experiencias cotidianas de la vida indígenas.

El proyecto tiene un currículo intercultural, diferenciado, bilingüe y específico, que comprende contenidos propios de las culturas indígenas y conocimientos de gran interés para la transformación de vida comunitaria. El curso considera una etapa intensiva, una intermedia y una práctica supervisada realizada en la aldea, consistente en la primera aproximación de campo en la interacción de la experiencia docente con las necesidades de la población.

Proyecto Tercer Grado Indígena

Son cursos de licenciatura desarrollados en el estado de Mato Grosso desde mediados de la década de 1990, teniendo como meta formar en cinco años (a contar de 2001) a 200 profesores indígenas de nivel superior. La enseñanza superior indígena, hasta ahora sólo existía en tres países: México, Guatemala y Canadá.

Destaca la formación en tres áreas: ciencias de la matemática y de la naturaleza, ciencias sociales y lenguas (portugués y el idioma de la etnia), artes y literatura.

Proyecto Vãfy

Proyecto desarrollado en conjunto con la Funai, la Unijuí, la Universidad de Passo Fundo, profesores y líderes indígenas, cuya finalidad es garantizar una enseñanza de mejor calidad para las poblaciones indígenas, valorando el uso de la lengua y las costumbres tradicionales. En los próximos cuatro años, el proyecto deberá formar 100 profesores. Este nuevo equipo atenderá la creciente demanda educativa de las comunidades indígenas en la región.

En Rio Grande do Sul existen 37 escuelas indígenas de enseñanza básica para atender 3.200 niños con cursos de primero a sexto año. Sin embargo, sólo una de ellas ofrece la enseñanza básica completa. Además de eso, cerca de un centenar de profesores indígenas que están ejerciendo en las escuelas de las aldeas carecen de una formación adecuada.

Vãfy, en lengua kaingang, significa “artesanía”. Según profesores indígenas que participaron de la elaboración del proyecto, el curso de formación es comparado con la construcción de artesanía, produciendo nuevos conocimientos y formas alternativas para una educación de calidad para las escuelas indígenas.

Proyecto de Formación de Profesores del Parque del Xingu

El objetivo principal del proyecto es consolidar una escuela diferenciada y de calidad en el Parque Indígena del Xingu (PIX), protagonizada y gestionada por los propios indígenas a partir de la formación de sus profesores y del establecimiento de un currículo diferenciado. La preparación contempla una educación bilingüe o multilingüe (portugués y lenguas indígenas, según sea el caso) e intercultural (con conocimientos de las distintas sociedades indígenas y no indígenas).

El curso se desarrolla en dos etapas intensivas: una de formación para el magisterio y otra de formación continua como perfeccionamiento para los profesores ya formados. Además, se realiza un acompañamiento anual a los profesores en las escuelas de las aldeas.

La gestión territorial es uno de los ejes centrales del proceso de formación de los profesores indígenas. Todas las disciplinas abordan temas relacionados con el uso y preservación de los recursos naturales, las actividades económicas no depredadoras y la relación con la sociedad no indígena, en especial la convivencia con las haciendas, ciudades y proyectos de colonización o económicos limítrofes al Parque del Xingu.

La educación ambiental y la educación para la salud son temas transversales en todas las disciplinas. Las escuelas tienen la responsabilidad de formar niños y jóvenes conscientes para gestionar el territorio y los recursos naturales. Esta formación incluye la reflexión sobre la situación actual de la región y las estrategias posibles de manejo interno de los recursos naturales.

Además, destaca el Proyecto de la Organización General de Profesores Ticuna Bilingües, creado en diciembre de 1986, cuyo centro en la actualidad dispone de salas, una biblioteca y alojamiento para los profesores en formación. El curso comprende actividades desarrolladas con la participación tanto de alumnos y profesores como de la organización de materiales didáctico-pedagógicos y la preparación de un currículo diferenciado para las escuelas ticuna, además de proyectos dirigidos hacia las áreas de salud, medio ambiente y cultura. Junto con ello, en la producción de materiales didácticos, los profesores reciben orientación metodológica y participan de manera activa en talleres para la producción de textos y dibujos.

Asimismo, la Comisión Proindígena de Acre inició uno de los primeros proyectos de formación continua para profesores indígenas de las diferentes etnias presentes en la región, denominado Una Experiencia de Autoría, en funcionamiento desde 1983. Con él se inaugura una renovación en los modelos de educación escolar en el país y en la región, resultado del momento histórico representado por los nuevos tiempos de reivindicación de los derechos y producto de los procesos de demarcación de tierras indígenas, acompañados por la necesidad de sustitución de los sistemas de dependencia e integración representados por las escuelas de las agencias misioneras y gubernamentales.

El proyecto realiza la formación permanente de profesores indígenas; la elaboración, por un equipo de asesores y profesores de las mismas etnias, de currículos bilingües e interculturales para las escuelas y para los cursos de magisterio indígena; la producción y publicación de casi un centenar de materiales didácticos elaborados en los cursos de formación para uso en las escuelas; además, el acompañamiento y asesoría permanente a estos profesores, permitiéndoles una continuidad en su formación.

Durante todos los cursos de formación, los profesores diseñan y escriben en sus diversas lenguas, incluido el portugués, libros de las diversas áreas de estudio de su currículo (matemática, lenguas, geografía, historia, ciencias), que son editados para que sean utilizados a lo largo del año

lectivo en sus respectivas escuelas. De esta forma, el proyecto cuenta con un extenso acervo de materiales didácticos y de literatura de autoría indígena, que vienen siendo referencia importante para los nuevos programas de educación escolar en Brasil.

Por el éxito y calidad de sus realizaciones, el Proyecto de Autoría ha sido reconocido como uno de los principales modelos pedagógicos para la educación escolar indígena no sólo en Brasil, promoviendo una intensa discusión acerca de las políticas públicas diseñadas para las poblaciones indígenas. Hoy existen en Acre más de un centenar de escuelas indígenas regularizadas, la mayoría de ellas desarrollando currículos diferenciados bajo la responsabilidad de los profesores indígenas en proceso de formación. Con ello se promueve la permanencia de las poblaciones indígenas en sus tierras y su preparación para el uso y conservación de estos territorios, en acciones integradas de educación escolar, medio ambiente y salud.

EDUCACIÓN PARA LA CONVIVENCIA DEMOCRÁTICA

Combatir el fenómeno de la violencia en las escuelas resulta extremadamente complicado, sobre todo cuando se la considera inaceptable y perjudicial, pero a la vez se la explica como inevitable y fatal (Abramovay, s/f). Con frecuencia, los estudios sobre discriminación y violencia reconocen la existencia del racismo y hacen referencia a los prejuicios de forma generalizada, siempre con relación a otras personas o grupos. Es un proceso de negación constante, donde el prejuicio se expresa mediante la justificación de “bromas” y sobrenombres, situación que se encuentra al borde de una línea difusa entre la burla y la agresividad. Este proceso mental se ha transformado en un nefasto refuerzo de la segregación y la discriminación.

La violencia genera al interior de la escuela diferentes situaciones que repercuten directamente en la calidad de la educación y en el aprendizaje de los alumnos. Uno de los principales efectos es la pérdida del estímulo para el trabajo, seguido de un sentimiento de irritación, de dificultad para concentrarse en la sala y de la pérdida de voluntad para trabajar. De manera directa, la violencia afecta la calidad al impedir la continuidad del proceso de enseñanza, producto de la constante rotación de profesores que piden con frecuencia el traslado a otros establecimientos donde se puedan sentir más seguros.

La implementación de políticas distintas a las tradicionales, basadas en la coerción, encuentran su primer obstáculo en el temor a la transgresión de las normas. Abrirse a la integración de la cultura de los jóvenes y adolescentes sería, desde su perspectiva de autoridad, destruir el andamiaje sobre el cual se sustenta el sistema escolar actual. La cultura escolar pone mayor énfasis en “normalizar” al joven y su cultura, que en incorporarla y comprender la diversidad como riqueza para mejorar la convivencia.

La violencia no es un problema exclusivo de la escuela, sino que está presente en todo el contexto que rodea la vida escolar, estando muchas veces presente tanto en la propia cultura de los alumnos y sus padres como dentro de los educadores (Abramovay, 2004). Lamentablemente, se han buscado soluciones que no consideran la naturaleza del problema, preocupándose de adoptar apenas medidas represivas y de control que generan un clima mayor de tensión e inseguridad. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que las medidas represivas –e incluso las punitivas– no son eficientes.

“Esto queda claro cuando se toma el ejemplo de Estados Unidos. Ese país gastó mucho dinero en un programa represivo y no preventivo, con adopción de detectores de metales, mochilas transparentes y cámaras de control. Efectivamente, eso no dio resultado. Simplemente, hay que ver el ejemplo de Columbine” (Abramovay, 2004).

En el mismo sentido, la utilización de la fuerza tiende a atacar sólo el resultado (la discriminación) sin tocar las causas (el prejuicio, el estereotipo, la intolerancia, el racismo) (Silva Jr., 2001: 72). Para corregir este enfoque destaca la implementación de programas integrales que

involucran a la comunidad educativa en su conjunto, consciente que el resultado de las prácticas escolares es el reflejo proyectado en la sociedad.

Observatorio de Violencia en las Escuelas y Programa Abriendo Espacios

A partir de un estudio realizado a 40 mil estudiantes de todo el país, además de profesores y padres, pudo verificarse el carácter transversal de la violencia, la que está presente invariablemente tanto en los sectores públicos como en los privados. Ante este panorama generalizado de violencia en sus múltiples manifestaciones, se han tomado medidas que han contribuido con gran eficacia a disminuir formas cotidianas de mala convivencia.

Primero se estableció una política nacional de apertura de las escuelas los fines de semana: siete mil establecimientos en que siete millones de personas fueron directamente beneficiadas con actividades culturales, deportivas y recreativas. En un segundo momento se capacitó a profesores y directores en técnicas de mediación de conflictos, siguiendo el modelo de las experiencias argentinas. Asimismo, se capacitó a la policía en temas sobre la juventud; no sólo en derechos humanos, sino en la comprensión de las distintas culturas juveniles que existen (de barrios ricos y pobres, del norte y del sur), con sus características, problemas y frustraciones.

Lamentablemente, la visión negativa sobre los jóvenes considerados como un peligro latente, no ha podido ser erradicada; persiste la sospecha de ser promotores de desórdenes y contrarios a la autoridad, motivo suficiente para ser objeto constante de represión e incomprensión.

Incluso desde una mirada financiera, la represión resulta más costosa y ha demostrado ser ineficiente, mientras que los programas preventivos y educativos son muchísimo más económicos y eficaces, al reestructurar la utilización de los recursos existentes en mecanismos focalizados y más pertinentes al desarrollo de actitudes que promuevan el diálogo y la convivencia.

Resumiendo, con una inversión de apenas seis reales anuales por persona, los hechos de violencia han disminuido entre un 40% y 80%, y hasta un 90% la depredación de los edificios que albergan las escuelas. Esto generó significativos cambios educativos, porque cuando la escuela se convierte en un espacio agradable y tranquilo aumenta la concentración y la capacidad de aprendizaje, favoreciendo la relación con los padres y demás redes sociales. Por el contrario, donde hay miedo y desgano es muy difícil aprender.

Algunos de los temas incorporados en la reflexión comunitaria fueron: ciudadanía y participación, derechos humanos, medio ambiente, voluntariado, estrategias de acción comunitaria y elaboración de proyectos sociales. Se ha priorizado especialmente la formación de liderazgos juveniles, por entender que la juventud posee un gran potencial transformador de las condiciones de vida de sus comunidades.

La apertura de escuelas los fines de semana para la comunidad, con actividades de cultura, ocio y deporte, ha demostrado tener un impacto positivo en el rescate de la imagen de la escuela, en la mejoría de la calidad del aprendizaje de niños y jóvenes y en la reducción de la violencia en el espacio escolar y su entorno.

En Pernambuco, las escuelas que están en el programa desde el año 2000 presentan índices de violencia 54% inferiores a los de las escuelas que ingresaron con posterioridad, y en Río de Janeiro, un 31% menos en la misma situación. Esto confirma la eficacia del Programa Abriendo Espacios como política pública que contempla la inclusión de la juventud, cumpliendo con el papel de innovador y difusor de una cultura de paz y promoviendo una transformación de la práctica pedagógica.

Programa Escuelas Innovadoras

El programa sobre innovación escolar destaca como resultados significativos el aumento de la asistencia a clases, la mejoría en las notas y en el ingreso escolar, el mayor interés por el estudio y la investigación, la reducción de la deserción, además del desarrollo de responsabilidades con relación al espacio escolar. En estas escuelas es posible comprobar la reducción de los casos de indisciplina, agresiones, amenazas, intimidaciones y aumento de una mayor motivación por parte de los estudiantes y profesores.

Según algunos directores de escuela, uno de los principales problemas enfrentados es la alta incidencia de peleas entre alumnos (un 62,9%), de los cuales los más complicados son: indisciplinados (53,1%), agresiones morales (28%), discriminación (22,4%), amenazas a los profesores (25,9%), amenazas en general (22,4%) y faltas de respeto (42%). La evaluación muestra que el hecho de que la escuela buscara mecanismos de superación y disminución de los actos de violencia permitió una visión más crítica y menos tolerante con relación a los actos violentos, permitiendo el establecimiento de parámetros para el antes y el después de la violencia.

De los 107 proyectos desarrollados hasta el año 2003, 78 correspondieron a programas en educación y cultura. Por ejemplo, el Colegio Provincial Guadalajara de Río de Janeiro tuvo la idea de trabajar, por medio de la dramatización, la literatura nacional para que los alumnos adquirieran un gusto preferente de los autores locales. Cada año son seleccionados cuatro autores y los alumnos definen una dinámica diferenciada de construcción del texto para el montaje de la pieza, los patrones y escenarios, promoviendo la interacción entre la literatura, el teatro y la responsabilidad de los alumnos en su propio proceso de aprendizaje.

En Bahía destaca el Colegio Provincial Márcia Meccia, que desarrolla desde el año 2001 el Programa Abriendo Espacios con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la ciudadanía y de la participación de los jóvenes hacia la construcción de una cultura de paz.

En la Escuela Provincial Piratininga en São Paulo, la innovación ha apuntado a una gestión escolar más participativa que posibilite el diálogo entre los profesores, los alumnos, los operarios y los padres, para que juntos puedan discutir problemas y presentar propuestas y soluciones concretas a los desafíos surgidos cotidianamente. Este constante ejercicio de reflexión colectiva permite que la escuela enfrente desde los problemas más habituales hasta desafíos mayores y, particularmente, invertir cada vez más en la calidad de su trabajo.

POLÍTICAS DE GESTIÓN Y DIVERSIDAD CULTURAL

Del sentido de las acciones afirmativas

La educación inclusiva considera a la escuela como un espacio donde todas las diferencias tengan cabida y a nadie se le excluye por ser diferente. Por esta razón, la existencia de mecanismos como las acciones afirmativas han sido capaces de motivar la participación de personas que con frecuencia desistían de sus estudios ante la imposibilidad real de mantenerse en ellos, promoviendo distintos programas de carácter compensatorio que buscan corregir esta distorsión.

Son numerosos los antecedentes que han determinado un sistema de exclusión en Brasil. Específicamente en materia educativa, la educación estuvo controlada varias décadas por los militares, lo que generó una homogeneización de tratos y contenidos que frenó cualquier posibilidad o intento de reivindicación de tipo económico y, sobre todo, de privilegios identitarios, ya fuesen individuales o colectivos.

En sociedades con altos índices de desigualdad, como la brasileña, las demandas exigidas por grupos minoritarios confirman que políticas universales redistributivas aplicadas desde una perspectiva económica liberal, sólo perpetúan las desigualdades. Este modelo significa, la mayoría de las veces, que los gobiernos adopten medidas más bien asistencialistas que compensatorias, tendientes sólo a mitigar las desigualdades generadas por el sistema, pero no buscando corregir el modelo que origina las deficiencias (Lenz, 2005).

Gracias al enfoque incorporado en la Constitución de 1988 se crean las bases para introducir reformas dirigidas a grupos particulares, atendiendo específicamente las diferencias que determinan distintas necesidades dependiendo de cada contexto. En esta perspectiva, las demandas de los grupos “minoritarios” envuelven una doble intención: por un lado, se da la exigencia por el respeto a la diferencia, la individualidad e identidad histórica, y por otro, la legítima exigencia de igualdad

de derechos políticos, sociales y económicos que la misma institucionalidad les garantiza a todos los ciudadanos.

La racionalidad de la ley no es suficiente para producir los cambios esperados, pero inicia la garantía de un compromiso que trasciende la sola discrecionalidad de la rotación de los sucesivos gobiernos, lo que puede entorpecer la continuidad de políticas serias que necesitan un tiempo prudente para generar resultados.

Si la exclusión social y la desigualdad no se enfrentan desde una perspectiva racial, se corre el riesgo de continuar legitimando y reproduciendo el dominio genético de una cultura sobre otra. Las estadísticas demuestran que tanto la pobreza como los mayores déficit de escolaridad son radicalmente superiores en los grupos étnico-raciales de afrodescendientes e indígenas, lo que obliga poner especial cuidado en los análisis sobre diversidad y calidad de la educación.

Una educación inclusiva se refiere a la reducción de todas las presiones por medio de la inclusión, y de todas las desvalorizaciones que los alumnos sufren, ya sea basándose en deficiencias, rendimiento escolar, religión, etnia, género, clase, estructura familiar, estilo de vida o sociedad (Booth y Ainscow, 2000).

Cuando se habla de “minorías” se hace referencia tanto a niños de la calle como a pobres, gays, prostitutas, inmigrantes, dueñas de casa, indígenas, negros, campesinos y pobladores rurales, todos aquellos que son de una u otra forma excluidos. Ampliando el sentido real de esta problemática se puede considerar como excluidos del proceso de educación para todos a quienes sufren la acción de los mecanismos selectivos escolares, como la relación profesor-alumno, los instrumentos de evaluación y la propia evaluación en sí, el desempeño escolar, los contenidos entregados, los programas de estudio y currículos que no consideran la realidad específica y diversa de la misma sala de clase.

Un proyecto de educación inclusiva implica, ante todo, una concientización política de que todos son parte de ese proceso, alumnos, profesores, comunidad escolar y todas las manifestaciones grupales de la sociedad. Y, principalmente, implica el reconocimiento del propio sistema social y político como causante de la exclusión.

La discusión central no debiera girar en torno a la pertinencia o no de la política de cotas en las universidades, sino en la búsqueda de mecanismos más efectivos para corregir las deficiencias culturales de acceso, permanencia y éxito educativo.

En el Informe del Comité Nacional para la Reparación de la Participación Brasileña en la III Conferencia Mundial de las Naciones Unidas Contra el Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia e Intolerancia, realizada en Durban, se incluyen propuestas oficiales en beneficio de la comunidad negra: *“La adopción de medidas reparatorias a las víctimas del racismo, de la discriminación racial y de formas conexas de intolerancia, por medio de políticas públicas específicas para la superación de la desigualdad”*. Tales medidas reparatorias, fundamentadas en las reglas de “discriminación positiva” prescritas en la Constitución de 1988, contemplan medidas legislativas y administrativas destinadas a garantizar la reglamentación de los derechos de igualdad racial previstos en la legislación, con especial énfasis en las áreas de educación, trabajo, titulación de tierras (dominios) y establecimiento de una política agrícola y de desarrollo de las comunidades consideradas descendientes de los *quilombos*, además de la “adopción de cotas u otras medidas afirmativas que promuevan el acceso de negros a las universidades públicas” (Ministerio de la Justicia, 2001: 28-30).

En el material desarrollado por el Grupo de Trabajo Interministerial para la Valorización de la Población Negra en Brasil, la acción afirmativa es definida como una medida que tiene como objetivo *“eliminar desigualdades históricamente acumuladas, garantizando la igualdad de oportunidades y tratamiento, así como compensar pérdidas provocadas por la discriminación y marginalización, originadas por motivos raciales, étnicos, religiosos, de género y otros”* (Santos, 1999: 25).

Como explica Schmelkes (1996), una verdadera política compensatoria logra vincular la diversificación de las modalidades de atención con la disponibilidad de recursos para operar en forma adecuada durante el tiempo necesario para obtener resultados. En este sentido, se entiende que las políticas de acción afirmativa son temporales, pues se espera que con diversas medidas se corrija en el tiempo el déficit estructural que propicia la desigualdad.

Implementación de políticas de promoción de la igualdad racial en educación primaria

Las políticas educativas para la educación básica están orientadas principalmente a la concientización y sensibilización del valor de la identidad y la diversidad cultural. Tomando en cuenta las indicaciones curriculares de la Ley de Directrices y Bases de la Educación y de los Parámetros Curriculares Nacionales, ha correspondido a las escuelas crear los programas que mejor reflejen las expectativas del grupo social en el que se desarrollan y el modo cómo interpreten las deficiencias que necesitan ser corregidas en materia de discriminación racial.

Tomando en cuenta el análisis de Schmelkes, estos programas son medidas que buscan la corrección del déficit cultural del tratamiento del color al interior de la escuela; por lo tanto, no son políticas públicas obligatorias, sino experiencias y acciones que “afirman” la presencia de los negros al interior de la escuela. De esta manera, con la adopción de la temática del “color” en los programas escolares, “por primera vez, la melanina llega al currículo” (Silva Jr., 2001). Instaurado en el año 2001, el Premio Educar para la Igualdad Racial promueve la adopción de programas específicos en el ámbito escolar en sus distintos niveles, tomando en cuenta prácticas cooperativas entre todos los miembros del sistema educativo. Esta apertura impone *“la construcción de una agenda propositiva que no es de responsabilidad de y para los negros, sino que de todos quienes están comprometidos con la justicia y la ciudadanía”* (Silva Jr., 2001).

Respecto al tratamiento de la temática de las relaciones raciales, los programas contribuyen a superar la existencia del concepto de cultura superior, entendiendo las diferencias raciales y étnicas como riqueza y no como deficiencia. Además, se promueve la reflexión como sociedad brasileña de la pertinencia de las relaciones raciales, contribuyendo a la eliminación del racismo y de las formas prejuiciosas presentes al interior de la sala de clase.

Respecto a la relevancia y consistencia pedagógica de los programas, el contenido desarrollado es considerado un saber significativo para la comprensión de la realidad étnica y racial en la actualidad. La propuesta de inclusión de nuevos aprendizajes favorece la adopción de cambios de comportamiento con respecto a la población que sufre cotidianamente situaciones de discriminación, junto con favorecer la reflexión de que tanto las supuestas bromas como los sobrenombres no son inocentes manifestaciones infantiles, sino que una forma perversa de perpetuación y conservación de procesos de discriminación en el ambiente escolar.

En cuanto a la consecución de objetivos, los programas comprenden una metodología que contempla un tiempo adecuado y suficiente para su efectividad, pues se reconoce que medidas esporádicas no tienen ningún resultado razonable respecto a la producción de cambios de mentalidad en la sociedad, si éstos no se realizan de forma periódica e integral. Para ello, las evaluaciones permanentes de logros educativos constituyen una manera concreta de verificación del cumplimiento de los objetivos propuestos.

Dependiendo del nivel escolar, los programas utilizan un lenguaje apropiado a la escolaridad, además de la incorporación de los soportes materiales didácticos y corporales que sirven de punto de partida para el reconocimiento y tratamiento de la diversidad producto de características fenotípicas.

Finalmente, los programas contribuyen para que los alumnos, educadores y comunidades tomen conciencia de su responsabilidad en la transformación de las relaciones de desigualdades y discriminación racial y étnica, junto con reducir el prejuicio y la discriminación en el plano individual e institucional, favoreciendo la adopción de los conocimientos y competencias necesarios para la permanencia de los alumnos en el espacio escolar. Además, se estimulan las manifestaciones de la cultura afrobrasileña e indígena, contribuyendo a revertir el silencio del currículo oculto mediante la presencia visible del color y las diferencias, permitiendo el diálogo y la interacción de los distintos actores en el ambiente escolar, teniendo como principio el reconocimiento de la diversidad cultural, la convivencia y la equidad.

Respecto a algunas experiencias en educación infantil, los proyectos han estado orientados al estímulo de la convivencia y la aceptación con relación a las diferencias étnico-raciales, a la

promoción del respeto y la solidaridad de los niños, promoviendo la valorización y la ampliación de conocimientos sobre la cultura africana, lo que genera un proceso de interiorización natural de la diferencia como algo positivo.

Mediante el rescate de la memoria cultural se contribuye a desarrollar una conciencia ética y crítica, ampliando los horizontes no sólo para esclarecer e interpretar el mundo a futuro, sino también para modificarlo. Se destaca la belleza negra cultural y física, se desmitifica la cultura y la visión estereotipada que la sociedad tiene de los negros y de los indígenas, construyendo una sociedad respetuosa de las diferencias que garantiza derechos y es capaz de establecer la igualdad social.

Estableciendo relaciones comunitarias se informa a la población sobre los pueblos indígenas y los distintos orígenes de los afrodescendientes, como medio para combatir el desconocimiento, la intolerancia y el prejuicio. Se promueve así la visibilidad de la diferencia. Especialmente, se impulsa en los alumnos la afectividad mediante el contacto físico, lo que propicia un tipo de relaciones raciales integrales y fuertemente involucradas en la interacción.

Destacan los proyectos *Griot: Africanidades en la Preescuela*, de la Escuela Municipal Victorio Rebucci de São Paulo; *Negro que te Quiero: Ser Negro*, de la Escuela Clase 16 de la Gama del Distrito Federal; *Indígenas Pankararú (Indígenas Urbanos)*, de la Escuela Gasparzinho de São Paulo; *La Igualdad de las Diferencias*, de la Escuela CEMEI Margarida Maria Alves de São Paulo, y *Maracazinho: Valorando la cultura afrodescendiente en la educación infantil*, de la Guardería-Escuela Meimei de Pernambuco.

Respecto a los primeros años de la enseñanza básica, los programas se orientan a naturalizar la mirada hacia el negro, para que éste deje de ser el diferente, favoreciendo la identificación de los niños negros con su raíz cultural africana. A través de la identificación cultural se intenta un cambio de postura delante de esas actitudes de prejuicio y discriminación. Además, se busca disminuir el prejuicio racial en el aula mediante la valoración de las contribuciones africanas a la formación de la identidad del pueblo brasileño, también valorando la cultura negra como una forma de disminuir o incluso eliminar las situaciones de prejuicio, racismo y discriminación en aula.

En segundo término, los proyectos tienden a mejorar las relaciones entre los niños, de modo que se erradiquen las bromas y las alusiones racistas. Para ello se fortalece la autoestima de los niños negros e indígenas, contribuyendo a la formación de su identidad y construcción de una ciudadanía de todos. Esto mejora notablemente la relación entre los alumnos.

Finalmente, se promueve la reflexión de las consecuencias culturales de los procesos segregacionistas que se enraizaron en la sociedad, como el prejuicio y la discriminación racial.

Se pueden mencionar los proyectos *Hay Negros en esta Historia*, de la Escuela Municipal Educación Básica Santos Anjos de Río de Janeiro; *Quilombos de Palmares*, de la Escuela Provincial Clodoaldo Nunes de Almeida de Rondônia; *Cántico de Africanidad: Trabajando la cultura negra en la sala de clase*, de la Escuela Afonso Fioca Vitali (CAIC) de São Paulo, y *De la conquista de Brasil hasta ahora: Prejuicio y mestizaje*, de la Escuela Clase 02 da Candagolândia del Distrito Federal.

A medida que se avanza en los niveles de escolarización, los programas buscan la comprensión de los procesos culturales en materia étnica y de color, mediante el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la sociedad brasileña. Además, se promueve la comprensión de la historia del negro, de África y de la esclavitud moderna y contemporánea, valorando las manifestaciones culturales y sus contribuciones en la construcción del Brasil actual desde la colonización.

De esta manera se resalta la influencia y la importancia de la religiosidad africana como símbolo de afirmación de la identidad negra en la sociedad brasileña, fomentando la tolerancia y el respeto y posibilitando actitudes de solidaridad y cooperación, sensibilizando a la comunidad escolar y local acerca de la discriminación y del prejuicio y cómo combatirlos.

Mediante el estímulo permanente de actitudes de respeto, tolerancia y solidaridad, se busca identificar, criticar y repudiar todas las formas de relaciones prejuiciosas, discriminatorias y excluyentes, junto con incentivar en la comunidad la participación política, democrática, cultural y social de los diferentes grupos de etnia.

Destacan en educación básica de quinto a octavo años, el *Programa del Indígena*, de la Escuela Estatal Miguel João Pereira Padilla de São Paulo; *Arte e Igualdad Racial en Brasil*, del Colegio

Estatual Murilo Braga de Goiania; *Raza y Etnicidad: Resistencia y desafíos de los negros en la sociedad de ayer y de hoy*, del Instituto Bueno Pastor de Pará, y *Prejuicio y Discriminación: Pasado y presente*, de la EMEF Dr. João Alves de Santos de Campinas en São Paulo.

Respecto a las experiencias en enseñanza media, éstas han incorporado las reflexiones propias de la última etapa del ciclo escolar, donde las nociones de ciudadanía y educación para el trabajo preceden las expectativas de inclusión de la población discriminada. A través de la profundización de los debates sobre lo que es ser negro en la sociedad brasileña y la reflexión de la noción de igualdad racial y de género presente en el sentido común, junto con la reconstrucción de una identidad que valore los aspectos de la cultura afrobrasileña e indígena, se propicia la inclusión en el lenguaje de las políticas de acciones afirmativas, de sus objetivos y sus distintos modos de implementaciones. La promoción de la igualdad racial implica también la inclusión de distintas correcciones de las desigualdades que están presentes tanto formalmente como dentro del inconsciente colectivo que niega mediante el silencio y la indiferencia la diversidad.

Se comprende el rol social de la escuela no sólo en el reforzamiento de la identidad, sino sobre todo en la toma de conciencia de la nefasta perpetuación del racismo con prácticas pedagógicas discriminatorias cotidianas. Por lo tanto, se promueve la participación y la colaboración de todos los actores del sistema educativo en la generación de cambios positivos en materia de promoción de la igualdad racial.

Destacan los proyectos *Ética, Política y Ciudadanía: Educar para la igualdad racial*, de la Escuela Estatal José Alves Ribeiro en Mato Grosso do Sul; *Destruyendo prejuicios: Construyendo libros con las propias manos*, de la Escuela Municipal Indígena Ejiwajegi, reserva indígena Kadiwéu, Porto Murtinho en Mato Grosso do Sul; *Ciranda (danza) de formación racial étnico Zumbé de Palmares*, de la Escuela Estatal Gabriel de Almeida Café/Colegio Amapaense de Macapá en Amapá, y *Percepción y Valorización del Ser, una Perspectiva de Raza/Etnia y Género*, de la Escuela Atheneu Sergipense de Aracaju en Sergipe.

Implementación de políticas de acción afirmativa orientadas a la educación superior

De las experiencias en práctica se identifican tres tipos de acciones, no necesariamente excluyentes entre sí: a) clases de complementación que abarcan cursos preparatorios para la selectividad y cursos de verano y de refuerzo durante la permanencia del estudiante en la facultad; b) financiación de costes para el acceso y permanencia en los cursos, como el financiamiento de la mensualidad en instituciones privadas, becas de posgrado, ayudas para vivienda y residencia, alimentación y otros; c) cambios en el sistema de ingreso en las instituciones de enseñanza superior, por el sistema de cotas proporcionales, sistemas de pruebas alternativas a la selectividad.

Respecto a la educación superior, las acciones centradas en características fenotípicas y étnicas en Brasil se han caracterizado en tres tipos de políticas compensatorias, tanto de carácter simple (en cuanto acceso) como de compensación integral (permanencia y logro): a) fomento del ingreso a la educación superior; b) garantía de acceso a estudios superiores; c) garantía de permanencia.

Fomento del ingreso

El esfuerzo se ha focalizado en la oferta intensiva de cursos preuniversitarios dirigidos a la población en mayor desventaja comparativa en cuanto a rendimiento para cumplir con las pruebas de admisión a las universidades públicas, principalmente a los negros, las mujeres y los indígenas. Estos cursos se ofrecen tanto como nivelación, reconociendo el hecho que la preparación de las escuelas públicas es inferior al nivel de los colegios particulares frecuentados por blancos de mejor situación económica, y por lo tanto con mejores expectativas reales de acceso a las mejores universidades, y también como suplencia de los cursos privados de preuniversitarios, que son cada vez más frecuentes en los sistemas de educación actuales de la región.

Destacan los cursos patrocinados por el Laboratorio de Políticas Públicas de la Universidad del Estado de Río de Janeiro, con el Concurso Nacional Color en la Enseñanza Superior, definido como una iniciativa de lucha contra las desigualdades raciales en la educación superior. El Programa Políticas de Color apoyó, entre el 2002 y 2003, 27 proyectos, todos los cuales fueron desarrollados en colaboración directa con universidades y entidades municipales. Creado en el año 2001, se ha fortalecido como una referencia nacional en la lucha por la promoción de políticas de acción afirmativa en el sentido de democratizar la enseñanza superior en las universidades públicas de Brasil.

Sus principales objetivos son:

- 1) desarrollar proyectos de investigación y extensión sobre desigualdades raciales en educación, en especial en la enseñanza superior;
- 2) realizar debates y eventos académicos sobre educación, relaciones raciales y políticas de acción afirmativa;
- 3) organizar un acervo documental y virtual que se constituya como una referencia nacional sobre los temas citados;
- 4) apoyar campañas de sensibilización social e iniciativas que combatan los mecanismos históricos de exclusión social, basados en el racismo.

Los principales proyectos se desarrollaron en 16 estados: Río de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahía, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Maranhão, Goiás, Tocantins, Amapá, Alagoas, Santa Catarina, Pernambuco y Piauí.

En resumen, once proyectos fueron de acceso, nueve de permanencia y siete de acceso y permanencia. Estas iniciativas fueron emprendidas por secretarías municipales de Educación, organizaciones no gubernamentales, asociaciones comunitarias, sindicatos, movimientos sociales, entidades religiosas y universidades públicas brasileñas. Aproximadamente, tres mil alumnos fueron beneficiados directamente participando de estos proyectos, además de los beneficiarios indirectos que resultan de la ampliación de esta discusión en el ámbito nacional, como lo señala uno de sus objetivos.

Garantía de acceso

Mediante la implementación de cotas en las universidades, es decir garantizando un determinado número de plazas disponibles para la población desfavorecida, tanto los gobiernos estatales como federales, así como las entidades universitarias de carácter privado, han elaborado políticas de privilegio principalmente por razones de color. Estas políticas buscan compensar el desfase estructural en la dinámica de acceso a las universidades de la población negra, indígena y femenina, con menores posibilidades reales de ingreso a la educación superior. Si se considera que la población negra en la educación universitaria representa en promedio casi un 1,5% a 2% del total de estudiantes universitarios, y la indígena menos del 1%, claramente se ve lo ineficiente que ha sido el sistema educacional en la promoción de esta población a niveles superiores de enseñanza, aun cuando se reconoce que el éxito en estos niveles educativos es el que reporta mayores ventajas comparativas en cuanto a movilidad social y mejores condiciones laborales.

En este objetivo, las universidades públicas de Río de Janeiro y de Bahía fueron las primeras del país en instituir sistemas de cotas a partir de 2003. La Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ) y la Universidad Provincial del Norte Fluvial (UFPA) destinan en la actualidad un 20% de las plazas a estudiantes negros, un 20% a alumnos venidos de escuelas públicas y un 5% a indígenas y alumnos portadores de deficiencias.

En São Paulo, la única institución que selecciona por medio de cotas es la Universidad Federal de São Paulo (Unifesp). El proceso fue hecho por primera vez este año y reservó 27 nuevas plazas, además de las 273 ya existentes, sólo para alumnos venidos de escuelas públicas y que también fueran afrodescendientes o indígenas.

En vez de las cotas, la Universidad Provincial de Campinas (Unicamp) ofreció 30 puntos de más en la selectividad para alumnos de escuelas públicas. Los negros recibieron otros 10. Incluso

hubo alumnos que recurrieron a la Justicia contra la Universidad Federal de Paraná (UFPR) para garantizar plazas que perdieron en razón de la reserva del 20% para negros y un 20% para egresados de escuelas públicas. Además, hay cotas en Mato Grosso do Sul, Minas Gerais y Alagoas.

Garantía de permanencia

Estas políticas compensatorias de carácter integral han sido implementadas en el reconocimiento de la necesidad de acciones complementarias que permitan a la población hasta ese momento excluida, una vez traspasadas todas las barreras iniciales para ingresar a la educación superior, ser capaz de mantenerse y finalizar con éxito sus estudios.

Destaca el Proyecto Universidad de la Ciudadanía Zumbi de Palmares de São Paulo, que promueve una acción afirmativa preferencial a los alumnos negros, quienes tienen garantizadas hasta un 50% de las plazas disponibles. Es la primera facultad de Brasil que tiende a la inclusión específica de personas menos favorecidas económicamente en la enseñanza superior del país. Es una propuesta inédita y consistente para minimizar la dificultad de inclusión de las clases menos favorecidas en la enseñanza superior. Además, la totalidad de los alumnos reciben becas de hasta un 50% de la mensualidad, como una forma de apoyar la permanencia de los alumnos más desfavorecidos, hacia los que está orientado el proyecto.

Dentro de sus objetivos está fomentar la excelencia en la enseñanza en la investigación y en la extensión, de forma de concretizar una formación humanista del profesional. Se busca estimular un diálogo entre el negro y los no negros, valorando la realidad brasileña, facilitando la inclusión del afrodescendiente en la enseñanza superior, contribuyendo al crecimiento de personas menos favorecidas económicamente. Además, se pone especial atención en el perfeccionamiento profesional de los afrodescendientes, conscientes de que es una herramienta necesaria para alcanzar el éxito continuo en un mercado de trabajo competitivo y que exige cada vez más especificidades en las competencias de sus trabajadores.

Finalmente, el gobierno brasileño ha establecido en abril del año 2005 un programa de apoyo a proyectos que contribuyan a la incorporación de personas afrobrasileñas a la educación superior, denominado Uniafro: Programa de Acciones Afirmativas para la Población Negra en las Instituciones Públicas de Educación Superior (MEC, 2005). Los principales ejes del programa son: i) publicación, que incentiva la producción de material didáctico-pedagógico; ii) formación de profesores, en apoyo a cursos de especialización, extensión y perfeccionamiento; iii) acceso y permanencia, que incentiva acciones institucionales tendientes al acceso del estudiante negro a la enseñanza superior.

En cuanto al fomento de la investigación destacan los siguientes proyectos: *Pró-Afro: Pesquisa, releitura e formação*, de la Universidade Estadual do Oeste do Paraná; *Diversidade étnica na educação*, de la Universidade do Estado de Santa Catarina; *Educação sobre o Negro na Sociedade Brasileira*, de la Universidade Federal Fluminense; *Trabalhando as diferenças na educação em Mato Grosso*, de la Universidade Federal do Mato Grosso; *“Representações do Negro e seus impactos no processo educacional no Paraná”*, de la Universidade Federal do Paraná.

Respecto a la formación continua, destacan el Curso de Especialización *Estudos culturais Afrobrasileiros e Africanidades*, de la Universidade Federal do São Carlos, y el Curso de Especialización en *História da África, da Cultura Negra e do Negro no Brasil*, de la Universidade Federal do Tocantins.

Los demás proyectos aprobados para este año se enmarcan en políticas de acción afirmativas específicamente garantizando el acceso y la permanencia de afrobrasileños, con el establecimiento de cotas y becas de mensualidades, como el programa de la Universidade Federal da Bahia, *Políticas de Inclusão Social na UFBA: Programa de Ações Afirmativas*; el de la Universidade Estadual de Londrina, *Programa de ações afirmativas para a população negra de Londrina*; *Formação e Permanência de Afrobrasileiros da UERJ*, de la Universidade Estadual do Rio de Janeiro; *AFROUNE - Ações Afirmativas, igualdade racial e compromisso social na construção de uma nova cultura*, de la Universidade Estadual da Bahia, y el *Programa Étnico-Racial de acesso, permanência e qualificação*, de la Universidade Estadual do Mato Grosso.

Estos programas, 18 en total para este año, representan una iniciativa complementaria a las cotas raciales, pues el gobierno financia total o parcialmente este tipo de medidas, con un presupuesto de 2,5 millones de reales. Esto responde a una de las principales críticas hechas al sistema de cotas, pues éstas han sido fijadas obligatoriamente sin considerar un financiamiento específico para cubrir los gastos que su implementación significa, según el Consejo Nacional de Educación (Weber, 2004).

La última iniciativa gubernamental en esta área es la implementación de cotas en las universidades públicas de acuerdo al Proyecto ProUni de Educación Superior para Todos, de acuerdo al Proyecto de Ley N° 3.627, que espera acogerse a discusión próximamente. El proyecto contempla que el gobierno reconoce en las acciones afirmativas algo más que una corrección de las inequidades históricas; entiende la adopción de este programa como políticas públicas, por eso la importancia de ser validadas por una ley federal, tendientes a neutralizar la discriminación a lo largo del tiempo.

En la actualidad, sólo 12 universidades del ámbito estatal y federal han implementado el sistema de cotas sociales, en las que además se reservan plazas para afrodescendientes y grupos étnicos. Incluso las evaluaciones de algunas universidades han desmitificado el temor inicial a las cotas, por cuanto los resultados han demostrado que los alumnos beneficiados con cotas presentan incluso mejores calificaciones que los demás alumnos. Por ejemplo, el estudio sobre el desempeño académico de los estudiantes que ingresaron en la Universidad del Estado de Río de Janeiro en 2003 gracias al sistema de cotas, mostró que ellos obtuvieron notas más altas que los alumnos que entraron de la forma tradicional. Entre los beneficiados, el índice de los que alcanzaron coeficiente de ingreso (CR) de 7 a 10 fue del 49%, y entre los de ingreso normal, del 47% (Pennafort, 2005). Esto demuestra, al menos en parte, que al ser la diferencia pequeña, para los defensores de las cotas revela que los negros y pobres son más empeñados que los universitarios oriundos de la red particular de enseñanza.

Desafíos y tendencias en educación inclusiva

Las profundas desigualdades sociales de la población de color heredadas con posterioridad a la abolición de la esclavitud en 1888, tienen hoy en día una doble fuente: son originarias tanto de menores niveles de educación y calificación de los afrobrasileños, como producto de la discriminación racial. Es decir, *“la convergencia del prejuicio y del racismo perjudica a individuos sólo en razón de sus características físicas o culturales”* (Jaccoud, 2002:11).

A pesar del crecimiento económico sostenido que marcó la segunda mitad del siglo XX, las desigualdades redistributivas y sus manifestaciones en materia educativa entre los blancos y no blancos han permanecido casi inalterables. Como advierte Hasenbalg, el análisis estadístico oficial muestra una dimensión más real sobre el verdadero significado de las relaciones raciales en Brasil, ocultadas social e institucionalmente bajo el mito de la democracia racial, sustentado para evadir el problema a partir de una concepción igualitaria y homogénea de un problema negado jurídicamente, bajo el supuesto de la igualdad civil de derechos. *“La discriminación y las desigualdades raciales no pueden ser sólo atribuidas a una herencia del pasado esclavista. La amplia movilidad social propiciada por el crecimiento económico desde los años cuarenta dejó de afectar a la población no blanca, que continúa concentrada en los estratos socioeconómicos inferiores. El color de las personas es un determinante importante de las oportunidades en la vida, y la discriminación racial parece estar presente en todas las fases del ciclo de la vida individual”* (Jaccoud, 2002: 11).

La negación de las desigualdades raciales por parte del Estado ha tenido una contrapartida que trasciende la legislación interna, y es el hecho que durante el período militar, Brasil había suscrito tres importantes tratados internacionales antidiscriminatorios: la Convención 111 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Discriminación en Materia de Empleo y Profesión (1968), la Convención Relativa a la Lucha contra la Discriminación en el Campo de la Enseñanza (1968), y la Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1968). Además, se suman dos conferencias mundiales contra el racismo, en 1978 y 1983.

Son numerosos los antecedentes que han determinado un sistema de exclusión en Brasil. Específicamente en materia educativa, la educación bajo las décadas controlada por los militares generó una homogeneización de tratos y contenidos que frenó cualquier posibilidad o intento de reivindicación de tipo económica y sobre todo de privilegios identitarios, que el Movimiento Negro puso en el panorama público insistentemente desde la década del setenta.

Como explica Lenz, en sociedades muy desiguales, como Brasil, las demandas exigidas por grupos minoritarios confirman que políticas universales redistributivas aplicadas desde una perspectiva económica liberal, sólo perpetúan las desigualdades. Ese modelo significa, la mayoría de las veces, que los gobiernos adopten medidas más bien asistencialistas que compensatorias, tendientes a paliar las desigualdades generadas por el sistema, pero buscando corregir el modelo que origina las diferencias (Lenz, 2005).

Comparando los diferenciales de educación de la población negra respecto a la blanca, la tendencia ha sido mantenida en una gran desventaja. Se ve, por ejemplo, que la diferencia en años de estudio se muestra más o menos estable (en torno a dos años) a lo largo de la década de 1990.

En 1992, el analfabetismo entre los negros alcanzaba un 30%. El problema del analfabetismo se relaciona con la falta de acceso de la población negra a la educación formal y el problema del ausentismo escolar de los niños afrodescendientes es muy frecuente, ya que se ven forzados a abandonar la escuela para contribuir al sustento familiar. En cuanto a logros en niveles de escolaridad, 4% de los negros logran entrar a la universidad, mientras 13% de los blancos logran hacerlo. Un ejemplo del diferencial de acceso lo muestran las cifras para la Universidad de São Paulo, del que 50 mil estudiantes en 1994 sólo el 2% eran negros. Esta situación se repite en distintas universidades del país, aun en ciudades como Bahía, con mayoría de población afrobrasileña (CIDH, 1997)⁸.

De acuerdo con los datos del Examen de Calidad de la Educación del año 2000, se observa que un 80% de los universitarios son blancos y solamente un 2,2% son negros⁹. Existe un mercado que privilegia casi exclusivamente las profesiones en función del color de la piel. Las profesiones con mejores oportunidades y dinamismo económico están reservadas a la población blanca, principalmente masculina, y por contrapartida, la población negra queda relegada, no obstante similar escolarización, a profesiones con menores posibilidades, más inestables y precarias. Estas desigualdades, que se prolongan hasta las relaciones laborales, están presentes también en el interior del proceso educativo, observándose una baja escolaridad alcanzada por negros en comparación con los blancos.

Los progresos verificados todavía no han sido capaces de aproximar a la población brasileña a un patrón deseable de escolaridad, previsto en ocho años de estudio en promedio. En el Distrito Federal, este objetivo fue alcanzado en 1999, donde se implantó de forma pionera y con gran éxito el Programa Beca Escuela y donde los estándares de calidad de vida son mejores en general. El estado de Roraima tuvo una mejora significativa respecto a las otras zonas urbanas, cuya población de 14 años o más tenía en promedio 5,53 años de estudio en 1995 y llegó en 1999 a 7,65, situándose tan sólo abajo de Brasilia.

El indicador que da la proporción de personas de 14 años o más según el nivel de escolaridad más alto alcanzado, corrobora las tendencias señaladas: aumentó en 5,1 puntos porcentuales, entre 1995 y 1999, la proporción de personas con los estudios primarios completos (alcanzando la marca del 28% en 1999) y en 0,9 puntos porcentuales la proporción de personas con nivel superior completo o incompleto, alcanzando 8% en 1999. Estos aumentos fueron más significativos entre las mujeres, principalmente en las regiones metropolitanas.

Los indicadores de *asistencia escolar* de la población de 7 a 14 años también revelan un buen desempeño en el período estudiado, alcanzando resultados más prometedores que los demás indicadores y con menos disparidad regionalmente:

- En 1999, la casi totalidad de los niños de 7 a 14 años (96%) frecuentaban la escuela, proporción que era del 90% en 1995. El indicador revela una pequeña ventaja para las

mujeres en las dos fechas. En el Distrito Federal la población que tenía la mayor proporción de niños en la escuela, era Roraima en las dos fechas: 95% y 100%, respectivamente. Las proporciones más bajas quedaron con el estado de Maranhão en 1995 (87%) y con Alagoas en 1999 (90%).

- Con relación a los adolescentes de 15 a 18 años, su asistencia a la escuela se amplió en 11,5 puntos entre 1995 y 1999, alcanzando 74% en esta última fecha. La ventaja de la población femenina sobre la masculina, significativa en 1995, fue prácticamente eliminada en 1999. Los mayores porcentajes de adolescentes en la escuela fueron encontrados en Amapá en 1995 y en Roraima en 1999. Inversamente, el indicador asumió sus valores más bajos en el estado de Alagoas en 1995 y, asombrosamente, en el estado de Amapá en 1999, denotando que este estado, bien situado en la primera fecha, no acompañó el ritmo del aumento ocurrido nacionalmente en el período.

Finalmente, el comportamiento de la proporción de las personas que estudian y trabajan simultáneamente sufrió poca alteración entre 1995 y 1999: de 6,7% pasó a 7,9%. Esta situación es más frecuente entre los hombres y la tendencia es que permanezca así (AHYAS SISS, 2005; DIEESE, 2004).

Las tasas de analfabetismo en el 2003 de las personas negras y pardas correspondían a un 16,7% y un 17,3%, respectivamente, mientras la de las personas blancas equivalía a un 7,5%. La población de 10 años o más de origen blanco posee 7,1 años promedio de estudio, la población negra 5,5 años y la parda de 5,2 años (IBGE, 2004).

En lo que se refiere a la situación educativa, la población negra presenta gran desventaja con relación a la blanca. La diferencia en años de estudio se muestra más o menos estable, en torno a dos años, a lo largo del tiempo; o sea, en la década de 1990, los negros no consiguen alcanzar más que un 70% de la media de años de estudio de los blancos. De modo análogo, se observa que, aun habiendo reducción de la tasa de analfabetismo entre negros y blancos, se mantiene casi constante la diferencia porcentual en la tasa (cerca de un 10%) (Jaccoud, 2002).

Analizando la evolución de años promedio de estudio para la población negra y blanca de diferentes segmentos nacida entre 1900 y 1965, representando personas que entraron en el sistema educativo entre 1907 y 1972, se observan dos fenómenos:

- El nivel educativo de blancos y negros aumentó desde los nacidos en 1900 a 1965;
- La evolución entre los grupos asume trayectoria semejante, manteniendo la diferencia entre blancos y negros en torno a dos años de estudio; o sea, todos se benefician con más escolarización, pero la desigualdad entre negros y blancos permanece inalterada.

El análisis de la tasa de escolarización líquida, definida como la razón entre niños en edad escolar matriculados en el ciclo escolar en el cual deberían estar, muestra que hubo una universalización del acceso a la enseñanza básica: se observa una disminución clara del diferencial entre blancos y negros, que cayó de 12 a 3 puntos porcentuales (1992: blancos 87% y negros 75%, y en 2001: blancos 95% y negros 92% según matriculados). Sin embargo, lo mismo no se verifica en el caso del acceso a la enseñanza media: la distancia aumentó de 18 a 26 puntos, a pesar de la población negra de 15 a 17 años haber triplicado su ingreso en la educación media.

Analizando el desfase edad-curso, se verifican leves disminuciones en las desigualdades entre blancos y negros. Sin embargo, las perspectivas de progresión y desempeño de los negros son menores que las de los blancos.

Los resultados revelan que la mayor parte de la diferencia racial puede ser atribuida a la discriminación en la escuela que se proyecta en la sociedad. La media de años de estudio entre 1900 y 1965 es de 5,44 años para los blancos y 3,16 años para los negros, con una diferencia de 2,28 años de estudio. Eso quiere decir que, de acuerdo con el modelo de sociedad predominante, las desigualdades históricas en el ámbito de la educación representan sólo un 37% de la diferencia de educación entre negros y blancos.

Según el último censo del IBGE, cerca de 10,1 millones de niños corresponden a la franja etárea de 0 a 6 años; de éstos, cerca de cinco millones se matricularon en prekindergarten en 2002, lo que equivale a un 49%. La atención mayor se da en las edades más próximas de la escolarización obligatoria, de suerte que la mayoría de los niños de seis años ya está en la prekindergarten.

La exclusión de niños en edad escolar, sea por incompetencia o descuido del poder público o por omisión de la familia y de la sociedad, configura una forma perversa de exclusión social, pues niega el derecho elemental de ciudadanía, reproduciendo el círculo de la pobreza y de la marginalidad, alejando a millones de brasileños de cualquier perspectiva de futuro (Silva, 2001: 27). Este problema revela que los alumnos llevan en promedio 10,4 años para completar los ocho años de la enseñanza básica; número que sigue disminuyendo cada año (siendo de 11 años en 1995).

La diferencia observada entre las distribuciones de escolaridad sin desfase de la población brasileña, controladas por la variable de renta, es bastante significativa. Mientras un 62,5% de los estudiantes no pobres de ocho años consiguen completar el primer año, sólo un 43,6% de los estudiantes pobres de la misma edad llegan a este resultado. Analizando las proporciones de niños sin desfase para el octavo año, las tasas de éxito escolar son notablemente inferiores. En resumen, un 29,8% de los estudiantes no pobres consiguen terminar la enseñanza básica y sólo un 7,3% de la población pobre concluye el mismo nivel.

Por consiguiente, destaca una fuerte relación positiva entre el segmento de renta de las familias y el desempeño escolar de los niños. Además, se ve la existencia de un importante componente de discriminación racial, independiente de la condición de renta de las familias, en la medida en que se identifican importantes diferencias de desempeño escolar entre blancos y negros en el interior de los mismos segmentos de renta (ibídem, p. 79).

Dificultades y perspectivas para implementar políticas en materia de equidad

Constatado el excelente resultado de las políticas de universalización y democratización de la educación básica (98% de la población de 0 a 14 años matriculados) y media (casi un 90% de la población de 15 a 17 años), el debate comienza a girar en torno a la equidad y calidad de la enseñanza ofrecida, además de la cobertura.

Si de acuerdo a datos oficiales, en el año 2000 el gasto social seguía siendo cercano a un 20% del PIB y el ingreso per cápita anual giraba en torno a los 2.900 millones de dólares contra los 5.500 millones en la actualidad, la persistencia de los altos índices de pobreza sólo puede estar *“vinculada a una distribución de renta extremadamente desigual y a una baja eficacia del gasto público”*¹⁰, coincidente con las prácticas sociales y económicas de los países de la región (Brasil, 2000).

De acuerdo a los datos de 2001 de la investigación del Programa El Color de Bahía y del Primer Censo Étnico Racial de la USP e IBGE (Guimarães, 2003), en la Universidad Federal de Río de Janeiro el número de alumnos blancos es 76,8% y de negros un 20,3% para una población negra en el estado de 44%; en la Universidad Federal de Paraná, los blancos son un 86,6% y los negros un 8,6%, para una población negra en el estado del 20,27%; en la Universidad Federal de Maranhão, los blancos son un 47%, negros un 42,8%, y la población negra en el estado es un 73,36%; en la Universidad Federal de Bahía, un 50,8% son blancos, 42,6% negros, y un 74,95% la población negra del estado; en la Universidad de Brasília, son blancos un 63,74% y negros un 32,3%, siendo el Distrito Federal una población negra del 47,98%; en la Universidad de São Paulo, los alumnos blancos suman un 78,2%, los negros un 8,3%, y el porcentual de la población negra en el estado es del 27,4%.

Se observa entonces que el déficit producido por estas diferencias es bastante desfavorable hacia los afrodescendientes en los estados donde se encuentran las universidades.

De esta manera, tomando en cuenta el fundamento filosófico de la Constitución de 1988, que establece como prioridad del Estado la formación integral de la persona para la familia, la ciudadanía y el trabajo, las acciones afirmativas en sus distintos niveles responden a esta exigencia ampliada que se desprende de la educación escolar, pero que trasciende a las demás esferas de la vida pública de la sociedad brasileña.

Las acciones afirmativas han dado mayores resultados cuando se articulan en la educación superior y en el mercado de trabajo, que es donde la movilidad social ha sido más sensible a los efectos de la integración social. Esto se basa en el reconocimiento inevitable de que la desigualdad social y económica de la población brasileña ha sido y es aún hoy resultado de la desigualdad racial, étnica, fenotípica y de género. La discriminación por el color se ha mantenido en casi todos los niveles de desarrollo de la sociedad brasileña, donde la educación ha sido una de sus fuentes de mayor incidencia.

No cabe duda que los niveles de desempeño académico han mejorado sustancialmente estos últimos 15 años, sin embargo la desigualdad no ha disminuido; por el contrario, ha permanecido constante y, peor aún, ha sufrido un aumento sistemático en estos años. Esto ha sustentado el principio de la diferencia como déficit académico que la escuela está perpetuando. Los principales avances en políticas compensatorias integrales se han producido cuando éstas logran quebrar el esquema tradicional universitario de una educación rígida y monocultural, donde el pluralismo cultural no contempla la diferencia como oportunidad de crecimiento (Araújo, 2003a).

La primera constatación es que los alumnos negros son excluidos prematuramente de la escuela. La participación de los niños negros el último año de la enseñanza media representa la mitad de la registrada en el cuarto año de la enseñanza básica, mientras los blancos, que suman el 44% de los alumnos al final del primer ciclo de básica, totalizan un 76% en tercero de media (Araújo y Castro de Araújo, 2003).

Los alumnos negros que sobreviven en la escuela son víctimas de una caída sistemática de su desempeño. Entre 1995 y 2001, la diferencia en el desempeño escolar en la prueba de lectura de los estudiantes negros con relación a los blancos aumentó de 20 a 26 puntos. En lectura, en el cuarto año de enseñanza básica, un 67% de los estudiantes negros presentan desempeño clasificado como “crítico” y muy “crítico”, a diferencia de un 44% de alumnos blancos. Esta diferencia en el desempeño entre blancos y negros se explica tradicionalmente como *“resultado de la inserción desigual y discriminada de las poblaciones negras en la sociedad nacional, después de la abolición de la esclavitud. Ciertamente, hay una angosta relación entre la pobreza (económica y educativa) y la percepción y representaciones sociales sobre el color del pueblo brasileño”* (ibídem).

Sin embargo, los datos también revelan que aun entre estudiantes de escuelas particulares, y por lo tanto con niveles socioeconómicos similares, el desempeño entre blancos y negros presenta diferencias notables. En cuarto año, en lengua portuguesa, los alumnos negros alcanzaron una puntuación de 179 y los blancos de 228 puntos.

Según escolaridad de la familia, los antecedentes proporcionan reflexiones que ayudan a comprender la profundidad de la situación antes descrita. Los alumnos blancos matriculados en cuarto año (red pública y particular) –hijos de madres con escolaridad hasta octavo año de enseñanza básica– obtuvieron una media de desempeño de 175 puntos en matemática, contra una media de 160 de estudiantes negros hijos de madres con la misma escolaridad. Esa diferencia de 15 puntos entre las medias de desempeño aumenta a 38 cuando se comparan alumnos blancos con madres de escolaridad media o superior, respecto a alumnos negros con madres de la misma escolaridad.

Los estudios indican que ahí se reproduce un racismo difuso, silencioso y permanente, fundamentado en la cristalización de representaciones negativas del estudiante negro. Ya no es posible esconder que la expectativa del fracaso pesa como una habitual desconfianza contra el negro. Se concluye, pues, que cualquier acción de enfrentamiento de la desigualdad educativa debe ser acompañada de políticas eficaces de combate al racismo.

Se ha demostrado el error en reducir el campo explicativo de esa desigualdad educativa a las variables socioeconómicas. Ciertamente que ellas son un componente importante del problema, pero no lo explican totalmente. Lo que salta a la vista es la *reproducción de condiciones hostiles a los alumnos negros en las escuelas brasileñas* que actúan permanentemente para el agravamiento de las diferencias de desempeño escolar de ese segmento. Esa evidencia define que las desigualdades raciales son específicamente responsables también por las desigualdades educativas.

La promoción de la cultura negra en las escuelas brasileñas es una de las acciones prioritarias para el combate a las desigualdades raciales y educativas en las escuelas, por cuanto el conoci-

miento de las diferencias trae consigo la posibilidad de un nuevo hábito de convivencia mutuamente respetuoso entre alumnos de diferentes colores y culturas. Se reconoce que la expectativa del fracaso pesa como permanente sospecha contra el negro, y que cualquier acción de enfrentamiento de la desigualdad educativa debe ser acompañada de políticas eficaces de combate al racismo.

Por los datos del Censo Demográfico de 2000, existen en Brasil casi un millón y medio de niños de 7 a 14 años sin matrícula o evadidos de las escuelas, representando el 5,5% de los brasileños excluidos de las escuelas en esta franja etaria. Este número es bastante alto aun teniendo en consideración el tamaño de la población brasileña. Países semejantes a Brasil en términos de desarrollo y producción de riquezas presentan números muy bajos (Araújo, 2003b).

Las conocidas desigualdades nacionales también interfieren directamente en los números presentados por el Instituto de Estudios e Investigaciones Educativas (Inep/MEC). Niños en trabajo infantil, pobreza absoluta, falta de perspectiva de futuro y desestructuración familiar son algunas de las causas del abandono y de la ausencia de matrícula. Respecto a la calidad de enseñanza, gran parte de ese contingente de niños abandona la escuela porque "no aprende". El no aprendizaje desestimula, impone barreras y representa un desperdicio inclusive de recursos públicos.

Aunque Brasil haya presentado notables avances en las últimas décadas (lo que sin duda no puede dejar de ser reconocido), los datos demuestran problemas graves en materia de flujo educativo. De cada 100 alumnos que ingresan en la enseñanza básica, sólo 59 terminan básica, y eso con una media de 10,2 años de estudio. Del total de los alumnos brasileños que ingresan en primero básico, 40,3% terminan la enseñanza media con 13,9 años de estudio en promedio.

El estado de Tocantins tiene la menor tasa de conclusión de la educación básica, con 13,3%, y São Paulo la más alta, con un 52,3%, cerca de 12 puntos porcentuales más que la media nacional. Al sectorizar los resultados, se ve que la caída sistemática en el desempeño de los estudiantes alcanzó más a la población negra. *"Este resultado revela que hubo una profundización de la desigualdad los últimos años entre negros y blancos"* (Inep, 2003).

La participación de niños negros en el último año de la enseñanza media representa la mitad de la registrada en el primer año de la enseñanza básica, lo que demuestra un proceso de exclusión escolar que aumenta en los niveles más altos de escolaridad. Según el muestreo del Saeb, un 12% de los alumnos de cuarto año de la enseñanza básica se declararon negros. En octavo año, ese índice disminuye a un 8% y, en tercero de enseñanza media, sólo un 6% de los estudiantes.

Al contrario, los blancos representan un 44% de los alumnos de cuarto año de la enseñanza básica, proporción que aumenta para un 46% y un 54%, respectivamente, en octavo año de la enseñanza básica y en tercero de la media. Datos del cuestionario-investigación del Examen Nacional de Cursos (ENC/Examen de Calidad) de 2002 confirman que, cuanto mayor el nivel de escolaridad cursado, menor la presencia de negros. De 24 áreas evaluadas, un 3,1% de los alumnos eran negros y un 76% se declararon blancos.

Dos hipótesis pueden ayudar a entender por qué ocurre esta diferencia en el aprovechamiento escolar. La primera dice respecto a la entrada más tardía de los negros en la economía, lo que se refleja en padres y madres con menor escolaridad, lo que produce un desfase generacional respecto a las expectativas y motivación traspasada a los hijos (Araújo, 2000).

Una segunda explicación, que no es excluyente con la primera, puede considerarse como un racismo difuso muy presente en la sociedad brasileña. *"Una actitud racista, aunque inconsciente, afecta la autoestima de los alumnos y se refleja en su desempeño. Dentro del sistema de enseñanza hay una profundización de la desigualdad"* (Araújo, 2000).

Concluyendo, es interesante constatar el consenso cada vez mayor que existe (sobre todo en la población blanca) sobre la necesidad de implementar medidas de combate a la discriminación y a la desigualdad en el mercado de trabajo, como lo ejemplifica la encuesta de opinión realizada por la Fundação Perseu Abramo (Venturi y Recamán, 2003). Esta reflexión reconoce nuevamente que el énfasis de las políticas antidiscriminatorias más efectivas está en las oportunidades fuera del ámbito escolar, es decir en materia laboral. En ella, el 61% de los encuestados blancos considera prioritaria la creación de más empleos, dando mayores oportunidades a todas las personas, y el resto

considera la necesidad de crear cursos de capacitación profesional específicamente para jóvenes negros, además de cotas para la inclusión de los negros en los servicios públicos, fomento de la pequeña y mediana empresa y creación de oportunidades de tener sus propios negocios, facilitación de créditos preferenciales y descuentos fiscales para las empresas que contraten negros en sus instalaciones.

Finalmente, casi el 60% de los blancos encuestados considera que el gobierno debe adoptar políticas prioritarias para favorecer el acceso al mercado de trabajo principalmente de jóvenes negros de ambos sexos y de cualquier edad, un 22% considera que se debiera fomentar el empleo de las mujeres negras jefas de hogar, reconociendo su rol de sustentadoras del núcleo familiar en muchos casos, además de medidas para reincorporar a negros desempleados con edad sobre los 40 años.

Como plantea Fernandes hace tres décadas, *“sin las garantías de reparaciones materiales y morales escrupulosas, justas y eficaces, la Abolición equivalía –en las zonas de vitalidad del cultivo cafetero– a condenarlo [al negro] a la eliminación en el mercado competitivo de trabajo o, como mínimo, a la degradación de su condición, como agente potencial de trabajo libre. Lejos de equiparlo al trabajador asalariado blanco, extranjero o nacional, lo exponía fatalmente, de modo previsible e irremediable, al desajuste económico, a la regresión ocupacional y al desequilibrio social”* (Fernandes, 1978: 43).

Esto inspira tomar medidas integrales en más de un ámbito; de lo contrario, el éxito esperado en la educación generará mayor frustración al crear expectativas para la población “discriminada positivamente” que fuera del sistema educativo no verán cumplidas. Por el contrario, con medidas unilaterales y unisectoriales, sólo se perpetúa un sistema injusto que ha pretendido ser un motor de cambio apoyándose sólo conceptualmente en la diversidad cultural como herramienta eficaz para combatir el prejuicio y la discriminación.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones de políticas

ETAPAS, CONCEPTUALIZACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD CULTURAL

El camino hacia la valorización de la diversidad cultural como oportunidad de desarrollo social y la interiorización de la interculturalidad como principio fundamental para una convivencia democrática y justa, se ha constituido en una prioridad del sistema educativo brasileño.

La diversidad característica de Brasil proporciona un panorama social de profundas desigualdades. Por un lado, la constitución racial del pueblo brasileño posee una amplia gama de orígenes étnicos, donde destaca la población afrodescendiente, que representa el 48% de la población total del país, siendo además la más desfavorecida por la segregación racial. Esto determina que todos los análisis tradicionales sobre la calidad de la educación contengan consideraciones o alusiones étnicas, confundidas bajo explicaciones históricas, sociales y económicas como resultado previsible de la condición de inferioridad de la cultura negra defendida por la cultura tradicional.

Sólo con posterioridad a la promulgación de la Constitución Federal de 1988, el debate comienza a dar visibilidad a la lucha reivindicatoria del Movimiento Negro en todas las áreas de la cultura nacional, silenciada hasta entonces por la persistencia histórica de la clase dominante blanca y por el fuerte carácter homogeneizador de la dictadura militar, que impide cualquier intento de reivindicación particular que ponga en juicio la unicidad identitaria del poder que las Fuerzas Armadas representan.

Esta tendencia asimilacionista, fomentada desde el Estado y fundamentada en la permanencia de la nación, ha modificado las estructuras mentales de la población, que considera el respeto a los derechos humanos como un todo, sin reconocer las especificidades particulares de los integrantes de la sociedad. Materializado desde mediados del siglo XX, el mito de la democracia racial ha educado la mirada en la negación de las diferencias naturales características del pueblo brasileño, siendo las de carácter fenotípico más marcadas que en otros países de la región.

En la actualidad, las fuertes críticas contra el concepto de democracia racial acuñado por Freyre coinciden en que se ha instaurado como una férrea ideología de combate a los movimientos antirracistas. Se reconoce en este proceso que el principal efecto ha sido mantener las diferencias fuera de la arena política, perpetuando la discriminación racial como un conflicto latente (Hasenbalg, Twine). Para quienes se ven favorecidos por el sistema y las estructuras segregacionistas, la incorporación del fenómeno de la democracia racial les ha permitido mantener las desigualdades y retrasar los cambios y modificaciones estructurales tendientes a conseguir un camino más democrático.

Este proceso de negación de la alteridad del otro diferente ha reproducido un sistema de discriminación que ha traspasado las categorías tradicionales de segregación racial, pues su carácter no explícito hace que la población vea la discriminación como algo histórico y ajeno, no reconociendo la presencia cotidiana del prejuicio como conducta propia de las relaciones personales. Esta realidad se ha proyectado en el sistema educativo en la creencia que en la escuela no existe ni racismo ni discriminación.

La negación sistemática de la discriminación produce de forma inconsciente que esta práctica se consolide y extienda a las múltiples esferas de la vida cotidiana, donde la falta de reflexión crítica

impide ver el daño producido a quienes son considerados diferentes. La sutileza del favoritismo que genera exclusión y la indiferencia que produce baja valoración personal, son las manifestaciones más recurrentes en el aula. La sola ausencia de imágenes racistas o hegemónicas tradicionales no elimina el problema de la poca valoración de la diversidad cultural. La indiferencia emocional y social frente al otro genera un proceso de detrimento de la autoestima del alumno, que va relegando al negro a una situación de aislamiento que le impide desarrollar sus capacidades en igualdad de condiciones.

Las dictaduras militares de la región se apropiaron de los valores democráticos de igualdad y libertad, forjando la legitimidad de una política nacional integradora que prometía desarrollo social sobre la base del orden y la supresión de demandas diferenciadas. Esto confirió una identidad común a los países de la región impuesta mediante la política de la seguridad nacional, que suprimió todo intento de resistencia y transformación social ante las políticas universales y de uniformidad, reforzadas mediante el desarrollo de políticas sociales especialmente en materia educativa, por su carácter formador y homogeneizador de la personalidad del Estado nacional (Lenz).

Con el restablecimiento del gobierno civil, se crean las condiciones sociales para la transición de políticas universalistas a propuestas de reconocimiento de las diferencias étnico-raciales. Con la promulgación de la Constitución Federal de 1988 se da un cambio radical en la valoración de la diversidad evidente que caracteriza a Brasil. Este reconocimiento se orienta hacia la protección diferenciada de grupos excluidos mediante el refuerzo de la identidad y el derecho a la diferencia. Sin embargo, el tratamiento diferenciado para orientar políticas focalizadas para corregir las deficiencias del sistema no incluye la temática del color sino en materia de refuerzo cultural de estos grupos.

En este proceso, las reivindicaciones diferenciadas se reservan a las mujeres y personas portadoras de deficiencias físicas, para las cuales se ha creado el principio de educación inclusiva, y por lo tanto restringiendo su uso a medidas democráticas en su intención, pero que no necesariamente significan una transformación del sistema. Esto porque, desde una perspectiva de quienes conducen el gobierno y de alguna manera se sienten identificados con los complejos entramados del poder político y económico al cual pertenecen, la diferencia de género no implica necesariamente la noción de clase, pero sí la diferencia de raza (Lenz).

La demanda de acceso al mercado de trabajo y a una educación cualificada por parte de las mujeres no amenaza propiamente la distribución económica del país, pero sí lo hace la presencia de una clase racialmente excluida que representa en realidad una mayoría no relativa que exige una redistribución tanto de bienes materiales como de derechos culturales, donde la educación se constituye como el principal mecanismo de cambio.

Sin embargo, la Constitución presenta el primer paso en la valoración de las culturas originarias cuando se hace explícito el reconocimiento de la identidad cultural de todos los grupos originarios que contribuyeron *desde su diferencia* a la conformación de la nación brasileña. Este reconocimiento novedoso de la población negra mediante el refuerzo de la identidad cultural, permite la búsqueda de nuevas formas hacia la construcción de políticas integrales para un desarrollo redistributivo más equitativo tendiente a la formación de una nueva ciudadanía.

Además, se reconoce la realidad de la discriminación prohibiendo todas sus manifestaciones y sancionando su práctica tanto en el lenguaje como en formas establecidas de segregación. No obstante, todas las valoraciones de la identidad cultural y el derecho a la diferencia niegan la presencia de la discriminación social por motivos raciales, haciendo una referencia genérica que ha sido reforzada por principios de igualdad y no discriminación de todos los seres humanos, sea cual sea su origen.

Estos principios normativos que están presentes en todas las cartas fundamentales de los países democráticos, en Brasil se concretizan, en lo educativo, mediante el valor del desarrollo personal y la formación ciudadana, lo que se traduce en generar una igualdad de condiciones tanto para el acceso como la permanencia en el sistema educativo. Sin embargo esta noción de igualdad de oportunidades se puede muy difícilmente llevar a la práctica en sociedades con grandes diferencias sociales, como Brasil.

Con la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBEN) se establecen sólo disposiciones generales sobre las cuales el nuevo sistema educativo brasileño comenzó a regirse, destacando la progresiva universalización de la escolaridad en sus niveles infantil y básica, además de la reestructuración de las competencias descentralizadas de los distintos estamentos administrativos del país. Hacia el desarrollo de un multiculturalismo formal, esta ley permite el carácter diversificado del currículo atendiendo la diversidad local y características de la población, enfatizando una base común y una organización autónoma de la educación, garantizando el reconocimiento de los distintos aportes históricos y culturales representativos del pueblo brasileño. Esto constituye un multiculturalismo apenas formal de reconocimiento de las diferencias, pero queda ausente un tratamiento de reciprocidad cultural que conciba las distintas identidades como una riqueza real para el desarrollo social.

Sin embargo, pese a plantearse el carácter diversificado del currículo y su constitución democrática de los contenidos, no hay referencias específicas a la población negra que valoren su identidad étnico-racial de forma especial. El currículo diversificado obtuvo su principal éxito en la educación indígena al reconocer su creciente autonomía en la gestión de sus propios intereses y necesidades, lo que se vio reflejado en la creación de instancias locales de desarrollo comunitario cada vez más participativo de los grupos indígenas. Esta tendencia se está consolidando en las zonas donde hay escuelas indígenas con programas de formación de docentes especializados y el fomento de la producción de material de apoyo educativo elaborado por ellos mismos, basados en el principio de una educación bilingüe o multilingüe, según sea el caso, en que el portugués es considerada una herramienta útil para relacionarse en un mundo plurilingüe.

Con el Plan Nacional de Educación del año 2001 se pone énfasis en la calidad de la educación para todos, según las nuevas directrices internacionales promovidas por UNESCO. Por primera vez se asegura una ayuda focalizada a todos los que concluyan con éxito la educación básica para seguir con el siguiente nivel, lo que significa un reconocimiento que la igualdad de oportunidades necesita un esfuerzo adicional en determinados grupos más desfavorecidos (de grupos y regiones).

Sin ser una referencia formal de la desigualdad racial, es un primer reconocimiento de la necesidad de implementar modificaciones más allá del currículo tendiente a la inclusión de toda la población, como base de la mejoría de la calidad de la educación, con referencias al desarrollo de la libertad personal y la ciudadanía y el reconocimiento de los procesos reivindicatorios de distintos grupos que aspiran a la construcción de una sociedad más justa e igualitaria. Además, se prioriza la formación de calidad y valoración social de los educadores como gestores de los cambios necesarios para conducir una educación de cara a los nuevos desafíos de una sociedad en permanente dinamismo cultural.

Pero no es hasta el proceso de preparación de la Conferencia Internacional sobre Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia e Intolerancia, celebrada en Durban a mediados del 2001, que se produce un momento determinante en la promoción de políticas educativas diversificadas en atención a la promoción de la igualdad racial y el desarrollo de la interculturalidad. Esto constituyó una intensa etapa de sensibilización social que contribuyó a redirigir el combate contra la discriminación en la elaboración de políticas sociales focalizadas en distintos ámbitos de la realidad nacional. En educación se crearon grupos de trabajo sectoriales encargados de analizar las formas reales y ocultas de la discriminación escolar, desde los textos legales hasta los libros didácticos, además de los procesos de elaboración de los currículos y principios metodológicos de la formación docente.

Los documentos finales presentados en la conferencia se materializaron en un programa político específico de promoción de la igualdad racial y el respeto a la diferencia, tomando en cuenta lo racial como mediador de estas nuevas normas. En este sentido, con la promulgación de la Ley Federal 10.639 se altera la propuesta de directrices y bases de la educación nacional de reconocimiento abstracto de las diferencias multiculturales del pueblo brasileño, y se incluye la temática de historia y cultura afrobrasileña en el currículo con carácter obligatorio, lo que significó una transformación fundamental en un reconocimiento y afirmación concreta de su cultura e identidad.

Finalmente, se observa el carácter reciente de las políticas sociales en atención a la diversidad cultural, lo que permite a Brasil ampliar la cobertura y efectividad de la reflexión y medidas adoptadas con el objetivo de conseguir una educación culturalmente pertinente. Son prácticamente estos últimos cinco años en que el debate y la concreción de políticas educativas se están desarrollando con mayor énfasis e interés público. El logro educativo seguirá siendo evaluado a medida que Brasil avance en generar cambios estructurales de carácter más integral que trasciendan las prácticas educativas hacia todos los ámbitos de la cultura nacional.

PERTINENCIA, SITUACIÓN Y ORIENTACIONES DE POLÍTICA

Reconocimiento y valoración de la diversidad cultural

La Declaración Universal sobre Diversidad Cultural promulgada por UNESCO, la comprende no sólo como un elemento fundamental de la identidad patrimonial de la humanidad, sino también como un factor de desarrollo que amplía las posibilidades de elección y acceso a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactoria (Art. 3). El respeto y ejercicio de la diversidad cultural como elemento que ayuda a mejorar la calidad de vida de la humanidad, se transforma en la base sobre la cual los modelos programáticos y epistemológicos escolares puedan crear prácticas pedagógicas culturalmente pertinentes, orientadas a la convivencia plural y culturalmente equitativa.

El tema del pluralismo cultural como contenido del currículo escolar sólo fue incluido a partir de la creación de los Parámetros Curriculares Nacionales (PCN) en 1997, mediante el tratamiento de contenidos transversales. Siguiendo la definición de la Constitución Federal sobre el reconocimiento del aporte de los distintos grupos sociales y raciales en la conformación de la ciudadanía del pueblo brasileño, los PCN incorporan la diversidad etnocultural como base de la identidad nacional. Este reconocimiento incluye la superación de cualquier tipo de discriminación, lo que significa enfrentar una realidad presente tanto al interior de la escuela como en la sociedad.

Las principales críticas a los PCN han girado en torno a que en su proceso de elaboración estuvieron ausentes actores fundamentales en el desarrollo curricular nacional: profesores de educación básica, representantes de organizaciones gremiales y de movimientos sociales. El carácter restringido de la producción intelectual sólo ha incluido en años recientes a investigadores que representen la gran diversidad cultural de la sociedad brasileña, lo que ha contribuido a mantener un debate de gran alcance sobre la reflexión del pluralismo y los mecanismos coercitivos que impiden su desarrollo.

Respecto a su metodología, la ambigüedad conceptual sobre obligatoriedad o no de los parámetros curriculares ha generado gran confusión para el cuerpo docente. Elaborados como una guía, las secretarías de Educación los han tomado como eje director del currículo, aunque en términos prácticos son las propias instituciones de enseñanza y los docentes quienes no tienen muchas nociones sobre cómo dirigir su incorporación práctica y conducir la erradicación del racismo a partir de sus directrices. La temática transversal se presenta vinculada a una excesiva y extensa teorización sobre el pluralismo cultural que los profesores no están acostumbrados a enfrentar.

Surge entonces la necesidad de que los documentos dirigidos a los protagonistas cotidianos del nuevo proceso de aprendizaje sean accesibles también en términos de claridad y adaptabilidad a la realidad de las escuelas, deficientes muchas de ellas en infraestructura y preparación.

Las políticas de reconocimiento de la identidad cultural de la población de color han contribuido al fortalecimiento de su identidad étnico-racial, rompiendo el letargo de la pedagogía tradicional que ha naturalizado el prejuicio y la discriminación racial. Este cambio ha sido radical en cuanto a la creciente prescindencia de materiales y prácticas, tanto formales como morales, que pueden significar algún tipo de reminiscencia discriminadora.

Destaca, además, una simultaneidad en el tratamiento de la identidad cultural como instrumento de eliminación del prejuicio, y por lo tanto, instrumento para el desarrollo de una conviven-

cia democrática al interior de las relaciones en la escuela. Los fundamentos de las políticas educativas para mejorar y promover la convivencia dicen relación con la promoción y consolidación de la identidad cultural y respeto de la diversidad cultural.

Sin embargo, no hay claridad en la reflexión metodológica para implementar modificaciones curriculares promovidas por el Ministerio de Educación en esta materia.

Como lo explica el ex ministro de Educación Paulo Renato Souza, el gran desafío para la educación brasileña ya no es la cobertura universal de la enseñanza básica y ni siquiera la erradicación del analfabetismo, sino la búsqueda de índices crecientes de calidad en todos los niveles, lo que está estrechamente vinculado con la calificación del cuerpo docente, tanto en materia curricular como en competencias que favorezcan el desarrollo e intercambio cultural (CEPAL, 2001: 81).

Distancia entre una educación culturalmente pertinente y los propósitos del sistema

La diversidad cultural puede ser vista como un desafío de integración social que facilita el aprendizaje y el desarrollo de competencias culturalmente pertinentes.

A medio camino aún para evaluar los impactos reales de las políticas de promoción de la diversidad cultural, las políticas educativas en Brasil, previas al encuentro en Durban, se han orientado al fomento de un multiculturalismo que significa el reconocimiento práctico de la realidad nacional brasileña. La promoción de la reflexión sobre la valoración de las diferencias al interior de la sala de clase sólo ha logrado incluir elementos aislados de tratamiento curricular sobre diversidad racial.

El proceso de creciente descentralización en el ámbito de la enseñanza, ha agilizado la toma de decisiones administrativas y la gestión escolar autónoma. Sin embargo, esto ha provocado una desvinculación de la práctica escolar con procesos metodológicos innovadores para una gestión curricular de calidad. Aunque parezca extemporáneo el argumento, la excesiva flexibilización del currículo, propiciada por la LDBEN y por los PCN, revela por un lado la confianza en la capacidad autónoma eficiente de la escuela, y por otro, la falta de una aplicación guiada de los temas transversales.

Esto es errado desde al menos dos consideraciones: por un lado, si se reconoce el proceso aún en marcha y novedoso de perfeccionamiento docente en temáticas referidas a la interculturalidad y diversidad cultural, dejar a libre elección de cada establecimiento qué y cómo tratar los contenidos mínimos representa un desafío, ya que son aún pocos los docentes calificados para aplicar nuevas metodologías de aprendizaje.

En segundo lugar, dada la extensión y demografía de Brasil, la descentralización del sistema educativo también ha contribuido a mantener y acrecentar las diferencias regionales. En las zonas metropolitanas, el funcionamiento de las escuelas públicas ha contado con mayor evaluación y acompañamiento de prácticas innovadoras. Las zonas rurales y alejadas de los centros urbanos siguen manteniendo altos índices de pobreza y marginación, lo que se traduce en deficientes logros educativos respecto a índices de calidad, retención y término de los ciclos de aprendizaje.

La sola presencia de proyectos innovadores que contienen principios fundamentales del pluralismo cultural, ha creado diferencias notables en los resultados de esas escuelas respecto a las tradicionales. Una de las principales críticas al sistema de enseñanza tendiente a una educación para el pluralismo cultural, es que ha sido promovido como proyectos focalizados en determinadas escuelas modelo, cuyos currículos han pasado a ser oficiales después de varios años de evaluación, pero que no han logrado traspasar las fronteras locales de las comunidades donde han funcionado.

Las principales dificultades para el desarrollo de la interculturalidad responden a la incapacidad en reconocer la diferencia como integración y oportunidad de desarrollo. La discriminación y el prejuicio son parte de la identidad del pueblo brasileño, lo que ha dificultado cualquier medida global de eliminación de sus distintas formas de manifestación. Aun cuando la legislación contempla penas contra prácticas discriminatorias y comportamientos racistas incluso en el lenguaje oral, las formas de discriminación al interior de la escuela son plenamente legales, pues son formas sutiles que se reproducen de manera inconsciente al interior del aula.

El primer obstáculo en esta materia es la negación sistemática de la discriminación racial. Al no considerarlo una realidad propia, no se lo considera un problema grave. Hay conciencia de la discriminación *a escala nacional*, pero no al interior de la escuela. El tratamiento monocultural de la educación tradicional considera la igualdad como principio rector de las relaciones. Sin embargo, esta integración ha desmerecido el tratamiento diferenciado de las necesidades particulares de los miembros de la sala de clase, lo que sigue generando diversas deficiencias en el comportamiento de los alumnos. Esta no comprensión de la igualdad de las diferencias más que en términos jurídicos, ha impedido incorporar la reflexión de la discriminación por motivos raciales en la cultura escolar.

Esta negación formal o silencio institucional ha trascendido las esferas de la estructura orgánica de la escuela, lo que ha influenciado directamente la manera como enfrentar el racismo de las propias familias afrobrasileñas. Sin la conciencia de los padres sobre la existencia de la discriminación, se pierde una de las últimas instancias generadoras de discusión al interior de la sala de clase. Resignados, transmiten a sus hijos la misma desconfianza e inseguridad, que termina por naturalizar o internalizar la experiencia del racismo como un fenómeno cotidiano contra el cual difícilmente se sienten partícipes en su erradicación.

En un contexto donde tanto padres como docentes poseen grandes dificultades para identificar situaciones de discriminación, en que las relaciones sociales, tanto dentro como fuera de la escuela, están basadas en el mito de la democracia racial que defiende una sociedad sin prejuicios ni estereotipos y la existencia de igualdad de oportunidades, de ascenso y éxito social, la negación de la realidad sigue siendo el factor determinante para encarar el problema de la discriminación. La contradicción se enfrenta a una constante producción literaria sobre racismo y medidas antirracistas, pero nadie sabe muy bien cómo enfrentarlo o prevenirlo. Esta contradicción que niega la posibilidad del conflicto pone de manifiesto, tanto en las difíciles relaciones interpersonales (vector de la convivencia) como en las desiguales oportunidades tendientes a la democratización y equidad de la enseñanza (vector de la pertenencia), que es aún tan sólo una aspiración y no una realidad.

El desarrollo de la identidad ha estado correctamente enfocado en la promoción de la valoración de la cultura africana, aunque la ampliación de ese conocimiento ha sido tratada de manera extremadamente homogénea o demasiado delimitada a aspectos religiosos y folclóricos. La flexibilización curricular ha permitido adaptar el currículo a un conocimiento formal de características igualmente estereotipadas y centradas en lo originario y no actual de la cultura africana, confundiendo incluso aspectos fundamentales, como las diferencias regionales a escala continental, e ignorando las particularidades culturales.

El tratamiento de la diversidad cultural en las escuelas se ha dado mediante la reflexión en torno a la promoción y valoración del color como temática curricular, pero ha dejado de lado la discusión sobre la discriminación y sus manifestaciones por medio del prejuicio y la intolerancia.

Sin embargo, esta incorporación aún en ciernes y restringida a algunas escuelas con mayor iniciativa, responde más a corregir una deuda histórica de exclusión y dominación, que a la creencia fundamental de que la diversidad cultural pasa por incorporar el diálogo y la interrelación de sus alumnos, de manera que las diferencias étnicas no se transformen sólo en un contenido aislado, como matemáticas y lenguaje.

¿De qué manera la sensibilización se ha dirigido en un proceso inconsciente hacia las propias culturas negras, tradicionalmente excluidas, y no han sido incorporadas por la comunidad no negra que es, en definitiva, la que discrimina? Cabe preguntarse si las políticas de color encaminadas a la concientización de la población han servido casi exclusivamente para reforzar la propia valoración y fomentar el desarrollo de la identidad cultural afrobrasileña mediante el refuerzo de la autoestima, o han logrado crear mecanismos de reciprocidad e interrelación cultural con los demás actores sociales.

Es en educación escolar indígena donde la autonomía ha producido cambios más significativos. La principal conquista del movimiento indígena en materia educativa fue el reemplazo de las tradicionales escuelas rurales en escuelas propiamente indígenas. Esta plena autonomía respondió a la exigencia de las comunidades por atender las especificidades de cada comunidad, ajenas a la

modernidad pero afectadas por la influencia de la expansión económica y la unidad político-administrativa del Estado nacional.

Pero ¿en qué medida esta comprensión de la diversidad cultural desde la perspectiva de una educación indígena ha significado más prescindencia de la cultura tradicional que desarrollo de una interrelación cultural? Un currículo diferenciado que atiende a las especificidades comunitarias ímeramente, ¿es capaz de promover el intercambio entre la cultura global y la realidad de los pueblos indígenas? ¿Puede el rol docente traspasar el nivel de interlocutores con los agentes locales y estatales y transmitir esa experiencia en el cotidiano escolar? En definitiva, la educación escolar indígena, ¿corre el riesgo de flexibilizarse a un grado tal que esto signifique desvinculación de la educación nacional y relación social?

Desde esta perspectiva, la descentralización y diversificación curricular sólo favorece una gestión comprometida con los logros en la medida en que cada actor social se siente responsable por los resultados, lo que en las comunidades indígenas se potencia gracias a su cohesión y cosmovisión originaria, cuya presencia en la sociedad brasileña puede ser integrada como riqueza de un modelo a considerar.

Recomendaciones

1. La creación de un currículo integrado que promueva la interrelación cultural más que el conocimiento de diferentes culturas es fundamental para el desarrollo de un currículo intercultural. Es preciso investigar las relaciones entre profesores y alumnos, entre los alumnos, entre las familias y las escuelas. Los estudios indican que ahí se reproduce un racismo difuso, silencioso y habitual, fundamentado en la cristalización de representaciones negativas del estudiante negro. Ya no es posible esconder que la expectativa del fracaso pesa como permanente sospecha contra el negro. Por tanto, toda acción de enfrentamiento de la desigualdad educativa debe ser acompañada de políticas eficaces de combate al racismo.
2. La concentración del currículo en temáticas de color y raciales ha desvinculado a estos grupos de los tradicionalmente hegemónicos. El énfasis en corregir ausencias históricas se ha puesto como objetivo general, sin considerar que la cultura tradicional está quedando ajena a estas modificaciones identitarias incluidas en los nuevos currículos. Esto sólo está equiparando presencia de ambas culturas en el currículo multicultural, pero no fomenta una reciprocidad ni enriquecimiento cultural.
La diversidad cultural pasa por reforzar la confianza en la generación positiva de cambios sociales, tanto de profesores como alumnos, para que con el currículo se transformen en agentes con iniciativa capaces de incluir en el trabajo diario las nuevas orientaciones e innovaciones educativas.
3. Existe gran distancia entre la producción bibliográfica sobre pluralismo cultural en la escuela y la metodología para transmitir a los docentes esas innovaciones. El currículo se ha transformado positivamente en la medida que los docentes son capaces de integrar los nuevos conocimientos y poseen las competencias necesarias para ello. Esta subestimación de la capacidad docente genera despreocupación en el seguimiento que acompaña la implementación de nuevas metodologías para la formación intercultural. El fomento permanente debe ser guiado por entidades del gobierno local que trasciendan las itinerancias propias del poder, con la creencia en el compromiso creciente del valor de la educación como un bien superior.
4. Se debe fomentar el diálogo entre la cultura indígena y la cultura escolar tradicional, de manera que se produzca una reciprocidad cultural que retroalimente las relaciones interculturales.

De lo contrario, se corre el riesgo de aislar realidades culturales que impedirían reflexionar sobre el valor de la diversidad cultural como posibilidad de crecimiento global. No basta con permitir un currículo plenamente diversificado si éste no es capaz de generar una comunicación fluida con la educación tradicional, que necesita ser también modificada.

5. Es necesario revalorizar la profesión docente ante la comunidad, fortaleciendo el prestigio y confianza de los profesores para conducir los cambios que exige la modernidad. Esto también exige una mejor articulación entre la formación inicial y el mejoramiento de las remuneraciones de los profesores, que inciden en una mayor motivación para el trabajo y la mejora de la calidad de la educación.
6. La educación actual no puede circunscribirse a prácticas pedagógicas unilaterales entre el docente y el alumno. La participación de la comunidad en los procesos de aprendizaje de los hijos se hace indispensable para integrar los nuevos conocimientos y competencias que se transmiten también en una educación para los adultos, quienes se ven enfrentados a prácticas y conocimientos novedosos ante los cuales no saben reaccionar.
7. Para crear una educación de calidad en el tiempo es necesario acortar la distancia entre la investigación especializada y la práctica docente. Ello es posible fomentando el desarrollo de investigaciones pedagógicas producidas por los propios profesores. Esto posee una ventaja comparativa respecto a otros estudios, pues el trabajo diario puede orientar los esfuerzos en las necesidades específicas de cada escuela y focalizar la innovación de nuevas metodologías adecuadas a esas diferencias. Esto, que ha tenido un éxito destacable en las escuelas indígenas, debiera proyectarse a la red pública, lo que mejoraría la efectividad de los programas en atención a la diversidad y la calidad de la educación. Lo mismo dice relación con la producción de material didáctico, el cual está siendo objeto de profundas reflexiones al considerarlo muchas veces totalmente ajeno a las realidades de cada escuela y, sobre todo, a las competencias de los profesores. La inclusión de indicaciones para currículos interculturales en ambientes de diversidad cultural se desarrolla favorablemente mediante una plena autonomía y flexibilización en las instancias de producción de ese material.
8. El desarrollo de una interculturalidad que comprenda la diversidad cultural como eje de desarrollo de la democracia participativa, responsable y pluralista, está determinado por la interacción no sólo de los distintos grupos sociales que coexisten en la sociedad, sino también entre las distintas instancias de información educativa. Esto significa crear canales eficientes de comunicación de resultados y experiencias entre las distintas escuelas, favoreciendo el conocimiento y puesta al día de las prácticas y desafíos que la diversidad cultural plantea a la educación escolar, así como la sistematización eficiente de esa información, permitiendo una mayor accesibilidad de todos los interesados y promoviendo la inclusión de nuevas tecnologías que colaboren en esa dirección.
9. La ausencia de una evaluación consistente que contemple la reciprocidad cultural como uno de sus indicadores de calidad de la enseñanza, obliga a incorporar un proceso amplio y calificado de seguimiento de experiencias. La presencia en la escuela de prácticas innovadoras y la constancia de los evaluadores crea un clima de acompañamiento propicio para el desarrollo de estas experiencias. Esto favorece la autovaloración de la visión que la escuela posee de sí misma, aislada con frecuencia de los procesos curriculares, e interrelación con los demás estamentos educativos. Es decir, la escuela pasa a ser y sentirse parte y responsable de un proceso global al nivel de país, cuyos logros dependen de la capacidad colaborativa de esta participación.

CONVIVENCIA

Combate al racismo y la discriminación por medio de la educación

La comprensión de la violencia en las escuelas está siendo objeto de profundos replanteamientos. Asociada a la pobreza y marginalidad, son las comunidades afrobrasileñas las que han sido tradicionalmente estigmatizadas como violentas. Han proliferado los estudios sobre violación de los derechos humanos en sus distintas manifestaciones: abuso de poder y violencia política, de género o doméstica. Todos coinciden en los alarmantes índices de violencia y aumento considerable de crímenes de todo tipo. Y las estadísticas son concluyentes cuando se focalizan los centros de violencia social en las barriadas habitadas mayoritariamente por afrobrasileños.

Sólo de forma reciente, y gracias a las nuevas investigaciones patrocinadas por UNESCO sobre violencia, se ha comenzado a poner atención a nuevas definiciones y causas de la misma. Datos preliminares de la investigación *Victimización en las escuelas*, realizada en el 2003 en escuelas de la red pública, revelan la percepción negativa generalizada respecto a la existencia de violencia en las escuelas (83%) y el entorno permisivo que rodea el ambiente escolar y permea su desarrollo interno.

Se ha constatado que en el espacio externo a las escuelas acontecen importantes fenómenos asociados a la violencia: la presencia de pandillas y el tráfico de drogas. Siendo una práctica común en muchos países con altos índices de drogadicción y violencia juvenil, las autoridades educativas y los propios alumnos reconocen lo fácil que es tener contacto con traficantes de drogas, pues éstos frecuentan los alrededores de las escuelas donde la juventud es considerada más vulnerable.

No obstante, los resultados de estas investigaciones también revelan que el origen de la violencia no es sólo la pobreza y vulnerabilidad social, sino que la existencia de una profunda estigmatización asociada al color. La discriminación racial se presenta desde el primer momento, puesto que existe una clara concentración de alumnos no blancos en las escuelas de la red pública de menor calidad, e incluso en los turnos de la tarde, donde los alumnos menos favorecidos disponen de menor atención especializada y de recursos físicos disponibles, pues algunos directores reconocen que los alumnos de turnos de la tarde son más problemáticos y vándalos que los de la mañana. Esto refleja la existencia de barreras psicológicas sobre el acceso de negros y mestizos a escuelas y estructuras de mejor calidad.

Esta concentración se reproduce en las cercanías de estas escuelas y en las barriadas populares, donde los estereotipos y la falta de oportunidades reales de desarrollo generan animadversión en la sociedad, sobre todo si se considera que los niveles de criminalidad y violencia aumentan proporcionalmente como disminuye la edad de los delincuentes. Este reconocimiento deja a la luz la presencia de la violencia como un fenómeno cada vez más cotidiano en las escuelas, pues si se considera que el aparente éxito en la democratización de las matrículas escolares de educación básica es de casi el 100%, quiere decir que son los propios alumnos muchos de los supuestos responsables de esta situación.

El problema social de la violencia tiene su correlato en el sistema educativo, más allá de situaciones visibles de agresión física o destrucción de los espacios educativos, y es que ante situaciones cotidianas de conflicto, cualquiera sea su naturaleza, la violencia se ha instalado como mecanismo formal y legítimo de resolución de estos conflictos. Esta familiaridad del entorno con la violencia llega a justificar su práctica por los mismos afectados, lo que crea un fenómeno de difícil comprensión para combatirlo en su origen y no sólo en sus manifestaciones.

Uno de los problemas que está comenzando a ser cotidiano, producto de la presencia de situaciones de violencia al interior de la escuela, es el ausentismo tanto de alumnos como de profesores, quienes ante constantes amenazas contra su persona piden muchas veces el traslado a otros establecimientos. Esto genera rotación docente y poca continuidad en el acompañamiento de medidas que necesariamente requieren un compromiso constante para alcanzar logros adecuados.

Cuando se reconoce la situación de discriminación y la violencia asociada a ella, no se puede ignorar que la promoción del diálogo y el respeto está circunscrita a la existencia de víctimas reales.

Y entonces, ¿es capaz la sociedad que discrimina de darse cuenta de la necesidad de modificar sus estructuras sociales y relacionales para favorecer la construcción de un diálogo intercultural, si los propios profesores son incapaces de identificar las situaciones en que los alumnos de color son discriminados en su medio directo de acción?

Con la incorporación en el currículo de la reflexión sobre la convivencia, gracias a los PCN, comienzan a develarse las grandes dificultades para enfrentarla en la sala de clase. Por ignorancia o desconocimiento, la violencia asociada sólo a situaciones externas no había dado la oportunidad de concebirla como un modo de relación estandarizado, y por lo tanto su identificación seguía siendo un problema difícil de enfrentar desde la escuela.

Un alumno de escuelas públicas de calidad media o baja, que convive cotidianamente con la intolerancia y la discriminación racial, con la injusticia social y la pobreza extrema, la falta de oportunidades y el fracaso personal, no tiene grandes expectativas de revertir su situación, pues tanto su entorno comunitario como académico producen un proceso de acostumbramiento y subvaloración personal. Uno de los grandes desafíos para combatir la violencia es su naturalización en comportamientos y prácticas sociales que no son considerados dañinos. La fragilidad de las relaciones y la ausencia de diálogo propician la poca experticia evaluada en los docentes para desestimar y combatir las situaciones de discriminación al interior de la escuela. La idea de igualdad de tratamiento impide la atención diferenciada de alumnos que sí son diferentes, pero inmersos en un mismo contexto educacional.

Aproximaciones y distancias respecto al pluralismo cultural en educación

La promoción del diálogo y aprender a convivir resulta indispensable para construir una sociedad no violenta y de respeto de la pluralidad cultural. La violencia suprime toda interacción pacífica, transformando el grito, burlas, sobrenombres que destacan características físicas y fenotípicas y enfrentamientos en los instrumentos que sustituyen el lenguaje, la discusión y la negociación promovida en casi todas las políticas sociales de carácter educativo.

Una grave ausencia curricular ha sido no contemplar en la elaboración de sus conocimientos la realidad del hogar de los alumnos, aun cuando se ha realizado una indicación específica tanto en los PCN como en otros documentos de las secretarías de Educación. Todos los documentos revisados incorporan el desarrollo de competencias, pero sin considerar el complejo y adverso contexto de la violencia. Los niños y adolescentes heredan los estereotipos de sus padres y los docentes no están capacitados ni para discernir sobre estas situaciones y menos aún para evitarlas.

Como han revelado algunos estudios microetnográficos y trabajos de campo realizados en escuelas de la red pública, los alumnos no son ajenos a las discriminaciones que se producen al interior de la escuela, pero sí fuera de la sala de clases, donde predominan personas afrobrasileñas en los servicios de limpieza, cocina, seguridad y vigilancia y servicio técnico, en contraste con la mayoría blanca de profesores y directivos. Esta realidad disminuye las expectativas de éxito y afecta de manera directa la motivación para enfrentar la escuela.

La indiferencia ante estas situaciones de discriminación y violencia naturalizada en la ausencia de diálogo y reflexión crítica, significa una minimización del conflicto, realidad que es difícil de revertir si los propios involucrados no la consideran un problema. Una educación para la convivencia incluye la reflexión de la realidad social donde el involucrado se desarrolla, única forma de conocer realmente los alcances de estas medidas.

La educación para una cultura de paz va acompañada de un cambio en la manera de comprender el mundo en que se vive, y necesariamente está relacionada con políticas integrales complementarias a la educación, como salud y trabajo. Prejuicios sobre sexualidad y roles de género estereotipados marcan una negación cotidiana a los cambios esperados. Padres y educadores siguen manifestando prejuicio a ciertas actividades extracurriculares que han sido adoptadas como mecanismos para mejorar la convivencia en las escuelas, ya sea por considerarlas sólo para niñas negras o porque hacen referencia a actividades tradicionalmente practicadas por negros oriundos de barrios pobres,

indígenas o campesinos. Todo esto sin siquiera incluir la discusión de temáticas relacionadas con credos religiosos y adherencias espirituales, en un país donde la multiplicidad de ritos originarios es tan variada como masiva.

Hay aquí una crítica frecuente a la voluntad de generar ciertos cambios que involucran a la educación, coincidente con varios países de la región, y es que la negación de la diversidad tiene más que ver con mecanismos de control y poder de los grupos dominantes que con dificultades epistemológicas y metodológicas. Esto revela la falta de claridad en la implementación de las políticas propuestas, pues no se las trata de forma global sino parcelada, con mecanismos ambiguos como las indicaciones obligatorio/no obligatorio de los ejes temáticos transversales.

Uno de los avances en la promoción del diálogo cultural para la construcción de escuelas que promuevan la convivencia, ha sido la incorporación de competencias emocionales y valoración de la personalidad. El tratamiento natural del cuerpo, el refuerzo de la autoestima e identidad y una mejora en las relaciones interpersonales gracias a actividades extracurriculares han contribuido a mejorar la convivencia al interior de la escuela. En la actualidad, al menos formalmente, los docentes están siendo formados incorporando metodologías y reflexiones de valoración de la diversidad como oportunidad de aprendizaje para la convivencia. La pregunta pertinente es si la cobertura de los programas de perfeccionamiento docente logrará abarcar el amplio espectro del profesorado brasileño, ajeno en su mayoría aún a estas prácticas innovadoras de reciente consolidación.

Sin embargo, el mayor logro ha sido producto de la incorporación de la comunidad a actividades del colegio, especialmente de los padres. En casi todos los casos donde los padres se involucran e intervienen conscientes en actividades con sus hijos, la situación de conflicto tiende a desaparecer. Esto confirma que la educación no puede estar desvinculada del entorno familiar del alumno.

La implementación de programas de socialización cultural y ocio, como la apertura de las escuelas los fines de semana con actividades recreativas y formativas de carácter participativo, han dado notables resultados en el corto plazo, al mejorar la comunicación, interacción y sobre todo en la mejora de la imagen de la escuela frente a la propia comunidad. Esta valoración ambiental ha sido fundamental para promover cierta familiaridad con la escuela y mejorar las expectativas de superación de los estigmas negativos.

En este mismo camino, desarrollar una cultura juvenil que conviva con la cultura escolar es otro de los grandes desafíos de la práctica pedagógica, lo que implica romper con estereotipos tradicionales que ven a la juventud como una manifestación hormonal contraria en su naturaleza a las normas y la disciplina. Incorporar la cultura juvenil significa integrar un conjunto de saberes y quehaceres simbólicos, que representan motivaciones generacionales autónomas, con el desarrollo de códigos de conducta y lenguaje que resultan incomprensibles para los adultos. La delegación de competencias y responsabilidades, así como el reconocimiento amable y no condenatorio de esta cultura juvenil y sus manifestaciones, favorecen el respeto y evitan la presentación de contradicciones y enfrentamientos entre la cultura escolar y la juvenil, ambas abiertas al diálogo y la interacción.

El principal obstáculo en esta incorporación es el temor de la comunidad escolar a la transgresión de las normas y la posibilidad de pérdida de autoridad de los agentes pedagógicos. Para lograr una integración con ambas culturas es necesario romper con la tradición jerarquizada de transmisión de conocimientos, y promover una cultura escolar más democrática, participativa y responsable en la toma de decisiones.

La democratización e incorporación de la comunidad en la gestión escolar fue vista con reticencia ante el temor de una intromisión descontrolada en las decisiones pedagógicas. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que la escuela, transformada en un espacio de socialización no tradicional (en la perspectiva formal del proceso enseñanza-aprendizaje), ha necesitado de los aportes de la comunidad, siendo este apoyo fundamental para implementar las nuevas prácticas pedagógicas innovadoras, que deben ser aceptadas por los padres y potenciadas en el hogar y la comunidad. Este mayor involucramiento en las actividades de sus hijos crea un vínculo de pertenencia al sistema escolar que favorece el acompañamiento y seguimiento de las nuevas políticas que buscan mejorar la convivencia.

La educación ética y de capacidades sociales para la convivencia requiere un escenario nacional que acompañe esta nueva manera de pensar la educación. La convivencia no se enfoca solamente en la resolución pacífica de conflictos, sino en evitar, con el diálogo, que éstos se produzcan.

Adoptar medidas conjuntas en el ámbito nacional en las policías locales, fuerzas armadas y estamentos de la administración pública con base a la reflexión y el respeto a los derechos básicos de las personas, contribuyen a seguir un modelo de sociedad que se desea construir. Por el contrario, si la violencia se naturaliza en las relaciones sociales, difícilmente la escuela logrará transmitir la motivación para modificar y evitar esas conductas.

Recomendaciones

1. El enfoque curricular actual se ha centrado en la convivencia étnica, principalmente entre blancos y negros, pero se ha dejado de lado la violencia de género y su discriminación también cotidiana. La implementación de políticas que refuercen la autoestima y favorezcan las relaciones interpersonales no puede enfocarse sólo en la perspectiva de color, pues se aparta de concepciones básicas de respeto a la persona en su totalidad. Culturalmente, se ha perpetuado un sistema de dominación que cimienta una base social poco conciliadora, donde la violencia se condena duramente pero no se ponen los mismos esfuerzos en su prevención. El currículo debe favorecer el establecimiento de una sociedad de diálogo y respeto de las diferencias no sólo al interior de la sala de clases, sino que promueva una sociedad capaz de solucionar pacíficamente las diferencias cuando éstas generan problemas.
2. La formación docente no puede descuidar el desarrollo de actitudes morales que agudicen la correcta percepción de situaciones complejas que promuevan la discriminación y el prejuicio. La ciudadanía pasa por asumirse como responsable de la educación de los futuros ciudadanos, y por lo tanto debe reconocer que los cambios globales pasan por modificar las estructuras mentales que impiden el desarrollo y valoración de la diversidad cultural como fundamento de la sociabilidad. Deben articularse formas metodológicas que incorporen el valor de la interculturalidad en todas las áreas formales del conocimiento, lo que pasa por reestructurar los contenidos y prioridades de la pedagogía hacia una formación en la ética de la responsabilidad social, más que en la calificación para el trabajo, cuya práctica concreta resulta más fácil de capacitar.
3. La formación para la convivencia debe necesariamente incorporar a los padres de los alumnos y la comunidad educativa en general, ya que se ha visto su persistencia en la minimización del racismo y la ignorancia del verdadero riesgo personal sobre el discriminado, que se asume como tal sin cuestionamiento. A través de oportunidades de aprendizaje no tradicional, la escuela puede favorecer el cambio de mentalidad de los padres, que muchas veces reproducen la frustración y el desengaño ante una sociedad profundamente desigual. La baja autoestima y la desvalorización de la personalidad propia (no sólo de la alteridad del otro diferente también en desventaja) generan con frecuencia frustración y violencia, la que se naturaliza en relaciones personales ausentes de diálogo comprometido con las expectativas de los adultos en el desarrollo personal de sus alumnos.
4. La experiencia ha demostrado que las políticas educativas para mejorar la convivencia y atención al pluralismo cultural no requieren de un período de acción extenso. Programas conjuntos de las escuelas con las comunidades orientados al desarrollo cultural material y espiritual mediante el compromiso con actividades de ocio o desarrollo deportivo, han dado resultados inmediatos de refuerzo y valoración de la diversidad. Es en aquellas es-

cuelas rígidas donde los problemas persisten, ante la dificultad de implementar políticas de reciprocidad y participación comunitaria, en que los miembros de la comunidad educativa puedan identificarse en un proceso común y se sientan actores responsables en la formación de una ciudadanía más justa y democrática.

PERTENENCIA

Promoción de la igualdad de oportunidades en contextos de diversidad cultural

Existe un amplio reconocimiento de la existencia de profundas desigualdades sociales en Brasil. Las dificultades surgen cuando se sugiere el origen racial de esas desigualdades, lo que desestima los análisis tradicionales que ven las diferencias como producto de transformaciones estructurales solamente desde la perspectiva económica y principalmente como una deficiencia en la calidad de la educación. Numerosos estudios y análisis revisados coinciden en que *la desigualdad social es racial*.

¿Qué ocurre cuando los índices de calidad de la educación revelan un crecimiento sostenido en los niveles de escolarización de los afrobrasileños pero esto no se traduce en una mayor movilidad social? Desde esta perspectiva, la educación pública inclusiva ha ampliado las posibilidades de desarrollo personal hacia una ciudadanía más democrática y participativa de los grupos tradicionalmente excluidos, incorporando en el debate el reconocimiento de esta desigualdad por motivos raciales y buscando políticas integrales que permitan incluir las diferencias como garantía de esta nueva ciudadanía en ciernes.

La Constitución de 1988 posibilita el tratamiento diferenciado como mecanismo legítimo de corrección de las desigualdades sociales, y aunque no hay alusión específica a la población negra, queda disponible la posibilidad de una doble dinámica en este sentido. Por un lado, el beneficio asegurado a todos de acceso y goce de los bienes sociales y culturales promueve el principio de la no discriminación por cualquier causa. Y, además, esta igualdad de oportunidades debe ser garantizada de forma que permita estos derechos a todos. Para los grupos ya discriminados, surge la noción de la discriminación positiva a su favor, que en otras palabras significa afirmación de una acción de compensación o acción afirmativa de compensación.

Las acciones afirmativas se legitiman como políticas públicas y privadas de reconocimiento de las diferentes necesidades de los grupos y comunidades étnico-raciales y como respuesta inmediata a sus demandas. Sobre todo, son un medio legítimo para identificar en las diferencias un punto mínimo de convergencia que habilite a esos grupos a vivenciar una sociabilidad más justa e igualitaria (Lenz, 2005).

Bajo estas premisas, la promoción de la cultura negra en las escuelas brasileñas se ha transformado en una de las acciones prioritarias para el combate a las desigualdades raciales y educativas en la escuela, por cuanto el conocimiento de las diferencias trae consigo la posibilidad de un nuevo hábito de convivencia respetuoso entre alumnos de diferentes colores y culturas. Esta mayor conciencia es la esperanza de cambios favorables a las poblaciones que siguen en situación de desigualdad y desventaja, pues una vez producidas ciertas modificaciones de la estructura de las relaciones sociales y laborales, los nuevos miembros pueden permitir la afirmación de políticas más equitativas, de las que ellos mismos se vieron favorecidos en un principio.

Sin embargo, la minimización de lo racial en Brasil lleva a los profesores a no cuestionar ciertas situaciones de conflictos que existen en la sociedad brasileña y que se reproducen al interior de la escuela, lo que provoca en los alumnos la creencia de que el éxito escolar se debe sólo al esfuerzo personal. Como los alumnos afrobrasileños son los que presentan mayor variación de atraso, deserción y evasión escolar, terminan por interiorizar ese fracaso, legitimando ideas y estereotipos sociales como que los negros y pobres no son capaces de mejorar su situación porque no se esfuerzan o porque son incompetentes de nacimiento.

Distancia entre políticas inclusivas y la realidad

Las políticas de afirmación racial han tenido un carácter de compensación integral sólo en aquellas escuelas donde han sido implementadas, pero no es una realidad generalizada. Pese a reconocer las mejoras innegables en los esfuerzos programáticos y la destinación de nuevos recursos financieros y humanos para lograr este objetivo, no se observan mejoras significativas en los índices de calidad de la educación diferenciada bajo estas premisas. Los estudios han revelado que sí ha existido una mejora en los niveles de evaluación de conocimientos tradicionales, pero esto no ha logrado integrar a la población excluida a las relaciones sociales más equitativas y democráticas.

Se ha reforzado el reconocimiento de la identidad cultural étnico-racial, el currículo ha incluido innumerables temáticas raciales en sus saberes, pero estas medidas sólo son percibidas favorablemente dentro de la población de color. A excepción de algunas innovaciones específicas en zonas donde la presencia negra es mayoritaria en el sistema escolar, a escala global las políticas de promoción real de la valoración de la diferencia son de carácter marginal; es decir, no representan una variación significativa de prácticas asistencialistas más tradicionales, como el tratamiento folclorizado de las diferencias.

No obstante, es prematuro evaluar la efectividad de una tendencia en crecimiento, considerando la relativa novedad de políticas más integrales de promoción de la igualdad racial y el respeto diversificado de las diferencias, representadas fundamentalmente en políticas de inclusión universitaria que buscan no sólo corregir distorsiones históricas de desigualdad racial, sino que buscan promover un desarrollo de la calidad de la enseñanza y, sobre todo, del tipo de conocimiento que se produce en estas instancias.

Cuando las estadísticas lo permiten, se reconoce el éxito más inmediato en la promoción y movilidad social de la población negra en los niveles superiores, pero estas experiencias no logran ser representativas ni de las expectativas de desarrollo personal de la población negra ni de las expectativas sociales. Las relaciones laborales no se limitan de modo alguno a trabajos de profesionalización universitaria.

Las políticas no han logrado valorizar la cultura negra en las esferas cotidianas de la sociedad, donde el respeto a oficios no tradicionales pero igualmente necesarios no ha sido una constante, lo que impide la consolidación de la dignidad de la persona y del propio trabajo, creándose categorías subjetivas de valoración sobre la base de prejuicios.

Si el problema social de la discriminación no es solucionado adoptando una perspectiva racial, se corre el riesgo de continuar legitimando y reproduciendo el prejuicio de la superioridad de algunos individuos sobre otros.

Recomendaciones

1. Como una forma de contrarrestar las deficiencias propias de los alumnos con desventajas, la implementación de planes de recuperación para alumnos con mayor probabilidad de fracaso puede evitar la repitencia y el rezago escolar. Para su implementación es necesario considerar los distintos ritmos de aprendizaje de los alumnos. El profesor, muchas veces, se ve sobrepasado tanto por la cantidad de alumnos como por la ausencia de herramientas para enfrentar estas dificultades, pues las escuelas no están preparadas para una atención más personalizada. En términos incluso financieros, está comprobado que da mejores resultados la inversión sectorizada de estos alumnos durante el período académico, que retenerlos varios años en los mismos niveles. Esto mejoraría los índices de conclusión y permitiría corregir en parte el desfase edad-curso.
2. La implementación de planes corporativos de financiamiento de cursos de formación superior mejoran no sólo la posibilidad de inclusión en el mercado laboral de personas tradicionalmente excluidas de prácticas especializadas de trabajo, sino además se favore-

ce la motivación para seguir esos cursos ante una expectativa concreta de futuro laboral. Una adecuada coordinación empresarial en este camino permite destinar los mismos recursos en los niveles iniciales de formación y no sólo en instancias de capacitación, colaborando en la creación y ampliación de una oferta formativa orientada al trabajo. Sucede con frecuencia, incluso en áreas de formación universitaria de carreras consideradas más rentables, que los recién egresados son colocados en cursos de adaptación laboral, lo que resulta una contradicción si se consideran los años de preparación.

3. La necesidad de modificar tanto la metodología como el sentido de las evaluaciones es prioritario para encontrar caminos intermedios de fortalecimiento de las políticas inclusivas. Evaluaciones descontextualizadas de la realidad social de los alumnos y sus padres, que no consideran las diferencias más que en términos cuantitativos, son inoperantes para la generación de análisis globales de la realidad educativa.

Es necesario incorporar en las estadísticas elementos que contribuyan a evaluar resultados más concretos de las políticas para la diversidad cultural. Es prioritario, desde esta perspectiva, incluir la tasa de conclusión escolar, no sólo la matrícula inicial que apunta más bien a considerar la universalización de la educación más que la calidad de la misma, al excluirse las tasas de evasión, fracaso y abandono. Éstas son analizadas por investigaciones especializadas que no necesariamente están vinculadas a los organismos de estudio oficiales. Por esta razón, lo extraoficial debe estructurarse como modelo oficial, pues la ausencia de la temática raza en los estudios estadísticos perpetúa una metodología de análisis sectorial que impide evaluar con claridad las deficiencias reales en educación.

4. Una educación que tienda a la equidad y la diversidad cultural requiere de mayores niveles de participación conjunta de profesores, padres y directivos en la elaboración del proyecto pedagógico de cada escuela. El reconocimiento de la participación democrática debe traducirse en propuestas concretas de valoración de las necesidades e inquietudes de la comunidad, priorizando las áreas más débiles y racionalizando objetivos claros que respondan a esas demandas.

Como una forma de democratizar el acceso a la educación superior, una de las principales deficiencias del sistema educativo brasileño, se precisa de una buena calidad de la educación media y básica, la cual posee índices bastante deficientes de calidad y desempeño; de lo contrario, ésta seguirá siendo excluyente y reservada a un grupo privilegiado de la población. Incluso para quienes llegaron a la educación superior, el primer período consiste en lograr una nivelación mínima para evitar el fracaso inicial. Es una queja frecuente por parte de profesores universitarios la deficiente preparación del primer ciclo formativo, deficiencia que es asumida en los primeros cursos universitarios que se transforman en etapas de nivelación que les corresponden a las escuelas.

5. La insistencia en la formación continua de profesores en mayores y mejores competencias que favorecen una educación para el pluralismo cultural, implica varias consideraciones. Por un lado, es positiva en cuanto a la puesta al día del profesorado en las nuevas metodologías y reflexiones epistemológicas de la práctica docente, necesarias para un mejoramiento de la actividad. Por otro, es un reconocimiento de las carencias de la formación inicial del magisterio, impedida por sí sola de implementar modificaciones con iniciativa producto de su estructura aún tradicional.

El énfasis reciente en la formación continua de profesores ha desviado la atención hacia la modernización de la práctica pedagógica producida principalmente al nivel de perfeccionamiento, donde la amplitud de la oferta programática permite incluir conocimientos que en instancias previas aún no se han masificado, siendo esos niveles iniciales los que hay que reforzar.

NOTAS

- 1 População do Brasil: Portal Brasil. Informação e pesquisa.
En http://www.portalbrasil.net/brasil_populacao.htm
- 2 Comunidades de negros fugitivos del poder portugués, que se refugiaron en la selva mezclándose con los nativos, creando verdaderas ciudades de esclavos que lograron escapar de sus captores.
- 3 Report on the Human Rights situation in Brazil, filed by the Government according to Art. 9 of the International Convention on the Elimination of All forms of Racial Discrimination. U.N. doc. CERD/C/263 ADD 10, y HRI/CORE/1 Add 53.
- 4 Ver, además, la página del Ministerio de Trabajo y Empleo: <http://www.mte.gov.br>
- 5 Cfr. Nós mulheres negras. Diagnóstico e propostas da articulação de ONGs de mulheres negras brasileiras rumo à III Conferência Mundial de contra o racismo. Brasil, 2001.
- 6 En términos administrativos, la región llamada Amazonia Legal está compuesta de los estados de Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima y parte de los estados de Mato Grosso, Tocantins y Maranhão.
- 7 El nivel de magisterio no se considera un curso de educación de nivel superior, sino que es un curso de formación correspondiente a una habilitación para enseñar en los niveles iniciales de educación (hasta cuarto año de básica); en la práctica, el magisterio es utilizado para enseñar en toda la educación básica y media.
- 8 Ver Naciones Unidas: Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Report by Mr. Maurice Glèlè - Ahanhanzo, Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, on his mission to Brazil, from 6 to 17 June 1995, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolutions 1993/20 and 1995/12. Doc. E/CN.4/1996/72/Add. 1, 23 January 1995, pages 12 to 14.
- 9 XXXI Congresso Estadual dos Jornalistas Profissionais do Rio Grande do Sul. En <http://www.jornalistas-rs.org.br/modules.php?name=Sections&op=viewarticle&artid=36&page=2>
- 10 Projeto Alvorada: Plano de Apoio aos estados com menor desenvolvimento humano. Presidência da República Federativa do Brasil. En <http://www.presidencia.gov.br/projetoalvorada/alvorada.htm>

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovay, Miriam (s/f): *Aprender a conviver*. Seminário de pedagogia e normal superior, Universidade Católica da Brasília. En <http://observatorio.ucb.unesco.org.br/artigos/91.pdf>.
- Abramovay, Miriam (2004): *Escola: vítima que não dialoga*. Observatório Brasileiro de Violências nas Escolas, 30 de abril. En <http://observatorio.ucb.unesco.org.br/adusp> (Associação dos Docentes da Universidade do São Paulo), 2005. *Ley N° 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. En <http://www.adusp.org.br/arquivo/LDB/default.htm>
- AHYAS SISS (2005): *Afrobrasileiros, políticas de ação afirmativa e educação: algumas considerações*. En http://www.educacaoonline.pro.br/art_afro_brasileiros.asp
- Araújo, Carlos Henrique, y Castro de Araújo, Ubiratan (2003) *Desigualdade racial e desempenho escolar*. INEP, 16 de setembro. En http://www.inep.gov.br/imprensa/artigos/araujo_ubiratan.htm
- Araújo, Carlos Henrique (2003^a): *Retrato e Evolução da Qualidade do Ensino Básico*. Inep/MEC. 3 de julho. En http://www.inep.gov.br/imprensa/artigos/retrato_educacao.htm
- Araújo, Carlos Henrique (2003b): *Exclusão Educacional*. INEP, 15 de dezembro. En http://www.inep.gov.br/imprensa/artigos/exclusao_educacional.htm
- Banco Mundial (2000): *Vozes dos Pobres*. Brasil: Relatório Nacional. En http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_folder/90.html
- Benzi, Luís (2002^a): *Série Educação Escolar Indígena. Formação de Professores*. En <http://www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2002/eei/eei0.htm>
- Benzi, Luís (2002b): *Série Educação Escolar Indígena. Produção de material didático*. En <http://www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2002/eei/eeitxt3.htm>
- Benzi, Luís (2003): *Experiências e desafios na formação de professores indígenas no Brasil*. EM Aberto, Vol. 20, nº 76, fevereiro, INEP. En http://www.portaldoprofessor.inep.gov.br/downloads/artigos/emaberto76/EmAberto76_01.pdf.
- Berger Filho, Ruy Leite (coords.) (2000): *Proposta de diretrizes para a formação inicial de professores da educação básica, em cursos de nível superior*. MEC. En http://www.mec.gov.br/sesu/ftp/curdiretriz/ed_basica/ed_basdire.doc
- Bonamino, Alicia, y Martínez, Silvia (2002): *Brazilian curricular directives and parameters for elementary education: the participation of state political authorities*. Educação & Sociedade, Vol. 23, Nº 80, pp. 368-385.
- Candau, Vera Maria (s/f): *Multiculturalismo e direitos humanos*. DHnet (Rede de Direitos Humanos & Cultura). En: www.dhnet.org.br
- Cavalleiro, Eliane (2005): *Discriminación y pluralismo en las escuelas*. Brasil, São Paulo, UNESCO.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (1995): *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.
- CIDH (Comissão Interamericana de Direitos Humanos) (1997): *Relatorio sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, capítulo IX: Discriminação Racial*. En <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Brasesp97/indice.htm>
- Corazza, Sandra (2001): *Currículos alternativos/oficiais: os riscos do hibridismo*. Revista Brasileira de Educação, Nº 17.

Côrtes, Clelia (1996): *A educação é como o vento: os Kiriri por uma educação pluricultural*. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, Salvador.

Côrtes, Clelia (2001): *Educação Diferenciada e Formação de Professores/as Indígenas: diálogos intra e interculturais*. Tese Doutorado, Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, Salvador.

Côrtes, Clelia (2002): *Relatório de acompanhamento pedagógico: Escola Kiriri em Muquém do São Francisco*. Salvador, SEC-BA.

Costa, S. (2002) "Formas e dilemas do anti-racismo no Brasil". En J.P. Silva *et. al. Crítica Contemporânea*. São Paulo, Annablume.

Dall'Igna, Aryon (1997): *Línguas brasileiras: para o conhecimento das línguas indígenas*. São Paulo: Edições Loyola. En <http://www.indios.info>

CEE (CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO) (1997): DELIBERAÇÃO CEE Nº 10, Fixa normas para elaboração do Regimento dos estabelecimentos de ensino fundamental e médio. En http://www.ceesp.sp.gov.br/Deliberacoes/de_10_97.htm

CNE (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO) (2004): *RESOLUÇÃO Nº 1, DE 17 DE JUNHO DE 2004. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afrobrasileira e Africana*. En <http://www.mec.gov.br/cne/pdf/res012004.pdf>

DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos) (2004): *A população negra em mercados de trabalho metropolitanos*. Estudos e Pesquisas. Ano I, Nº 3, 20 de novembro. En <http://www.dieese.org.br/esp/negro2004.pdf>

FERNANDES, Florestan (1978): *A integração do negro na sociedade de classes*. Vol 1 e 2. São Paulo, Ática.

Gordon, Raymond G., Jr. (ed.) (2005): *Ethnologue: Languages of the World*. Fifteenth edition. Dallas, Texas: SIL International. Versión online <http://www.ethnologue.com/>

Guerra, Rosângela (2003): "Educação Indígena, um pé na aldeia e outro no mundo", Revista TV Escola, No. 33, outubro/novembro 2003, p. 26.

Guimarães, Antonio (2003a): "Racismo e Anti-Racismo no Brasil". En Fúlvia Rosemberg, *Racismo em livros didáticos brasileiros e seu combate*. Educação e Pesquisa, São Paulo, Vol. 29, Nº 1, jan./jun., pp. 125-146.

Guimarães, Antonio (2003b): *Access of blacks to public universities*. Cadernos de Pesquisa, Nº 118, março, pp. 247-268.

Guimarães, Antonio (2004): *Preconceito de cor e racismo no Brasil*. Revista de Antropologia, São Paulo, USP, Vol. 47 Nº 1.

IBE (International Bureau of Education) (2001) *Educational contents and learning strategies for living together in the XXI century*. Forty-sixty Session of the International Conference on Education. Geneva (Switzerland). September 5th-8th, 2001. En <http://www.ibe.unesco.org/International/ICE/natrap/Brazil.pdf>

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2004): *Síntese de Indicadores Sociais 2003*. Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socioeconômica número 12. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro. En <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicais2003/default.shtm>

INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) (2003): *Piora na qualidade do ensino afeta mais estudantes negros*. 14 de julho. En http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/saeb/news03_08.htm

Jaccoud, Luciana (2002): *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. Brasília, Ipea.

Lenz, Raquel (2005): *Inclusión social, interculturalidad y educación*. OLPED-FLAPE, 4 Foro Virtual, mayo. En <http://www.foro-latino.org/documentos/FV4-TextoDiscusionOLPed.pdf>

MEC (Ministério da Educação) (2004^a): *Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos das crianças de zero a seis anos à Educação*. En http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol_inf_eduinf.pdf

MEC (1997^a): *Introdução aos Parâmetros Curriculares Nacionais*. Brasília, MEC/SEF.

MEC (1997b): *Parâmetros Curriculares Nacionais. Pluralidade Cultural, 1ª parte*. Brasília, MEC/SEF.

MEC (1998): *Referencial Curricular Nacional para as Escolas Indígenas*. Brasília, MEC.

MEC (2004b): *Decreto Nº 5.159, de 28 de julho de 2004*. En <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/d5159.pdf>

MEC (2004c): *Balanco do FUNDEF 1998 - 2002*. En <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/balanco9802.pdf>

MEC (2005): *UNIAFRO. Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições de Educação Superior*. Edição Número 81 de 29/04/2005 Diário Oficial da União, República Federativa do Brasil, Imprensa Nacional, seção 3. En <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/uniafroedital.pdf>.

MEC/INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais) (1998): *PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Proposta do Ejecutivo ao Congresso Nacional*. Brasília. Versão on line no site da Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo. En <http://www.adusp.org.br/arquivo/pne/pnemoc/Default.htm>

Ministério da Justiça (2001): *Relatório Do Comitê Nacional Para Preparação Da Participação Brasileira Na III Conferência Mundial Das Nações Unidas Contra O Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia E Intolerância Correlata*. Durban, 31 de agosto a 7 de setembro.

MTE (Ministério do Trabalho e Emprego). <http://www.mte.gov.br>

OEI (Organización de Estados Americanos) (1997): *Informe completo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Brasil*. En <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Brasesp97/indice.htm>

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2003): *Desigualdad y discriminación de género y raza en el mercado de trabajo brasileño*. En http://www.oit.org.pe/portal/documentos/panorama_laboral_2003_texto_completo.pdf

Palocci Filho, Antônio (coord.) (2002): *Programa de Governo: Coligação Lula Presidente*. En <http://www.pt.org.br/>

Pennafor, Roberta (2005): *Cotistas têm as melhores notas na Uerj, diz estudo*. Quarta-feira, 11 de maio. En <http://www.estadao.com.br/educando/noticias/2005/mai/11/115.htm>

Pereira dos Santos, Cleito (2004): *Mercado de Trabalho e Racismo*. Revista Espaço Acadêmico, Nº 33, fevereiro. En <http://www.espacoacademico.com.br/033/33csantos.htm>

PNSN (Encuesta Nacional de Nutrición) (1989): *Fórum estadual de segurança alimentar e nutrição de Pernambuco*. Citado em Elsa R. J. Giugliani: *A luta pela melhoria do estado nutricional de nossas crianças e adolescentes: não desertemos nosso posto!*. En <http://www.fesanpe.hpg.ig.com.br/nutricao.htm>

PNUD (1996): *Human Development Report*. NY, Oxford University Press.

Presidência da República Federativa do Brasil: *Projeto Alvorada: Plano de Apoio aos estados com menor desenvolvimento humano*. En <http://www.presidencia.gov.br/projetoalvorada/alvorada.htm>

Rachaus, Alicia (trad.) (2004): *Lenguas indígenas en Brasil*. Agência Brasil. En http://internacional.radiobras.gov.br/especiais/kuarup2004/xinguespanhol_3.php

Ramos, Géssica (2001): *O lógico e o histórico no modelo de descentralização da educação no Brasil*. Política e Gestão Educacional, Nº 2. Faculdade de Ciências e Letras - UNESP. En <http://www.fclar.unesp.br/publicacoes/revista/gessica.htm>

Rede Feminista de Saúde (2003): *Dossiê Assimetrias raciais no Brasil: alerta para elaboração de políticas*. São Paulo.

Rosemberg, Fúlvia (2003): *Racismo em livros didáticos brasileiros e seu combate*. Educação e Pesquisa, São Paulo, Vol. 29, Nº 1, jan./jun., pp. 125-146.

Santos, H. et al. (1999): *Políticas públicas para a população negra no Brasil*. ONU. [Relatório ONU].

Schmelkes, Silvia (1996): *Hacia la equidad: innovaciones educativas en el medio rural en América Latina*. México, UNICEF.

SEDUC (Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso) (2004): *Carta de Cuiabá*. En http://www.seduc.mt.gov.br/publicacoes/word/indigena/carta_de_cuiaba.doc

SEI (Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia) (2005): *Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED)*. Fundação João Pinheiro. En <http://www.fjp.gov.br/>

Silva Jr., Hélio (2001): *Premio Nacional Educar para la Igualdad Racial*. CEERT.

Sindicato dos Jornalistas Profissionais no Estado do Rio Grande do Sul. XXXI Congresso Estadual dos Jornalistas Profissionais do Rio Grande do Sul. En <http://www.jornalistas-rs.org.br/modules.php?name=Sections&op=viewarticle&artid=36&page=2>

United Nations (2005) : *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)*. Division for the Advancement of Women Department of Economic and Social Affairs. En <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>

United Nations: *Report on the Human Rights situation in Brazil*, filed by the Government according to Art. 9 of the International Convention on the Elimination of All forms of Racial Discrimination. U.N. doc. CERD/C/263 ADD 10, y HRI/CORE/1 Add 53.

Venturi, Gustavo, y Recamán, Marisol (coords.) (2003): *Discriminação Racial e preconceito de cor no Brasil*. Núcleo de Opinião Pública Fundação Perseu Abramo e Instituto Rosa Luxemburg Stiftung. En <http://www.fpa.org.br/nop/racismo/index.htm>

Weber, Demétrio (2004): *Presidente do CNE teme queda de qualidade com cotas*. Terça-feira, 18 de maio. En <http://www.estadao.com.br/educando/noticias/2004/mai/18/46.htm>

World Bank (2003): *Brazil: inequality and economic development*. Report Nº 24487-BR. Volume 1: Policy Report, October. En http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_folder/90.html

Chile

Capítulo 1 Antecedentes

CONTEXTO POLÍTICO QUE INCIDE EN LA PERTINENCIA CULTURAL DE LA EDUCACIÓN

Diversidad cultural en el marco jurídico legal

Actualmente, los pueblos indígenas que viven en Chile cuentan con reconocimiento de derechos específicos a través de la Ley Indígena y con reconocimiento de derechos universales a través de la Constitución Política. Sin embargo, esta última no incluye el reconocimiento a los indígenas como “pueblos”. Efectivamente, la pluriculturalidad y plurilingüismo existente en Chile no contempla la identificación constitucional de la diversidad étnica y cultural, la que constituye un mecanismo idóneo para promover un nuevo tipo de relaciones que amparen a cabalidad la identidad y los derechos, individuales y colectivos, de los pueblos indígenas.

Por su parte, la Ley Indígena N° 19.253, vigente desde 1993, señala en su artículo 1°: “El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias, siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura”. A su vez, el Estado de Chile asume el deber de respetar, proteger y apoyar el desarrollo de las personas y comunidades indígenas (Ley Indígena, 1993).

Para estos efectos, la Ley Indígena creó la Corporación de Desarrollo Indígena (Conadi). En el artículo 39 de la citada ley se especificó que la Conadi tiene la función de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en beneficio del desarrollo de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural, y apoyar su participación en la vida nacional.

Los gobiernos de la Concertación han desarrollado diversas acciones y creado distintas instancias para evaluar las políticas existentes, entre ellas las educacionales, y recoger propuestas de nuevas políticas y formas de relación entre los pueblos indígenas y el Estado. Esto en el cuadro de conflictividad existente en el sur del país debido a las dificultades de Conadi para canalizar la participación mapuche frente a la compleja realidad que sus comunidades enfrentan en un contexto de globalización económica.

En esta línea, la creación de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, en enero de 2001, fue una iniciativa trascendente, cuyo trabajo debía servir de base para el desarrollo de transformaciones culturales, jurídicas y políticas necesarias para el establecimiento de nuevas formas de relación con los pueblos indígenas (Aylwin, 2002).

Ese mismo año se conformó la Comisión Autónoma Mapuche (Cotam), organización que agrupó a intelectuales y líderes tradicionales y de organizaciones territoriales de este pueblo. La Cotam, desde su conformación hasta la conclusión del informe final de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, desarrolló un trabajo de investigación sobre la relación pasada del pueblo mapuche con los españoles y luego con el Estado y la sociedad chilena, investigación que incluyó un análisis de la

historia de los distintos espacios territoriales mapuches. Ello además de la elaboración de propuestas para una nueva relación de los mapuches con el Estado.

De acuerdo al informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato 2004-2010, se aceptó que el Estado atropelló a los pueblos originarios y realizó una serie de proposiciones básicas para la elaboración de políticas públicas para los indígenas. Éstas apuntaron a un reconocimiento de derechos políticos y territoriales, como a la elección de sus propios representantes en el Congreso Nacional y a la integración en gobiernos regionales y comunales, para que participaran de los programas y leyes que afectaran a sus pueblos. También planteó una serie de reparaciones, un reconocimiento constitucional y la creación de un Consejo de Pueblos Indígenas.

El informe del relator especial de Naciones Unidas para la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, dio cuenta de una serie de deficiencias en la situación social, económica y de acceso a la justicia que enfrentan las etnias, aunque rescató los esfuerzos realizados por los gobiernos durante los últimos trece años:

“... La población indígena sigue estando marginada del reconocimiento y la participación de la vida pública del país, como resultado de una larga historia de negación, exclusión socioeconómica y discriminación por parte de la sociedad mayoritaria. Chile aún no ha realizado una reforma constitucional ni ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales, de 1989”.

En agosto de 2003 fracasó la iniciativa a la reforma constitucional respecto al reconocimiento a los pueblos indígenas. El escenario evidenció dos tendencias: unos rechazaban el reconocimiento de los pueblos indígenas, porque estimaban que podía peligrar la soberanía y la integridad territorial del Estado. Además, afirmaron que contradecía los valores fundantes de la nación. Otros, por el contrario, expresaron que sí era posible la reforma dentro del actual marco normativo.

Multiculturalidad en la sociedad chilena

Culturas originarias

Entre el Censo de 1992 y el Censo del año 2002, en cifras absolutas, el país aumentó su población en 1.768.034 personas, con lo que la población de Chile superó los 15,1 millones de habitantes.

La cifra arrojada por el Censo 2002 dio visibilidad a un considerable segmento de la población que por años permaneció olvidado en las estadísticas oficiales. De acuerdo a lo expresado por el relator de las Naciones Unidas, este hecho resulta simbólico en cuanto puede ser interpretado como una señal de reconocimiento de la diversidad cultural del país y refleja que los pueblos indígenas comienzan a tomar parte efectiva en la vida social (Stavenhagen, 2003).

En relación a la composición étnica de la población, el mismo instrumento estableció que un 4,6% de la población, que alcanza las 692.192 personas, declaró pertenecer a algún grupo étnico. El censo consultó respecto a la pertenencia a uno de los ocho grupos étnicos originarios reconocidos en la legislación vigente: mapuche, aymara, atacameño, quechua, rapa nui, colla, yamana y alacalufe. De éstos, 87,3% lo constituyen los mapuches, es decir 604.349 personas (INE, 2002); los aymaras representan el 7% y los atacameños el 3%. Las restantes, en su conjunto, suponen menos del 1% de la población, siendo la yamana, con 1.685 personas, la de menor porcentaje, con el 0,2%.

Las regiones con mayor concentración porcentual de grupos étnicos en su población total, son la de la Araucanía, con el 29,6% de la población indígena; la Metropolitana, con el 27,7%, y la de Los Lagos, con el 14,7%. Otras dos regiones que concentran un importante porcentaje son la del Bío Bío y la de Tarapacá, con el 7,8% y 7,1% de los indígenas del país, respectivamente (Política de Nuevo Trato a los Pueblos Indígenas, 2004:6).

En los últimos cinco años ha comenzado a visibilizarse en Chile la presencia de población rom y afrodescendiente, respecto de las cuales no existen cifras oficiales que las cualifiquen y cuantifiquen a nivel nacional. En el caso de los afrodescendientes, las organizaciones señalan una

cifra que se aproxima a las tres mil personas. Algunos descendientes de esclavos negros (Simonetti y Manríquez, 2002) se enrolaron en el ejército de San Martín, para obtener así su libertad en caso de triunfar. La gran mayoría habita en la Región de Tarapacá, pues fueron traídos como esclavos para trabajar en las minas de Potosí, o para trabajar en las plantaciones de azúcar y algodones. Otros pasaron a formar parte de la nación al anexarse a Chile los territorios bolivianos y peruanos a raíz de la Guerra del Pacífico. En el caso del pueblo rom, un estudio señala que éstos fluctúan entre unas cinco mil y ocho mil personas (Sotomayor, 1993; Cárdenas, 1994).

La agricultura es la actividad productiva mayoritaria de la población indígena, especialmente mapuche y aymara; le siguen en relevancia el comercio y la manufactura, a los que se dedican los kawaskar, colla, quechua, rapa nui y yagan, y un 11,6% que se dedica al servicio doméstico de hogares particulares. Los atacameños tienen como principal actividad la explotación de minas y canteras. De los 48 mil aymaras (INE, 2002)¹, las dos terceras partes habrían migrado desde su lugar de origen, las altiplanicies ubicadas en el sector fronterizo con Bolivia y Perú, hacia las ciudades y pueblos del desierto (Calama y Pozo Almonte) o a los puertos costeros, más próximos (Arica e Iquique, principalmente). El tercio restante mantiene su carácter rural, campesino comunero o minifundista. Según el Censo de 2002, la tasa de cesantía de la población indígena es de un 13% para ambos sexos (Política de Nuevo Trato, 2004:7).

La condición de pobreza es característica de las comunidades indígenas, tanto rurales como urbanas, y se asocia al tema de la identidad étnica. Todas las estadísticas sociales y sanitarias muestran que las áreas de alta concentración indígena poseen índices negativos con respecto a la media del país (Banco Mundial, 2001)². La pobreza en las comunidades rurales —a pesar de las gruesas sumas de dinero destinadas al Fondo de Tierras y Aguas— sigue ocasionando migración a los centros urbanos y en éstos se acentúan el desarraigo y los procesos de pérdida cultural (Donoso, 2003).

El incremento del proceso migratorio de los indígenas de Chile ha estado motivado por diversas causas y problemas, destacándose entre ellos la búsqueda de mejores condiciones socioeconómicas, la solución de problemas derivados del incremento de la densidad poblacional en las comunidades indígenas rurales y la atracción ejercida por la modernidad de los grandes centros urbanos. Dicho fenómeno migratorio suele ir acompañado por un proceso de aculturación en marcha (Grebe, 1999).

El aumento demográfico de la población mapuche y la intensificación de la migración rural-urbana de miembros de sus generaciones jóvenes, constituyen dos fenómenos relevantes de la actual realidad chilena. El centro de gravitación principal del proceso migratorio ha sido el área metropolitana, con alrededor de medio millón de habitantes distribuidos en Santiago y sus áreas periféricas circundantes. Los migrantes mapuches restantes se dispersan desde Arica a Magallanes a lo largo del territorio nacional (Grebe, 1998).

En los principales centros urbanos de Chile se destaca un aumento progresivo de migrantes mapuches jóvenes de ambos sexos, los cuales emigran, por lo general, con su enseñanza básica incompleta. La causa fundamental de dicho incremento parece residir en la magnitud de su fracaso escolar, generado tanto por el ausentismo y repitencia como por la deserción escolar prematura o tardía (Hernández y col., 2004).

Con frecuencia, estos fenómenos, lesivos para la formación integral de los jóvenes indígenas, constituyen una respuesta frente a las barreras culturales generadas por el modelo educacional. Por tanto, es frecuente en ellos la carencia de una formación técnico-profesional completa, lo que incide en el acceso a trabajos no especializados y mal remunerados. Generalmente, las mujeres se incorporan en el mercado laboral como empleadas domésticas y los hombres como panificadores u obreros de la construcción (Grebe, 1998).

Inmigrantes

A la situación de la población étnica en Chile se suma la realidad de la población inmigrante en el país. Según Estévez, la mayoría de los Estados latinoamericanos no recolectan datos raciales o étnicos sobre su población, lo que se asocia a una ideología de “blanqueo” y dilución del patrimonio

físico y cultural africano (Estévez, 2002). Chile es uno de ellos. Sin embargo, de acuerdo a lo señalado en los medios de comunicación, Chile se ha convertido en un país que atrae a inmigrantes provenientes de distintos lugares de América Latina. Las causas que se atribuyen a este fenómeno son, por una parte, la crisis económica, política y social que enfrentan los países vecinos y, por otra, la estabilidad económica y política de Chile, que se refuerza por la imagen de desarrollo y solidez institucional que se ha buscado proyectar en el exterior (Stefoni, 2002).

Según los datos del Censo 2002, algunas características de los inmigrantes en Chile son las siguientes:

- Son principalmente sudamericanos, en su mayoría mujeres y en edades laborales.
- Los mayores incrementos durante los años noventa corresponden a inmigrantes andinos (peruanos, ecuatorianos y colombianos).
- La inmigración peruana es la de mayor gravitación de mujeres.
- La eventual feminización puede ser rasgo de una nueva inmigración y exige adecuar políticas y programas que desarrolla el Estado.

La historia migratoria ha seguido patrones singulares. En el pasado ha tenido políticas migratorias que incentivaron la llegada de extranjeros provenientes en gran medida de Europa. Se buscaba en ese entonces no sólo colonizar las tierras del sur, sino intentar “mejorar la raza”, ya que existía la creencia de que la sangre indígena era la causa del subdesarrollo de la región. Durante los setenta y ochenta, en cambio, Chile fue reconocido como un país emisor de población. Sin embargo, durante los años noventa, el país experimentó una transformación en la composición de los grupos migratorios, lo que se tradujo en un aumento en el número de inmigrantes latinoamericanos y una disminución en el número de europeos (Stefoni, 2002).

Durante diciembre del año 2000 se realizó en Santiago de Chile la Conferencia Preparatoria de las Américas para la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Xenofobia, la Intolerancia y la Discriminación, a realizarse en Durban (Sudáfrica), desde el 31 de agosto al 7 de septiembre de 2001. Los documentos emanados de dicha reunión reconocieron a los pueblos afrodescendientes de manera explícita como uno de los grupos humanos que han sido y siguen siendo víctimas del racismo.

La III Conferencia de Durban sobre Racismo contempló la creación de un programa de acción por parte de los países miembros, pero en Chile aún no hay un plan de acción contra el racismo, tarea que le correspondería al Ministerio de Planificación y Cooperación y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

Movimiento indígena

La relación actual de los pueblos indígenas con el Estado chileno responde a la forma en que sus reivindicaciones como etnias han encontrado cabida en el proceso de restauración democrática. En la última década del siglo XX se inició un período de recomposición de las relaciones políticas, sociales, culturales y económicas entre los pueblos indígenas y el Estado. Aun así, pese a la disminución de las tensiones, las principales demandas históricas del mundo indígena han quedado pendientes, como el reconocimiento constitucional y la ratificación del Acuerdo N° 169 de la OIT.

Durante la segunda mitad de la década de los ochenta, en forma coincidente con el ocaso del régimen militar, los mapuches –junto a otros pueblos indígenas de Chile– levantaron un conjunto de demandas a objeto de proteger sus derechos amenazados, en particular el derecho a la tierra, y de establecer una nueva relación con el Estado. Entre los ejes centrales de esta demanda destaca el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural hasta entonces negada en el país, la participación de sus representantes en la conducción de la política indígena del Estado, la protección legal de sus tierras y aguas, el otorgamiento de tierras fiscales o de tierras particulares adquiridas por el Estado a objeto de poner fin al proceso histórico de jibarización de sus comunidades y permitir la amplia-

ción de sus tierras, y el apoyo al desarrollo económico y cultural de sus pueblos y comunidades (Informe CEPI, 1991).

Luego del término del régimen militar, en 1989, la Concertación de Partidos por la Democracia presentó su propuesta programática para los pueblos indígenas y preparó un gran encuentro nacional de todos los pueblos indígenas con el candidato de esta alianza política, Patricio Aylwin, lo que culminó en la llamada Acta de Nueva Imperial. Este acuerdo marca el inicio de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas (Política de Nuevo Trato, 2004:7).

La Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), fruto de esta acta, elaboró un anteproyecto de reforma legal y constitucional sobre la materia. En base a las propuestas de la CEPI, el Ejecutivo envió tres iniciativas al Congreso Nacional en 1991 para su estudio: un proyecto de ley conteniendo una parte importante de las demandas indígenas antes señaladas,³ otro de reforma constitucional relativa a los pueblos indígenas, y un proyecto para la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Tales iniciativas no encontraron en los partidos de oposición representados en el Congreso Nacional la acogida que las organizaciones indígenas esperaban. El proyecto de ley indígena fue aprobado en el Parlamento en 1993 con importantes modificaciones que debilitaron sus contenidos.

La posición del movimiento indígena, sin embargo, no ha sido una. Hay quienes defienden la “integración” a la sociedad chilena, lo que implica en cierta medida su asimilación cultural, pues su aspiración principal es gozar de los mismos beneficios y obtener iguales oportunidades de acceso a los medios de producción y desarrollo de la sociedad mayoritaria, y, de un modo colateral, acabar con la discriminación social y cultural de que son objeto. Desde otro lado, y en especial las demandas del pueblo mapuche, apuntan a su reconocimiento como pueblo, lo que implica su autonomía política y cultural, dentro del marco de una nación pluricultural.

En los últimos años se ha agravado el conflicto entre privados, los pueblos indígenas y el Estado, producto de la pugna entre sus necesidades de desarrollo y la defensa de intereses económicos que aparentemente beneficiarían a todo el país, como lo representan el caso de las represas Pangué y Ralco en el Alto Bío Bío (VIII Región); el “by-pass” de la carretera panamericana a la altura de Temuco (capital de la IX Región); el control y uso de las aguas dulces de las empresas mineras en la I y II Regiones, y la producción forestal de las Regiones VIII, IX y X.

Las actividades productivas forestales han encontrado fuerte resistencia entre los mapuches. Ante las graves consecuencias ambientales, económicas y socioculturales, las comunidades han manifestado por diferentes vías su rechazo a las plantaciones. Durante los últimos años se han verificado numerosos planteamientos públicos, ocupaciones de predios forestales y bloqueos de caminos, acciones orientadas a conseguir el retiro de las empresas forestales de las tierras mapuches actuales, así como de aquellas reclamadas por sus comunidades, orientando el movimiento indígena hacia la recuperación de tierras ancestrales.

El movimiento más organizado, según expone José Aylwin (2002), demanda hoy “... no sólo la recuperación de las tierras y recursos naturales usurpados, sino también el derecho a la participación en las decisiones que les conciernen, así como definir sus propias prioridades en materia de desarrollo económico, social y cultural. Proponen una nueva relación con el Estado basada en el reconocimiento de su especificidad étnico-cultural, así como de los derechos de carácter colectivo (autonomía y territorio) que les corresponden como pueblo originario diferenciado al interior del país”.

Las decisiones a nivel país revelan que ante la disyuntiva de la demanda indígena y los intereses político-económicos de un programa neoliberal, el Estado favorece la expansión de las áreas de influencia del mercado, actuando de manera reactiva ante las presiones sociales o ante la fuerza de las demandas indígenas. La Ley Indígena 19.253, con la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) es una muestra de actos de concesión limitados por parte del Estado en el interés de conservar un modelo de desarrollo donde el mercado tiene la última palabra y la expansión económica y cultural se proyecta con vista a la incorporación en el mundo globalizado. Aun así y a pesar de sus falencias, la Ley Indígena ha sido el mejor instrumento legal que han poseído los indígenas en su relación con el Estado-nación, ya que les ha permitido, además de

obtener recursos y beneficios exclusivos⁴, poner en el tapete nacional e internacional la cuestión indígena, sus problemas y principalmente la lucha por su autonomía cultural y política (Campos, 2002:43). La ley ha influido en refuerzo de su identidad como pueblos originarios y en el surgimiento de numerosas organizaciones de carácter étnico y nacional que están reposicionando lo indígena a lo largo del país. En este sentido, los avances en materia legal deben considerarse como un punto de partida y el inicio de un instrumento de relación que deberá irse afinando con el tiempo.

Las medidas legislativas a favor de los pueblos indígenas se guían también por el intento de solucionar problemas sociales y reparar la fractura producida por la dominación y colonización del Estado chileno. Con la creación de la Conadi se procura dar satisfacción a este propósito: desarrollo integral de las personas y las comunidades indígenas en lo económico, social y cultural, así como impulsar su participación en la vida nacional. La Conadi ejecuta, por un lado, el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, creado por la ley, resolviendo litigios sobre tierras y el otorgamiento de subsidios para la adquisición de tierras. Asimismo, se encarga de dar curso al Fondo de Desarrollo Indígena para permitir el desarrollo productivo de las poblaciones indígenas beneficiadas por los subsidios. A partir del 2000 se implementan básicamente tres líneas programáticas centrales: fomento de la economía indígena urbana y rural, apoyo a la gestión social indígena, y estudios de preinversión para el desarrollo indígena⁵. Bajo el alero de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, constituida en enero de 2001, surge la política del mismo nombre, en un intento renovado de reconocer la demanda por respeto, reconocimiento y participación de los indígenas y ampliar los derechos de los mismos. A partir del 2001 comienza a implementarse desde el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan), el Programa de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas Orígenes, con una fuerte inyección de recursos en las áreas de producción, salud, desarrollo organizacional y educación intercultural bilingüe (EIB).

La vuelta a la democracia en Chile significó también, para el movimiento indígena, el entablar relaciones estratégicas y acuerdos políticos con la Concertación de Partidos por la Democracia, lo que derivó en la incorporación de muchos dirigentes al aparato estatal; un ejemplo de ello es la conformación mixta del Consejo de la Conadi. Por parte del Estado, la idea que subyace a esta política es la de favorecer la participación indígena en la planificación y desarrollo de las políticas que los conciernen. Sin embargo, aun cuando participar en el Estado ha sido una forma para mejorar la posición de los indígenas en las esferas de decisión a favor de sus pueblos, ello mismo ha provocado la disminución de la demanda y el debilitamiento del movimiento indígena de manera unificada.

Por otra parte, la relación que se da entre asociaciones y organizaciones indígenas y el Estado suele ser la de demandantes y benefactores, con el ejercicio de un fuerte rol paternalista del Estado. El Estado se proyecta desde una posición asistencialista, sin considerar a los indígenas en la resolución de sus problemas y excluyendo del ámbito de conversación los proyectos de vida y de desarrollo propios. Pese a ello, la participación en licitaciones de proyectos desde organismos estatales y a través de ONG's en Chile y en el extranjero, más las relaciones a nivel territorial, como los municipios y sus oficinas de asuntos indígenas, han sido también alternativas para ir obteniendo mayor participación en las cuestiones que les competen exclusivamente a ellos (Campos, 2002:45).

Con la creación de la Fundación Oro Negro en el 2000, cerca de cien familias de afrodescendientes han comenzado también a hacerse escuchar, pidiendo ser considerados como etnia y conseguir un reconocimiento oficial que les permita acceder a los mismos beneficios de éstas. Sus demandas puntualizan la necesidad de realizar un censo que facilite su visibilización, la promoción y valoración de su cultura, la atención a sus problemas de marginalidad económica y social, con un servicio de salud y educación que atienda sus particulares carencias y expectativas de vida.

Lo cierto es que los indígenas, paulatinamente, han comenzado a reivindicar en forma creciente su carácter de pueblos con una idiosincrasia propia y necesidades de desarrollo singulares. Cada vez están menos dispuestos a una integración que los asimile destruyendo su identidad. Por ello, la demanda indígena de hoy no se trata de un simple movimiento campesino que reivindica espontánea y desordenadamente sus tierras y derechos conculcados. Se trata de un proceso de recuperación cultural étnica, de planteamientos que ponen en el centro de la demanda la cuestión de la autonomía, el derecho de los pueblos y la propia identidad.

Hitos de la educación intercultural bilingüe

Los derechos culturales y lingüísticos mapuches han sido evidentes al indigenismo chileno por lo menos desde que los lonkos mapuches huilliches reunidos en Osorno en la primera mitad del siglo XIX pusieran por primera vez por escrito una petición en que solicitaban al gobierno de la época tener un tipo de educación que considerara su lengua y su cultura:

“Siendo la instrucción la base de todo progreso... los caciques solicitan colegios propios dentro de sus reducciones y tribus, de instrucción primaria, secundaria, profesional, comercial, en conformidad de la evolución y progreso de la civilización humana y en conformidad de la Ley del 2 de junio de 1852... una comisión que estudie el idioma indio-mapuche, se hagan textos de enseñanza que se distribuirían gratuitamente en los colegios fiscales y en los nuestros para que los indios mapuches y los mestizos chilenos se posesionen del idioma nativo de la raza chilena... nombramiento de profesores mapuches de ambos sexos y para las primeras letras la facultad de nombrar personas sin diploma...” (Cañulef, 1998).

Durante más de dos siglos no ha habido importantes modificaciones a la educación indígena en Chile. Sólo en 1980 la EIB en Chile es conocida. Sin embargo su difusión formal ocurrió a partir de la Ley Indígena N° 19.253, de 1993. Esta normativa legal establece el reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas de nuestro país. En particular, entre las disposiciones que la misma establece deben ser consideradas como las más importantes en materia educativa las que están establecidas en los artículos 28 y 32, por cuanto fijan las bases para una educación intercultural bilingüe en zonas de alta densidad de población indígena, y a la vez el cometido de establecer en el sistema educativo nacional una unidad programática que permita conocer y valorar las culturas e idiomas indígenas, tanto en educación básica como en educación superior.

Antecede a la expedición de esta ley la Comisión de Educación y Cultura Indígena de 1990 (CECI), integrada por especialistas de universidades, autoridades indígenas y funcionarios del Mineduc interesados en educación indígena. La comisión es la encargada de fijar los objetivos, funciones y acciones del ministerio, a través de un programa a nivel nacional que ofrezca una educación culturalmente pertinente, preparando para ello material pedagógico y lingüístico, becas para profesionales indígenas, la contratación de servicios externos para las áreas de concentración significativa de población indígena y una línea de financiamiento y/o presupuesto permanente para el desarrollo y/o promoción de esta nueva educación.

La creación de esta entidad surge de negociaciones entre representantes de los pueblos indígenas y la Concertación de Partidos por la Democracia, previas al plebiscito de 1988 que decidía la continuidad de la dictadura militar, las cuales alcanzan su expresión más conocida en los Acuerdos de Nueva Imperial (Cañulef, 1998). Con la victoria de la Concertación política y una vez instalada ésta en el poder, las negociaciones de Nueva Imperial anidan en la Ley Indígena N° 19.253, que a su vez obliga a la institucionalización del PEIB en 1996. La creación de este programa al interior del Ministerio de Educación representó una señal del reconocimiento de la existencia de niñas y niños con diversidad cultural y lingüística que exigía un tratamiento pertinente para el logro de mejores aprendizajes.

En 1990, todas las iniciativas gubernamentales en materia educativa se focalizaron en la intervención de los sectores con menores resultados de aprendizaje y mayor pobreza. En este contexto surgió el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Educación (MECE), que no consideró la cuestión de la interculturalidad y la realidad indígena aisladamente, sino que se circunscribió al ámbito de la educación rural.

El MECE Básica Rural se propuso la contextualización de textos y aprendizajes, lo que, a partir de la iniciativa de algunos docentes, se orientó a prácticas vinculadas a la educación intercultural bilingüe. En 1992 se impulsó una experiencia piloto con el Microcentro Liwenche, de Alto Bío Bío, que se orientó al desarrollo de la EIB en un conjunto de escuelas rurales y que constituyó la primera iniciativa concreta en este tema desde el nivel central del ministerio (Mineduc: Programa MECE Rural, 1994).

Por su parte, la reforma educacional proporcionada por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza N° 18.944, de 1990, reafirmó las bases para la realización de la EIB, al proporcionar a los centros educacionales la autonomía para fijar los planes y programas de enseñanza que consideraran adecuados para el cumplimiento de los objetivos y contenidos mínimos obligatorios y complementarios de la comunidad estudiantil. Producto de este nuevo enfoque, y de la coordinación del Ministerio de Educación y de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, se promovieron en 1996 planes y programas de fomento de las culturas indígenas a través del financiamiento de proyectos educativos de escuelas subvencionadas, particulares y municipales en aquellas zonas en donde existiera un bilingüismo originario (Gómez, 2002).

Entre 1996 y 1999, la Conadi, y desde 1996, el Ministerio de Educación, han desarrollado en forma paralela proyectos en las Regiones I, II, VIII, IX y X que buscan la adecuación de objetivos, contenidos y metodologías a la cultura y la utilización de las lenguas en la enseñanza. Las líneas de acción de ambos programas han apuntado a la capacitación y actualización docente, al desarrollo curricular, a la elaboración de materiales educativos, a la formación de postgrado en EIB, al apoyo a la formación de pregrado en EIB, al desarrollo de experiencias piloto, y más recientemente el Ministerio de Educación ejecutó el subcomponente EIB del Programa Orígenes, cuyo propósito es el desarrollo de esta modalidad educativa en alrededor de 162 establecimientos educacionales insertos en contextos indígenas de las regiones señaladas. Esta última iniciativa del Estado ha permitido coordinar al Mineduc con otros organismos del Estado, con fondos del gobierno y un préstamo del BID, realizando una inversión que en el año 2002 alcanzó los dos mil millones de pesos (Mineduc, 2003).

ANTECEDENTES POLÍTICOS RELACIONADOS A LA CONVIVENCIA CULTURAL

Históricamente, la sociedad chilena se ha caracterizado por ser una sociedad participativa, activa y movilizada en torno a intereses propios de la comunidad. Se ha mostrado como una sociedad comprometida con la política y el cambio social, que canalizó la participación hacia organismos directa o indirectamente vinculados a la política. En tiempos del gobierno militar, como respuesta a la crisis económica y la ausencia de respuesta estatal en materia social, se generó un vasto movimiento organizativo a nivel de base. Sin embargo, con la llegada de la democracia, las diversas expresiones de la sociedad civil y las organizaciones sociales de variado tipo tendieron a desdibujarse (Serrano y Vichera, 2000).

En catorce años de democracia, los chilenos han podido disfrutar un desarrollo en el nivel y la calidad de su vida cotidiana. Durante el proceso se ha logrado transformar el rostro del país, buscando compatibilizar democracia, crecimiento económico e igualdad social. Pero, a la par con las oportunidades reconocidas, los cambios en los modos de convivencia se perciben como “procesos ajenos, sustraídos de las decisiones humanas” (Lagos, 2002).

En mayo del año 2002, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentó su cuarto Informe sobre el Desarrollo Humano en Chile. La temática central se tituló “Nosotros los chilenos: un desafío cultural”.

El eje que atravesó el informe sostuvo que actualmente en Chile el proceso de individualización se da en un contexto de una sociedad disociada. En otras palabras, la mayor conciencia de ejercer la propia autonomía en la vida se sitúa en el marco de una sociedad fragmentada. Por consiguiente, la imagen colectiva del país tiende a ser la de una diversidad disgregada, es decir, la presencia de distintas individualidades sin proyecto común y compartido; por ello, los distintos yo (ciudadanos) no logran percibirse como un nosotros (país).

Los resultados obtenidos en el señalado informe del PNUD precisan que Chile está viviendo un profundo cambio cultural. Estos cambios acelerados se hacen presentes en la vida cotidiana de las familias, alterando la imagen compartida que se tiene acerca de quiénes son los chilenos (PNUD, 2002).

El mismo informe reveló que mientras un 42% de la población entrevistada define lo chileno en términos de costumbres, valores e historia común, un 28% encuentra difícil señalarlo y un 30%

simplemente lo niega. Aún más, el 33% se siente orgulloso de ser chileno, el 33% se siente inseguro y el 29% molesto. Por lo tanto, el país carece seriamente de una imagen compartida de lo propio y las respuestas más bien reflejan una sociedad fragmentada y disociada, incapaz de entregar un sentido de pertenencia a todos sus ciudadanos, ya que la mayoría no se percibe identificada con ella.

La tendencia de los chilenos a sentirse ajenos a los cambios y a no comprometerse con el régimen democrático tendría que ver con la debilidad del “nosotros”. Estos ciudadanos no alcanzan a vivir los cambios como algo “nuestro” porque no habría ni una experiencia práctica ni un imaginario del “nosotros” que les permita sentirse parte de un sujeto colectivo. La indiferencia reflejaría un desarraigo cultural de la democracia (Lechner, 2002).

En este sentido, el concepto de “nosotros” se constituye mediante las vivencias concretas y las representaciones sociales de una convivencia colectiva. Por un lado, las maneras prácticas en que la gente convive conforman la experiencia con la cual se van elaborando y modificando los imaginarios colectivos acerca de la vida social. Si los lazos de convivencia se vuelven más tenues, es probable que las representaciones de sociedad sean también más difusas. Por otro lado, de los imaginarios de sociedad que existan en determinado momento dependerá la forma en que las personas interpreten y organicen sus relaciones entre sí. Cuando no existe una imagen fuerte del “nosotros” será difícil que las personas vivan lo social como algo efectivamente “nuestro”. Lo vivirán más bien como una dolorosa experiencia.

El deterioro de la comunidad se aprecia en la fragilidad de la identidad nacional (PNUD, 2002). Acorde a esos datos, la nación no representaría un imaginario colectivo con fuerza suficiente para orientar acciones colectivas.

Esas divisiones perduran, en el ámbito cotidiano, durante la transición democrática. Una memoria cautelosa no logra recuperar las huellas del pasado en el presente. Sin historia, empero, es difícil generar los sentimientos de continuidad temporal, arraigo social y pertenencia afectiva que configuran la identidad nacional. Al no hacer memoria(s) colectiva(s), tampoco hay manera de imaginar y de narrar el “nosotros”. El “olvido evasivo” pone entre paréntesis el pasado a la vez que el “nosotros los chilenos” (Lechner, 2002).

El sentimiento del “nosotros” no es equivalente, sin embargo, a una visión homogénea de sociedad. Muy por el contrario, una de las principales características de Chile es su heterogeneidad: conviven comunidades con costumbres, lenguas, tradiciones, procedencia, historia y cosmovisiones diferentes. Según da cuenta la reciente *Preconferencia contra el Racismo, la Xenofobia, la Intolerancia y la Discriminación* (agosto 2005), existe un arraigado sentimiento de homogeneidad cultural que lleva a concebir como extraño y ajeno al migrante, al indígena o a quien comparte la cultura de otro pueblo u otra etnia. “... existen grandes dificultades para identificar, reconocer y actuar sobre los actos de discriminación racial, ya que no siempre son evidentes o explícitos y además se dan a distintos niveles: entre las personas en la vida cotidiana, pero también se instalan como prácticas institucionalizadas” (Hacia un Plan Chile contra el Racismo, la Xenofobia, la Intolerancia y la Discriminación, 2005).

Los esfuerzos por visibilizar las minorías y concebirlas como sujetos de derecho se ha ido dando en forma creciente, por una parte debido a acciones del Estado tras el retorno a la democracia y de las organizaciones del tercer sector –universidades, centros de estudios, ONG’s, etc.–, pero fundamentalmente por los procesos de autorreconocimiento e identificación de las minorías (Chile, un país diverso, 2005).

El Ministerio de Educación, por su parte, se ha encargado de reforzar la función que cumple la educación en el progreso del país, en la promoción de una sociedad democrática que crezca y se desarrolle con justicia social. En este marco aparecen las políticas públicas encaminadas a promover una buena convivencia y a erradicar prácticas discriminatorias o abusivas de los establecimientos escolares, para así asegurar el pleno respeto de los derechos de todas las personas. Existe la impresión que aun cuando la población indígena ha sufrido la exclusión, el prejuicio y la discriminación, los tiempos están cambiando y ya se les está comenzando a reconocer, dentro de sus derechos básicos, su desarrollo identitario social, en el marco de una pedagogía enmarcada en la diversidad, el pluralismo y los valores democráticos (Rubilar, 2002).

Según se expone en el documento *Chile, un país diverso* (Preconferencia contra el Racismo..., 2005), no obstante estos esfuerzos, los resultados aún son incipientes en la sociedad en general. Este proceso de visibilización no ha logrado influir a la población e institucionalidad en su conjunto, ni ha logrado modificar los prejuicios y sentimientos racistas y xenófobos introyectados históricamente.

Participación ciudadana y discriminación cultural

Chile se ha caracterizado por constituir una sociedad civil débil frente al Estado. Más bien se ha observado una presencia creciente del Estado en todos los ámbitos sociales y económicos. Al mismo tiempo, los partidos políticos ocupan un rol central como intermediarios entre los habitantes y el Estado, lo que ha tenido como expresión paralela organizaciones de base social débil y poco representativas (Oxhorn, 1995).

Algunos autores sostienen que ésta es expresión de un tránsito desde una participación centrada en el Estado y en temas reivindicativos relacionados con la igualdad y la justicia, a otra de carácter cultural y más específico. Por ejemplo, la participación en torno a las problemáticas de género, de medio ambiente, de las minorías étnicas y de la identidad sexual. Éstos constituyen temas que no interpelan exclusivamente al Estado, pero que reclaman de éste respuestas en materia de políticas públicas.

En este sentido, “las formas de participación y acción colectiva que hoy vinculan a los individuos con el Estado, particularmente con las autoridades políticas, requieren en menor medida que antes de la mediación de organizaciones sociales de tipo representativo, y dan lugar, en cambio, a organizaciones temáticas, instrumentales, más livianas en su estructura interna, de vida más efímera quizás, y más autónomas del mundo político-partidario y del Estado mismo” (Tohá, 1997).

Es así que la cultura chilena está atravesada por cambios y continuidades. Entre las transformaciones destacan la redefinición del Estado y la preeminencia del mercado. Desde muy temprano, la identidad chilena estuvo ligada a la conformación del Estado nacional y, después, a la emergencia de un Estado social. La dimensión cultural del Estado es más notable en la educación, el orden democrático y las políticas públicas.

El análisis efectuado por el PNUD constató que en la sociedad existe valoración de las aspiraciones de un futuro distinto y mejor. De todas ellas, la igualdad constituyó la primera prioridad, pues fue considerada como una condición básica para cualquier otra aspiración. Para realizarla, los entrevistados señalaron dos condiciones. La primera, que la política se centre en el bienestar social, y la segunda, que produzca un cambio valórico a nivel de la sociedad. Al mismo tiempo, el informe evidenció el deseo de un país que respete la diversidad, en el que se puedan mostrar las opiniones, los gustos y las visiones que cada uno tiene, sin ser censurado o tachado de marginal a causa de ello.

Dentro de las acciones emprendidas por los diversos actores en búsqueda de una participación pluralista, se mencionan:

- La ratificación de convenios internacionales, como son: la Convención de los Derechos del Niño (1990), la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1990), la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles (1991), la adhesión al Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1992), la ratificación del Convenio sobre la Diversidad Biológica (1994), la ratificación de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación (2001), la ratificación del Protocolo Facultativo relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados (2003), y el Acuerdo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2002) de Solución Amistosa del Conflicto Ralco, comprometiéndose a la ratificación del Convenio 169 de la OIT, reconocimiento de los pueblos indígenas y medidas específicas de reparación (2003).
- La incorporación del tema de la discriminación racial y la xenofobia en la agenda pública:
 - Proyectos de creación de la Defensoría del Pueblo.

- Creación de una Comisión Asesora Presidencial para la Protección de las Personas (2001).
 - Envío al Parlamento del Proyecto de Ley de No Discriminación.
 - Identificación de grupos vulnerables por sufrir la discriminación y creación de instituciones públicas específicas para abordar su situación.
 - Creación del Programa Tolerancia y No Discriminación.
 - Elaboración del Plan por la Igualdad y la No Discriminación.
 - Preparación Preconferencia Santiago + 5.
 - Acciones en el ámbito de la educación.
 - Acciones en el ámbito laboral.
 - Acciones específicas dirigidas a grupos vulnerables.
- Acciones estratégicas de la sociedad civil:
 - Presentación de un proyecto de ley sobre discriminación racial y étnica (1998) por la comunidad judía.
 - Realización de encuestas públicas sobre discriminación e intolerancia, emprendidas por la Fundación Ideas (1997, 2000, 2003).
 - Creación de institutos de estudios indígenas (Universidad de la Frontera, 1999).
 - Creación de foros de discusión pública sobre discriminación, por la Universidad Diego Portales.
 - Creación del Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas (2004).
 - Creación del Observatorio Interamericano de Control de los Derechos de los Migrantes (2004).
 - Desarrollo de investigaciones y trabajos en temas de discriminación: Instituto de Estudios de la Mujer, Flacso, entre otros.
 - Presentación de casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
 - Creación de organizaciones e instancias de la sociedad civil dirigidas a visibilizar, estudiar y hacer seguimiento a casos de discriminación contra indígenas y migrantes.
 - Creación de organizaciones de afrodescendientes.

Como se explica en el documento de la Preconferencia contra el Racismo... (2005), el primer desafío en la construcción de la democracia participativa fue la lucha por conseguir derechos ciudadanos individuales. En el contexto de globalización, los desafíos actuales presentan –a Chile como a Latinoamérica– dos grandes retos: el primero, garantizar a *todos* los ciudadanos el ejercicio de sus derechos civiles, políticos y sociales, y el segundo, el reconocimiento de que la ciudadanía se funda en comunidades particulares y, por tanto, la existencia de derechos colectivos que también requieren ser garantizados. En virtud de estos desafíos y en el marco de las reuniones preparatorias de la III Conferencia Mundial Contra el Racismo y la Discriminación, se convocó a *Santiago + 5*, nombre que recibe el proceso de evaluación, seguimiento y monitoreo de los acuerdos suscritos hace un lustro para impulsar la lucha contra el racismo, la xenofobia, la discriminación y la intolerancia. Por ello, el *Plan de Acción* para Chile, elaborado en la preconferencia, se inscribe dentro de los procesos de lucha y conquista ciudadanas y contempla acciones que aluden a todos los sectores nacionales: público, privado y sociedad organizada⁶.

ANTECEDENTES POLÍTICO-ECONÓMICOS RELACIONADOS A LA PERTENENCIA CULTURAL

Una serie comparativa amplia muestra que Chile presenta un incremento constante de su Índice de Desarrollo Humano (IDH) en las últimas décadas. Durante los años setenta y ochenta, el país se ubicó en un nivel medio de desarrollo humano. A mediados de la década de los noventa se insertó dentro del grupo de países con un alto nivel de desarrollo humano (valor IDH sobre 0,8).

Esto representa un logro en cuanto a la capacidad que el país ha tenido de reducir la brecha que lo separa de la meta ideal propuesta internacionalmente, representada por el valor IDH igual a 1. Entre 1980 y 1990, esta brecha se redujo en un 17%. Entre 1990 y 2000 se redujo en un 22%.

Durante la década del noventa, la economía chilena mostró un gran dinamismo, evidenciado en cifras como:

1. Un crecimiento del PIB de un valor promedio para el período 1990-2000 del 6,3% anual.
2. Un aumento del ingreso per cápita promedio del 4,7% anual.
3. Un crecimiento del salario mínimo del orden de un 5,8% promedio anual.
4. Tasas de desempleo de entre 5 y 7%.

Este crecimiento económico, en conjunto con las políticas sociales implementadas desde 1990 en adelante, tuvo como resultado avances significativos en materia de lucha contra la pobreza. Según las cifras nacionales, en el decenio 1990-2000 la pobreza se redujo en un 47%, mientras la extrema pobreza disminuyó en un 56% (Mideplan, 2000).

La tendencia anteriormente descrita no ha resuelto los problemas sociales de la fase de desarrollo actual, pues éstos se deben principalmente a una elevada desigualdad en el acceso al ingreso generado en el país, realidad que no ha experimentado mayores modificaciones en los últimos diez años, si bien como producto del crecimiento los ingresos medios de todos los sectores han mejorado.

No obstante lo anterior, este avance en reducción de la pobreza no ha beneficiado a todas las regiones del país por igual. Algunas, en especial la Metropolitana, avanzan aceleradamente en la reducción de la pobreza e indigencia, y otras, como las Regiones III, VII, VIII, IX, y en especial la XI, presentan un avance más lento.

Incidencia de la extrema pobreza, 1990 y 2000
Porcentaje de personas que perciben menos de un dólar PPA al día

Año	Urbano	Rural	Total nacional
1990	2,8%	6,6%	3,5%
2000	1,9%	4,6%	2,3%

Nota: Los cálculos de extrema pobreza con línea de un dólar en PPA (poder de paridad adquisitiva) se hicieron utilizando la misma distribución del ingreso utilizada para estimar pobreza oficial (Mideplan).

Fuente: División Social de CEPAL en base a Encuesta Casen años respectivos.

En términos generales puede verse que gracias al crecimiento económico de la década de los noventa se ha reducido de manera importante la pobreza extrema y la intensidad de ésta. Sin embargo, este crecimiento no muestra una influencia tan directa en la desigualdad, pues si bien hoy todas las personas han aumentado sus ingresos reales, éstos no han variado la dispersión existente en su distribución. Chile continúa siendo uno de los países con mayor desigualdad del ingreso de América Latina e incluso del mundo (Meller, 2000).

Si bien no es posible identificar con precisión las causas de una distribución desigual y estable, hay algunos factores que están presentes. Entre ellos destaca las diferencias en remuneraciones provenientes del trabajo, que tienen como origen las diferencias en capital humano, que a su vez provienen de diferencias tanto en cantidad como en calidad de la educación. Una comparación de los puntajes Simce (Sistema de Medición de Calidad de la Educación) de los últimos años, entre colegios particulares pagados y colegios subvencionados, da una señal al respecto. Además, en la medida que una mayor calidad de educación esté normalmente asociada a una mayor cantidad de educación (por ejemplo, por las posibilidades de ingresar a la educación superior), la brecha tiende a agrandarse.

La educación está directamente vinculada a la movilidad social. Si el nivel de educación se hereda de padres a hijos, así también se heredan las desigualdades. Y esto no sólo significa que las desigualdades permanecen en el tiempo, sino que también se hace relativamente predecible qué personas en el futuro tendrán más y quiénes tendrán menos. La evidencia en Chile parece indicar que, aunque la escolaridad ha aumentado en el tiempo y su cobertura hoy es prácticamente universal, la baja calidad de esa mayor educación ha conspirado para que se observen progresos en la movilidad social (Ilades, 1996).

El tema de la equidad educacional en Chile se observa en torno a tres dimensiones (Mella, 1999):

- La segmentación en la calidad de la oferta educativa.
- Las condiciones extracurriculares o factores externos que discriminan negativamente el rendimiento educativo de los sectores económicamente vulnerables.
- La relación entre años de escolaridad y oportunidad de empleo.

En Chile, una mejor educación es sinónimo, con pocas excepciones, de educación privada. En efecto, en los últimos años, y como ha sido la norma en la historia educacional del país, son precisamente los alumnos de colegios privados los que ingresan en mayor porcentaje a la educación superior.

Se plantea aquí una de las principales fuentes de inequidad de la sociedad chilena: un sistema enmarcado por la existencia de tres tipos de educación: la particular pagada, la particular subvencionada y la pública municipal, donde la educación es gratuita. De ellas, el primer tipo obtiene sistemáticamente los mejores estándares según las mediciones de logro escolar que se realizan en el país, mientras que el segundo y tercer tipos se caracterizan por niveles bajos de calidad.

A lo anterior se suman las opiniones de la población. Como lo señala un informe de PNUD (1998), ocho de cada diez entrevistados con un hijo en un colegio particular pagado están satisfechos; en cambio, la mitad de los padres con hijos en un colegio particular subvencionado o municipal preferirían otro colegio.

Frente a esta situación, los últimos gobiernos han definido una política educacional dirigida a incrementar la equidad de la educación chilena, a través del aumento en el gasto público en educación gratuita dirigida a los más pobres, para que de esta forma éstos tengan acceso a educación de mayor calidad.

En el caso del mundo indígena, las desigualdades en educación también están presentes. De hecho, la tasa de analfabetismo entre la población indígena alcanza el 8,4%, cifra bastante más alta que el promedio nacional. Además, el 27,6% no ha completado la educación básica y sólo el 3,3% alcanzó a terminar estudios superiores, una tasa tres veces más baja que en el caso de la población no indígena, según lo establece la Encuesta Casen de 1998.

La población indígena del país no sólo experimenta mayores niveles de pobreza que la población no indígena; también se dan claras diferencias en cuanto a la distribución del ingreso según se pertenezca o no a algún grupo étnico. El despojamiento de las comunidades indígenas de sus tierras, la apropiación de ellas por particulares, el expansionismo efectuado por el Estado en pro de un proyecto civilizatorio y liberal, y las medidas que han fomentado los procesos de colonización e inversión, han generado una economía en donde los recursos se concentran en muy pocas manos. Esto, unido a la percepción del otro en muchos casos como inferior (VIII Encuesta Casen, 2000), ha aumentado la desigualdad entre el mundo indígena y el resto de la población. Por ello, el 65,3% de las personas pertenecientes a alguna etnia se concentran en los dos primeros quintiles de ingreso, precisamente el 40% más pobre de la población.

Toda la situación descrita anteriormente fue ratificada durante el mes de julio de 2004 por el relator de la ONU en materia de derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, quien señaló que en Chile existe “vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, por una situación de marginación y exclusión social de la que han sido víctimas históricamente” (*La Tercera*, 30 de julio de 2003).

De acuerdo al Informe Políticas de Nuevo Trato a los Pueblos Indígenas 2004-2010, desde el año 2000 el gobierno ha abordado el desafío de reducir la pobreza en los pueblos indígenas, mejorando sus condiciones y calidad de vida, oportunidades de equidad social y sustentabilidad étnica a partir de la estrategia de desarrollo con identidad. A este respecto, en el informe del relator especial de Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen señaló que, pese a los esfuerzos realizados en los últimos trece años, no se ha logrado satisfacer por completo la demanda social y económica de los pueblos indígenas, y la desigualdad económica también repercute en este sector:

“Si bien numerosos indígenas se han beneficiado también del sostenido crecimiento económico de los últimos años, su situación de bienestar está muy por debajo de la media nacional y de los chilenos no indígenas. El elevado índice de desigualdad económica, a pesar del abatimiento de la pobreza, afecta mayormente a los indígenas que a otros chilenos (Stavenhagen, 2001:57).

Dentro de las causas de los altos índices de pobreza se encuentra la baja escolaridad de la población. El 80% de los jefes de hogar de comunidades mapuches tiene menos de cuatro años de educación, cuando el promedio del país es de diez años. A su vez, se aprecia una alta deserción escolar, sumada a bajos índices de logros de la calidad educativa recibida por los alumnos que asisten a escuelas de esas áreas. Así, de las 44 comunas del país con los más bajos promedios Simce, 26 se encuentran en zonas rurales con población mapuche (revista *Libertad y Desarrollo*, agosto 1999).

De esta manera, la situación de discriminación que afecta a los pueblos originarios tiene distintas manifestaciones, siendo las más importantes las económico-sociales –como lo demuestran los elevados índices de pobreza que afectan a la población indígena– y las de carácter político –que se evidencian en la “exclusión de los indígenas de las instituciones públicas en que se adoptan decisiones sobre los temas que les conciernen” (UFRO, 2004).

El “capital cultural” que la familia transmite a sus hijos depende de una serie de variables, como ocupación, ingreso y nivel educacional de los padres, alimentación y salud de la madre durante el embarazo, recursos de aprendizaje en el hogar –escritorio, libros, diccionarios–, hábitos de trabajo de la familia, entre otras. En sociedades con altos niveles de diferenciación del ingreso, la distribución y la transmisión del capital cultural por vía familiar son también altamente desiguales.

Esta desigualdad de origen puede ser compensada parcialmente por la educación (Brunner y Elacqua, 2003). Para ello, la reforma educacional ha incentivado la creación de escuelas efectivas, capaces de romper con el círculo de la reproducción de las desigualdades y de ofrecer una real posibilidad de igualación de las oportunidades a todos los que completan la educación escolar.

Capítulo 2

Políticas educativas relacionadas a la diversidad cultural

En la escuela tienden a reproducirse las asimetrías de las relaciones de poder que conducen a las minorías culturales a condiciones de marginación y pobreza. Frente a la perspectiva de la diversidad cultural, esta tensión se da entre los polos de la inclusión y de la exclusión social por razones de etnia, raza, lengua o religión, y también por razones de género, de discapacidades individuales y de preferencias sexuales.

Efectivamente, a partir de 1990 los gobiernos han dado prioridad a la educación, lo que ha significado un sustantivo aumento de recursos para el sector. En este sentido, el gasto público en educación creció un 156% entre 1990 y 1999 (OCDE, 2004).

LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE ENSEÑANZA, 1990

Coincidiendo con el último día de su período, 10 de marzo de 1990, el régimen militar promulgó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que tanto en materias de gestión como de currículo estableció un cambio profundo: la descentralización del control. Desde el siglo XIX, el país se había regido en estas materias por planes y programas de estudio definidos por el Ministerio de Educación.

La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza consolidó una estructura del sistema educativo sustentado en las reformas de la municipalización, que operaban desde 1981. El proceso de descentralización, radical en su primera fase, bajo una inspiración privatizante y de restricción del papel del Estado, ha sido sometido desde entonces a diversas rectificaciones, en el marco de una redefinición del papel del Estado, más activo y regulador, pero sin volver al anterior centralismo (Núñez, 1994).

La ley en cuestión facilita la diversificación del currículo y la contextualización de los aprendizajes, al establecer la libertad de enseñanza en el sentido de incentivar a los establecimientos a preparar y proponer sus propios planes y programas de enseñanza, siempre que se adscriban a un conjunto de objetivos fundamentales y contenidos mínimos por grado, elaborados por el Ministerio de Educación. Este organismo es el encargado de regular el ejercicio de esta autonomía y de preservar un núcleo curricular común y obligatorio que “salvaguarde la identidad cultural de la nación, las propuestas de los establecimientos y, además, supervisar su aplicación”.

A comienzos de los noventa, el sistema educativo chileno mostraba indicadores críticos en relación a la calidad de la educación y a la equidad de su distribución. El traspaso de los establecimientos educacionales a los municipios y el financiamiento a través de la subvención, no había redundado en un mejor servicio educativo. Por el contrario, éste se había deteriorado, especialmente en los sectores rurales y en los de pobreza urbana.

Con el retorno de la democracia se aspiraba a recrear un quehacer educativo que apoyara la reconstrucción de la convivencia nacional, en un contexto democrático y de justicia social. La intervención del Estado desde 1990 hasta el presente ha tenido como propósito general responder al problema principal del sistema educativo en la actual década: su baja calidad y la inequidad de la

distribución social de sus resultados, así se señaló en el Informe Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y el PNUD el año 2003. La política educativa de los noventa en Chile ha intentado que el Estado recupere un rol de ente igualador de oportunidades, por medio del principio de discriminación positiva y con la distribución de mayores recursos hacia las zonas e instituciones mayormente privadas.

Los principios orientadores de las políticas educativas se han basado en un nuevo marco de ideas que combina criterios de descentralización y competencia por recursos, con criterios de discriminación positiva y de acción proactiva del Estado a través de programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, introducción de nuevos instrumentos de información y evaluación pública de programas y de instituciones y la apertura de escuelas y liceos a “redes de apoyo externo”, especialmente de universidades y empresas.

Respecto a la atención educativa a la diversidad, los principios enunciados en la LOCE conciben la *equidad* en términos de “provisión de una educación que se hace cargo de las diferencias y que discrimina a favor de los grupos más vulnerables”. La *calidad*, en términos de centrar el foco en los procesos y resultados del aprendizaje. La *participación* se concibe como la apertura de los establecimientos a “los requerimientos de su sociedad, interconectadas entre ellas y con otros ámbitos o campos institucionales”. Respecto de las estrategias de reforma educativa, se plantea asimismo la diversificación de las mismas en función de un “cambio incremental basado en el despliegue de la homogénea, conservando, sin embargo, un núcleo común a todo el país”. Las políticas estratégicas de Estado se plantea definir las nacionalmente, “con consenso de actores y diferenciación y combinación de medios”.

En esta línea, la acción pública en el sector puede ordenarse en términos de cuatro ámbitos fundamentales de políticas:

1. Financiamiento del sector.
2. Regulación de la profesión docente.
3. Contextos y procesos educativos –programas de mejoramiento.
4. Construcción de consensos políticos respecto a la necesidad y características de los cambios en el sector.

PROCESO DE LA REFORMA EDUCACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DE ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD

Como lo señalan García-Huidobro y Cox (1999), el crecimiento del sistema educativo en Chile, para el período 1960-1990, fue significativo, y ya en 1990 la cobertura de la educación básica llegaba al 97%, mientras que la de enseñanza media llegaba en ese año a un 75%. En este contexto, el desafío más importante durante la década de los noventa ha sido superar la existencia de un sistema que, a pesar de las coberturas señaladas, se muestra poco equitativo y de deficiente calidad.

Si bien la reforma educacional se constituyó como tal en 1996, los cambios provienen de principios de los años noventa. A partir de ese año se comenzaron a desarrollar gradualmente los programas de mejoramiento educativo del área preescolar, básica y media, se diseñó e implementó el Estatuto Docente, se desarrollaron planes para mejorar la gestión escolar y municipal, y se elevó el gasto en educación.

De acuerdo a lo planteado por Cristián Cox, la reforma curricular recogió tres impactos que afectan la sociedad contemporánea: los de las tecnologías de la información, los de la internacionalización y los del conocimiento científico y tecnológico. Tales factores piden capacidades de abstracción y elaboración de conocimientos, de pensar en sistemas, de experimentar y aprender a aprender, de comunicarse y trabajar colaborativamente, de resolver problemas, y de manejo de

la incertidumbre propia del cambio. A esto se agregan problemas específicos heredados de las políticas curriculares del régimen autoritario: descentralización curricular, en algunos casos radical; ineficiencia derivada de la masificación de la enseñanza media; cambios contradictorios que a veces se originaron en presiones corporativas.

Desde el punto de vista de la atención a la diversidad, la reforma educativa introdujo la idea de descentralización en la construcción del currículo, lo que abrió la posibilidad de incorporar la cultura local y el medio natural y social en que se mueven los niños, dentro del planeamiento pedagógico. “Se apunta a la consolidación de capacidades permanentes de toma de decisiones descentralizadas y de propuestas técnico-pedagógicas que tengan como propósito central el ámbito de los aprendizajes, considerando los distintos contextos educativos”.

La reforma favoreció, asimismo, una mayor autonomía en la toma de decisiones por parte de los establecimientos en los ámbitos pedagógico-curricular y de gestión institucional. Sin embargo, la descentralización se ha vivido de manera tensional durante el proceso de su reformulación, entrando en contradicción con el propósito de actualizar los programas de estudio de acuerdo con las necesidades del nuevo siglo, en un mundo competitivo en términos económicos y globalizante en el dominio simbólico o cultural. Desde las políticas públicas, que reforzaban los principios de equidad con calidad educativa, se ha privilegiado un discurso centralista, que destacaba que todos los estudiantes debían tener las mismas posibilidades de acceso a los códigos culturales, para asegurar la igualdad de oportunidades independientemente de sus orígenes sociales, económicos o étnicos (Egaña y otros, 2003).

Por su parte, los programas de mejoramiento pedagógico se plantearon como un apoyo al sistema escolar, mediante el aprovisionamiento de medios pedagógicos y un conjunto de iniciativas de incentivo a la innovación educativa.

En el ámbito docente se ha intentado favorecer la diversidad en términos de equidad, incrementando las rentas, mejorando sus condiciones de trabajo y ofreciendo una formación adecuada a los objetivos de la reforma. A su vez, la jornada escolar completa diurna, a través del aumento del horario de clases, ha implicado incrementar el tiempo de contrato de los profesores y ampliar las instalaciones escolares en la gran mayoría de los colegios del país.

POLÍTICAS DE EDUCACIÓN RURAL Y SU ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD

En Chile existen actualmente alrededor siete mil escuelas básicas, de las cuales 4.800 son escuelas rurales, lo que representa el 75% de las escuelas de enseñanza básica de todo el país. Estas escuelas rurales concentran una población escolar de 372 mil niños, lo que equivale a un 20% de la matrícula escolar. La matrícula rural tiene tendencia al crecimiento hasta el quinto año básico, a partir del sexto grado comienza a decrecer (FAO-UNESCO, 2004).

El Programa de Educación Rural se ha focalizado en atender a una población de niños escolares que viven en comunas apartadas, con características culturales locales y específicas, que cobran especial protagonismo cuando se trata de etnias como la aymara o la mapuche. Esto ha hecho necesario incorporar en el diseño de la pedagogía los conocimientos de la propia comunidad. Al menos así lo han entendido los profesionales que trabajan en este programa y, de hecho, así se ha dado en gran cantidad de escuelas cuyos profesores, en forma totalmente natural y sin orientación alguna, entregan a los niños los saberes tradicionales de su comunidad, ya sean sobre medicina natural, leyendas, historias o formas de cultivo (González y otros, 2000, en FAO-UNESCO, 2004).

En el caso de la educación rural se ha pretendido montar un currículo diferenciado, que discrimine positivamente tomando en cuenta los distintos entornos sociales y relacionando el proceso de enseñanza-aprendizaje con las necesidades de los niños y niñas rurales y las de su comunidad en particular.

POLÍTICAS DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE

El mandato de la Ley Indígena

Ley N° 19.253, sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas

Esta normativa legal establece el reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas en el país. En particular, las disposiciones referidas a educación están contempladas en los artículos 28 y 32.

El artículo 28 establece:

- a) El uso y conservación de los idiomas indígenas, junto al español, en las áreas de alta densidad de población indígena.
- b) El establecimiento en el sistema educativo nacional de una unidad programática que permita a los educandos poder acceder a un conocimiento adecuado de las culturas e idiomas indígenas y que los capacite para valorarlas positivamente.
- c) El fomento a la difusión en las radioemisoras y canales de televisión existentes en las regiones de alta presencia indígena, de programas en idioma indígena, y el apoyo a la creación de radioemisoras y medios de comunicación indígenas.
- d) La promoción y el establecimiento de cátedras de historia, cultura e idiomas indígenas en la enseñanza superior.
- e) La obligatoriedad del Registro Civil de anotar los nombres y apellidos de las personas indígenas en la forma como lo expresen sus padres y con las normas de transcripción fonética que ellos indiquen.
- f) La promoción de las expresiones artísticas y culturales y la protección del patrimonio arquitectónico, arqueológico, cultural e histórico indígena.

El artículo 32 establece:

“La corporación, en las áreas de alta densidad indígena y en coordinación con los servicios u organismos del Estado que corresponda, desarrollará un sistema de educación intercultural bilingüe a fin de preparar a los educandos indígenas para desenvolverse en forma adecuada tanto en su sociedad de origen como en la sociedad global. Al efecto podrá financiar o convenir, con los gobiernos regionales, municipalidades u organismos privados, programas permanentes o experimentales”.

En el artículo 28, la ley propone una interculturalidad abierta a todos los estudiantes del país no sólo dirigida a los grupos indígenas, es decir de doble vía, de modo que, a través de una unidad programática a nivel nacional, se promueva el conocimiento y valoración de las culturas indígenas autóctonas. Ello debe darse tanto en la enseñanza primaria como en la superior.

El artículo 38 se refiere puntualmente a la creación de un sistema educativo dirigido a la población indígena. La instauración de un sistema de educación intercultural supone la creación de una serie de condiciones de institucionalidad educativa, gestión, formación docente y planeamiento curricular que tampoco la ley especifica. De modo que su concreción queda aún muy expuesta a las determinaciones e iniciativas de cada ejercicio gubernamental y de las iniciativas institucionales emergentes. Un aspecto limitante para la EIB es que a partir de la Ley Indígena, ésta ha sido planteada como programa dirigido a sectores de “alta densidad indígena”; esto implica una centralización en las áreas de desarrollo indígena, donde los organismos de gobierno deben focalizar y coordinar esfuerzos y recursos. Ello significa que, al menos en lo que respecta a la ley, las zonas urbanas, donde habita el 63% aproximadamente de la población indígena del país, quedan fuera de esta atención educativa especial.

La Ley Indígena de 1993 es la primera respuesta a la demanda de promoción de las lenguas indígenas y de aplicación de sistemas de educación intercultural bilingüe pertinentes a las necesi-

dades y requerimientos de la población indígena. Pese al carácter general del articulado, éste representa un avance en la normatividad conducente a una pedagogía del pluralismo cultural. Se trata aún de un “cuerpo legal mínimo, con muchas carencias, omisiones e imperfecciones y con apenas algunas necesidades planteadas” (Hernández y col., 2004). Sus indicaciones son todavía muy vagas y no dan cuenta de una real voluntad de transformar el currículo nacional en un espacio de descubrimiento y apertura a las diferencias étnicas y culturales. “En un país de mirada absolutamente monocultural se legisla para comenzar a reconocer las diferencias, no se tiene ninguna preparación para ello y, más aún, se cuenta con la oposición expresa o velada de un gran porcentaje de la población nacional” (Hernández y col., 2004).

Programa de EIB del Ministerio de Educación

La educación intercultural bilingüe ha sido planteada como una modalidad innovadora de la reforma educacional, orientada a mejorar aprendizajes a través de experiencias pedagógicas diferentes a las existentes en el sistema. Se propone la equidad por medio de la construcción de una convivencia intercultural y una gestión participativa de la comunidad escolar.

El PEIB es parte no sólo de las políticas del Ministerio de Educación, sino que también es componente de las políticas y actividades que desarrolla la Coordinación Intersectorial de Políticas Indígenas establecida en Mideplan.

Esta modalidad de educación busca reafirmar la identidad étnica de los alumnos indígenas, evitando la situación de menoscabo cultural generada desde los planes habituales de estudio, para mantener y promover el desarrollo de las manifestaciones propias de su etnia.

La EIB no ha sido creada como un programa institucional, sino como una “concepción y práctica político-pedagógica, resignificante de la escuela, en el marco de la reforma educacional, con una identidad propia y en torno al eje de la interculturalidad y el bilingüismo (PEIB, Mineduc, 2003)”. Esto, a través de diversas expresiones curriculares, pedagógicas de evaluación y gestión participativa.

En sus orientaciones se señala, por un lado, la búsqueda de logros propios de la reforma educacional y, por otro, logros planteados para sí y la relación con la sociedad global desde los pueblos indígenas. Por ello, la planificación se centra al mismo tiempo en un énfasis administrativo: el programa mismo, y uno pedagógico: la escuela intercultural.

Creado en 1996, el Programa de Educación Intercultural Bilingüe del Mineduc tiene como sus desafíos actuales:

- El fortalecimiento de la identidad y autoestima de las niñas y niños indígenas mediante la incorporación de contenidos didácticos pertinentes a su realidad cultural y lingüística.
- El mejoramiento de los aprendizajes de niñas y niños diversos, cultural y lingüísticamente, mediante la incorporación de estrategias metodológicas para la enseñanza y aprendizaje de la lengua materna y una segunda lengua (indígena y/o castellano) de los estudiantes.
- El mejoramiento de las prácticas pedagógicas de profesores que ejercen la docencia en áreas con población indígena.
- La incorporación de métodos de enseñanza y aprendizaje desarrollados por la familia y comunidades indígenas al proceso de formación de sus hijos.
- La participación de las comunidades indígenas en los procesos de elaboración y construcción de las actividades curriculares de los establecimientos educacionales a los cuales asisten sus educandos, para que, conjuntamente con las autoridades tradicionales y los docentes, se integren los saberes, técnicas y visiones de mundo al currículo y la gestión escolar.

Tres líneas de acción se propone el PEIB del Mineduc: el Programa de EIB Permanente, el Programa de EIB Orígenes y el Programa de Becas Indígenas.

Programa de EIB Permanente

Este programa partió con experiencias piloto, para, en un segundo momento, desarrollar diversas acciones: apoyo a la formación inicial de profesores en EIB, apoyo a proyectos generados desde las escuelas y secretarías ministeriales de Educación, diseño y elaboración de material didáctico, perfeccionamiento de docentes y supervisores, apoyo a la investigación en EIB. El programa tiene una cobertura nacional y cuenta con equipos de supervisores especializados en EIB y otros, fundamentalmente de educación rural, que se han sumado a este programa de modo coordinado.

El conjunto de iniciativas del PEIB Permanente han buscado desconcentrar y descentralizar, para posicionar la EIB en las diversas regiones. “Sin embargo, considerando el bajo presupuesto anual, la complejidad de la temática y el poco conocimiento acumulado en Chile opera con baja cobertura, relativos impactos de reestructuración pedagógica de escuelas, escasos recursos humanos especializados, por lo cual aún continúa siendo una línea que debe impulsarse mucho más” (PEIB, Mineduc, 2003).

En su línea programática para el año 2004, el ministerio plantea acciones tales como capacitación docente, iniciativas curriculares, proyectos educativos institucionales, el desarrollo de nuevas tecnologías de información y comunicación, los recursos de aprendizajes, los asesores culturales. Todas ellas se encuentran insertas en los tres ejes que el programa ha definido como prioritarios, y que son los siguientes:

- La contextualización del currículo.
- El fortalecimiento de las lenguas indígenas.
- La participación comunitaria.

Programa EIB Orígenes

El año 2001, el PEIB amplía y diversifica su campo de acción y su cobertura al asumir como organismo coejecutor del componente Educación y Cultura, al Programa Orígenes. Éste inyecta aportes de recursos y reorganización interinstitucional de la temática, lo que ha obligado a “generar un proceso de reposicionamiento y reestructuración del PEIB a una escala mayor y más compleja en términos de líneas de acción” (PEIB, Mineduc, 2003).

Se trata de un programa multifase de desarrollo integral de las comunidades indígenas, conducido por el Ministerio de Planificación y Cooperación, que coordina a ministerios y organismos públicos para su ejecución. Es financiado a través de un convenio entre el Mideplan y el BID y se construye sobre una propuesta de colaboración entre pueblos indígenas y Estado para hacer más pertinentes las respuestas que este último da a las problemáticas indígenas y a su calidad de vida.

El Programa Orígenes constituye una de las tres líneas de acción del Programa de Educación Intercultural Bilingüe. Su objetivo central ha sido contribuir a generar condiciones para el surgimiento de nuevas formas de relación y prácticas en la sociedad que eleven y mejoren las condiciones de vida de los pueblos originarios, con respeto y fortalecimiento de su identidad cultural, para alcanzar un país más integrado.

Aun cuando se trata de un programa de carácter nacional, no posee un enfoque territorial, ni menos nacional, pues focaliza su acción solamente en 162 escuelas del país de cinco regiones (I, II, VIII, IX y X) en ADI's Áreas de Desarrollo Indígena. Se ampara en criterios que no permiten transparentar fácilmente el proceso de selección de las escuelas favorecidas, y menos explicar el porqué escuelas vecinas, con un contexto social, cultural y económico muy similar, no entraron en la focalización (Hernández, Raúl, 2004:40).

En el ámbito educativo y cultural, el programa se planteó dos objetivos:

1. Rescatar, fortalecer y desarrollar la cultura de las comunidades aymara, atacameña y mapuche promoviendo el reconocimiento de la diversidad cultural en la sociedad.
2. Diseñar, implementar y evaluar una propuesta pedagógica para el mejoramiento en amplitud y calidad de los aprendizajes correspondientes al currículo nacional de enseñanza

general básica que propone la reforma de la educación, en 162 escuelas donde estudian niños y niñas de los pueblos indígenas aymara, atacameño y mapuche.

Un aspecto central en este programa es la participación de comunidades y dirigentes en las diversas acciones, ya que constituye una acción sobre los contextos y los procesos educativos que generará necesariamente mejores resultados de aprendizaje y calidad educacional con pertinencia.

Unidad de Educación Intercultural Bilingüe de la CONADI

El Fondo de Cultura y Educación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), creado en 1995, plantea responder a las demandas de los pueblos indígenas de Chile, sobre conservación y desarrollo de su patrimonio cultural, y establecimiento de las bases educacionales (Conadi, 2004).

Define como sus finalidades, en el ámbito de educación y cultura:

- Promover el reconocimiento y respeto de las culturas e idiomas indígenas a través de la protección de su patrimonio cultural.
- Apoyar la formación de profesionales indígenas, mediante postítulos y postgrados.
- Definir y establecer una política y un sistema de educación intercultural bilingüe en el país.
- Subsidiar el financiamiento de la residencia estudiantil para alumnos indígenas de educación superior.

Entre los programas que dirige se encuentran:

- Manejo y protección del patrimonio cultural indígena.
- Subsidio a la capacitación y especialización de profesionales y técnicos indígenas.
- Difusión y fomento de las culturas indígenas.
- Aplicación del diseño curricular y pedagógico intercultural bilingüe.
- Subsidio a la residencia para alumnos indígenas de educación superior.

Capítulo 3

Políticas y programas específicos en atención a la diversidad cultural

POLÍTICAS CURRICULARES EN ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD

Propuestas curriculares relativas a la pertinencia cultural

Antecedentes en la construcción del currículo nacional

Históricamente, en Chile el currículo se ha caracterizado por ser altamente centralizado; es decir, por ser elaborado a nivel del Ministerio de Educación, el cual lo ha impuesto a todo el sistema educacional. El traspaso de los colegios a la administración de las municipalidades no introdujo ningún cambio en este sentido. El currículo continuó siendo centralizado, incorporando una modalidad de descentralización con el término de flexibilización curricular. En la práctica, esta disposición significó la posibilidad de reducir contenidos y horas de estudio, lo que ocurrió especialmente en establecimientos de menores recursos económicos (Gajardo y De Andraca, 1988).

En este escenario, la LOCE se inclinó por descentralizar el currículo, al establecer que el Ministerio de Educación debía definir los objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios (OF-CMO) y otorgar a los establecimientos escolares la libertad para formular y aplicar sus propios planes y programas de estudio. Además, la ley especificó que los establecimientos que no optaran por esta modalidad podrían aplicar los planes y programas definidos por el Ministerio de Educación. El acento se pone en los aprendizajes a lograr por sobre las materias a ser enseñadas, y además incorpora habilidades transversales que cruzan las disciplinas.

La reforma curricular ha tenido como fundamentos la necesidad de poner al día los objetivos y contenidos de la educación básica y media, que no se renovaban desde 1980, y la exigencia de producir calidad en la educación, que implicó el logro de pertinencia y relevancia en lo que se enseña y aprende, teniendo en cuenta los avances de la pedagogía. Esta comprensión de *calidad* se presta para generar las bases de un aprendizaje con identidad, en la perspectiva de atención a la diversidad cultural.

El proceso de elaboración del currículo tuvo dos fases que se concentraron en la enseñanza básica (1991-1996) y media (1996-1998). Esta segunda fase fue precedida de un programa de investigaciones (1991 a 1993) que entregó elementos para la elaboración de un marco curricular (1996-1998), dando origen al documento "Objetivos fundamentales y contenidos mínimos para la educación media", de mayo de 1997. Éste se orientó a tres niveles de consulta: a una muestra nacional de profesores de aula, a un centenar de instituciones relevantes, y al conjunto de los establecimientos de educación media del país. Dicha consulta permitió mejorar el documento ministerial.

Producto de ello se decidió no variar la estructura del sistema escolar y mantener los límites entre las disciplinas del currículo. Asimismo, se innovó en la obligatoriedad de los programas de estudio, en distinguir entre formación general y diferenciada, en tres nuevas áreas de objetivos y contenidos de orden personal, ético y social, en la redefinición de los contenidos de cada área, y en la integración de contenidos.

Desde la perspectiva de su elaboración, Cox y García-Huidobro (1999) consideran que el currículo de la actual reforma tiene tres rasgos característicos: se trata de un proceso de elaboración e implementación prolongado, que toma parte importante de la década pasada en el caso de básica y entre los años 1996 y 2001 en el caso de la educación media. En segundo término, sus procesos de

diseño y elaboración tienen una base de investigación y de estudio y comparaciones internacionales particularmente sistemáticas. Pero tal vez la característica más importante del proceso de construcción aludido se relaciona con la participación de instancias extrasistema escolar en su definición, que incluyó a instancias de la sociedad, de manera que no tienen precedentes en su robustez y efectos sobre la estructura y contenidos del mismo.

Entre 1994 y 1997 se desarrollan tres procesos de intervención de instancias o representaciones amplias de la sociedad en la definición del nuevo eje de la experiencia educativa deseada para el sistema escolar. En primer término, se conforma una comisión presidencial políticamente plural e institucionalmente de espectro amplio, convocada por el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle en 1994, para producir un diagnóstico y propuestas sobre la agenda nacional en educación, conocida públicamente como la “Comisión Brunner”. Es importante consignar que esta comisión estuvo conformada por diversos actores de la vida nacional, tales como instancias religiosas, las FF.AA. y de orden, e instancias empresariales, entre otras. Sin embargo, como hacen notar Sánchez y Herrera (2003), en ella no hubo ningún representante de los pueblos indígenas ni de los organismos públicos vinculados al tema indígena.

En segundo lugar, un proceso de consulta nacional (que tiene lugar entre junio y agosto de 1997) sobre una propuesta de nuevo currículo para la educación media, elaborada por el Ministerio de Educación, que incluyó a alrededor de diez de instituciones, universidades, el Colegio de Profesores, la Confederación de la Producción y del Comercio, las Fuerzas Armadas, la Iglesia Católica, la Masonería, entre otras, y al total de los establecimientos secundarios del país. Con el resultado de esta consulta, el ministerio modificó su propuesta en un conjunto de aspectos en las diversas asignaturas. Sin embargo, el cambio más importante afectó la definición de tiempos para la formación profesional en tercero y cuarto medio, donde éstos fueron ampliados (Mineduc, 1998).

En tercer lugar, un proceso de más de dos años de trabajo (1995-1997) de distintas agrupaciones gremiales del campo de la producción, que, convocadas para ello por el Ministerio de Educación y en diálogo con éste, produjeron definiciones de “perfiles de egreso” para cada una de las más de cuarenta especialidades, agrupadas en trece sectores económicos o “familias ocupacionales”, que organizan la nueva educación media técnico-profesional. El currículo relevante para prácticamente la mitad de la matrícula en tercero y cuarto medio tuvo como fuente fundamental a los actores y prácticas actuales de los sectores productivos del caso (Mineduc, 1999).

A las tres instancias anteriores se agrega una cuarta de carácter permanente, de intervención extraministerio y extrasistema escolar sobre la definición del currículo, que corresponde al Consejo Superior de Educación, establecido por la LOCE en 1990.

Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios

La actualización de los planes y programas de estudios en los diversos niveles de la enseñanza dio origen a un nuevo marco curricular implementado por el Decreto N° 40 de 1996, posteriormente el Decreto N° 240 que lo ha reemplazado hasta el año 2004, en que ha comenzado a operar el Decreto N° 232. Este último intenta una mejor delimitación y precisión en el planeamiento curricular, manteniendo las mismas orientaciones generales de los anteriores. Su implementación se inició en NB1 y NB2, es decir desde primero a cuarto año básico.

Los principios orientadores del marco curricular, según se expresa en el Decreto 232, exponen la dimensión ética de una educación abierta a la diversidad. Es así como el proyecto educativo de cada establecimiento debe *“contribuir a identificar y precisar la calidad de formación que cada comunidad escolar procura desarrollar, de acuerdo con su propia concepción de vida y las finalidades que le asigne a la enseñanza”*. Sin embargo, estas aspiraciones deben *“compatibilizarse con las finalidades más generales incorporadas en los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos, de manera que en la organización curricular y en la acción pedagógica concreta de cada escuela se conjuguen los principios de diversidad e identidad cultural”*. Congruente con este principio educativo, el diseño curricular debe ser interactivo, entre el Estado y los establecimientos educativos. Con ello se aspira a generar respuestas curriculares más “flexibles y capaces de adaptarse a las condiciones y necesidades propias

de cada una de las comunidades en que los aprendizajes escolares tienen lugar”. Como también “... desarrollar estrategias pedagógicas diferenciadas y adaptadas a los distintos ritmos y estilos de aprendizaje de un alumnado heterogéneo...” (Decreto 232).

El Decreto 232 otorga una mayor flexibilidad en la Matriz Curricular Básica (MCB) para la incorporación de un programa de EIB, pues permite determinar cargas horarias dentro del plan de estudio, distribuidas entre algunos subsectores de aprendizaje que no tienen tiempo asignado. Además, permite disponer de una cantidad de tiempo de libre disposición de los establecimientos, dentro del horario mínimo de trabajo semanal de cada nivel. El tiempo de libre disposición de la escuela admite:

- Introducir en el plan de estudio sectores y subsectores de aprendizaje complementarios a los establecidos en la MCB.
- Ampliar la ponderación mínima que la MCB asigna a ciertos subsectores de aprendizaje.
- Asignar tiempo a las actividades paraacadémicas e introducirlas en el horario obligatorio a cumplir por el educando.
- Destinar tiempo en el horario obligatorio para regular algunas actividades relacionadas con los Objetivos Fundamentales Transversales.
- Incorporar al plan un subsector de aprendizaje, asignatura o temática de relevancia regional o local.

Todas las anteriores posibilidades, sin embargo, se contraponen al ejercicio de una mayor libertad curricular, al establecer con mayor precisión y sistematización los OF-CMO. Incluso se llega a entregar un listado de aproximadamente 1.500 palabras que los estudiantes deben manejar al término de cuarto básico.

Respecto de los aprendizajes a desarrollar en el sector de Lenguaje y Comunicación, el Mineduc autoriza, mediante decreto, *“cambios en el orden o secuencia temporal en que se cumplirán los OF-CMO, manteniéndose sin excepción su tratamiento completo dentro de la enseñanza básica”*. Ello se destaca en los casos de establecimientos que trabajan de manera regular con régimen de enseñanza bilingüe y que podrían plantear la necesidad de modificar la gradualidad que se ha establecido para los OF-CMO del subsector de aprendizaje Lenguaje y Comunicación que se refieren a la lengua castellana. *“Debe destacarse, por último, que es deber de la escuela iniciar la enseñanza en la lengua vernácula correspondiente, en aquellos casos en que el niño se incorpora al establecimiento hablando una lengua materna distinta del castellano”* (Decreto 232, 2002). Dos interrogantes es necesario destacar en este punto: la primera, respecto de la factibilidad de introducir nuevos temas y objetivos de aprendizaje en un programa de educación propio y a la vez lograr cumplir con el programa completo de los OF-CMO dada su extensión; la segunda, respecto de por qué la enseñanza de la lengua vernácula se restringe a los casos en que los alumnos ingresen a la escuela hablando su lengua materna, cuando esos serían casos excepcionales en Chile.

El trabajo pedagógico se plantea para apoyar a los estudiantes a responder mejor a sus distintas necesidades comunicativas. Por ello, leer y escribir deben sustentarse en temas y textos significativos, como en su apreciación crítica y el empleo de los medios de comunicación modernos. *“En consecuencia con lo anterior, la elaboración de los programas y el quehacer del profesor o profesora deberá contemplar un conjunto de principios tales como la significatividad de los textos, la estructuración de situaciones comunicativas con sentido para los niños, la valoración de la diversidad cultural y lingüística, que incorpore tradiciones orales y elementos que conforman el mundo natural y cultural de ellos como factor de enriquecimiento personal y social”* (Decreto 232). Es importante hacer notar el alto valor que se le consigna al ejercicio de una pedagogía pertinente y la inmediata duda que surge, de si acaso se ha ido formando o capacitando a los docentes para planear una enseñanza que sea capaz de relevar factores culturales preponderantes propios del entorno social y cultural de sus estudiantes.

En términos de intención, los nuevos planes y programas expresan la necesidad de reconocer y valorar la diversidad étnica y cultural de los alumnos y alumnas cuya lengua materna no es el

castellano. Ello implica considerar “*su particular manera de ver y codificar la realidad*”, y el deber de tratar de lograr “*una expansión lingüística y cultural tan adecuada como la que se plantea para los alumnos hispanohablantes*”.

Si bien el enfoque que se promueve en el currículo es el de una enseñanza significativa, acorde con los ámbitos de vida, experiencias y saberes previos de los alumnos y alumnas, sin embargo, tanto en el sector de Lenguaje y Comunicación como en el sector de Conocimiento del Mundo Natural y Cultural o bien Matemáticas, los conocimientos y tipos de destrezas implicadas están sustentados en la perspectiva cultural occidental. De modo que representa un desafío complejo y difícil para los docentes el lograr articular o contrastar dicha visión del mundo con las estructuras cognoscitivas y cosmovisión de las culturas indígenas, en los casos de una educación intercultural bilingüe focalizada a comunidades autóctonas. Así lo afirman Sánchez y Herrera (2003:6): “La normativa que existe en nuestro país incentiva el uso de la lengua indígena en la escuela y la educación, pero a condición que los niños de este origen aprendan un tipo de conocimiento que es ajeno a la tradición cultural de su pueblo de origen. En otras palabras, la tendencia de la normativa educacional no se aparta mucho de lo que tradicionalmente ha perseguido la educación chilena, en orden a transformar a los alumnos indígenas en ciudadanos chilenos, sin reconocerles la diferencia y especificidad cultural que ellos poseen por pertenecer a pueblos diferentes”.

En el sector de Ciencias, al referirse a los ámbitos de conocimiento, el enfoque pedagógico que se sostiene es el del “constructivismo”, en el sentido de partir “*de las experiencias y el saber de los alumnos a través de la recuperación del entorno natural y social de su vida cotidiana, y se organiza una secuencia que articula conocimientos nuevos organizados en un marco conceptual integrador y generativo; es decir, que tiene la potencialidad de integrar otros conceptos y explicaciones*” (Decreto 232). Este enfoque potencia un aprendizaje abierto a los códigos y comprensiones alternos, a la vez que favorece un aprendizaje pertinente. No obstante, ello supone por parte del docente el manejo de una pedagogía intercultural que permita la contrastación y valoración de la diversidad cultural presente.

En este sentido, el programa no deja en claro, entre sus objetivos fundamentales, alguno que apunte a la valoración y contraste entre culturas, formas de vida, etc. Si se aborda la diversidad, ésta es tratada principalmente en su dimensión biológica o física, o bien se asocia al pasado, como un patrimonio congelado de la historia, en su expresión folclórica, sin transformación. Esto se ve en ciertas unidades alusivas al tema, dentro de los contenidos mínimos:

- **Diversidad del entorno local:** diferenciación de seres vivos, cosas materiales y fenómenos naturales; agrupaciones de animales y vegetales según diferencias y similitudes; características del paisaje.
- **Sentido del pasado:** reconocimiento de expresiones artísticas, construcciones u objetos de la vida cotidiana como materiales que aluden al pasado.
- **Legado cultural nacional:** reconocer y valorar personajes significativos, bandera, himno y escudo nacional, flora y fauna típica, música, danzas, plástica, comidas, vestimentas, artesanía local/regional (Decreto 232, NB1, Comprensión del Medio).

Estas mismas unidades, si bien se prestan para una programación contextualizada culturalmente, su enfoque obedece a una visión estereotipada del ser indígena, lo cual, en lugar de favorecer el conocimiento y valoración de la alteridad, tendería más bien a caricaturizar la cultura y mirarla como folclore. El *legado cultural nacional* tiende a interpretarse como un todo homogéneo, en lugar de ver la unidad en la diversidad, en la pluralidad de visiones e interpretaciones del mundo. En este sentido es clave el tratamiento que pueda dar el docente a estos temas. Desde la atención a la diversidad, los planes y programas no subrayan una perspectiva intercultural en el sentido de incentivar al niño a descubrir la diferencia dentro de su propia sociedad y a reconocer lo propio en otras sociedades; tampoco abre al niño a la experiencia de otras trayectorias culturales.

Por otra parte, es importante anotar que, según lo que aparece en el Decreto 232, no se presenta una *unidad programática sobre las lenguas y culturas indígenas* a nivel nacional, tal como se

estipula en el artículo 28 de la Ley Indígena. El único caso en que el currículo concreta un objetivo de esa naturaleza es en NB2 (3° y 4° básico), con alcance muy mínimo, pero aun cuando se habla de “conocer las características principales de los pueblos originarios de Chile”, su conocimiento se relaciona con pueblos que habitaban Chile en el pasado, sin volver a darse en toda la enseñanza básica o media otra unidad de este tipo. Este hecho revela en buena medida la escasa trascendencia que tiene el mandato contenido en la Ley Indígena, desde el punto de vista de una formación abierta a la alteridad, a nivel nacional. La educación intercultural se concibe más bien como un programa acotado a los grupos indígenas, de sectores rurales, donde se desarrolla como un programa especial, focalizado.

Otras unidades que abordan temáticas concernientes a la diversidad cultural se dan en NB6, dentro del subsector Estudio y Comprensión de la Sociedad, una unidad sobre “diversidad cultural” que propone una caracterización comparada de al menos dos países o regiones del mundo, tales como África, América Latina, Medio Oriente, China, Japón, India, Lejano Oriente... El objetivo que se busca es “identificar y caracterizar diferentes formas de vida en el mundo contemporáneo”. Luego otro objetivo fundamental de este mismo nivel es comprender y valorar normas que regulan la convivencia de los grupos humanos, el diálogo y las formas democráticas como mecanismos de resolución de conflictos. En NB4 se presenta un objetivo fundamental relacionado con la comprensión del proceso de regionalización del país, para “identificar, analizar y comparar la diversidad económica y humana de las regiones político-administrativas de Chile”. Estas unidades apuntan hacia el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural, extendiéndose a las culturas extranjeras. Aunque de ningún modo señalan una ruta de inmersión en el conocimiento y valoración de la diversidad social y cultural, dentro y fuera del país.

El currículo de la escuela de EIB del Mineduc

El Ministerio de Educación ha planteado dentro de sus políticas educativas que una escuela de EIB es una donde la educación debe ser *contextualizada* a la realidad sociocultural y sociolingüística de los estudiantes que atiende, en zonas de alta densidad de población indígena. Ello requiere de una activa participación de la comunidad educativa y las comunidades indígenas donde están insertas, según se expresa en sus lineamientos. Esto se logra a través de un PEIB y planes y programas acordes a la diversidad cultural y lingüística de los estudiantes indígenas.

La *educación de calidad* es interpretada como “mejores y mayores logros de aprendizaje comunes a la sociedad nacional y diferenciados según los aprendizajes propios de los pueblos indígenas (PEIB, 2003)”. Consecuentemente, la EIB pretende trabajar en función de los objetivos de la reforma educacional como de aquellos planteados desde el mundo y sociedades indígenas. En este sentido, la interculturalidad se concibe en los planteamientos y orientaciones del Ministerio de Educación como una construcción social, expresión de pluralismo y la diversidad, en una sociedad democrática. Se habla también de la EIB como una “producción dialéctica del conocimiento: crítica y contextualizada social, histórica, económica y políticamente (PEIB, Mineduc, Orientaciones, 2003)”.

La educación intercultural bilingüe considera como uno de sus fundamentos una orientación al desarrollo integral con identidad cultural, tanto de los estudiantes, docentes y administradores, como también de las comunidades, pueblos indígenas y regiones, en una perspectiva de construcción de una convivencia intercultural en los territorios de intercambio pedagógico y cultural (PEIB, Mineduc, 2003).

Los principios básicos del currículo EIB son: el aprendizaje significativo y social, la contextualización cultural al pueblo originario del estudiante, y la incorporación de prácticas tradicionales de socialización al currículo y prácticas pedagógicas. “El currículo debe estructurarse sobre la base del reconocimiento y valoración de la historia, lenguaje, economía social y cultura local, popular e indígena, tradicional y moderna (PEIB, Mineduc, 2003)”. Por esta vía se busca el fortalecimiento de la identidad y autoestima de los/as niños/as. De esta manera es posible el diseño de actividades, materiales didácticos, guías docentes y la adaptación de textos educativos, para la enseñanza de las distintas asignaturas, contextualizados a la cultura indígena local, urbana o rural.

El PEIB concibe el currículo como un proceso de construcción social de conocimientos en el marco de las relaciones sociales de aprendizaje de ayuda y cooperación. “Los niños son considerados no sólo en su dimensión de educandos, sino también como agentes y productores culturales” (PEIB, Mineduc, 2003).

Desde los objetivos transversales, la EIB aporta a la reforma educacional conceptos y prácticas de diversidad y pluralismo cultural y lingüístico, no discriminación y formación ciudadana. Además, opera en los espacios de frontera entre la educación y la sociedad y en los ámbitos de educación formal, no formal e informal.

Diseño curricular y pedagógico de la Unidad de Educación y Cultura de la Conadi

Se propone desarrollar proyectos de EIB en zonas de concentración indígena y en todos los establecimientos educacionales del país. Este programa opera también bajo el principio de adecuación del proceso de enseñanza-aprendizaje formal respetando sus lenguas y culturas originarias.

Estimula el ejercicio de estrategias de participación comunitaria indígena en la gestión educativa institucional. Para el desarrollo técnico-pedagógico se propone la elaboración de libros de texto, guías didácticas y materiales de enseñanza para la población escolar indígena de los pueblos con vitalidad etnolingüística (aymara, rapa nui y mapuche).

Se propone, asimismo, el mantenimiento y desarrollo de las lenguas indígenas, consistente en la codificación, estandarización y modernización de las lenguas con vitalidad lingüística (aymara, rapa nui y mapuche) y de recuperación lingüística de las lenguas en proceso de extinción (atacameño, colla, yagan y kawaskar).

Aspectos lingüísticos de la EIB del Mineduc

La educación bilingüe en Chile constituye, desde la perspectiva indígena, un medio para proyectar su lengua y su cultura. En este sentido, representa una estrategia para el mejoramiento de la calidad de la educación. El niño indígena, a través del conocimiento de su lengua, puede conectarse con los aspectos inherentes de su cultura de origen y la historia de su pueblo. Por medio de la lengua nacional podrá conocer y manejar los códigos culturales de la sociedad nacional, e interactuar fluidamente con ella.

Con estas premisas, las comunidades indígenas promueven una EIB que reconozca oficialmente las lenguas mapuche, aymara, rapa nui, kawashkar, colla y quechua, puesto que el rescate, fomento y desarrollo de las distintas lenguas contribuye a la reafirmación de la identidad cultural. Esto supone una escuela intercultural bilingüe que enseñe el idioma indígena como segunda lengua y que incentive su uso al interior del recinto, de manera que sea un instrumento eficaz de comunicación dentro del ámbito educativo de la escuela.

Respecto de la normativa que regula la enseñanza de las lenguas indígenas, el Decreto N° 520 reglamenta el Decreto N° 40, dentro del subsector de Lenguaje y Comunicación, para autorizar casos de readecuación de la secuencia de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios con las exigencias de enseñanza bilingüe de la Ley N° 19.253 y las necesidades de la enseñanza bilingüe regular en idioma extranjero. La enseñanza *en* y *de* lengua vernácula debe impartirse en aquellas escuelas que tengan una significativa población escolar hablante de ellas. Para impartir enseñanza bilingüe, los establecimientos deberán presentar al ministerio del ramo un completo plan de estudio, ciñéndose a lo dispuesto en el Decreto N° 40, especificando la forma en que se operaría para cumplir íntegramente al término de octavo año con los OF-CMO propios de la enseñanza del idioma castellano pospuestos, dentro del nuevo plan de estudio en lengua vernácula o extranjera.

En otras palabras, las escuelas que deseen impartir EIB pueden optar a la alternativa de diseñar un programa de estudio propio, para lo cual deberán recurrir al Decreto 520 y al trámite que exige el cumplimiento de dicha normativa. Por otra parte, este decreto no pone en duda el origen cultural de los contenidos que los alumnos deben aprender, sólo abre la posibilidad para que los mismos puedan ser aprendidos en uno u otro idioma (Sánchez y Herrera, 2003). Esta alternativa legal no contempla los casos de indígenas de ciudad en que se de una población significativa de

origen indígena, que sin emplear su lengua (puede tratarse de hablantes pasivos) aún conservan rasgos culturales propios.

La normatividad indica la preponderancia que tiene el factor lingüístico sobre el cultural, puesto que las referencias a la interculturalidad se canalizan a través de la normatividad sobre la enseñanza de la lengua. Ello pone en duda el sentido que se le asigna al aprendizaje de la lengua, si bien se trata únicamente de un medio para acceder a la cultura mayoritaria, o si pretende, como se dice en los marcos del PEIB, acercar el proceso educativo a la cultura de origen del alumno/a. En las orientaciones del PEIB se habla de un doble propósito: “Como oportunidad de desarrollo cognitivo y de refuerzo cultural-lingüístico de los pueblos indígenas”. Se sobreentiende que el desarrollo cognitivo tiene como alcance la inserción en los códigos de la sociedad dominante. Al respecto, Sánchez y Herrera señalan:

“Nos parece que los diseñadores de política educacional en el ministerio conciben el uso de las lenguas indígenas como una estrategia para que los niños indígenas aprendan más, mejor y más rápidamente la información cultural de origen occidental seleccionada en el currículo nacional. Desde este punto de vista, parece evidente que se sigue pensando que los pueblos originarios no tienen nada que enseñarle a sus hijos, que la única manera de que se proyecten hacia el futuro es abandonando el conocimiento de su pueblo y, en especial, la forma en que producía dicho conocimiento. Esta situación tiene serias consecuencias en la estructuración de los esquemas cognoscitivos de estos niños y en el desarrollo de las habilidades que permitieron producir el conocimiento indígena”.

Si bien es necesario otorgar las herramientas científicas y lingüísticas para su dominio en el ámbito de la cultura mayoritaria, no es menos cierto que la lengua debe potenciarse como forma de autoafirmación, autoestima y fortalecimiento de una sólida identidad indígena, como una vía importante de acceso a los códigos y comprensiones de su propia cultura. En este sentido se aprecia incongruencia con los postulados del programa de EIB, en el que se expresa que “... además de ser objeto de revitalización, las lenguas indígenas deben ser empleadas en las escuelas focalizadas con fines didácticos y pedagógicos, acercando el proceso educativo a la cultura y lengua de la comunidad de origen” (PEIB, Mineduc, 2002).

Propuestas y programas curriculares relativos a la convivencia cultural

Objetivos Fundamentales Transversales (OFT)

En su artículo 2º la LOCE señala como finalidad de la educación la formación “moral, intelectual, artística, espiritual y física mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas”, enmarcadas en la identidad nacional, “capacitándolas para convivir y participar en forma responsable y activa en la comunidad”. De ahí se desprende la formulación de los OFT, cuya misión es orientar las acciones educativas en función del desarrollo integral de los estudiantes, tanto en su crecimiento personal como en su inserción activa y participativa en la sociedad. Éstos apuntan a la formación intelectual, ética y socioafectiva de los alumnos y alumnas. Abraham Magendzo (2003) sostiene que esta dimensión es la base para la formación ciudadana y constituye el pilar de la construcción de la convivencia.

Con carácter transversal se han incorporado a la educación formal temas y desarrollo de actitudes como el medio ambiente, la multiculturalidad, la formación cívica y democrática, la tolerancia y la no discriminación y el respeto a la diversidad social y cultural.

Los Objetivos Fundamentales Transversales se introducen por primera vez en el currículo escolar chileno en 1990, con la reforma curricular. Tienen un carácter comprensivo y general orientado al desarrollo personal y a la conducta moral y social de los alumnos. En el contexto escolar corresponde a aquellos aprendizajes que deben estar incluidos en todas las materias y que tienen como fin potenciar en los alumnos actitudes y conductas dirigidas a “fortalecer la formación ética de la persona”, “orientar el proceso de crecimiento y autoafirmación personal”, “la forma en que la persona se relaciona con otras personas y con el mundo”, y, finalmente, “contribuir al desarrollo del pensamiento críti-

co-reflexivo". Desde la perspectiva de atención a la diversidad cultural, los Objetivos Fundamentales Transversales abren el espacio para el trabajo en torno a competencias para aprender a convivir en un mundo plural, y desarrollar actitudes de aceptación y valoración de la alteridad.

Respecto al desarrollo ético, el programa promueve el respeto y defensa de la diversidad cultural a través del desarrollo de capacidades como la autonomía responsable, el respeto y defensa de la igualdad de derechos esenciales de todas las personas, sin distinción de sexo, edad, condición física, etnia, religión o situación económica; el respeto y valoración de ideas y creencias distintas a las propias; el ejercicio del diálogo para la superación de diferencias. La defensa de la alteridad es asumida a través de la promoción de los derechos esenciales y comunes a todas las personas, en tanto individuos; es decir, los derechos colectivos no aparecen señalados en este eje de aprendizajes. Ello implica que no se considere una ética no discriminadora de los pueblos originarios, en tanto sociedades existentes y conformantes de la pluralidad nacional.

Respecto al crecimiento y autoafirmación personal, se contempla el desarrollo de una sólida autoestima, entendida en términos individuales, nuevamente sin hacer referencia a la pertenencia cultural o étnica. Las cualidades o rasgos relativos al pluralismo se refieren, en este plano, al autocuidado, el desarrollo del pensamiento autónomo, la capacidad comunicativa y expresiva, la resolución de problemas, y la promoción de una adecuada autoestima y confianza.

En relación a la persona y su entorno, se aspira a que los niños participen responsablemente, equilibren derechos y deberes, respetando asimismo el medio natural. Se conciben las bases de una identidad nacional, necesaria de reconocer y valorar, así como competencias para el trabajo en equipo.

En lo concerniente a la evaluación de los OFT, se propone la elaboración de procedimientos que permitan "observar y registrar el desarrollo de las capacidades requeridas", de carácter cualitativo, distintos de los aprendizajes de carácter cognoscitivo. Se proponen prácticas de observación y otras evidencias acerca de los procesos de maduración, la adquisición de hábitos de vida y del fortalecimiento de actitudes e ideales personales; que en ningún caso deben transformarse en elementos de juicio para reprobar a un alumno o alumna. Asimismo, se recomienda establecer instancias en que la institución escolar como comunidad evalúe el logro de estos objetivos, para afirmar o modificar prácticas pedagógicas del establecimiento. Por ello, el PEI debe contener estrategias metodológicas acordes al logro de los OFT.

En este contexto, el Mineduc, con la participación de distintos actores, ha intentado dar curso a un trabajo sostenido en la línea del equilibrio entre derechos y responsabilidades, dando relevancia a la construcción de proyectos comunes. Entre las acciones emprendidas en esta línea durante los últimos años, se destaca el impulso a programas formativos complementarios, que se han hecho cargo de los temas transversales emergentes en la dinámica escolar, como la prevención de conductas adictivas en los jóvenes, la formación para la democracia, el trabajo con la discriminación de género y de etnias, la estructuración e inserción de los centros de padres en la comunidad escolar, la educación para la sexualidad responsable, las prácticas de autocuidado. Desde los programas de mejoramiento de la calidad de la educación, se ha impulsado la estructuración de grupos de gestión en trabajo colaborativo, así como la participación de los centros de alumnos en la comunidad educativa (Mineduc, 2004).

Política de Convivencia Escolar

Para poder aproximarse al pluralismo cultural, objetivo principal de la educación intercultural, es preciso acercarse a las políticas educativas sobre convivencia, para ver en qué medida éstas responden al desafío por promover el respeto a la diversidad cultural.

La calidad de la convivencia en la institución escolar es un tema que tiene diferentes formas de abordaje: está el del currículo, que señala los objetivos de desarrollo personal y social como parte constituyente del trabajo de los subsectores de aprendizaje; el de la relación de la familia con la escuela; el de la influencia de los medios de comunicación de masas y del entorno geográfico y sociocultural. Influyen en la calidad de la convivencia en forma significativa los factores que configuran

el clima escolar –el currículo oculto–: la calidad y modalidades de relación que existen entre las personas que forman parte de la comunidad educativa, los ceremoniales, los valores que el proyecto educativo pone en primer término, los estilos de gestión y las normas de convivencia.

La formulación de la Política de Convivencia Escolar es el resultado de la reflexión realizada por diferentes actores en el seminario Escuela, Convivencia y Ciudadanía, realizado en el 2000, lo que permite establecer un marco para las acciones que el Ministerio de Educación realiza en favor del objetivo de aprender a vivir juntos. A este trabajo se agregaron observaciones, documentos y experiencias aportados por la Comisión de Convivencia Escolar, por diversos programas del Mineduc y la Unidad de Apoyo a la Transversalidad, así como los acuerdos y compromisos emanados de la mesa de trabajo en torno al tema de derecho a la educación y la discriminación en las escuelas.

Se han considerado, además, las evaluaciones de los talleres realizados con profesores para el trabajo de desarrollo personal en el ámbito de las emociones, las experiencias en técnicas de resolución no violenta de conflictos y los trabajos realizados con el Ministerio de Justicia, con el Servicio Nacional de Menores (Sename) y el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) (Mineduc, Política de Convivencia Escolar, 2003).

Esta política procura una función orientadora y articuladora del conjunto de acciones que los actores emprenden y emprenderán en favor de la formación en valores de convivencia. Tiene además un carácter estratégico, pues, por una parte, ofrece un marco de referencia que otorga sentido y coherencia a dichas acciones y, por otra, busca promover y estimular las acciones específicas que vayan teniendo lugar en los distintos sectores.

Con ello se pretende satisfacer la necesidad de fortalecer el desarrollo y logro de los Objetivos Fundamentales Transversales presentes en el currículo, así como los principios de convivencia democrática, participativa y solidaria que configuran la visión de país. Para esto se promueven valores de convivencia como: respeto a la diversidad, participación activa de la comunidad, colaboración, autonomía y solidaridad. La promoción de estos valores se espera se traduzca en prácticas de enseñanza y aprendizaje, el logro de un buen clima organizacional y de relaciones humanas, actividades recreativas, sistema de disciplina escolar, ejemplo cotidiano.

La Política de Convivencia Escolar vincula la convivencia y formación ciudadana al nuevo diseño curricular. La educación para la ciudadanía es entendida como una oportunidad para construir nuevas formas de relación inspiradas en los valores de autonomía, diálogo, respeto y solidaridad. Esta formación no está sólo en lo que se aprende, sino también en la forma de aprenderlo; no sólo enuncia valores, sino que busca que ellos se “respiren cotidianamente en la escuela”. Por ello, no se encuentra circunscrita al sector de las Ciencias Sociales, sino que puede abordarse desde cualquier subsector del currículo.

La implementación de esta política supone el diseño o reformulación del Proyecto Educativo Institucional. Dos mecanismos adquieren máxima relevancia para la generación de óptimos estilos de convivencia al interior de las comunidades escolares: la normativa escolar y procedimientos de abordaje pacífico de conflictos. Ciertos espacios, como el del Consejo de Curso, son considerados especialmente privilegiados para promover en los estudiantes el desarrollo de hábitos de debate respetuoso, de utilización del diálogo para resolver discrepancias, de búsqueda de consensos y de asignación de responsabilidades para realizar proyectos, de confluencia de creatividad, esfuerzos y eficiencia en pro del bien común.

El Programa de Convivencia es una propuesta ampliamente desarrollada. Se presentan las normativas, procedimientos y estrategias que contribuyen a mejorar la calidad de la convivencia en la institución escolar y el desarrollo de orientaciones para la participación de actores educativos en la definición de roles y compromisos para una buena convivencia escolar.

Los compromisos institucionales enunciados en el programa suponen cuatro líneas de acción:

1. Desarrollar orientaciones para la actualización de mecanismos reguladores del comportamiento de los actores educativos y para procedimientos de resolución pacífica de conflictos al interior de las comunidades escolares.

2. Potenciar estilos de gestión escolar democrática y participativa al interior de las comunidades educativas.
3. Fortalecer la práctica pedagógica y desarrollo curricular en OFT referidos a convivencia.
4. Implementar estrategias de información, acogida y orientación para la solución de conflictos que se refieran a la convivencia escolar.

Materiales educativos

Desde 1996 es posible encontrar una serie de materiales relativos al desarrollo de los OFT y que están a disposición de las escuelas, en los distintos niveles educativos. Se han editado textos dirigidos a toda la comunidad escolar para trabajar los derechos humanos, documentos de difusión de políticas de transversalidad y de derecho a la educación y convivencia escolar. Existe la *Línea 600*, consistente en material de trabajo dirigido a la elaboración y fortalecimiento de los reglamentos de convivencia, o bien de derechos humanos.

En educación parvularia se ha editado el material “Ser y convivir”, o bien las “Guías de autoaprendizaje para la educación en derechos humanos”. En educación básica es quizá donde se encuentra la mayor cantidad de publicaciones sobre este tema. Están las “Guías de autoaprendizaje para la educación en derechos humanos” y un set de tres libros para orientar el Consejo de Curso como espacio de participación ciudadana. El primer libro aborda la temática de resolución de conflictos; el segundo, la construcción de normas de manera participativa, y el tercero, el ejercicio de los derechos. Además están las cartillas para la resolución de conflictos, y una serie de *Unidades de Apoyo a la Transversalidad* dirigidas a profundizar respecto del rol del profesor jefe (tutor u orientador de cada curso), la conformación de los *Comités de Convivencia Escolar Democrática*, y de *Criterios y orientaciones para elaborar cooperativamente las normas de convivencia*.

En educación media se ha publicado también material en derechos humanos, resolución de conflictos, autoconocimiento y dos Unidades de Apoyo a la Transversalidad: *Vitales y libres y Cable a tierra*.

Programa de Orientación

Este programa se desarrolla de quinto a octavo y corresponde a uno de los ocho sectores de aprendizaje que conforman la Matriz Curricular Básica (MCB). Las actividades sugeridas para el subsector de Orientación se llevarán a cabo ya sea en las horas asignadas al Consejo de Curso, como subsector de Orientación, o como parte del desarrollo de los otros sectores o subsectores de aprendizaje. Dado que la MCB pondera con una cifra horaria mínima solamente algunos de los subsectores de aprendizaje que corresponden a cada nivel, cada escuela puede disponer de un número de horas que deben ser distribuidas, a su conveniencia, entre los subsectores de aprendizaje que no tienen tiempo asignado y también los otros subsectores establecidos en la matriz, como es el caso de Orientación, salvo en el séptimo y octavo básico, donde se le asignan dos horas mínimas. Ello significa que el Programa de Orientación es de libre elección en el resto de los niveles de la enseñanza básica. Se define como un programa flexible, cuya secuencia es de carácter indicativo, debe atender a las necesidades, problemas o expectativas de los estudiantes detectadas por los docentes. En él se presentan una serie de sugerencias para enriquecer la realización del Consejo de Curso y el proceso formativo de los niños y jóvenes.

En quinto y sexto básico se proponen varias unidades directamente relacionadas con la atención educativa a la diversidad: autoconocimiento y autovaloración, reconocimiento y valoración de la diversidad, relaciones interpersonales, participación y organización, los derechos de niños y niñas.

El conocimiento propio y cultivo de un autoconcepto sustentador de la estima y seguridad en sí mismo, se propone favorecer la construcción de una identidad “en las diferentes dimensiones de desarrollo humano: biológica, intelectual, social, cultural”. Pese a ello, el trabajo se apoya en un enfoque individual, no colectivo; es decir, no se trata la identidad y pertenencia a una cultura o pueblo indígena. La unidad de diversidad apunta al reconocimiento y valoración de las diferencias individuales, como a los comportamientos discriminatorios que producen daño o dolor en quienes los reciben. Otras unidades apuntan a identificar comportamientos que favorecen una

relación armónica entre las personas, como a resolver conflictos, o bien comprender empáticamente la declaración y vigencia de ciertos derechos.

POLÍTICAS DE GESTIÓN EN ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD CULTURAL

Políticas de gestión y participación institucional favorables a la diversidad

Dentro del proceso actual de reforma educativa se ha decidido poner énfasis en los procesos de gestión educacional, para alcanzar mejores resultados educativos. Si antes el esfuerzo estuvo puesto en la incorporación de insumos y soportes a la gestión, hoy se ha optado por combinar esto con mecanismos de aseguramiento de la calidad, mediante el adecuado balance entre autonomía y responsabilización por los resultados. De ahí ha emanado el *Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar*, consistente en un conjunto coordinado de dispositivos y recursos de apoyo, acompañados de monitoreo y evaluación permanente.

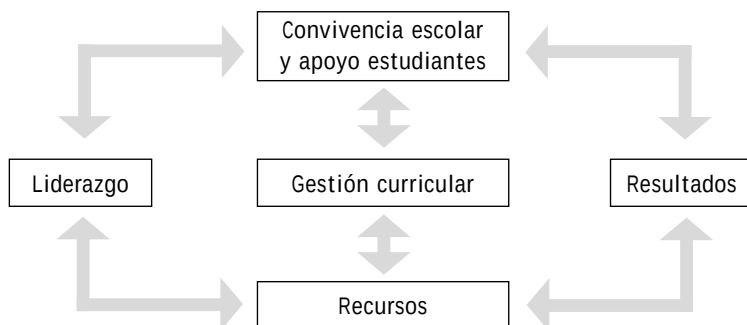
Cuatro dispositivos tutelan este sistema de aseguramiento:

- a) Autoevaluación.
- b) Panel de Evaluación Externa.
- c) Plan de Mejoramiento.
- d) Cuenta Pública.

Dos apoyos adicionales importantes le aseguran su sustentabilidad:

- Asistencia técnica a los administradores municipales de Educación, a cargo de instituciones de educación superior, de modo que puedan instalar las competencias necesarias para acompañar a los establecimientos en los ciclos de mejoramiento continuo.
- El Fondo de Proyectos de Mejoramiento Educativo dirigidos a la gestión.

El Sistema de Aseguramiento de la Calidad se basa en el *Modelo de Calidad de la Gestión Escolar*, antecedido por modelos de experiencias de mejoramiento de la gestión impulsados entre 2002 y 2003. Cinco áreas conforman los procesos clave de este modelo de gestión de los establecimientos, los que deben ser sometidos a evaluación por las escuelas y liceos:



Desde el Modelo de Gestión Escolar, las áreas de *Liderazgo* y *Gestión del Clima Organizacional* y *Convivencia* debieran favorecer la atención a la diversidad, puesto que varias de sus dimensiones y descriptores apuntan en dicha dirección.

En cuanto a la gestión, en primer lugar se espera que el director y su equipo directivo sean capaces de recoger las expectativas, requerimientos e intereses de la comunidad para planificar las acciones de la escuela dentro de lo que es el PEI. Ello indica una actuación favorable en la línea de la pertinencia del proyecto educativo.

En cuanto a la *Gestión del Clima Organizacional y Convivencia*, la atención a la diversidad cultural es factible a través de la creación de un clima escolar basado en la confianza, la colaboración, la responsabilidad compartida y un vínculo estrecho de la escuela y la comunidad. Este último punto implica que la dirección y su equipo docente: conocen a sus estudiantes y su realidad socioeducativa, que incorporan la influencia de la cultura local y de sus organizaciones en los procesos educativos, consideran el rol que juega la educación en el contexto de su localidad, conocen y comprenden las condiciones y dinámicas propias de la comunidad, y diseñan actividades orientadas a identificar y nutrir las relaciones con la comunidad. Por último, el equipo de dirección establece redes y alianza con actores de la comunidad, haciéndose parte integral de ésta y ampliando alianzas con instituciones gubernamentales y empresariales para potenciar los resultados de aprendizaje de sus alumnos.

Este modelo se ha traducido en un *Marco para la Buena Dirección*, que se encuentra en proceso de consulta pública a directores de establecimientos. Es decir, se trata de una iniciativa política aún en ciernes a la cual se pretende se incorporen antes del año 2010 todos los establecimientos educacionales del país.

Consejos Escolares

El Decreto 24, del 27 de enero de 2005, crea los Consejos Escolares en cada establecimiento particular subvencionado o municipal. Es un espacio consultivo que afianzará, en la práctica, a las comunidades escolares. El primer tema que se ha propuesto a la comunidad educativa en la agenda de los Consejos Escolares es la convivencia. Según lo expresó el ministro del ramo (Bitar, 2004), convivencia escolar y calidad de la enseñanza van de la mano y son materias que podrán abordar los Consejos Escolares, que estarán integrados por: el director, el sostenedor o su representante, un docente elegido por sus pares, el presidente del Centro de Alumnos y el presidente del Centro de Padres.

Sus atribuciones son, fundamentalmente, informativas, consultivas y propositivas, por cuanto sólo pueden ser resolutivas en caso que el sostenedor lo acepte.

Su misión es contribuir con información a los padres para ayudar a sus hijos en sus estudios, acercando la familia a la escuela, promoviendo la armonía, la resolución pacífica de los conflictos, la tolerancia y también la disciplina. Así como también colaborar con la gestión de las escuelas y liceos, proponer nuevas miradas que sirvan de orientación y respaldo a las decisiones directivas, mejorar las condiciones para el trabajo de padres, estudiantes, profesores y directivos.

Los temas sobre los cuales deben ser informados los Consejos Escolares son principalmente los logros de aprendizajes de los estudiantes, el presupuesto anual de ingresos y gastos del establecimiento, así como de los contratos de docentes. A su vez, deben ser consultados acerca de: el PEI, el programa anual y actividades curriculares, las metas y proyectos de mejoramiento del establecimiento, el informe anual de gestión y la elaboración y modificaciones al reglamento interno.

El esfuerzo que hay detrás de esta nueva instancia es el de hacer más transparentes las decisiones de la dirección acerca de los aspectos claves en la vida de la comunidad educativa. Por un lado, su creación representa una oportunidad para los directivos de recibir de manera sistemática y organizada retroalimentación acerca del impacto que sus decisiones tienen en la comunidad y de generar alianzas con los diferentes estamentos representados para que dichas medidas sean atendidas y apoyadas. Por otro, el riesgo puede ser la excesiva politización de las relaciones entre padres, docentes y niños, y de que ello redunde en una suerte de parálisis en la gestión. Por ello, es necesario acompañar esta reglamentación de una adecuada capacitación de directivos y docentes,

principalmente, para un manejo que les permita actuar con apertura, flexibilidad y a la vez con seguridad y resolución.

Políticas de participación y gestión de la EIB

La participación es una demanda creciente de la sociedad, sus organizaciones, las minorías y particularmente de los pueblos indígenas. En el contexto de las demandas históricas indígenas, el PEIB se concibe como una acción estratégica por una educación de calidad, pertinente, auto o cogestionada, adecuada a los objetivos de reconocimiento indígena. A su vez, instalar la EIB significa que el conjunto de la sociedad le encuentre sentido, valore y se comprometa con ella (PEIB, Mineduc, 2003).

Pese a lo anterior, la Ley Indígena enuncia la necesidad de una educación “adecuada” a las culturas originarias, pero no se refiere a la participación de éstas en la construcción de una educación acorde a sus necesidades de desarrollo. La ley explicita una educación *para* indígenas y no *de* indígenas.

En sus fundamentos, el PEIB expresa su orientación hacia estrategias de desarrollo local y regional. La participación social y endogeneidad de los cambios se propone, entonces, a través de “mecanismos de autogestión o cogestión escolar y evaluación social de la calidad de la educación en territorios de aprendizaje”. Dos de las tres prioridades del PEIB es la de gestión escolar, como un sistema de mejoramiento continuo, y la generación de una convivencia escolar que implique una relación de alianza con familia y comunidad.

A raíz del financiamiento y creación del Programa Orígenes se ha puesto un énfasis mayor en la participación de comunidades y dirigentes en las diversas acciones. Las experiencias educativas, en el caso de las escuelas integradas al Programa Orígenes, deben considerar los Planes Comunitarios de Desarrollo (PCD) diseñados por las comunidades y que expresan las demandas, proposiciones y aportes de las comunidades respecto de la educación. La noción de territorio local de las escuelas está estrechamente vinculada a esta relación escuela-PCD.

Por lo anterior se exige a todas las escuelas y los sostenedores que firmaron la adscripción voluntaria al programa, que deben desarrollar todas sus acciones en un vínculo participativo entre la escuela y la comunidad en el marco de los PCD. Esta es una condición sine qua non para participar del programa y recibir sus beneficios.

Entre las tareas programadas al 2003 se propuso: “La participación de las comunidades indígenas en los procesos de elaboración y construcción de las actividades curriculares de los establecimientos educacionales a los cuales asisten sus educandos, para que, conjuntamente con las autoridades tradicionales y los docentes, se integren los saberes, técnicas y visiones de mundo al currículo y la gestión escolar” (PEIB Orígenes, 2004).

Existen dos líneas de acción en relación a la gestión y participación social el año 2003. Una de ellas fue el adelantamiento de “Iniciativas regionales y propuestas innovadoras en EIB”, consistente en la realización de proyectos innovadores en EIB generados desde las escuelas y comunidades. Se ofreció, en esta línea, el financiamiento de proyectos de incorporación de la cultura local a la escuela, la participación comunitaria, prácticas pedagógicas interculturales, encuentros de escuelas y el apoyo a proyectos de estudiantes voluntarios en la Beca Indígena. El segundo lineamiento a este respecto se refirió a la realización de estudios, experiencias o sistematización de experiencias de gestión y cultura democráticas en las escuelas.

Estas líneas de acción se renuevan el 2004 con dos propuestas de trabajo: *el desarrollo de Proyectos Educativos Institucionales (PEI) con participación de las comunidades indígenas y la participación de autoridades indígenas en actividades pedagógicas de la escuela*. El PEIB define para ello tres estrategias de intervención curricular en las escuelas adscritas a él, considerando variables como: resultados Simce, niveles de vulnerabilidad, tasa de retención, participación en distintos programas del Mineduc, niveles de apropiación de la EIB y antecedentes de prácticas pedagógicas que favorecen la EIB. Estas estrategias apuntan a que los docentes y la comunidad

participante puedan orientar su Plan Anual de Acción en función del PEI, como se muestra en el siguiente cuadro:

ESTRATEGIA	ÉNFASIS DE TRABAJO
Fortalecimiento curricular y participación comunitaria	Las escuelas que opten por esta estrategia de trabajo iniciarán el proceso de elaboración de planes y programas de estudio propio, desde el nivel NB1.
Desarrollo de estrategia de enseñanza en EIB	Las escuelas de este grupo se concentran en la didáctica, relacionando el uso, aplicación y elaboración de material didáctico pertinente con estrategias que faciliten la implementación de un currículo contextualizado.
Apropiación curricular	Los establecimientos de este grupo de trabajo están abocados a identificar los factores que inciden en los procesos y resultados pedagógicos de los estudiantes para el mejoramiento de los aprendizajes.

La idea es ir avanzando de acuerdo a la estrategia adoptada por las escuelas. Ello se realizará por grupos de escuelas focalizadas, con un plan de trabajo anual en ocho jornadas, que serán dirigidas por el director como líder pedagógico y coordinadas por uno o más docentes elegidos por sus pares, junto a representantes de la comunidad y la asesoría de supervisores:

- 1ª Jornada: Reflexión y acción comunitaria.
- 2ª Jornada: Elaboración de Plan Anual de Acción (considerando materiales, apoyos comprometidos y responsables).
- 3ª Jornada: Puesta en marcha y organización de Plan Anual de Acción.
- 4ª Jornada: Seguimiento técnico-pedagógico.
- 5ª Jornada: Capacitación docente.
- 6ª Jornada: Propuesta institucional.
- 7ª Jornada: Seguimiento técnico-pedagógico.
- 8ª Jornada: Encuentro comunitario de evaluación y muestra.

Desde la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) existe, a su vez, una propuesta de trabajo paralela a la del PEIB, con ejecución en escuelas de su ámbito de intervención. La participación comunitaria en la gestión de la escuela constituye una de las líneas de acción de la Unidad de Cultura y Educación. En ese espacio se trata de que las comunidades indígenas progresen en la participación en todas las dimensiones involucradas en la gestión escolar: administrativa, organizacional, pedagógica, entre otras.

En un esfuerzo por coordinar y articular a los organismos e instancias del Estado que se encuentran actuando en torno a la EIB, se han levantado mesas técnicas en algunas regiones del país con carácter interinstitucional (Mineduc, Conadi, Orígenes). Ello ha permitido implementar el Programa de Educación Intercultural Bilingüe desde el Mineduc y en coordinación con la Conadi y la Unidad Educativa Zonal (UEZ) en los niveles correspondientes.

Políticas y programas nacionales tendientes a la equidad

Desde el año 1990, las políticas educacionales han tenido dos grandes principios orientadores: el mejoramiento de la calidad de la educación y una mayor equidad en su distribución. La reforma a la educación chilena vincula fuertemente las nociones de calidad y equidad. El Estado se ha impuesto

como tarea que todos los niños y niñas que asisten a la escuela tengan las mismas oportunidades de adquirir competencias para desenvolverse en el mundo social.

Las políticas de equidad se han orientado hacia la igualdad de oportunidades educativas para los grupos más vulnerables del país. El logro de la equidad educativa implica, en primer lugar, igualar las oportunidades de los niños y jóvenes de acceder, permanecer y concluir los diferentes ciclos educativos; y, en segundo lugar, alcanzar aprendizajes de alta calidad en todos los alumnos, con independencia de su origen étnico, social o geográfico.

Lo anterior supuso una política educativa que tuviera el foco en un cambio de paradigma pedagógico, o en la transformación del modo de establecer relaciones entre el profesor, el estudiante y el conocimiento. Esto implicó la intervención prioritaria en la escuela, pero también en instancias de control técnico y administrativo que la condicionaban (Bellei, 2003). Esto se hizo a través de programas de mejoramiento diferenciados, para responder a necesidades del sistema escolar que variaban según los niveles y tipos de situaciones educativas. Estos programas fueron creados como mecanismos que permitieran enfrentar el desafío de la equidad y calidad de la educación.

Programa de las 900 Escuelas (P-900)

El Programa de Mejoramiento de la Calidad de las escuelas básicas de sectores pobres, o Programa de las 900 Escuelas, surgió en 1990 y se orientó a elevar la calidad de la educación, a distribuirla con equidad e incorporar a la comunidad en la tarea educativa.

Fue una iniciativa de carácter compensatorio, de apoyo técnico y material, focalizada en un primer momento en el 10% de las escuelas gratuitas del país, en las que se habían detectado los más bajos aprendizajes y mayor pobreza. Para cumplir con su objetivo se centró en acciones tanto hacia los docentes como hacia los alumnos, además de impulsar el mejoramiento de la gestión escolar.

Sus líneas de acción fueron:

- Talleres de perfeccionamiento docente: Espacio participativo que permite a los profesores mejorar su formación, innovar sus prácticas y asumir una responsabilidad profesional sobre los resultados en el aula.
- Bibliotecas de aula y materiales didácticos: El programa entrega materiales educativos que apoyan el aprendizaje de la lectura, escritura y matemática.
- Fortalecimiento de la gestión educativa: Se impulsó la conformación de equipos multisectoriales e interdisciplinarios, integrados por personal directivo docente, jefes de unidades técnico-pedagógicas, docentes de aula, jefes de departamento de administración educacional en las municipalidades y supervisores técnico-pedagógicos. El objetivo de esta iniciativa fue la generación de procesos de apropiación e institucionalización de las innovaciones propuestas, ya que los equipos directivos, desde el marco de descentralización del sistema, asumen un rol protagónico en la producción y conducción de cambios en la unidad educativa.
- Talleres de aprendizaje (TAP): Actividad que atiende a estudiantes de tercero y cuarto básico que presentan retraso pedagógico. Se desarrollan en horario alterno a la jornada escolar.
- Atención especial a la infancia de mayor riesgo: En coordinación con el Ministerio de Justicia se han desarrollado actividades de prevención de situaciones de irregularidad social (deserción, retraso escolar) y el tratamiento de niños y jóvenes en riesgo social.

Programa MECE⁷ para las escuelas rurales multigrado

Al inicio de la década de los noventa, uno de los sectores que exigía una mayor y más urgente preocupación, por las condiciones de aislamiento y vulnerabilidad pedagógica en que se encontraba, era el comprendido por las escuelas rurales multigrado atendidas por uno, dos o tres docentes.

Como respuesta a esta necesidad, en 1992 se creó el Programa MECE Básica Rural, para atenderlas de manera especial (evaluación del Programa Educación Básica Rural, 1992-1998). Hoy,

conocido como el Programa de Educación Básica Rural, desarrolla una propuesta pedagógica específica para responder a la diversidad cultural, geográfica y étnica en que viven los niños y las niñas que asisten a estas escuelas.

Esta propuesta pedagógica promueve que los niños y niñas rurales aprendan los contenidos escolares a partir de las actividades que les son “propias” o naturales, basadas en los elementos de la cultura familiar que más los motivan y resolviendo las tareas en grupos de colaboración mutua. El profesor debe transformarse en un “diseñador” de situaciones de aprendizaje y un mediador entre los saberes y la cultura de sus alumnos y los conocimientos y destrezas exigidos a escala nacional. El principal desafío de esta propuesta consiste en generar condiciones para que los alumnos y alumnas logren adquirir efectivamente los conocimientos y las destrezas consignados en el decreto que fija los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios, a partir de sus propias necesidades de aprendizaje.

La estrategia de este programa comienza por apoyar a los profesores, sus conocimientos y destrezas pedagógicas. Se busca generar las mejores condiciones posibles para que ellos produzcan innovaciones curriculares efectivas en sus aulas multigrado. Para el logro de estos propósitos, el programa articula diversas líneas de acción que combinan la dotación de recursos materiales con adecuaciones metodológicas, el desarrollo de una propuesta curricular, capacitación docente y una organización profesional llamada “microcentro”.

Programas de escolaridad y continuidad educativa

Con el objeto de lograr doce años de escolaridad y ampliar las oportunidades educativas de niños, niñas y jóvenes, la División de Educación General contempla entre sus prioridades iniciativas como la de la Jornada Escolar Completa (JEC) y otros programas en nivel de enseñanza secundaria.

La Jornada Escolar Completa

Paulatinamente y a partir de 1996, la Jornada Escolar Completa se extiende a todos los establecimientos educacionales del país, hasta quedar todos incorporados en el año 2002. Quedan exceptuados de esta obligación legal los establecimientos que imparten educación básica especial diferencial y educación de adultos. El horario se amplía a un mínimo de 38 horas semanales de trabajo (45 minutos la hora pedagógica) desde tercero a octavo básico, y 42 horas para la educación media, científico-humanista y técnico-profesional.

La medida de extender la jornada escolar diaria se compara con los grandes esfuerzos que el país ha realizado por extender el derecho a la educación a la totalidad de su población. Se acude a esta medida pues los estudios concuerdan en señalar que una mayor permanencia en la escuela o liceo está asociada a una mejor calidad de los aprendizajes. Con este régimen se aspira favorecer a sectores de mayor vulnerabilidad social, como una acción de prevención de problemas como la vagancia, la deserción escolar, las drogas, la mendicidad y el trabajo infantil. La JEC viene a ser un requisito de la reforma y debe ir acompañada de la renovación de las prácticas pedagógicas y el mejoramiento de las relaciones humanas al interior de la comunidad escolar (Mineduc, Jornada Escolar Completa, 2004).

Liceo para Todos

Dados los altos niveles de escolaridad básica⁸ (primaria) en Chile, los mayores esfuerzos por aumentar la retención escolar se dan en la enseñanza media. Durante los últimos cinco años, la política del Ministerio de Educación respecto al nivel de media se orientó a mejorar los procesos y los resultados de los liceos. Así, se implementó un conjunto de estrategias desarrolladas por el Programa MECE-Media. En este contexto se encuentra la ley de doce años de escolaridad obligatoria, aprobada el 2003. Con la promulgación de esta ley, el Estado se compromete a garantizar el acceso a este nivel educacional para todos los chilenos hasta los veintiún años de edad.

La reforma constitucional, que incorpora los doce años de escolaridad, va acompañada de un Plan de Escolaridad Completa que incluye la entrega de una subvención diferenciada pro-retención

para los establecimientos educacionales que atienden a los estudiantes más pobres que cursan entre séptimo básico y cuarto medio. Además, contempla el reforzamiento de acciones para enfrentar la deserción escolar, el embarazo adolescente, el trabajo juvenil y la nivelación de estudios, entre otros temas.

El Programa Liceo para Todos, realizado en 424 liceos, se propone disminuir la repitencia y deserción en los liceos que atienden a jóvenes del sector socioeconómico y educativo más vulnerable, especialmente para aquellos que provienen de hogares con una baja escolaridad.

Las acciones se impulsan desde cada liceo, donde la comunidad educativa se reúne, analiza su situación y se compromete a desarrollar planes que aseguren una mayor permanencia y perseverancia de los estudiantes en sus estudios secundarios. Cada comunidad educativa recibe el apoyo del Ministerio de Educación para abordar los cambios necesarios en el ámbito educativo y social; apoyo que se traduce en una diversidad de programas, tales como mejoramiento de internados, becas, desarrollo pedagógico, capacitación de docentes y directivos, estrategias de participación de la comunidad escolar y proyectos de atención educativa.

El problema de la deserción escolar y los bajos resultados educativos en los liceos que atienden a la población de mayor vulnerabilidad socioeducativa, se explica de manera multicausal; por ello, la estrategia adoptada es compleja, considera dos ámbitos centrales: lo pedagógico y lo psicosocial.

El área de desarrollo pedagógico tiene por preocupación central el ayudar a los liceos a construir una práctica educativa pertinente que asegure procesos educativos de calidad que tengan al centro de su quehacer la consideración por la diversidad educativa de sus estudiantes. En esta área se desarrollan las propuestas de nivelación reconstitutiva, piloto de innovación pedagógica, liceos en condiciones institucionales adversas y otras innovaciones.

El área de desarrollo psicosocial tiene por preocupación central el apoyar el fortalecer en los liceos condiciones y capacidades para construir una experiencia escolar marcada por relaciones interpersonales adecuadas, posibilitadoras de un clima escolar que permita desarrollar aprendizajes considerando la realidad de los jóvenes que asisten al liceo.

Proyecto Montegrande

Los Liceos de Anticipación, o Liceos Montegrande, fueron creados en 1996 como una de las iniciativas que impulsaría la reforma educacional.

El Proyecto Montegrande entrega, a un conjunto de 51 liceos que concursaron con proyectos educativos innovadores, la responsabilidad de alternativas para la educación media, confiando en sus capacidades de innovación y gestión. Los proyectos educativos están desarrollando innovaciones en áreas tales como:

- Nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
- Educación para la ciudadanía y la democracia.
- Educación multicultural.
- Gestión curricular.
- Diferenciación en educación media.
- Dimensión afectiva y psicosocial del aprendizaje escolar.

El ministerio les transfiere los recursos necesarios por un período de cinco años, y sus sostenedores han delegado en los directores las facultades requeridas para que el liceo pueda asumir con mayor autonomía la gestión de su proyecto y hacerse responsable de los resultados de aprendizaje de sus alumnos y alumnas.

Éstos recogen la diversidad de escenarios de la educación chilena. 31 son liceos municipalizados, 45 urbanos, 6 rurales, 15 técnico-profesionales, 20 científico-humanistas y 16 son polivalentes. Una parte son liceos con gran cantidad de alumnos (sobre 2.000) y otros no tienen más de 200 alumnos. En su mayoría son mixtos, diez atienden sólo hombres y tres únicamente mujeres. La

composición social de su alumnado va de colegios que atienden al menos un 15% de estudiantes en situación de pobreza, a liceos en los cuales el 70% de la matrícula proviene de familias pobres. En conjunto cubren una matrícula de 40 mil alumnos.

Programas de asistencialidad escolar

Algunos de estos programas tienen un origen anterior a 1990. Sin embargo, desde ese año se ha incrementado sus coberturas o diversificado la variedad de sus prestaciones.

Los programas de asistencialidad escolar se desarrollan principalmente a través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb), institución dependiente del Ministerio de Educación. La Junaeb es la responsable de la entrega de alimentación para alumnos con problemas socioeconómicos pertenecientes a establecimientos subvencionados vulnerables.

En 1992 fue creado un programa incremental de salud escolar, que diagnostica y atiende las patologías que afectan directamente los aprendizajes. Desde 1996 ha aumentado la cobertura, superando el millón de niños atendidos (Mineduc, 2003).

Políticas y programas de equidad para estudiantes indígenas

El Programa Orígenes ha intentado impulsar acciones intersectoriales orientadas al desarrollo integral de las comunidades, estableciendo una nueva dinámica organizacional del Estado y promoviendo la participación social. Este proceso debe permitir avanzar hacia una política de Estado sobre educación intercultural bilingüe, que organice todas las políticas, programas y acciones sobre EIB de las diversas instituciones y programas involucradas (Mineduc, 2003). El programa ha focalizado su apoyo tanto en recursos didácticos como en implementación, perfeccionamiento, pasantías y otros.

Se han gestionado recursos tales como bibliotecas de aula complementaria (100% entregado a noviembre de 2003), equipamiento audiovisual (feria informática programada para fines de septiembre de 2004), implementos deportivos (100% entregado a diciembre de 2003) y musicales (100% entregado a diciembre de 2003), entre otros.

En cuanto a la implementación de nuevas tecnologías de información y comunicación, se ha activado un programa de televisión en las 162 escuelas (según un catastro de materiales audiovisuales, parrilla programática en ejecución, a terminarse a fines de 2004; implementación de un canal de TV operativo en junio de 2005).

Programa de Becas Indígenas del PEIB

El Programa de Becas Indígenas es de larga data, se conoce desde el gobierno de la Unidad Popular, se mantiene durante los años de la dictadura militar y, a través del artículo 33 de la Ley Indígena N° 19.253, se le concede un carácter permanente. A partir de ese momento se le otorgan recursos especiales al Mineduc mediante la Ley de Presupuestos del Sector Público. Con ello se amplía este beneficio a todas las etnias que forman parte del país: mapuche, aymara, rapa nui o pascuense, likan antai, quechua, colla, kawaskar o alacalufe y yamana o yagan.

En el año 1991 opera como un subsidio en dinero para los estudiantes de educación superior de ascendencia indígena que presentaban una mala situación socioeconómica, buen rendimiento académico y un compromiso de trabajar por el desarrollo de su etnia. A partir de 1992 se decide incorporar a los estudiantes de enseñanza básica y media.

Con este programa se pretende aumentar la retención escolar de alumnos de origen indígena, aportar a mejorar los bajos resultados de aprendizaje y fortalecer su identidad. Se inscribe dentro de la política de gobierno para asegurar los doce años de escolaridad a la población nacional.

El programa se articula y apoya fuertemente en las instituciones de educación superior y en las universidades. En cuanto a la gestión del programa, se pretende lograr un "mejor posicionamiento de las y los asistentes sociales en las secretarías ministeriales, obtener mejores condiciones de trabajo, diseñar y ejecutar capacitaciones en educación y cultura indígenas, mejorar los

procedimientos, la participación indígena y la coordinación con Conadi. Pero también se busca modificar el enfoque desde una perspectiva asistencialista a una de formación de la identidad y autoestima estudiantil, que contribuya a la formación y difusión de la cultura indígena a través de la participación voluntaria en actividades en beneficio de otros estudiantes indígenas y no indígenas, de organizaciones indígenas, así como de sus comunidades de origen" (Mineduc, 2004).

Las dos líneas de acción del programa son *Cobertura y gestión* y *Apoyo a la identidad y autoestima de estudiantes indígenas*. Esta última línea se pretende desarrollar a través de actividades de voluntariado y/o difusión cultural respecto de otros estudiantes indígenas y no indígenas, organizaciones indígenas, sus comunidades de origen o establecimientos educacionales, urbanos y/o rurales.

Programa de Residencia Indígena de Conadi

El subsidio a la residencia urbana para alumnos indígenas de educación superior va dirigido a estudiantes que presenten situaciones familiares de precariedad económica. Opera mediante un mecanismo de entrega de subsidios individuales. Bajo la actual administración de Conadi se mantienen siete hogares.

POLÍTICAS DOCENTES EN ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD CULTURAL

Lineamiento de las políticas de formación docente

El período 1990-1999 se inició con el reconocimiento que se había avanzado en la cobertura del sistema y en la creación de un modelo de gestión municipal que, aunque imperfecto, sentaba las bases para un salto educativo hacia una descentralización técnico-pedagógica tendiente a mejorar la calidad y equidad en los aprendizajes.

Los gobiernos de la Concertación modificaron el debate sobre la importancia de la educación, aumentando los recursos asignados al sector, la elevación del perfil político de los ministros del ramo y la búsqueda de un compromiso nacional para mejorar la educación. La razón de por qué la educación debía constituirse en máxima prioridad era la consideración que constituía una condición indispensable para el desarrollo económico, la superación de la pobreza y la igualdad de oportunidades sociales.

Uno de los cinco componentes considerados dentro de la reforma educacional para impulsar el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes y la equidad en su distribución, fue el fortalecimiento de la profesión docente. Mediante el diseño de una amplia estrategia se decidió cubrir ámbitos como: remuneración y carrera, formación inicial y desarrollo profesional. La primera reforma estructural del sistema escolar, efectuada entre 1990 y 1996, fue entonces la redefinición de las condiciones laborales de los profesores. Se comenzó con la preparación de la ley de Estatuto Docente, aprobada en 1991. El estatuto pretendía, por una parte, reparar el deterioro que la fuerza docente había sufrido en años anteriores, y en segundo lugar, favorecer procesos de mejoramiento profesional que facilitaran los esfuerzos para mejorar la calidad y equidad de la educación pública.

Con el estatuto se reconoció el carácter "profesional" de la enseñanza y se garantizó la estabilidad en el sector público de la educación y en las escuelas subvencionadas. Mediante el mismo se estableció una regulación nacional de sus condiciones de empleo, una estructura común y mejorada de remuneraciones, bonificaciones al perfeccionamiento, la experiencia profesional y el desempeño en condiciones difíciles y de alta estabilidad en el cargo. Estas condiciones respondieron a las expectativas de los docentes de volver a la protección del Estado, retirándolos de las condiciones privadas del mercado ocupacional (OCDE, 2004).

Uno de los aspectos centrales formulados fue el mejoramiento sustantivo de las remuneraciones de los profesores, que en los últimos diez años ha superado el 200%.

En lo que compete al perfeccionamiento docente existen, por un lado, universidades que forman a los docentes y un sistema de perfeccionamiento insuficientemente articulado que se compone de:

- El Centro de Perfeccionamiento Educativo (CPEIP): realiza actividades de perfeccionamiento, acredita instituciones, programas y cursos, y registra programas y cursos ejecutados por instituciones de educación superior autónomas.
- Otros programas del Ministerio de Educación que: encargan perfeccionamiento realizado por otras instituciones (Programa de Perfeccionamiento Fundamental [PPF], Programa de Becas en el Exterior para Profesionales de la Educación, Enlaces), y desarrollan directamente actividades de perfeccionamiento docente en servicio (P-900, Rural, Extraescolar).
- Universidades que, además de otorgar formación inicial de profesores, ofrecen postgrados, postítulos y cursos de perfeccionamiento docente.
- Instituciones de diverso tipo que ofrecen perfeccionamiento acreditados por el CPEIP (instituciones creadas para el perfeccionamiento docente, organizaciones gremiales, municipios, sostenedores privados, etc.).

Se incluyó en el presupuesto 1996 una glosa y fondos que dieron origen al programa de becas de docentes para pasantías y estudios de postítulo en el exterior.

Adicionalmente se promovieron cuatro aspectos:

- a) El fortalecimiento de la formación inicial a las carreras de Pedagogía, a través del Programa y Fondo de Proyectos de Desarrollo e Innovación que está impulsando la División de Educación Superior. Actualmente se está beneficiando a 17 universidades.
- b) Los Premios de Excelencia, a entregar anualmente a cincuenta docentes.
- c) Las becas de Pedagogía, destinadas a favorecer el ingreso de alumnos aventajados a las carreras de formación de docentes.
- d) El perfeccionamiento fundamental, para que las universidades dieran capacitación a los profesores en la medida que se incorporaban a la reforma curricular.

La política pública ha intervenido desde entonces de manera más activa, visible y masivamente en la oferta de formación continua, a través del Programa de Perfeccionamiento Fundamental, consistente en la capacitación de los docentes y directivos para apropiarse del nuevo currículo de la reforma. Durante toda la reforma a la educación ha sido común que la comunidad como el cuerpo docente identifiquen este proceso con “cambio en los planes y programas” (Navarro, 2003).

Los programas de mejoramiento e innovación emprendidos por el ministerio desde 1990 representan un giro en la concepción misma de la formación continua del profesorado. Estos programas significan una alternativa a la tradicional concepción instruccional o transmisora (autoritaria) de perfeccionamiento. Se sustentan en una concepción participativa de construcción del conocimiento, de pertinencia, de contextualización y de ligazón a la práctica, como el caso de los talleres de profesores del P-900, los microcentros de profesores rurales, los grupos profesionales de trabajo en la educación media, la capacitación de los docentes en el Proyecto Enlaces, etc. (Núñez, 2000).

La calidad de la formación inicial de docentes, radicada en la educación superior y principalmente en las universidades, está condicionada por las características de las mismas, por los modos de actuar ante la descentralización, desregulación y competitividad de mercado, como por las condiciones de la demanda escolar: lento crecimiento debido a las altas tasas de cobertura, segmentación social, histórica baja prioridad que recién está revirtiéndose, nuevos requerimientos cualitativos, etc. (Núñez, 2000).

La teoría para la implementación de estas políticas docentes se ha sostenido en la idea de que los profesores poseían las capacidades necesarias para mejorar su enseñanza, y que la calidad de

la educación mejoraría como resultado de las “condiciones estructurales” continuas que sometían las instituciones educacionales a las fuerzas del mercado. Este enfoque del cambio estaba basado en la combinación de dos puntos de vista existentes entre los expertos en políticas a comienzos de los años noventa. Uno de los puntos sostenía que la enseñanza cambiaría como resultado de las *presiones fácticas*, es decir las condiciones externas (entrega de recursos, textos, materiales, computadores). El otro defendía que se requería desarrollo profesional para ayudar a los profesores a elevar su autoestima, oportunidades de intercambio profesional y fomento de la innovación a nivel de escuela (OCDE, 2004:272). Sin embargo, la idea de que los docentes tenían la capacidad necesaria para mejorar su enseñanza ha sido cuestionada los últimos años, pues pese a todas las transformaciones estructurales, los resultados de logro educativo siguen siendo deficientes. Partiendo del supuesto contrario, el Proyecto Enlaces ha tenido éxito siguiendo un método más prescriptivo de apoyo y seguimiento a los docentes para desarrollar las destrezas pedagógicas requeridas. Según lo observado, los mecanismos que este proyecto ha puesto a disposición de los estudiantes parecen proporcionar oportunidades de aprendizaje de un valor agregado relativamente alto (OCDE, 2004:274).

En un intento más audaz por fortalecer la profesión docente y el mejoramiento de la calidad de la educación en Chile, el Mineduc, a partir del segundo semestre del año 2003, aplicó en el sector municipal, a nivel nacional, un sistema de evaluación del desempeño profesional docente basado en estándares (Marco para una buena enseñanza), y a partir del 2002 se puso en marcha la “asignación de excelencia docente”. Este sistema fue gestado a partir del acuerdo tripartito suscrito el 25 de junio de 2003 entre el Colegio de Profesores, el Ministerio de Educación y la Asociación Chilena de Municipalidades.

Durante el año 2003, la evaluación del desempeño docente se aplicó a 3.700 docentes del primer ciclo de enseñanza básica, pertenecientes a 63 comunas del país. En el año 2004 serían evaluados otros 12.600 docentes de aula del sector municipal, cuestión que ocurrió en un porcentaje bastante menor debido a la oposición del Colegio de Profesores, por coyunturas electorales. En este sentido, el Ministerio de Educación ha estado tensionado, entre la búsqueda de “eficiencia técnica” y la “eficacia política democrática” que le permita combinar gobernabilidad, apertura a la participación, conflicto y consenso, con el Colegio de Profesores, los derechos e intereses de sostenedores, la población escolar y las familias (Núñez, 2000).

Para Núñez, la política pública de “desarrollo profesional de los docentes” ha sido rica y persistente. Se ha invertido como nunca en los educadores y diversificado mucho la oferta de oportunidades de crecimiento profesional. Considera que la política docente ha contribuido en gran medida al “fortalecimiento de la profesión docente al desarrollar las bases jurídicas, materiales, sociales y técnicas de la docencia como profesión de servicio social. Sin embargo, como dilema de fondo esta política ha demostrado dos visiones importantes en competencia: una instrumental neoliberal, que mira a los docentes como ‘recursos humanos’, que enfoca la cuestión docente como problema de ‘organización industrial’, ‘reingeniería’, que debe resolverse con la racionalidad del mercado, la competitividad, los incentivos la desregulación y el abandono de todo proteccionismo estatal. En contraposición se presenta una visión estatista-proteccionista, que ahora al docente como funcionario del Estado, que lo quiere parte de una jerarquía, inserto en una carrera formal, cumplidor de normas. Estas posturas están cruzadas por otra disyuntiva: entre la visión tecnológica-instruccional del rol docente, versus la visión del docente como profesional de servicio social. Tras estos dilemas se presenta también una competencia entre dos visiones del ‘locus’ en que se sitúan los docentes: la que concibe a la escuela como empresa, la que la ve como una unidad administrativa y la que define a la escuela como ‘comunidad de aprendizaje’ (no sólo de alumnos, sino también de docentes, administradores y familias)” (Núñez, 2000).

En suma, desde 1990 la política magisterial ha buscado compatibilizar equidad con eficiencia. El punto de intersección entre economía y educación está en la adopción de una definición del trabajo docente como una profesión de servicio público, en el marco de un sistema educativo descentralizado y orientado a la producción de calidad con equidad social.

Según puntualiza Núñez, éste se ha caracterizado por su:

- Carácter “centrista”, incorporando aspectos de economía de mercado, descentralización y al mismo tiempo regulaciones nacionales protectoras del trabajo docente.
- Continuidad y cambio, conservando la administración municipal de las escuelas públicas, de su personal y el financiamiento vía subvenciones estatales y, al mismo tiempo, introduciendo correcciones significativas como una normativa legal especial para el sector docente y la responsabilidad estatal por los mejoramientos salariales.
- Incrementalismo y mirada de largo plazo, con avances graduales pero sostenidos, estables, y las correcciones e innovaciones requeridas.
- Economía y educación: condicionado en parte por las tendencias y límites del mercado, la política pública hacia el magisterio se ha inscrito en un marco de prioridad creciente a la educación y el desarrollo de una reforma educativa.

Políticas y programas de formación docente en atención a la diversidad

Formación de maestros de EIB

El Ministerio de Educación definió en los noventa a las escuelas rurales multigrado como una de sus prioridades, dado el diagnóstico de inequidad y baja calidad, y desarrolló dos programas vinculados al ámbito rural: el Programa de Educación Básica Rural y el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB); siendo el primero más antiguo, de mayor cobertura y amplitud territorial.

En sus orientaciones, el PEIB presenta dos lineamientos en cuanto a la formación docente. Éstos son:

- Formación de personas para la EIB a todo nivel de ejercicio profesional o de transmisión cultural, vinculado a la educación y en diversos sectores sociales y educacionales.
- Reconstrucción y fortalecimiento del rol del docente en la EIB. Análisis crítico del papel actual y futuro de los/as profesores/as, en el campo de la EIB, a partir de los cambios producidos en las últimas décadas y los nuevos contextos educacionales, sociales, culturales y políticos.

En uno de sus tres lineamientos estratégicos para el 2003, el programa se propuso “impulsar y fortalecer la formación en EIB de una masa crítica de educadores: directivos, docentes y supervisores, en formación inicial, postgrado y perfeccionamiento.

Promulgada la Ley Indígena y una vez instalado el PEIB, universidades y ONG's se incorporan en la tarea de desarrollar proyectos piloto para el diseño curricular en EIB. En este sentido, el Programa de EIB Permanente ha establecido convenios con las Universidades Católica de Temuco y Arturo Prat de Iquique en la formación de 65 profesores de básica en EIB. Además ha favorecido la realización de cursos, talleres, jornadas, reuniones de perfeccionamiento para profesores/as, funcionarios/as públicos/as, supervisores, asistentes sociales de la Beca Indígena, asesores culturales y dirigentes y miembros de comunidades indígenas. Incluye proyectos en desarrollo de apoyo a la formación inicial docente en EIB para universidades.

A partir de la presencia del Programa Orígenes, el PEIB se propone para el año 2004, como línea de trabajo en formación docente, la formación de maestros bilingües de mapuche y aymara.

Formación de docentes en convivencia escolar

Del Programa de Convivencia Escolar, recientemente desarrollado y que supone cuatro líneas de acción durante el período 2003-2005, las siguientes acciones planean desarrollarse en relación a la formación docente:

1. Jornadas de reflexión y actualización metodológica para el análisis y elaboración de normas de convivencia, destinadas a supervisores, sostenedores y equipos de gestión de los establecimientos escolares.

2. Capacitación docente en conocimiento y aplicación de procedimientos de abordaje de conflictos.
3. Jornadas de reflexión sobre el desempeño de prácticas pedagógicas coherentes con los enunciados y valores de una convivencia escolar democrática.
4. Jornadas de capacitación de los docentes para la inserción de los OFT en los subsectores de aprendizaje.

Para potenciar los estilos de gestión democrática se proponen, entre otras acciones:

- Promoción de diálogos entre padres, madres y docentes sobre su rol en el proceso de aprendizaje de sus hijos.
- Promoción de la participación de la comunidad educativa en el desarrollo del PEI o proyectos de innovación asociados al rol de los actores educativos.

Estos dos programas, el de Formación en EIB y el de Convivencia Escolar, no están vinculados sino a través de la aplicación que las escuelas de EIB pueden realizar del Programa de Convivencia Escolar. Dicho de otro modo, no se ve la relación entre una política de atención a la diversidad cultural desde el foco de las relaciones interculturales y la política de educación intercultural bilingüe, la cual va dirigida únicamente a poblaciones indígenas ubicadas en zonas rurales, preferentemente de alta concentración étnica. Los espacios multiculturales, de convergencia entre personas de diversa procedencia (geográfica, étnica, cultural) quedan excluidos de una atención intercultural por parte del Programa de EIB, en tanto el Programa de Convivencia Escolar no considera de manera importante las relaciones multiculturales.

Capítulo 4

Aplicación de las políticas sobre diversidad cultural

POLÍTICAS CURRICULARES PARA REFORZAR LA IDENTIDAD CULTURAL

Como ya se dijo en el capítulo anterior, el proceso de descentralización curricular se ha vivido de manera tensional durante el proceso de su reformulación. Para algunos sectores de gobierno, la descentralización ha constituido una posibilidad de democratización y participación en la educación. Sin embargo, desde las políticas públicas, que reforzaban los principios de equidad con calidad educativa, se privilegió un discurso centralista, que destacaba que todos los estudiantes debían tener las mismas posibilidades de acceso a los códigos culturales, para así asegurar la igualdad de oportunidades, independientemente de sus orígenes sociales, económicos o étnicos (Egaña y otros, 2003). Esta postura adquiere relevancia en el contexto de un modelo de desarrollo económico neoliberal, donde el mercado es el regulador de los recursos, sean éstos financieros, simbólicos o culturales.

Asimismo, se sostiene que la primera reforma curricular llevada a cabo por los gobiernos de la Concertación fue muy abierta y demandante para el profesorado, a tal extremo que se hacía casi inimplementable. Ello lleva, en un segundo momento, a establecer un nuevo currículo altamente estructurado, con un ritmo más intenso, de modo que no se perdiera tiempo entre una unidad y otra, y con secuencias más explícitas. Este segundo currículo ha sido criticado por ser “dirigista” y “desprofesionalizante”. Pero la razón para darle este carácter al currículo se explica, según lo observado, en que un currículo totalmente desestructurado atenta contra los resultados de los aprendizajes de los más pobres.

Por tanto, las autoridades han sostenido que en materia educacional el Estado debe asumir un rol activo y regulador, para que la educación no quede al arbitrio del mercado. Según se afirma, la formulación de los OF-CMO en su actual versión permite controlar los efectos disociadores y fragmentadores que en una cultura puede tener una práctica curricular abierta, contribuyendo a mantener la unidad y cohesión del país, fortalecer la identidad nacional y articular las subculturas locales, permitir la homologación de estudios y la transferencia de alumnos interescolas, evaluar rendimientos globales del sistema educativo, establecer políticas de desarrollo del sistema educacional sobre la base de su eficacia nacional, regional y local, y por último focalizar las áreas prioritarias del gasto público en educación (Castro, 1998).

Por otra parte, la elaboración de planes y programas de estudio propios, en el contexto de un marco curricular exigente, es y ha sido una tarea difícil para los establecimientos educacionales, debido a que se requieren recursos de tiempo, materiales y humanos, que no siempre tienen a su disposición. La descentralización del control del currículo, hasta ahora no ha significado, sin embargo, una gran transformación en la proporción de establecimientos con programas de estudio propios. A diciembre de 2001, sólo el 12% de los colegios de enseñanza básica y el 7% de enseñanza media habían presentado programas de estudios propios para alguna asignatura en algún grado. La mayoría de estas presentaciones provenían de colegios particulares pagados (Egaña y otros, 2003).

En las conclusiones de un Estudio de Diagnóstico Curricular en las 162 escuelas del Programa Orígenes, se expresa que la actual flexibilidad curricular es una condición necesaria para la

implementación de la EIB, pero no suficiente para alcanzar una adecuada EIB. Su apropiado aprovechamiento depende de las capacidades de los establecimientos y profesores, así como de un apoyo específico del Mineduc en esa dirección. Entre las tareas propuestas se mencionan: contextualizar estos planes y programas trabajando en su metodología, actividades y orientaciones; ampliar los planes y programas agregando objetivos, contenidos y orientaciones, y mejorar en forma significativa la calidad de la enseñanza en escuelas de EIB.

Pertinencia cultural en la educación indígena

Al hablar de educación intercultural en Chile se entiende fundamentalmente el desarrollo de diversos programas de EIB focalizados en las regiones con alta concentración de población indígena, principalmente de zonas rurales. El tipo de escuelas a que se aboca se encuentran en los territorios aymara, mapuche y rapa nui, atendiendo al número de hablantes. La cobertura del programa del Mineduc se encuentra en los niveles llamados NB1 y NB2, es decir los correspondientes a primero, segundo, tercero y cuarto grados de educación básica o primaria.

La EIB permanente se ha desarrollado en diversas escuelas de la zona norte, adecuada al contexto aymara, ocho escuelas de la II Región, todas ellas pertenecientes al Área de Desarrollo Indígena (ADI), San Pedro de Atacama, con la identidad likan antai o atacameña (Hernández A., 2003).

En la zona mapuche se desarrolla el Programa de EIB en alrededor de 100 escuelas en forma directa y sostenible. Con el inicio del Programa Orígenes, desde el año 2001, el PEIB se ha ampliado a otras 162 escuelas, con un programa de acción focalizada, partiendo por un diagnóstico de base y un seguimiento a la implementación de un currículo intercultural bilingüe en las Regiones I, II, VIII, IX y X, relacionado con tres pueblos: aymara, atacameño y mapuche.

También apoya propuestas relacionadas con la EIB en la Región Metropolitana, en la cual existe un alto número de población indígena, especialmente mapuche. Algunas actividades de apoyo y difusión de los aspectos generales de la cultura y lengua kawaskar se realizan en el extremo sur del país. En la isla de Pascua se desarrolla desde hace ya algunos años una propuesta de inmersión en lengua y cultura rapa nui y se llevan a cabo planes y programas propios en esta lengua. La educación superior, y particularmente la universitaria, también cuenta con apoyo del programa para los que cursan las carreras de Pedagogía Básica Intercultural Bilingüe en dos universidades del país.

De acuerdo a los datos entregados por el Programa Orígenes, a la fecha se están implementando una serie de actividades de desarrollo curricular en NB1 y NB2, que deberán estar completadas en marzo del 2005 en las 162 escuelas focalizadas. La IX Región concentra el 89% (139) de estas escuelas que corresponden a la zona mapuche.

Estas actividades han consistido, básicamente, en la ejecución de procesos de adecuación de planes y programas de acuerdo a criterios de pertinencia cultural y lingüística. Ello ha implicado cambios en el currículo escolar, en las estrategias de aprendizaje y/o en los recursos de aprendizaje (de acuerdo al nivel de cada escuela).

Este programa aspira diseñar su acción con base en una serie de estudios encomendados por dicho organismo para la construcción de propuestas de asistencia técnica pertinentes, así como para generar conocimientos en la EIB a nivel docente y comunitario en las 162 escuelas. A la fecha se han realizado tres estudios aprobados por el BID (mayo 2004) y existe un estudio en proceso de ejecución.

Los estudios encomendados son: "Estudio de actitudes hacia las lenguas indígenas y la educación intercultural bilingüe", "Prácticas pedagógicas en escuelas de EIB", y "Contexto sociolingüístico en comunidades escolares indígenas". De ellos se desprende una rica información incorporada en los datos de impacto de este informe.

Desarrollo de la interculturalidad

Según se desprende de los fundamentos de la EIB, se establece un enfoque centrado en la interculturalidad, fomentando el desarrollo de objetivos comunes del currículo nacional entre los

niños y niñas indígenas, y también enfocando objetivos específicos de las competencias interculturales y de los objetivos para desarrollar una identidad indígena. Actualmente no hay un currículo de EIB, aunque esto se propone como meta en los próximos dos años. De momento se conoce de experiencias locales desarrolladas por grupos de profesores y comunidades indígenas (OCDE, 2004:265).

Las anteriores acciones, si bien revelan un avance más consistente por parte de las acciones que el ministerio desarrolla, sus logros y resultados están aún muy lejos de la implementación de un currículo intercultural indígena. Los contenidos del currículo no han sido abordados satisfactoriamente. Los valores y creencias comunitarios y tradicionales, las cosmovisiones, no han sido considerados ni en los Objetivos Transversales, ni en la enseñanza de las religiones y expresiones de la trascendencia, ni en el área de Comprensión del Medio Natural y Social. Por el contrario, han sido enseñados como leyendas o como actividades específicas de contacto con el contexto.

La experiencia del trabajo cotidiano, doméstico, se desconoce tanto en su dimensión formativa cuanto en lo que afecta al aprendizaje de los alumnos (cansancio, poco tiempo para el estudio). Es interesante destacar como, pese al discurso de la relación escuela-sistema productivo, la realidad del trabajo doméstico e incluso productivo del niño en su familia no es considerada en la escuela (Gajardo y De Andraca, 1988, en FAO/UNESCO, 2004), ni como condición de realidad de los alumnos, ni como oportunidad de aprendizaje, contribuyendo con esta negación de ambas vías a la dificultad de aprender (Jara, 1995, en FAO/UNESCO, 2004).

Efectivamente, al menos para el mundo rural, la relación escuela-comunidad en una perspectiva de mejoramiento de la calidad de la educación con pertinencia, desarrollo local y democratización, continúa siendo una cuestión crítica (FAO/UNESCO, 2004).

En Matemática se trabaja conceptual o prácticamente sin mayores redes cognitivas y concretas a las prácticas sociales de cálculo, dimensiones de uso y discursos, actividades cotidianas; a lo más, se enseñan los números en lengua originaria, desprovistos de sus sentidos culturales más profundos y donde encuentran también significados propios.

De acuerdo al estudio curricular y de textos realizado por Sánchez y Herrera (2003), si bien los discursos oficiales y los planes y programas valoran una educación pertinente y contextualizada, tanto los planes de estudio como los textos escolares mantienen una visión y consideración de que el conocimiento indígena no es relevante y operan con la lógica de que el conocimiento científico es el único capaz de dar cuenta de la realidad. El discurso de los planes y programas y de los decretos vistos manifiestan un enfoque universalista, unívoco y abarcador, imponiendo un tipo de lógica, conocimiento y una visión valórica para conocer la realidad y desarrollarse. Desde esta perspectiva, los contenidos culturales incorporados a la enseñanza siguen conservando una visión jerárquica de las culturas, estando en una escala superior el conocimiento proveniente de la cultura occidental.

Predomina un currículo monocultural, separado de las prácticas pedagógicas activas, de baja calidad de diseño, descontextualizado, monolingüe, que trata la cultura del niño y de su contexto parcializada, como objetos de conocimiento y no como vivencias, desvinculado de los hechos sociales que viven los estudiantes en sus comunidades y vida diaria, sin capacidad de respuesta formativa frente a hechos sociales emergentes de oportunidades pedagógicas, con bajos niveles de integración horizontal y vertical entre los subsectores (Williamson, 2003).

La observación de clases en 38 de las 162 escuelas focalizadas por el Programa EIB-Orígenes, respecto a la inclusión de la cultura indígena, concluye que en más del 60% de los casos la cultura indígena es irrelevante dentro del currículo escolar. Es así como:

- El 75% no enseña contenidos desde ambas perspectivas (cultura occidental y cultura indígena).
- En el 54% de los casos, el docente no muestra preocupación por incentivar en los niños y niñas el valorar su pertenencia a la cultura indígena.
- El 79% no enseña contenidos de la cultura indígena: visión del mundo, organización sociocultural, religiosidad, etc.
- El 60% no relaciona contenidos curriculares con elementos de la cultura indígena.

- El 86% no consulta a los niños y niñas sobre elementos de la cultura que él ignora.
- El 67% no permite a los niños expresar sus vivencias culturales en el aula.
- El 76% de los niños y niñas no comunican sus experiencias de vida de su comunidad y de su casa (Mineduc, PEIB-Orígenes, 2003a).

Es importante recalcar que los estudios realizados en las 162 escuelas focalizadas del Programa EIB-Orígenes, dan cuenta del estado de la educación previo al 2001, pues se trata de escuelas donde recién en el 2003 se ha puesto en marcha el programa, de modo que los estudios son tomados como *línea base* para un diseño de acción. Entre el 2001 y 2003, el PEIB-Orígenes ha concentrado su gestión en la elaboración de diagnósticos, sensibilización y difusión, preparación de materiales y capacitaciones iniciales.

Los datos anteriores son corroborados por otro de los estudios encomendados por el PEIB-Orígenes. La investigación llevada a cabo por la Universidad Austral concluye que no se ha desarrollado al componente de la interculturalidad, ya que existe una implementación sesgada, errónea o equivocada de la interpretación de la interculturalidad en el currículo; la incorporación de conocimientos indígenas en los distintos subsectores es escasa, siendo el área de Comprensión del Medio la que lo incorpora en mayor medida. Los bajos niveles de implementación de la EIB en las escuelas estudiadas se manifiestan no sólo en la escasa participación, ausencia de bilingüismo y en una pequeña incorporación de los contenidos indígenas en el currículo, sino también en la falta de contenidos, objetivos, actividades y otros recursos pedagógicos especialmente destinados a hacer EIB en los subsectores de aprendizaje y en los talleres que complementan el currículo.

Más de la mitad de las escuelas no tenían objetivos orientados a la EIB y más del 35% no tenían ninguna de las orientaciones consideradas. La mayor parte de los talleres extraprogramáticos no están orientados a EIB, y cuando parecen estarlo adolecen de alguna o muy poca participación de los padres y las comunidades indígenas, no utilizan la lengua de manera significativa ni incorporan conocimientos indígenas (Mineduc, PEIB-Orígenes, 2003a). Según se expone en esta investigación, “en las escuelas estudiadas no se hace EIB y es bastante improbable que pueda hacerse en un corto y mediano plazo, porque la propuesta se considera muy ambiciosa y requiere de un contexto o realidad educativa social y cultural que supone la existencia de lenguas y culturas indígenas actuales y vigentes en Chile”. Lo que se pone en discusión en este caso es la factibilidad de implementar un currículo intercultural bilingüe cuando está en cuestión la vitalidad cultural.

Otras experiencias e informes apuntan en un sentido divergente, la cultura está “sumergida”, pero tan pronto se comienza a relevar el saber propio, aparece un conocimiento cultural vivo en la vida de la comunidad. Las etnografías sobre discriminación escolar de UNESCO (2004) coinciden en afirmar que los saberes culturales no logran externalizarse, sino que forman parte del mundo privado, del ámbito familiar. El mismo informe expresa que “la prescripción de determinadas culturas es definida por ‘el otro’ (cultura dominante), que si bien no niega explícitamente la existencia de otras culturas, tampoco las ‘valida’. Dicho en otros términos, la ‘ningunea’ o minimiza, como si su expresión tuviese ya poca importancia. Los procesos de asimilación se plantean como un hecho consumado, con lo cual hablar de indígenas es casi una ilusión” (UNESCO, 2005a).

Para el desarrollo del componente de interculturalidad en la educación indígena mapuche se ha recurrido a la figura e institucionalización del “asesor cultural”. Ello ha permitido dar respuesta en parte a la necesidad de incorporar el conocimiento indígena al proceso enseñanza-aprendizaje, considerando el vacío cultural con que el profesor enfrenta esta tarea. Aun cuando el proceso de incorporación de los asesores ha provocado ciertas controversias, en términos de roles y autoridad con los docentes, se percibe un proceso de cambio favorable desde los profesores como de sus sostenedores, en orden a posibilitar el tratamiento de contenidos culturales mapuches en la escuela (Melín, 2003).

En suma, la ejecución de estos programas de formación de “asesores culturales” ha puesto en evidencia la vigencia del conocimiento indígena, al menos en las zonas de concentración mapuche. Se ha podido constatar, según observan quienes han participado como acompañadores externos en este proceso, “la vitalidad del kimün⁹ y el mapudungun¹⁰ hoy en el lof, el cual requiere ser develado;

la situación “sumergida” e invisible en la que se encuentra obedece a múltiples factores¹¹, lo que sin embargo se hace visible y mensurable en la medida que se mediatice tanto a través de la lengua misma como mediante personas con conocimiento cultural. En este terreno se requiere, por tanto, avanzar en la superación de la concepción de “capacitación” por categorías de la lengua, como *kimeltuwün xawün* o *rekülwün kimün xawün*, que signifiquen retroalimentación, contrastación y apoyo en el *rakizum*, más allá de la bipolaridad capacitados y capacitadores” (Melín, 2003).

Desarrollo del bilingüismo

Chile es un país que posee una variedad lingüística vigente, capaz de contribuir al desarrollo integral del país. Sin embargo, una de las formas de discriminación que ha experimentado la población étnica es la exclusión de sus lenguas en la educación de los niños. El castellano ha sido la lengua de escolarización, independiente de la lengua materna, evidenciándose, en contextos indígenas, un bilingüismo sustractivo. Éste se caracteriza por un abandono paulatino del desarrollo de la lengua materna indígena y el reemplazo creciente por el uso del castellano.

El menor prestigio social de las lenguas indígenas se ha traducido en relegamiento al uso doméstico e informal. Incluso en esos ámbitos se aprecia una clara tendencia a ser desplazadas por el castellano, cuyo desarrollo ha contado con el apoyo del Estado y la sociedad. Lo anterior ha provocado en la lengua indígena un empobrecimiento y pérdida de vitalidad. El avance científico y tecnológico, el lenguaje pedagógico y otros contenidos de la modernidad no han sido incorporados a la lengua indígena, producto de su uso cada vez más limitado.

En cuanto al manejo del castellano, por lo general los alumnos y alumnas se expresan en una variedad popular y a veces, en el caso mapuche, mezclando ambas lenguas. Según el estudio más reciente del PEIB-Orígenes, “Descripción del contexto sociolingüístico en comunidades escolares indígenas de Chile” (Mineduc, 2003b), se puede afirmar que la Región de la Araucanía concentra, aunque no esté estadísticamente confirmado, la mayor cantidad de hablantes de una lengua vernácula (el mapudungun). La tabla de frecuencia de uso del mapudungun, por quienes *declaran competencia* en las comunidades y localidades indígenas de las comunas estudiadas, señala que tienen un uso cotidiano o diario con esta lengua un 26%, con 66 casos de 254 personas encuestadas. Lo que prevalece, sin embargo, es el empleo ocasional de la lengua mapuche (un 39,8%, con 101 casos).

Ello permite señalar que el mapudungun no es la lengua general y de uso extensivo en la comunicación de estos individuos, siendo el castellano la lengua que se emplea más extensivamente en la interacción lingüística mapuche. No obstante, a pesar de su situación subordinada, el mapudungun se sigue aprendiendo como primera lengua o en paralelo con el castellano en un muy alto porcentaje (67,6% de los casos del estudio). Aunque, se estima que esta imagen alentadora puede estar encubriendo un acelerado proceso de transformación sociolingüística¹². Es necesario hacer notar que en las regiones con gente mapuche, y en especial en las de Bío Bío y Arauco, incluidas en el estudio, son poco frecuentes contextos sociales de comunidades escolares compuestas exclusivamente por indígenas, se trata más bien de espacios sociales de coexistencia interétnica. Dato relevante de la realidad sociolingüística mapuche de toda la zona centro-sur del país (Mineduc, PEIB-Orígenes, 2004b).

Todo lo anterior permite afirmar que el universo de hablantes indígenas en Chile es bajo, y por lo mismo, en aquellas zonas donde la lengua ocupa aún un empleo importante, debieran desarrollarse políticas de acción en tres dimensiones: dando estatus a las lenguas con base a medidas para su uso social más amplio, normalizando su aplicación escrita y favoreciendo su aprendizaje.

En zonas mapuches donde aún se mantiene el uso frecuente y ocasional del mapudungun y su aprendizaje se da en paralelo con el castellano, la enseñanza bilingüe debiera contemplar no sólo el uso y aprendizaje de su lengua materna, sino también la metodología en la enseñanza del castellano. Sin embargo, ninguna de las experiencias de educación intercultural bilingüe ha intervenido con cambios metodológicos en la enseñanza del lenguaje castellano, y puede ser que éste sea uno de los factores que inciden en los malos resultados obtenidos en el área en la prueba Simce.

Lo anterior se refleja en el uso del castellano escrito. Los alumnos mapuches alcanzan rendimientos inferiores a los de sus pares urbanos y de sectores socioeconómicos más altos. Tanto en castellano como en mapudungun, los alumnos demuestran poca motivación. Sin embargo, esta situación se encuentra paulatinamente mejorando en aquellas escuelas donde se ha implementado el Programa MECE Básica Rural.

El estudio de Cañulef señala que en el caso aymara y atacameño, los alumnos son en un 95% monolingües en castellano. El Estudio del Contexto Sociolingüístico del Mineduc confirma que, estadísticamente hablando, los atacameños y quechuas de las provincias del Loa y San Pedro de Atacama aprenden en una abrumadora mayoría el castellano como primera lengua, el que viene a ser su lengua materna. Por otra parte, el castellano hablado en la zona rural se caracteriza por estar influenciado por la variedad lingüística presente en la región. La presencia del quechua, kunza y aymara modificaron el castellano oficial, convirtiéndolo en el denominado castellano andino, que corresponde a la lengua de expresión y comunicación predominante en la zona.

En lo curricular existen experiencias puntuales, como el caso de la escuela de Ollagüe (II Región) que ha aprobado planes propios pertinentes a la población quechua. En isla de Pascua hay una experiencia de inmersión total en lengua rapa nui. Algunas experiencias en la Región de la Araucanía experimentan con adecuaciones curriculares, pero en general son instancias diseñadas desde educadores (indígenas y no indígenas) comprometidos con el tema y con el aprendizaje de los estudiantes.

El proceso de implementación de la educación intercultural bilingüe constituye un escenario donde la lengua puede avanzar en la actualización de conceptos, objetos, fenómenos que aún no tienen cabida en su léxico, pero que resultan indispensables para el desarrollo de un currículo en ambas lenguas.

En el estudio realizado por Cañulef y Galdames (2002) se observa que en las regiones analizadas, la lengua originaria aparece en las actividades didácticas como una asignatura más, semejante a la enseñanza de un idioma extranjero. Dentro del horario semanal se le asigna un espacio reducido, que en la mayoría de los casos no sobrepasa las dos horas semanales.

La misma experiencia revela que los niños son preferentemente alfabetizados en castellano. Esto se debe, según apunta Cañulef, a la falta de sistematicidad en la enseñanza de la lectoescritura, la preeminencia de una mentalidad oral en la cultura indígena, la inexistencia de una tradición cultural literaria o escritura en lengua indígena, y por último a la no percepción de una finalidad práctica para la escritura en la lengua originaria.

En la I y II Región, zonas con predominio de población aymara, no se desarrolla la educación intercultural bilingüe como ésta ha sido concebida, sino que solamente se enseña la lengua aymara como asignatura, correspondiendo por lo tanto a una educación castellanizante del aymara. La forma de enseñanza es similar a la de una lengua extranjera, se comienza por el conocimiento del alfabeto, para posteriormente comprender la estructura gramatical y por último ejercitar la práctica fonética. Por su parte, el castellano se imparte con la misma metodología y recursos didácticos utilizados en cualquier escuela del país. No se consideran las diferencias dialectales propias de la zona aymara-atacameña.

La experiencia de la lengua rapa nui responde al mismo modelo anterior. Todas las asignaturas son enseñadas en castellano y la lengua vernácula no cuenta con una función pedagógica. En el horario se le asignan tres horas semanales, dos para la lengua y una para la cultura pascuense, y a partir del séptimo grado de educación básica desaparece la asignatura.

De los estudios encomendados por el PEIB-Orígenes se deduce la ausencia de implementación del componente del bilingüismo, salvo en casos excepcionales (Mineduc, PEIB-Orígenes, 2003c). En las pocas escuelas¹³ donde los niños ingresan hablando lengua indígena, los docentes no lo mantienen y la educación pasa a hacerse en castellano. En la gran mayoría de los casos, los niños no llegan hablando la lengua indígena y no la aprenden en la escuela, como tampoco la emplean de manera significativa en la implementación del currículo. La lengua indígena es utilizada por los docentes en términos de algunas palabras y frases sueltas y saludos que sirven como símbolos de la identidad correspondiente. El bajo nivel de uso de la lengua indígena y una generalizada ausencia de bilin-

güismo en la implementación de la EIB se relaciona directamente con el hecho de que muy pocos profesores la hablan, y que tampoco lo hacen los alumnos y sus padres en la mayor parte de las escuelas.

El estudio encomendado por PEIB-Orígenes sobre “Prácticas pedagógicas que favorecen la EIB” es coincidente con el anterior en sus hallazgos. Éste muestra, a través de la observación de clases, que el 70% de los profesores no usó la lengua nunca¹⁴. Respecto a la lengua escrita, la mayoría de los profesores no la utiliza nunca; asimismo, la lengua oral es poco utilizada y se ocupa más para saludar a los alumnos. Lo que más se hace es enseñar palabras sueltas (vocabulario); sin embargo, los datos muestran una abrumadora realidad, puesto que los mayores porcentajes se concentran en el NUNCA: el 60% nunca enseña palabras, el 82% nunca enseña oraciones, el 95% nunca enseña cómo hacer oraciones, el 86% no utiliza una metodología especial para la enseñanza de la lengua nativa, el 97% nunca invita a hablantes para conversar con los alumnos, el 73% nunca utiliza el conocimiento de los alumnos de la lengua. Los espacios en los que mayormente se realizan interacciones en lengua vernácula son dentro de los rituales cotidianos (17%). Los motivos para no incorporar la lengua y la cultura indígena residen, según explican los docentes, en que se sienten con pocas habilidades para hacerlo, sus capacitaciones son muy teóricas y carecen de material adecuado. Por su parte, los profesores no indígenas se sienten con poca propiedad para mostrar la cultura, pues carecen de conocimiento. La enseñanza de la lengua se plantea como la enseñanza de un idioma aparte, no como su uso. Las actividades extraprogramáticas son la fórmula más utilizada para incorporar la lengua y la cultura a la escuela, tales como la participación en ceremonias de la comunidad, talleres de folclore, talleres para enseñar la lengua (Mineduc, PEIB-Orígenes, 2004a).

Actualmente, en Chile no existe una política cultural lingüística, aunque de modo emergente se han desarrollado esfuerzos tendientes a la valorización del plurilingüismo como el fomento de publicaciones en lengua indígena o bilingüe a través de fondos culturales, el reconocimiento por el gobierno regional del mapudungun como lengua oficial de la Región de la Araucanía, el uso de la lengua en la señalética de carreteras e instituciones en algunas regiones del país, la contratación por el Mineduc y Conadi de profesionales indígenas hablantes, la integración en el área de salud y justicia de traductores, entre otros (Williamson, 2003).

Efectivamente, estas acciones corresponden al propósito de darle “estatus” (Cooper, 1997) a las lenguas indígenas, y constituyen avances en las regiones y el país, pero evidencian también la carencia de una política lingüística sostenida por parte del Estado y de la sociedad civil.

Materiales educativos

Los materiales de aprendizaje existentes en los establecimientos del país han sido contruidos con poca pertinencia a la cultura y forma de entender el mundo, sobre todo del lenguaje de las niñas y niños rurales. Una investigación realizada por el Ministerio de Educación-Programa de Educación Intercultural Bilingüe y el Instituto de Estudios Indígenas, en el año 2001, mostró que los subsectores de los libros de texto de lenguaje, matemáticas y ciencias no reconocían adecuadamente las culturas y las lenguas originarias. Hasta hace pocos años, los textos de estudio consideraban a los pueblos indígenas como “algo del pasado” o contenían errores que mostraban desconocimiento de la realidad cultural. En la actualidad, los elementos del medio son integrados como “materiales o recursos” de un modo descontextualizado y sin adecuada jerarquización cultural (Carrasco y otros, 2001).

Los estudios realizados por Cañulef y Williamson reflejan la falta de materiales didácticos pertinentes para todos los subsectores de aprendizaje. En el caso de las escuelas focalizadas del Programa EIB-Orígenes, el estudio sobre prácticas pedagógicas en EIB da cuenta que aun cuando los profesores cuentan con algunos materiales, los sienten insuficientes.

Algunos de los materiales de los que los profesores disponen son: medios audiovisuales, computadores, instrumentos musicales, indumentaria mapuche, bibliotecas de aula mejores, textos para todos los niños, CD de aymara, alrededores de la escuela, implementación de medios para

realizar actividades culturales, materiales en general. Entre los materiales que les interesaría tener son herramientas para trabajar EIB. Pese a ello, al preguntárseles si tienen recursos pedagógicos para trabajar el tema de la cultura indígena local, las respuestas varían entre un 13% (Malleco) y un 100% (II Región), y la media alrededor de un 50%.

Respecto a la disponibilidad de textos educativos para EIB en las escuelas focalizadas del PEIB-Orígenes, en 17 de ellas (68% de las escuelas de este estudio) existe bibliografía para el trabajo de EIB. Cada una cuenta con un promedio de ocho libros, aproximadamente. En cinco escuelas cuentan con los diccionarios (glosarios) y en tres utilizan sólo folletos del Mineduc. Otros libros nombrados son: Mahuida (una colección), “Cómo enseñar el mapudungun” (integración), texto complementario NB2 “De apoyo a la interculturalidad y el bilingüismo en la Escuela Pichilafquenmapu”, compendios realizados por docentes de la escuela, alumnos y la comunidad donde se recopiló todo el conocimiento disponible de la cultura mapuche, bibliografía entregada en capacitación EIB, “Guía didáctica para la enseñanza de la cultura y la lengua mapuche”, “Algunas orientaciones curriculares para la educación intercultural bilingüe en contextos mapuches”, “Introducción a la EIB en Chile” .

Ante la falta de material pedagógico de EIB, en algunas escuelas han optado por recopilar y diseñar sus propias guías de aprendizaje, en base al conocimiento indígena que posee y mantiene la comunidad. Estas experiencias surgen desde la iniciativa docente, en el caso de las escuelas rurales uni, bi o tridocentes se potencian a través de los microcentros y se sostienen con aportes de PME u otras agencias cooperadoras con las que las escuelas han establecido redes de apoyo. Un caso reciente, y aún en sus albores, lo llevan a cabo escuelas de Ikalma, zona mapuche-pehuenche. Impulsado por la asociación mapuche Markan Kura del territorio de Ikalma, financiado a través del Proyecto Links¹⁵ de la UNESCO, este material tiene como finalidad sistematizar contenidos mapuches y a partir de ello elaborar material didáctico para NB1 y NB2 en el subsector de aprendizaje Comprensión del Medio Natural Social y Cultural para las escuelas del territorio. Este subsector intenta desarrollarse en forma integrada, lo cual significa incluir metodológicamente diversos contenidos desde distintas disciplinas, involucrando asimismo la lógica del mapuche kimün (conocimiento mapuche) (Sánchez, 2003a).

Recientemente se editaron glosarios escolares trilingües en lenguas indígenas, castellano e inglés. Cerca de 18 mil ejemplares en mapudungun (de 1.300 palabras aproximadamente), en lengua aymara (2.300 palabras) y rapa nui (1.800 palabras). Se trata de glosarios y no de diccionarios, pues no pretenden cubrir la lengua completamente. Son todos trilingües para incorporar el trabajo en inglés, y en el caso del rapa nui se agrega el francés por ser el idioma dominante en la Polinesia francesa, por su proximidad geográfica y cultural. El Programa Básica Rural adquirió estos glosarios que han sido entregados a todas sus escuelas. En el caso del único liceo de la isla de Pascua, los mismos niños recibieron cada uno un ejemplar.

Las bibliotecas de aula o de los establecimientos no disponen o cuentan con pocos libros sobre los pueblos indígenas. Muchos son antiguos o tienen visiones asimilacionistas. Dentro de lo que existe predominan los textos enfocados a la enseñanza de la lengua en el caso mapuche. En éstos aparecen historias y descripciones de la vida mapuche. Sin embargo, recientemente (inicios de 2004), el Mineduc lanzó un conjunto de textos que representan una guía y consulta pedagógica para el educador en contextos andinos, aymara y mapuche.

Los casos aymara y atacameño son de particular importancia, puesto que hasta antes de la publicación de los textos descritos se observaba absoluta carencia de guías didácticas para escuelas orientadas en la EIB. Incluso en algunos casos se utilizaban materiales elaborados en otros contextos geográficos, como por ejemplo Bolivia (Cañulef y otros, s/f).

En la Región Metropolitana se dan iniciativas específicas de entrega de unidades didácticas y material didáctico intercultural. La Universidad de San Andrés ha preparado unidades didácticas para los niveles básicos 1 y 2 (es decir, de primero a cuarto año básico). El PEIB-Orígenes ha entregado, a su vez, materiales didácticos elaborados para contextos de alta densidad poblacional indígena y zonas rurales, lo cual le resta pertinencia pedagógica a este material.

Prácticas pedagógicas y evaluación

En Chile, todavía no se han desarrollado suficientes experiencias prácticas que permitan generar un cuerpo metodológico sobre la educación intercultural bilingüe. La enseñanza de la lengua indígena ha permanecido suscrita al marco didáctico conocido por el profesorado, que corresponde a la enseñanza de la lengua nacional. A partir de esta base aplican los mismos criterios y procedimientos, pero con mayores dificultades, puesto que carecen de los conocimientos lingüísticos necesarios (Williamson, 2003).

Según se expone en las conclusiones de seis estudios etnográficos en Latinoamérica (UNESCO, 2005a), “la visión deficitaria de la cultura indígena se convierte en un estereotipo que lleva al docente a establecer un tratamiento diferencial hacia los alumnos indígenas, identificándolos como ‘grupos en desventaja o vulnerables’, para los cuales se elaboran respuestas compensatorias que les permitan superarse. Estas iniciativas son, por lo general, de una calidad inferior o mínimas. A su vez, los estereotipos sociales generan expectativas en los docentes, quienes se conducen de una manera diferencial y transforman la predicción en profecías autocumplidas”. En otros términos, los docentes no sólo “bajan el nivel” para adaptarse a las capacidades de los niños y se ciñen a las formas de enseñanza tradicional, sino además adecuan su enseñanza a los requerimientos de las pruebas nacionales de medición de la calidad de la enseñanza, las que no incorporan ni el factor cultural ni la lengua materna de los estudiantes. Las normas de evaluación son las que mandan en el sistema y los parámetros que están definiendo la pedagogía.

Los docentes han manifestado la dificultad metodológica de enseñar a grupos de estudiantes cuyo dominio de la lengua es variable y que fluctúa desde la competencia activa en la lengua originaria hasta el monolingüismo en castellano. De igual manera, las actitudes hacia la lengua y cultura originaria también varían entre los distintos niños y niñas.

La enseñanza de la lengua indígena ha sido organizada en torno a actividades simples, como pequeños diálogos, traducción de palabras y enunciados simples al castellano, instrucciones, saludos, etc. También son frecuentes los ejercicios de pronunciación, la escritura de palabras en el pizarrón, la lectura y escritura del abecedario y la lectura de pequeños textos o relatos.

En cuanto a la evaluación, los estudios de Williamson y Cañulef coinciden en que las prácticas tradicionales continúan sin modificaciones. La evaluación no es concebida como una instancia adicional de aprendizaje, sino más bien como un instrumento de medición de la retención y reproducción de conocimientos. A su vez, el proceso evaluativo no contempla modalidades pertinentes a la realidad cultural, lingüística o social de los estudiantes, como tampoco considera su realidad cotidiana. Por ejemplo, es común la realización de pruebas los días lunes, después que la mayor parte de los niños han participado el fin de semana del trabajo doméstico.

Logros y experiencias educativas por niveles, modalidades y territorios

Las políticas para la educación intercultural y bilingüe en Chile han sido incorporadas más recientemente dentro de las reformas educacionales, y sus resultados, en términos de mejoramiento de las oportunidades de aprendizaje, están aún por verse. El informe de la OCDE (2004:264) señala: “No está claro que haya una política coherente para la educación intercultural y bilingüe en el ministerio”, pese a la existencia de un Programa de EIB en funcionamiento desde 1996.

Educación preescolar

Las nuevas Bases Curriculares de la Educación Parvularia consideran un conjunto de principios pedagógicos que apuntan a una reconceptualización de las instituciones educativas y que ofrece grandes condiciones para el desarrollo de la EIB en este nivel. De hecho, a partir del 2003 se inició un trabajo de integración entre el PEIB y la Unidad de Educación Parvularia del Mineduc.

En educación preescolar, la EIB ha dado sus primeros pasos por la vía de los jardines étnicos en comunidades indígenas promovidos por la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji), en Proyectos de Mejoramiento de la Infancia (PMI), en experiencias de autogestión urbana –por ejemplo, el Jardín

Chinkowe en Temuco y Ayrampito en Arica—, en las Veranadas Pehuenches y en los centros bilingües mapuches de la Fundación Integra en la IX Región, e iniciativas de algunos sostenedores municipales.

En atención a la diversidad cultural y a la creciente demanda de organizaciones y comunidades indígenas, surgió el Programa de Jardines Infantiles Étnicos. El propósito de esta acción es favorecer el conocimiento, integración y valoración de los niños indígenas, sus familias y comunidades, de su propia cultura en relación con otras.

En la ciudad de Temuco, en septiembre de 2003 se realizó la firma de un convenio entre la Junta de Jardines Infantiles de la IX Región y la Corporación de Desarrollo Sociocultural Mapuche, que buscaba validar y transmitir la cultura mapuche en una experiencia conjunta con aportes de dos instituciones que se potencian para un mismo fin: la educación pertinente para niños y niñas mapuches.

A través de este compromiso se consolidó la experiencia desarrollada en este ámbito de la educación preescolar por parte del Jardín Infantil Chincowe, ubicado en el barrio Estación de Temuco, que cuenta con una matrícula de 20 alumnos de dos a cinco años y que inició su trabajo en abril de 1995.

Los beneficiarios son hijos de familias mapuches que por motivos de trabajo y/o estudios residen en Temuco, constituyendo un espacio de encuentro para los niños y sus familias, con aportes culturales de diferentes comunidades y sectores de la Araucanía.

El Ministerio de Educación informó que a finales del año 2003, dentro del proceso de instalación de la reforma educacional en el sector preescolar, rescató como uno de sus logros el comienzo de la línea de diferenciación de escuelas de referencia, especialmente entre las cuales destacan educación intercultural en la I, VIII, IX y X Regiones.

En la VIII Región, zona mapuche, la Conadi ha emprendido algunas acciones específicas en este nivel:

- Encuentro regional de experiencia de EIB en educación preescolar, Junji-1998.
- Implementación de la educación intercultural bilingüe en escuelas municipales y particulares en la comuna de Cañete, Siedes-2000.
- Programa de aplicación y fortalecimiento de jardines infantiles en comunidades indígenas en la Región del Bío Bío, en 14 centros en convenio con Junji, Integra y la Universidad de Concepción, 2003-2004.

Jardines interculturales mapuches

Se trata de un proyecto de educación desarrollado en los jardines infantiles de Integra, ubicados en localidades con una alta concentración de habitantes mapuches: Cañete y Tirúa, en la VIII Región; Puerto Saavedra, Ercilla y Padre Las Casas, en la IX Región.

A partir de la revalorización de la lengua, cosmovisión y tradiciones mapuches, el proyecto busca rescatar las raíces culturales de la etnia para que, desde ahí, niños y niñas se abran al mundo.

Para ello se diseñó un programa sobre la base del aporte de las familias, en que se definieron los contenidos en conjunto con las educadoras de Integra, así como la forma de aplicarlos al programa educativo. Se capacitó a educadoras y tías de sala en mapudungun (lengua mapuche) y su cultura, para llevar a la práctica los contenidos.

Este programa intercultural no sólo busca integrar a niños mapuches y no mapuches, sino también a padres, familiares, tías y educadoras para que todos tomen parte en su desarrollo.

Las veranadas pehuenches

Entre los meses de enero y abril de cada año, las familias pehuenches de la zona de Lonquimay (IX Región) emigran a la montaña para recolectar piñones, leña y pastar a sus animales. Se trata de las Veranadas, principal actividad económica de este pueblo y única fuente de sustento familiar durante todo el año.

Los niños y niñas que asisten regularmente a los jardines infantiles de Integra en la zona, suben a la montaña con sus familias. Para dar continuidad a su educación, personal de Integra los

acompaña a la cordillera y trabaja en estrecha colaboración con las familias pehuenches, dando origen a una experiencia de educación preescolar única en el país.

El Programa Veranadas fue desarrollado por el equipo técnico de Integra de la IX Región y se ejecuta desde 1994. Durante su preparación, educadoras y familias establecen una calendarización de actividades y fijan los lugares de encuentro donde se reunirán semanalmente durante el verano. Además, en los jardines infantiles se capacita previamente a madres colaboradoras, a cargo de la ejecución directa del programa, con la supervisión de sus profesionales.

Los objetivos del programa son favorecer el proceso educativo a través de la continuidad, y apoyar a los niños y sus familias con elementos técnicos y económicos que faciliten su estadía en la montaña durante el tiempo que duran las Veranadas.

Al mismo tiempo, el programa permite brindar la educación y alimentación que niños y niñas requieren para su desarrollo pleno, respetando su realidad cultural y la de sus familias. Trabajar en la montaña, donde ellos desarrollan una actividad tan trascendente para su identidad como pueblo, permite enseñar y, al mismo tiempo, aprender de su forma de vida y de su cultura. La interacción con la naturaleza y sus mayores fortalece los lazos de estos niños y niñas con su origen.

Además de las familias y de los niños beneficiados con el programa, otros adultos pertenecientes a las comunidades pehuenches se han ido sumando, apoyando el desarrollo de las actividades. En los últimos años se han incorporado otras instituciones, como municipios, servicios de salud, el Programa de la Mujer (Prodemu) y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi).

Jardín Infantil Ayrampito (1984)

Se trata del primer jardín intercultural del Norte Grande chileno, fundado por un grupo de educadoras de párvulos emergidas de la organización aymara Pacha Aru en la ciudad de Arica. Su mérito radica en que han logrado articular un currículo preescolar que le da continuidad a la crianza tradicional aymara, dentro de un mundo de relaciones multiculturales. Recibe niños de origen aymara y no aymara, lo cual lo instala como un espacio de encuentro de niños de diferentes culturas (Álvarez Ticuna, 2003).

Educación básica o primaria

En el nivel de educación básica es donde se ha concentrado mayormente el accionar de la EIB en Chile. Las experiencias pedagógicas más destacadas constituyen: proyectos educativos interculturales, proyectos de mejoramiento educativo interculturales, proyectos pedagógicos de escuelas, proyectos de inmersión lingüística, diseño de materiales, microcentros rurales con componentes interculturales, perfeccionamiento de profesores, investigaciones, estudios, bibliotecas, trabajo de universidades en comunidades educativas y locales, etc.

El pueblo mapuche corresponde al grupo donde más experiencias se han realizado, principalmente centradas en educación básica, en los sectores rurales de la IX Región de la Araucanía (Malleco y Cautín) y de la VIII (Bío Bío y Arauco) y X Regiones (Valdivia y Osorno). Existe también una variedad de estudios, investigaciones, tesis, publicaciones, sistematizaciones, referidas a su cultura, lengua y educación. Se han desarrollado múltiples experiencias educativas impulsadas desde universidades, ONG's, iglesias, organizaciones indígenas, el Ministerio de Educación a través de diversos programas y el PEIB, Conadi, etc., con diversos niveles de cobertura, calidad, temas ejes y participación social. Sin embargo, existen pocas investigaciones en campos como los de currículo, la psicopedagogía, la evaluación de aprendizajes desde una perspectiva intercultural.

Algunas de las experiencias de EIB han sido directamente lideradas por docentes indígenas de escuelas rurales interculturales, la mayoría mapuches. Este es el caso del Microcentro Meli Cijkatuwe (Cuatro Escuelas) de isla Huapi (Puerto Saavedra, IX Región), los que han obtenido personería jurídica para su microcentro y desarrollan iniciativas pedagógicas, sociales y culturales de aprendizaje del mapudungun, incorporación de la cosmovisión y cultura mapuche en el currículo, investigación de contextos lingüísticos, perfeccionamiento sobre EIB para profesores de otras escuelas. (Mineduc/Departamento Provincial de Educación Cautín Norte, 2004).

Por su parte, la Universidad de la Frontera, a través del Departamento de Educación, viene desarrollando desde 1999 el Proyecto Gestión Participativa en Educación, Kelluwün. A través de metodologías basadas en investigación acción participativa y el enfoque de la pedagogía de la liberación de Paulo Freire, lo que se busca es aumentar la capacidad de acción, de interlocución, de reflexión crítica y el poder social de las comunidades frente al gobierno local, para que cultura, lengua y cosmovisión se integren al currículo, pedagogía, gestión y cultura escolar. El proyecto contempla, además, el trabajo con estudiantes de la carrera de Pedagogía de la misma universidad y el trabajo en gestión pedagógica dentro de las escuelas mismas y el sistema municipal de educación, en el ámbito de la EIB.

Los avances en la aplicación de la educación intercultural bilingüe en la IX Región se evidenciaron en el balance de gestión 2002-2003, dado a conocer por el seremi de Educación en diciembre de 2003. Entre los aspectos más relevantes destacan:

- Perfeccionamiento docente a 400 profesionales de la educación.
- Adjudicación de 50 proyectos de mejoramiento educativo reformulados para la educación intercultural bilingüe.
- Selección de 72 asesores culturales para las escuelas EIB.
- Asesoramiento a ocho proyectos con CEIA o terceras jornadas vinculadas a EIB.
- Apoyo a cinco escuelas de EIB con proyectos pedagógicos en el marco de la actualización curricular.
- Distribución de recursos pedagógicos, como instrumentos musicales, artículos deportivos y herramientas en escuelas de EIB.
- Entrega de 10 mil becas indígenas a estudiantes de enseñanza básica, media y superior.

Desde el año 1996, la Unidad de Educación y Cultura de la Conadi viene ejecutando una serie de proyectos educativos interculturales en la Región del Bío Bío, en colaboración con diferentes instituciones encargadas de la educación, universidades tanto públicas como privadas, institutos y municipalidades. Las escuelas que forman parte de esta unidad son municipales y particulares subvencionadas, pertenecientes a las provincias de Arauco y del Bío Bío.

Por su parte, el Programa de Educación Intercultural Bilingüe-Orígenes ha incorporado 18 escuelas de la región. Su labor la ha orientado a la realización de capacitaciones a profesores en el uso de metodología en un contexto intercultural. Ello ha implicado el diseño y elaboración de material didáctico, la implementación de bibliotecas de aulas, equipamiento audiovisual, como también implementación deportiva y musical. Asimismo, se ha activado una mayor participación de miembros de las comunidades en el proceso educativo de sus hijos a través de la incorporación de asesores culturales a las escuelas.

Los proyectos educativos interculturales específicos desarrollados por la Conadi en la Región del Bío Bío, ha implicado desarrollar experiencias en dos realidades muy distintas: los centros urbanos y la ruralidad, donde existe una vivencia cultural más cercana y tradicional con la cultura autóctona. Dentro del Programa Específico de Diseño Pedagógico Curricular se han desarrollado los siguientes proyectos educativos en educación básica:

- Elaboración de bases sociales y políticas para construir el Programa de Educación Intercultural Bilingüe.
- Apoyo a la difusión de la EIB en el Área de Desarrollo Indígena (ADI) Alto Bío Bío.
- EIB para las comunidades de Collico y Lleu-Lleu Bajo.
- Implementación de la educación intercultural bilingüe en escuelas municipales y particulares en la comuna de Cañete, Siedes-2000.
- Postítulo de capacitación y especialización en Educación Intercultural para profesores en la provincia de Arauco. Universidad Arcis-2001.
- Aplicación de la educación intercultural bilingüe en contextos urbanos en cuatro comunas de la Región del Bío Bío. Universidad de Concepción-2002.

- Aplicación del Programa de Mejoramiento Educativo Intercultural Bilingüe en las áreas de desarrollo indígena en convenio con el Instituto de Estudios Indígenas de la UFRO, 2002-2004.
- Capacitación de asesores culturales en educación intercultural en la Región del Bío Bío, en convenio con la Universidad de Concepción, 2002-2004.
- Difusión y promoción de la lectoescritura del che dungun en 19 escuelas en la provincia de Arauco, Instituto de Estudios Indígenas, UFRO-2004.

Las experiencias emprendidas hasta el momento han generado reflexión en torno a “la necesidad de que la transmisión del conocimiento es vital”. En este sentido, el aporte de los asesores culturales de las escuelas es considerado fundamental para mantener la cultura mapuche vigente.

Ellos representan “el vínculo más directo que tiene la educación tradicional con la cultura mapuche” en virtud de sus conocimientos y valores, su “riqueza espiritual está basada en la oralidad, por ello entonces son considerados kimches (sabios) (Néstor, 2004).

Una experiencia valiosa de iniciativa docente, apoyada por el PEIB-Orígenes, ha sido la formación de una orquesta infantil mapuche en la comuna de Tirúa, Región del Bío Bío, que recupera la música mapuche en una perspectiva intercultural.

En el norte chileno, a partir de la década de los noventa, junto con la irrupción de las organizaciones aymaras, atacameñas y quechuas, se generaron diversas instancias educativas desde y con la comunidad o las organizaciones, que llevaron a impulsar procesos pedagógicos cada vez más pertinentes a la cultura y lengua indígena. Su acción interviene no tan sólo en el ámbito pedagógico, sino también social, cultural y político. De ahí, Juan Álvarez Ticuna, representante de Conadi, presenta algunas de las experiencias destacadas:

Escuela Pampa de Lirima (1980-1993)

La comunidad de Lirima, fronteriza con Bolivia, fundó y gestionó desde 1980 una escuela propia, moldeada a la idiosincrasia aymara. Durante catorce años han generado un semillero de profesores y líderes de organizaciones étnicas de la provincia de Iquique, como por ejemplo el Centro Cultural Aymara, uno de los iniciadores del movimiento aymara en Chile.

Escuelas de la comuna de San Pedro de Atacama (1980)

Las escuelas pertenecientes al Consejo de Comunidades Atacameñas, ubicadas en la comuna de San Pedro de Atacama (II Región), han realizado innovaciones curriculares de manera conjunta, relevando el legado cultural ancestral y mejorando índices de calidad educacional. Ello se ha traducido en la implementación de programas educativos interculturales y desarrollo socioproductivo. Las escuelas, adscritas al Programa Orígenes, se han comprometido en la elaboración de ocho planes y programas propios, junto con una vasta labor en el diseño y preparación de recursos pedagógicos en kunza.

En fecha anterior al 2002, la Universidad de Antofagasta y algunos profesores y microcentros rurales impulsaron algunas experiencias de contextualización pedagógica, de recuperación de palabras de la lengua y de la cultura.

Escuela San Antonio de Padua de Ollagüe (1997)

El pueblo quechua, representado fundamentalmente en la I y II Regiones, ha tenido muy pocas acciones generadas desde el Estado. Sin embargo, una de las primeras e innovadoras experiencias de diseño de planes y programas propios en Chile fue realizada por los docentes y miembros de la comunidad de la escuela de Ollagüe, con apoyo del PEIB.

Dos fuerzas complementarias han dado impulso a este programa: la administración municipal y la propia comunidad quechua. Además de presentar un alto nivel de rendimiento nacional en el Simce, han elaborado y refrendado los únicos planes y programas interculturales bilingües en Chile para NB1 y NB2, adecuados a la realidad cultural quechua, siendo aprobados por el Mineduc.

Comuna de General Lagos (Arica-Parinacota)

Una interesante experiencia es la que han desarrollado profesores rurales que trabajan con niños aymaras en el extremo norte de Chile, comuna de General Lagos. Se han establecido encuentros trimestrales, uno en cada país al año, con colegas de escuelas próximas a la frontera de Perú y Bolivia. Éste aspira a ser un aporte a la paz entre pueblos y países, al fortalecimiento de la cultura aymara sin límites de frontera y al aprendizaje, en términos de producir conocimiento pedagógico innovador y pertinente (Mineduc, PEIB, Deprov Arica-Parinacota, 2002).

Experiencias de otros pueblos indígenas

En el pueblo aymara se han impulsado diversas actividades, principalmente rurales, desde hace varios años. La Seremi de Educación, a través del PEIB, las Universidades de Tarapacá y Arturo Prat, la Conadi, profesores de modo independiente, han impulsado un conjunto de proyectos educativos muy variados: investigaciones, estudios, proyectos pedagógicos de recuperación de lengua y cultura, proyectos de mejoramiento educativo de microcentros, encuentros tripartitos de profesores peruanos, bolivianos y chilenos. Con apoyo de Conadi y de organizaciones estudiantiles indígenas, han surgido algunas iniciativas urbanas en escuelas básicas y liceos de Arica.

En Camarones (I Región, de Tarapacá), un grupo de profesores recopiló cuentos tradicionales que estaban en la memoria de los ancianos de las comunidades y los publicaron como material de apoyo docente, con el apoyo del Programa de Educación Rural (Fernández, F. y Milanés, L., 1998).

El pueblo colla, situado en la III y IV Regiones, no ha ejecutado actividades significativas. Recién a partir del año 2003 estas regiones han sido incluidas en la programación de actividades del PEIB del Mineduc.

El pueblo rapa nui, que habita en isla de Pascua, cuenta con un único liceo, el Lorenzo Baeza Vega. En la enseñanza básica se está desarrollando –con apoyo del PEIB pero con gran iniciativa de docentes pascuenses– una experiencia de aprendizaje de lengua materna. En un curso de NB1 se trabaja con inmersión total de la lengua y en otro con rapa nui como segunda lengua. Según expresan sus docentes, el Programa de Inmersión está dando buenos resultados, pues al término del cuarto año hablan bien ambas lenguas, una aprendida en la escuela (rapa nui) y la otra en el ambiente (castellano).

Adicionalmente, celebran actividades con la comunidad –como el Día de la Lengua– para apoyar socialmente su trabajo. Cuentan con un Departamento de Lengua Rapa Nui, que agrupa a los docentes preocupados por la enseñanza de la lengua. La cuestión lingüística ha sido trabajada por la Comisión para la Estructuración de la Lengua Rapa Nui, la que ha realizado un esfuerzo por sistematizar la oralidad, debido a que la escritura se perdió con los últimos esclavos que murieron en las guaneras de Perú.

Hay un nivel de contradicción entre la concepción lingüística del Consejo de Ancianos (Comisión para la Reestructuración de la Lengua Rapa Nui) y los(as) profesores(as) (Departamento de Lengua Rapa Nui del liceo), que ha dificultado establecer una visión compartida de la cuestión lingüística.

En el extremo sur del país, las experiencias con el pueblo kawaskar, con baja densidad de población, se han centrado en la investigación para la recuperación lingüística y cultural, tarea que ha asumido fundamentalmente la Conadi, y algunas actividades específicas realizadas por la Secretaría de Educación y el PEIB, vinculadas a universidades regionales y de Santiago.

Finalmente, el pueblo yagan, habitantes de los canales australes del país, con pocos descendientes directos y sus generaciones más jóvenes mestizas, han desarrollado muy pocas actividades, las que se han orientado a la recuperación cultural y lingüística.

Las experiencias prácticas señaladas a continuación corresponden a un conjunto de iniciativas generadas desde los profesores y profesoras rurales, de instituciones académicas y privadas, así como desde el Programa de Educación Básica Rural, del Intercultural Bilingüe y de otros programas ministeriales, como modo de visualizar lo que las políticas desarrollan en la práctica. En el caso rural, una parte importante ha sido desarrollada desde los microcentros. Son casos demostrativos –entre cientos– de lo que se realiza en la realidad de las escuelas.

Educación media o secundaria

En el nivel de educación media, las iniciativas del Mineduc han sido escasas. En el caso del Proyecto Montegrande hay algunos liceos que están ejecutando experiencias en esta línea con diversos niveles de éxito, como el Liceo Técnico-profesional Guacolda de Chol Chol (IX Región) u otros que han incorporado la interculturalidad en sus diseños, como el de Pozo Almonte, en la I Región. Otros han emergido de iniciativas de los propios establecimientos, como el Kusayapu, cerca de Iquique, en la I Región.

En este nivel, a partir del año 2005 se iniciará una actividad más intensiva, aunque exploratoria y experimental, desde el PEIB.

Educación de adultos

En educación de adultos, la actividad es muy precaria. Salvo algunos estudios iniciales (Jiménez y Lobos, 1999), una experiencia en la IX Región con el Centro de Educación Integrada de Adultos (CEIA) Leftraru, no hay un registro de experiencias.

A partir del 2003 y en el marco del Programa Orígenes, junto a la Unidad de Educación de Adultos, se inició una acción más efectiva, exploratoria y experimental en este nivel, con jornadas, formación de educadores comunitarios y profesores, diseño de materiales e integración al diseño de nuevos planes y programas de estudio.

Educación superior

En educación superior se ha apoyado la formación inicial de profesores de educación general básica interculturales bilingües en dos universidades: la Arturo Prat de Iquique, con estudiantes aymaras, y la Católica de Temuco, con estudiantes mapuches.

Por otra parte, se ha apoyado una experiencia exploratoria de integración de la EIB a la formación inicial de profesores de enseñanza media, en coordinación con el Departamento de Educación de la Universidad de la Frontera y otras universidades. Éstas han integrado diversas acciones de EIB en la formación inicial, en postítulos o postgrados. En esta línea destaca la incorporación al currículo de la interculturalidad a la carrera de Educación Básica en la Universidad Católica, sede Villarrica.

El PEIB está diseñando junto a la Unidad de Aseguramiento de la Calidad de la Formación Inicial de Profesores y en el marco del Programa Orígenes, un proyecto para la definición de estándares de formación de profesores de EIB e interculturales.

Paralelamente, se han impulsado seminarios y eventos académicos de reflexión e intercambios de experiencias. El Mineduc ha becado tres generaciones de estudiantes aymaras y mapuches en el magíster en EIB que dicta el PROEIB Andes en Bolivia.

Educación intercultural bilingüe en la Región Metropolitana

Las experiencias concretas en EIB urbana obedecen a la demanda creciente de organizaciones y/o asociaciones indígenas urbanas por ser reconocidas como agentes socioculturales legítimos y valorados. En un principio, el principal interés fue acceder e incrementar los recursos de las becas indígenas, a la vez que transparentar las modalidades de acceso. En un segundo momento, los dirigentes indígenas, ya más imbuidos de sus derechos y las oportunidades que otorga la Ley Indígena, comienzan a hacer una demanda más puntual de EIB. Aun así, hoy se constata la concentración del esfuerzo en temas de orden técnico en lo referido a las Becas Indígenas, lo cual resta profundidad a las demandas de los pueblos por un reconocimiento cultural integral, y los circunscribe a rol de beneficiarios del Estado (Hernández y col., 2004:33).

Iniciativas varias se suceden desde mediados de la década de 1990, impulsadas por personas interesadas en el reconocimiento sociocultural de los pueblos indígenas, o alguno de estos en particular, y han contado con el apoyo directo o indirecto de la Conadi, a través de la Oficina de Asuntos Indígenas de Santiago, y/o del Programa de EIB del Mineduc en relación con la Seceduc, a través de los supervisores de los Departamentos Provinciales de Educación. Se ha tratado de proyectos

temporales, con poca o nula continuidad, que han contado con la participación de personas indígenas, sean particulares, apoderados y/o profesores, o colectivos, como asociaciones indígenas cercanas a los establecimientos. La mayoría de las experiencias se han constituido como inserción de una cultura indígena en las aulas, esto a través de talleres especializados en cosmovisión, lengua y costumbres de algún pueblo indígena, o bien a través de asignaturas transversales, como educación tecnológica o informática, que se significan con elementos culturales indígenas (Hernández y col., 2004).

El problema se produce al decidir qué es lo indígena que se inserta en la escuela, ahí es cuando se observan los elementos más controversiales de la EIB en la ciudad; esto porque en una suerte de visión rescatista se tiende a folclorizar y esencializar lo indígena, precisamente en la imagen de la comunidad indígena tradicional rural (Chiodi, 2001). Al tener como orientación una suerte de endoculturación de los educandos indígenas, la EIB urbana descuida un objetivo necesario, como lo es la profundización y problematización de las relaciones entre personas y culturas a lo largo de la historia nacional y en el presente colonial, globalizado y mundializado (Hernández y col., 2004).

Las iniciativas en EIB en la Región Metropolitana comparten algunas constantes, descritas por Roberto Hernández y coinvestigadores: a) Se trata de procesos discontinuos que terminan cuando finaliza el financiamiento. b) En general, han sido procesos aislados, que no han logrado involucrar al conjunto de la comunidad escolar y menos aún lograr intervenciones sustantivas en los Proyectos Educativos Institucionales de los establecimientos y/o en los planes y programas de estudio. c) Lo anterior invalida el sentido último de esta apuesta educativa, en la medida que descuida los esfuerzos por construir relaciones interpersonales (sociales e interculturales) de cooperación, no corresponsabiliza a todos los agentes educativos y no refuerza día a día esta opción –no hegemónica en la sociedad– y que, por lo mismo, tiende a revertirse si es que no hay un trabajo constante apuntalando este objetivo (Hernández y col., 2004:51).

El mismo estudio concluye que no se dan las condiciones para afirmar que en la Región Metropolitana se realiza sistemáticamente educación intercultural bilingüe, sin desestimar el importante objetivo de socialización y/o difusión que ha cumplido la EIB y la creciente inclusión de profesionales, asociaciones indígenas y universidades en la tarea de pensar y actuar en la EIB.

Según alertan los docentes que han trabajado en EIB en la Región Metropolitana, existen una serie de falencias que aquejan a los esfuerzos desplegados:

- Débil promoción de la EIB a nivel estatal.
- Inexistencia y/o falta de apoyo a redes de comunicación en interculturalidad, lo que redundaría en un alto desconocimiento a nivel de docentes de aula, falta de herramientas pedagógicas y, por ello, falta de confianza docente en su capacidad para implementarlo.
- Confusión en torno a la noción de interculturalidad y sus implicancias.
- Falta de compromiso por parte de los directivos de los establecimientos educacionales, lo que se observa en la falta de condiciones objetivas para preparar, discutir e implementar las actividades didácticas, entre otras.
- “Indigenización” y “mapuchización” de la EIB, en desmedro de objetivos que persigan la construcción de nuevas relaciones interculturales, como también la discriminación y autodiscriminación de quienes están interesados en aportar a la EIB desde otro ángulo. Otra problemática derivada de lo anterior es la intradiscriminación entre personas mapuches, principalmente por conocer y utilizar elementos culturales considerados esencialmente como imprescindibles, como lo es el caso de la lengua.
- Un contexto social que discrimina a las culturas indígenas y genera también autodiscriminación, en la medida que su reconocimiento se aprecia como atentatorio al ser unitario nacional. Otra confusión y estereotipación recurrente es aquella que relaciona directa y proporcionalmente a la pobreza y a las culturas indígenas, estigmatizando a dichas culturas y sus portadores-reproductores-creadores.

- No incorporación de indígenas en los procesos educativos, lo que se materializa en la baja consideración que aqueja a los educadores comunitarios en las instituciones educativas, así como en la no consideración de saberes indígenas en la elaboración de instrumentos y técnicas pedagógicas interculturales, y la no integración de profesionales indígenas en estudios como el presente o en las reparticiones públicas que trabajan el tema, incluyéndose el PEIB-P. Al respecto se destaca la falta de transparencia en la incorporación de las personas indígenas o mestizas a los procesos, lo que habría de apuntalarse mejor.

Según concluye el informe de la Universidad de Chile acerca de la educación intercultural en la Región Metropolitana, la atención a la diversidad cultural se ha traducido en un enfoque *indigenizante, ruralizante, mapuchizante, folclorizante y focalizante*¹⁶. En los pocos establecimientos educacionales de la región que han realizado o realizan iniciativas en EIB, se observa la tendencia a igualar interculturalidad, indígena, mapuche y folclore, y la focalización obsesiva y nociva sobre la población indígena, sean educadores comunitarios, docentes y/o educandos indígenas; nociva en tanto margina y discrimina a la población mestiza que quiere aportar a la interculturalidad (Hernández y col., 2004:55).

Televisión educativa intercultural

El Consejo Nacional de Televisión (CNTV) tiene un proyecto de TV educativa, junto a Novasur, que transmite programas de apoyo a la labor educativa de los profesores, principalmente urbanos, llegando a algunos rurales, en el centro y sur del país. Este proyecto, a través del PEIB-Orígenes, desarrolló a partir del 2004 un eje intercultural e implementó 35 núcleos rurales que considerarán un enfoque pedagógico multimedial asociado a una propuesta curricular y pedagógica de EIB: TV educativa, Internet, enlaces, unidades didácticas que combinan TV e informática, uso de computador y de video. La radio y las NTIC se abren como oportunidad pedagógica para impulsar un mejoramiento de la calidad de la educación, asociado a la renovación de prácticas pedagógicas y a la producción local de recursos pedagógicos audiovisuales e informáticos, así como se pueden generar posibilidades para que las familias, comunidades y organizaciones de un territorio se vinculen entre sí, fortaleciendo su poder social y educativo.

Uso de nuevas tecnologías

Dos programas educacionales de computación, orientados a introducir la EIB en escuelas básicas de Chile, han sido editados por el Programa Enlaces¹⁷: *Pueblos indígenas en Chile prehispánico* y otro programa, en conjunto con el PEIB, para facilitar el aprendizaje del idioma aymara en el nivel básico 1 de la I Región.

POLÍTICAS CURRICULARES PARA LA CONVIVENCIA PLURALISTA

La sociedad chilena ha instalado en su imaginario diversos estereotipos racistas y discriminadores, que funcionan como mecanismos inconscientes y cotidianos. Estos estereotipos formados históricamente muestran a los indígenas y al mapuche como bárbaros, ignorantes, flojos y borrachos, siendo su destino una aculturación acelerada, de manera de transformarse definitivamente en "chilenos". Los mapuches son vistos como alguien que debe asimilarse a los patrones de civilización occidental y a la ciudadanía chilena; por tanto, dejar de ser indígena (UNESCO, 2005a).

Estos temas de racismo y discriminación son fuertemente experimentados por la población indígena urbana hasta el día de hoy y generan tensiones entre indígenas y no indígenas. Así, la convivencia social urbana se ve cruzada por comportamientos racistas y clasistas procedentes de personas no mapuches, lo cual es vivido por los indígenas como una crisis de identidad: "No somos de aquí, somos diferentes, quiénes somos" (UNESCO, 2005a).

Uno de los temas que aparece con mayor fuerza en el discurso de los jóvenes es la discriminación, no sólo percibida como un problema social presente en los distintos niveles y que afecta a

diferentes grupos, sino como una preocupación que surge a partir de sus propias vivencias (Catalán y Egaña, 2004:61). Dentro de las modalidades que puede adoptar la discriminación (por género, minorías étnicas, extranjeros o clases sociales), la discriminación mediada por el tema económico es la que aparece con más fuerza y construcción discursiva. Las opiniones de alumnos de escuelas situadas en zonas de pobreza¹⁸, respecto al rol que tiene el dinero en la valoración y el respeto a las personas, es determinante, y se percibe como un problema que no va a cambiar nunca; “es así”, inmodificable. Se percibe, asimismo, que la discriminación recorre transversalmente y se amplía al lugar donde se vive, a la “plata” que se tiene y la ropa que se usa. Y donde la condición de ser pobre es objeto de constantes “miradas” y también de rechazo (Catalán y Egaña, 2004:62). Se percibe también una distancia entre lo autóctono y lo popular, que se interpreta como lo auténticamente chileno, respecto de lo elitista extranjerizante, que justamente se asocia con el poder económico. Otro tipo de discriminación a la que aluden los alumnos es al machismo, aunque aparece en menor medida en sus discursos. Respecto al trato a los extranjeros, los jóvenes aluden a que éste cambia cuando lo que está en juego es la competencia laboral, como es el caso de la discriminación a los peruanos.

UNICEF ha entregado los principales resultados del estudio “Los prejuicios en niños, niñas y adolescentes” (Larraín y Bascuñán, 2004a), con el que da a conocer las principales percepciones y opiniones que tienen los escolares del país sobre los temas de género, homosexualidad, sida, presencia de extranjeros en Chile, discapacidad, nivel socioeconómico, tipos de familia y pueblos indígenas. De éste se desprende que el tema de la discriminación en Chile entre niños y jóvenes no es menor. El mayor grado de prejuicio está en relación a los extranjeros. El 46% de las niñas, niños y adolescentes entrevistados considera que una o más nacionalidades son inferiores a la chilena. Dentro de ese 46%, los dos primeros lugares en la escala de nacionalidades inferiores lo ocupan peruanos (32%) y bolivianos (30%), lo cual puede indicar un prejuicio de carácter étnico, y el tercer lugar (16%) se lo asignan a los argentinos, justamente los tres países vecinos de Chile.

Respecto a la afirmación “Chile es un país más desarrollado que sus vecinos, pues hay menos indígenas”, se muestra que: los adolescentes tienen menor nivel de prejuicio que los niños (el 75% de los adolescentes entre 16 y 18 años están en desacuerdo, mientras el 27% de los niños de 12 y 13 años están de acuerdo). Y los adultos (34% de acuerdo) presentan mayor prejuicio que los niños y adolescentes (21% de acuerdo).

La escuela aparece en los últimos lugares como fuente de información sobre homosexualidad y personas de otras nacionalidades, que son justamente donde los niños perciben mayor discriminación. Los hombres presentan mayores niveles de prejuicio que las mujeres en todos los temas, y a su vez la primera fuente de información sobre indígenas lo ocupa la escuela (79%), con lo cual se colige el importante rol que debe desempeñar la educación a este respecto.

El papel de la escuela se muestra clave, pues justamente en aquellas escuelas donde hay una política de integración de grupos más vulnerables los prejuicios son menores, disminuyendo a un 31%. Lo anterior confirma que es posible disminuir la discriminación, fomentar la tolerancia y el respeto trabajando en la propia escuela. Entre las conclusiones del estudio se explicita que políticas del Mineduc como la creación de los Consejos Escolares y la nueva Ley de Jornada Escolar Completa, que establece que los planteles deberán tener al menos un 15% de alumnos de muy bajos recursos, son un aporte real para lograr la construcción de una cultura democrática y valoradora de las diferencias. Según la investigación realizada por UNICEF (2004), en Chile, el problema de la discriminación étnica se encuentra en una fase de construcción de una nueva relación con las minorías étnicas.

Formación en la convivencia, valoración de la alteridad y cultura escolar

El Ministerio de Educación ha entendido por convivencia escolar la interrelación entre los diferentes miembros de un establecimiento educacional, que tiene incidencia significativa en el desarrollo ético, socioafectivo e intelectual de alumnos y alumnas. Esta concepción no se limita a la relación entre las personas, sino que incluye las formas de interacción entre los diferentes estamentos

que conforman una comunidad educativa, por lo que constituye una construcción colectiva y es responsabilidad de todos los miembros y actores educativos sin excepción.

En este sentido, se han detectado problemas relativos a la convivencia escolar que tienen su origen en la escuela.

Ésta se encuentra en un “carrefour” en que se cruzan, sin integrarse, tres dimensiones culturales distintas: la cultura propia de la escuela, la de los medios –particularmente la de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones (NTIC’s)– y la del entorno o cultura vivida (Ruz, 2003). Estas dimensiones no se encuentran ni conviven, pues cada una de ellas transita por pistas y canales distintos, lo que impide alcanzar una mirada integradora. Por ejemplo, cada niño tiene incorporado a sus hábitos cotidianos “su” cultura, pero la escuela no necesariamente trabaja con las culturas de los niños. Lo hace centrada en el currículo escolar, vale decir en su propia cultura, con la consiguiente distancia comprensiva y motivacional que así se interpone entre el niño y su escuela.

Los resultados de pruebas y sistemas de medición destacan y valoran particularmente los aspectos cognitivos e instrumentales de la cultura. Un criterio parcial, pues deja fuera justamente los componentes convivenciales y socializadores de la cultura escolar, además de excluir o marginalizar la cultura de los alumnos y alumnas, con fuerte incidencia, se cree, en los bajos resultados (Ruz, 2003).

Asimismo, docentes y directivos atribuyen la responsabilidad del fracaso escolar a agentes externos al proceso de enseñanza, desconociendo que los altos niveles de repitencia en los liceos están relacionados con la organización escolar, con las prácticas pedagógicas, las formas de convivencia, disciplina y la falta de atención a la diversidad de intereses de los alumnos (Bellei, Muñoz, Pérez y Raczyński, 2001). Mejorar la calidad de la convivencia y asumirla como factor determinante de la calidad de la educación supone hacerse cargo de la tesis según la cual una cultura de acogida, motivadora y gratificante –esto es: un espacio socioafectivo adecuado– incidirá positivamente en el rendimiento de los estudiantes.

Un reciente estudio cuantitativo de UNICEF (Larraín y Bascuñán, 2004), sobre “Convivencia en el ámbito escolar”, da a conocer la percepción de niños, niñas y adolescentes sobre la convivencia escolar, las situaciones de discriminación y violencia que se dan en la escuela. Los propios alumnos reconocen que ser diferentes físicamente o en la manera de pensar es fuente de discriminación y violencia por parte de sus pares.

Por medio de encuestas aplicadas se evidencia que al menos un tercio de los niños y jóvenes se ha sentido discriminado a veces o siempre; los hombres se han sentido doblemente discriminados que las mujeres, y los niños y niñas de 12-13 años perciben mayor discriminación que aquellos de 16-18 años. El principal agente discriminador son sus propios compañeros y compañeras (85%); nuevamente, esto es manifestado con más fuerza por los niños de 12 y 13 años (92%), y en un distante segundo lugar (13%) colocan a los profesores. Los entrevistados declaran que las bromas descalificadoras las reciben en mayor medida aquellos que tienen un defecto físico (88%); en segundo lugar, quienes poseen rasgos indígenas (70%); a continuación, a quienes les va mal en el colegio (54%), y finalmente se encuentran los que piensan diferente a la mayoría (51%). Un alto porcentaje de niños (más del 50%) declara haber visto que alguno de sus compañeros ha sido aislado por ser diferente al resto. Lo anterior se manifiesta con mayor intensidad en los establecimientos particulares pagados, donde el porcentaje aumenta al 76%, siendo significativo respecto a los colegios particulares subvencionados (55%). Los diferentes al resto más discriminados eran por ser tímidos/callados, por ser diferentes físicamente, por su forma de ser o su comportamiento, o por pensar distinto.

Respecto a la percepción de la violencia escolar, aunque la mayoría de los alumnos declara *nunca* haber sido víctima de maltrato, abuso o amenaza por parte de sus compañeros(as), los motivos más importantes son: por la debilidad que demuestran, por ser diferentes y por provocar. En los establecimientos particulares pagados es donde se sanciona en mayor medida el “ser diferente”. A su vez, un 45% de los niños, niñas y adolescentes responde que ha participado una o dos veces en actos de violencia entre sus compañeros(as), siendo menor el porcentaje de niñas que de niños y más alto el porcentaje en los colegios pagados. Los niños consideran que también son formas de

violencia las burlas, el aislamiento y las descalificaciones. Felizmente, un 85% afirma *nunca* haber sido víctima de maltrato, abuso o amenaza por parte de un profesor, inspector o director. Por último, un dato alentador: las entrevistas sobre clima escolar revelan que la mayor parte de los niños (56%) siente cariño por su escuela, liceo o colegio, y apoyo de parte de sus profesores y compañeros.

Un reciente estudio del Instituto IDEA¹⁹, "*Convivencia escolar. La opinión de estudiantes y docentes*" (2005), da cuenta, sin embargo, de un alto porcentaje de alumnos que se sienten discriminados por los docentes, pues sólo entre un 30 y un 40% considera que los profesores tratan a todos los alumnos por igual. Tanto estudiantes como docentes consideran que existe disparidad de criterios cuando los docentes aplican las normas del establecimiento. La principal forma de maltrato que acusan los alumnos por parte de sus pares es el psicológico (insultos, maledicencia), mientras el maltrato físico es el menos frecuente. El principal problema para los docentes es la falta de respeto de los alumnos (67%), y un 63% de docentes señala la existencia de comportamientos en los alumnos que impiden realizar clases, cuestión que un 47% de los alumnos corrobora. Aun cuando la mayoría de los profesores y de los alumnos considera que apenas existen formas de maltrato de los profesores hacia los alumnos, un 33% de los profesores admite que algunos colegas ridiculizan a sus alumnos.

Estudios etnográficos sobre prácticas de trabajo en educación media, realizados en la IX Región, evidencian que las prácticas y discursos pedagógicos en el marco de la convivencia tienen una connotación discriminatoria y resultan gravitantes en los procesos de socialización en el aula (Edwards et al., 1995). Los estudios revelan que la procedencia popular o rural del alumnado constituye la base para un conjunto de estigmatizaciones y prejuicios del cuerpo docente y de la población, respecto de la calidad del establecimiento. Los estudiantes discriminan a la mujer, a sus compañeros aymaras o mapuches de cualquier sexo y a los estudiantes de sectores populares, también de cualquier sexo. Estas discriminaciones en las prácticas del currículo oculto derivan en problemas de convivencia en el sistema educativo, además de repercutir en la equidad, tanto de la calidad de los procesos de aprendizaje como en las posibilidades de inserción social (Edwards et al., 1995).

Tan preocupante como los rasgos de potencial racismo que pueden observarse en la cultura chilena dominante, es lo observado por el equipo de la OCDE respecto a algunas instituciones que si bien son diseñadas para apoyar el éxito de estudiantes indígenas (mapuches), los preparan para asumir roles subordinados en la sociedad. Detrás de la retórica de enseñar a los estudiantes a estar orgullosos de su idioma nativo y su herencia cultural y el desarrollo de la autoestima, el equipo encontró una cultura escolar de bajas expectativas académicas, donde se da un uso endeble del tiempo de trabajo y se les exige lo mínimo. Según revela uno de los testimonios recogidos por el equipo investigador, se condena a niños mapuches inteligentes a ocupaciones sin futuro (OCDE: 284).

Las etnografías analizadas muestran también que las normas institucionales que regulan las relaciones al interior de las escuelas y liceos, generan desde la cultura escolar la percepción de homogeneización restringida al "rol de alumnos". Las prácticas recurrentes de control y vigilancia de los estudiantes impiden la posibilidad de construir su autonomía y fomentar la participación, incluso en instancias como los centros de alumnos, en los que profesores asesores y directivos intervienen constantemente. El estudio de Verónica Edwards concluye que los espacios de colaboración e integración que ofrecen escuelas y liceos carecen de sentido para los estudiantes, puesto que el contexto escolar transforma la participación en "simulación de participación".

En la realidad urbana de Santiago, según expone un estudio etnográfico reciente (UNESCO, 2005a), realizado en la Escuela Presidente Salvador Allende Gossens, la cultura escolar reproduce la convivencia social, marcada por la violencia, el desprecio y el desinterés por el otro, como por la falta de oportunidades y la situación de pobreza. Ello se convierte en una convivencia escolar atravesada por las burlas, descalificaciones, racismo, resentimiento, machismo y discriminación de la mujer. La discriminación étnica se manifiesta a través de la burla y la ridiculización por los rasgos físicos asociados a lo indígena, al color de piel y al apellido. Los alumnos resienten la exclusión social de la que son objeto y la reproducen segregándose entre ellos, haciéndola así más tolerable, lo que les permite a su vez diferenciarse entre ellos y contrarrestar el esfuerzo homogeneizador que ejerce la escuela. La reagrupación entre alumnos de igual procedencia en los recreos es también una

manera de darse seguridad y confianza para fortalecerse y enfrentar discriminaciones. Lo que aparece finalmente es un espacio escolar territorializado, donde cada grupo marca su lugar. Los docentes, a su vez, recurren a la idea de no querer establecer diferencias, lo que refuerza la negación y negativización de las diferencias.

Diversas entrevistas realizadas en esta investigación detectan una ambigüedad en las relaciones entre cultura mapuche y los chilenos en el ámbito educativo. Si bien se reconoce una mayor tolerancia y respeto por parte de las escuelas, autoridades y personas en general, ésta se da en sincronía con una actitud de superioridad de los chilenos frente al mapuche. Aun cuando se señala cierta valoración de las prácticas pedagógicas alternas culturalmente, existe una posición “errónea y reificante en los ámbitos formales de la escuela/colegio y de la universidad (educación superior) para tratar la historia y la cultura mapuche”, que sigue empleando los símbolos de la guerra y de lo salvaje como estereotipos de la cultura.

Como en todos los casos del estudio etnográfico, la escuela “muestra una frágil percepción de la diversidad cultural o racial presente en sus sociedades, cuestión que no es visible en forma explícita”. Discursos y prácticas se encuentran muy distantes; por un lado, se exponen objetivos pedagógicos favorables al reconocimiento de la pluralidad de los individuos y las culturas, etnias o razas, mientras la calidad de las relaciones y la enseñanza en las escuelas se ven atravesadas por el prejuicio y la discriminación (UNESCO, 2005a).

Los estudios reflejan que los jóvenes mapuches se sienten discriminados y experimentan la imposición de la cultura occidental en sus expresiones civiles y religiosas. Esto conlleva negación de su propia cultura, el sentimiento de que todo lo aprendido en su casa y cultura es malo y una desorientación psíquica al destruirse los soportes de su personalidad. Frente a la discriminación experimentada por los jóvenes mapuches en las escuelas de Santiago se da una doble reacción que les produce malestar: ocultamiento de la propia identidad y deseos de asimilación.

El caso de los aymaras tiene una connotación discriminatoria profunda, puesto que “son invisibles” en el espacio escolar, y por lo tanto tienen menores opciones de desarrollar estrategias que refuercen su identidad y mejoren su convivencia con el resto de sus compañeros. A nivel de establecimiento, los profesores y directivos desconocen la cantidad de alumnos indígenas que asisten a clases. Este desconocimiento significa que el liceo no se responsabiliza de la interculturalidad y, por ende, le es difícil ofrecer un currículo pertinente y pluralista en la formación humana de sus estudiantes.

Los mismos estudios interpretan en el trasfondo de esta valoración la conservación de una visión jerárquica de las culturas y la existencia del juicio de la diversidad como un problema. Esto deriva en la conformación de estereotipos raciales o étnicos, y una concepción estática de la identidad, que termina por invisibilizar las diferencias. “Lo indígena queda acotado a un conjunto de elementos externos, como comida, vestimenta y costumbres, lo que se ha dado por denominar folclorización de lo indígena. Con ello se invisibiliza o niega su presencia fuera del territorio de origen y se promueve una visión fragmentada y sin vigencia de su identidad cultural. Lo tradicional tiende a plantearse en términos de pasado y folclore” (UNESCO, 2005a).

El estudio etnográfico de la Región Metropolitana reveló que la escuela no ha implementado en su propuesta curricular contenidos que permitan a los alumnos tener acceso al conocimiento y aprendizaje sobre temas que involucren la diversidad cultural, y fomentar una actitud de tolerancia y respeto por las diferencias culturales, pese al significativo número de alumnos mapuches. Pero sin duda el difícil contexto social y la pobreza que enfrentan los alumnos de esta escuela hacen que ese contexto tenga prioridad sobre otros temas (UNESCO, 2005a). La droga, la violencia y la prostitución son los principales temas a los cuales la política de la escuela intenta enfrentar. Si bien desde el año 2004 comenzarán a implementar en sus currículos el pluralismo cultural, esto se debe solamente a las exigencias del Ministerio de Educación, que se encuentra implementando una política específica sobre este tema, y no a una necesidad que emerja de la propia escuela.

Desde otro ángulo, el estudio realizado por Luis Navarro da cuenta de la complejidad que ha caracterizado, por un lado, la incorporación de nuevos actores al sistema escolar, y por otro, las relaciones entre los actores tradicionales (familia, alumno, docente, sociedad). Esto conlleva un

proceso de apertura de la escuela, desde la aceptación de estudiantes con necesidades educativas especiales (NEE) en las escuelas “normales” y la acogida de alumnas embarazadas, pasando por la inclusión de agentes relevantes de la comunidad escolar (empresas, municipios, entre otros) y concluyendo en la resignificación del papel que la familia juega en la efectividad escolar (Navarro, 2002).

POLÍTICAS DOCENTES EN ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD CULTURAL

Transformaciones en las prácticas docentes en relación a una pedagogía pluralista

De acuerdo a la evolución del trabajo docente durante la década de los noventa, a partir de la reforma, el informe de la OCDE señala tres aspectos destacados. El primero dice relación con la promoción de una relación más profesional y proactiva con la institución y el propio quehacer pedagógico, vinculada a las prácticas de diseño e implementación de proyectos financiados públicamente. Por otra parte, el trabajo en equipo como base importante del trabajo profesional en educación.

La segunda transformación importante está vinculada, indudablemente, al ejercicio de una pedagogía atenta a la diversidad. Se observa un cambio en las relaciones sociales y de trabajo con alumnos. Según las evaluaciones del Programa P-900 y del Programa Rural, realizadas respectivamente por Sotomayor y Medina (2001) y por la Universidad Austral (1998), la evidencia señala un cambio en las prácticas docentes que ha favorecido una relación más cercana con los estudiantes, y que incluye más elementos de la cultura y los contextos en los procesos formales de enseñanza y aprendizaje.

La tercera transformación se refiere a la enseñanza, y muestra que el rol docente se mueve dentro de procesos de “transición” y “mezcla” (OCDE, 2004), en la enseñanza de contenidos, habilidades y valores. En efecto, la evaluación del MECE-Media concluyó que había presencia de prácticas innovadoras y tradicionales, y que entre ambos polos se encontraba una situación más típica, que caracterizó como “prácticas de transición”. Estas combinarían una mejor relación con los alumnos y sus contextos de vida, mejorando la relación pedagógica y haciéndolos más activos, pero con una intencionalidad educativa difusa (OCDE, 2004).

Por su parte, el Audi Report del Banco Mundial sobre el MECE-Básica (2001), señala conclusiones similares. Este informe indica que en las salas de clases típicas de este nivel (tanto municipales como privadas) se puede observar la “predominancia de un nuevo patrón, cuyos rasgos incluyen mayor actividad de los alumnos que en el pasado, cercanía en las relaciones de éstos con sus maestros, y variedad y riqueza en el uso de recursos de aprendizaje; pero el conjunto adolece de foco en el logro de los objetivos de aprendizaje”. Esto revela cierto dinamismo enmarcado en nuevas relaciones sociales y sensibilidad al contexto vital de los estudiantes, pero permanece débilmente conectado con las metas de aprendizaje (OCDE, 2004).

Los avances mencionados muestran un terreno propicio para una pedagogía más pertinente y adecuada a las realidades diversas en que habitan los estudiantes, así como también muestran un docente más sensible a las actitudes y comportamientos en el convivir, como espacio de acción pedagógica. Entre los docentes existe la conciencia de que la educación ya no es tan impositiva como antaño (Catalán y Egaña, 2004:26) y que presenta un discurso más libertario y respetuoso de las diferencias; no obstante, este mismo rasgo, aparentemente positivo, pone a los docentes en el dilema de enfrentarse a una sociedad más heterogénea, donde los cambios sociales se producen con más velocidad y donde no sirven las recetas ni las respuestas unívocas.

Los avances en este terreno son aún muy mínimos y la diversidad en general aparece como un problema complejo, difícil de manejar, respecto del cual los profesores no están ni se sienten formados. “La heterogeneidad pasa a ser vista como un ‘lastre’, una desventaja, un problema; definitivamente, no es algo beneficioso ni una riqueza que la educación pueda aprovechar. De ahí,

quizá, la tendencia defensiva de los docentes a restar importancia a las diferencias, a negar, invisibilizar, estereotipar o bien a actuar en forma contraria a los discursos" (UNESCO, 2005a).

Tal como se expresa en las etnografías (UNESCO, 2005a), "el docente, formado convencionalmente en las ideas de igualdad y homogeneidad, tiende a ignorar, desconocer, omitir y mantener las diferencias y privilegios. La negación del conflicto de discriminación, o la desvalorización de sus efectos por parte de los profesores, opera a través del mecanismo de justificación que considera como algo 'natural' las actitudes discriminatorias entre los niños. Mientras los discursos niegan la existencia de dichos comportamientos y reafirman el pluralismo, crece la ceguera ante dichas prácticas y los conflictos que surgen son tratados como 'normales'.

Los docentes no han sido formados para atender singularidades, ni de comunidades y menos de personas. Su objeto, en el contexto de un mundo centrado en la productividad, son los insumos (contenidos), los procedimientos (estrategias-metodología) y los resultados (aprendizajes)" (UNESCO, 2005a).

La carencia de formación docente en aspectos de formación humana revela también la ausencia de responsabilidad política en torno a una pedagogía promotora de la convivencia democrática y pluralista. El tratamiento de la situación discriminatoria queda ligada al azar e iniciativa individual de cada docente, en función de su experiencia personal. Se da la tendencia a asumir la intervención docente como asunto individual y no institucional, o bien a trasladarlo fuera de la responsabilidad de la escuela.

Existe la percepción entre los docentes que la escuela se ha transformado en un espacio de mayor violencia y menor respeto (Catalán y Egaña, 2004:27). Los docentes aprecian esto en el trato entre alumnos, entre el apoderado y los alumnos y también desde los alumnos y apoderados hacia los docentes. Frente a situaciones conflictivas se perciben con menos control y poder para sancionar o reprimir, unida a una falta de herramientas para resolver adecuadamente. En este sentido, los profesores consideran que no sólo es posible educar en valores, sino que también es impostergable hacerlo. Entre los desafíos necesarios para una formación en valores ven como primordial su transmisión a través del ejemplo. Para ello plantean como necesario trabajar en equipos de profesores y generar espacios de participación con la familia, como también desarrollar una buena relación profesor-alumno.

Por lo general, y pese a la intención "transversalizante" que se observa en los discursos de algunos profesores, el lugar y el momento más recurrente para educar en valores son las clases de orientación y consejo de curso. Incluso, en algunas escuelas se han creado cursos especiales para el tratamiento de temas valóricos, y aunque esta no constituye una práctica extendida, otros profesores la evalúan como una buena posibilidad. Hay también una fuerte relación, en algunos profesores, entre educación en valores con modales y cortesía, o con moral y religión, referida a hábitos de urbanidad y principios de moralidad (Catalán y Egaña, 2004:41). El diálogo es visto como el principal articulador de la formación en valores, aunque muchas veces este diálogo tiene más bien que ver con aconsejar a los alumnos; es decir, mostrarles lo que hacen bien y lo que hacen mal. El afecto en el trato es visto como importante en la relación profesor-alumno, pero junto con ello se ve como necesario establecer normas de disciplina, como soporte fundamental para poder enseñar.

Se ha dicho que los maestros están formados ideológicamente en valores, pero no tienen una formación para reconocer dónde y cómo se aplican estos valores (UNESCO, 2005a). Asimismo, la formación que reciben los maestros es prescriptiva; es decir, pueden reconocer cuáles serían los comportamientos esperados, pero no saben cómo aterrizarlo a la convivencia. Cuando identifican el problema de la discriminación, tampoco saben cómo abordarlo, no existe claridad acerca de qué procedimientos y actividades serían los adecuados para trabajar el tema de la diversidad cultural y el combate a la discriminación o el racismo. Si bien los niños reconocen sus conductas, los docentes no los llevan a discutir o analizar estos comportamientos. La formación inicial docente tampoco ha hecho cambios sustantivos a este respecto, cuestión que es corroborada por las opiniones de los docentes más jóvenes, según lo indica el estudio sobre valores en educación de Catalán y Egaña.

Un reciente estudio sobre los Proyectos de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (FFID) (Benítez, 2003), muestra que "se ha iniciado un proceso de formación inicial docente

distinto al tradicional, tendiente a realizar cambios e innovaciones curriculares, para una revalorización de la profesión docente, un sostenido perfeccionamiento, una actualización de los cuadros académicos y un mejoramiento en la infraestructura de las instituciones formadoras de docentes". Es importante destacar que sólo en cuatro de las diecisiete universidades seleccionadas con sus proyectos FFID, se incorporaron temas transversales en su dimensión ética, las mismas cuatro que forman parte de la muestra de este estudio²⁰. Éstas han incorporado temas transversales y han iniciado cambios metodológicos; sin embargo, la incorporación de la transversalidad ha sido instalada en la formación pero "como una más de las tantas actividades que se implementaron para mejorar la formación docente; no hay una incorporación integrada como parte esencial del currículo entendida como sustento formativo por excelencia en una formación distinta y renovada de los futuros docentes, al menos dentro de las cuatro instituciones de la muestra". Iván Núñez se pregunta respecto al dilema de formación humana y formación de especialidad: ¿cómo tener mejores "enseñantes" y mejores formadores reunidos en una misma persona? Eficacia técnica y profesional y responsabilidad en la formación moral y cívica: los mismos profesionales jugándose con igual prioridad en los "sectores de aprendizaje" y en los "Objetivos Transversales" (Núñez, 2000).

De los datos cualitativos obtenidos a través de cuestionarios a los distintos estamentos, en las cuatro universidades se puede observar que el tema de la diversidad es planteado por todos, de manera coincidente, como algo propio de los Objetivos Transversales. Los temas más vistos son: diversidad, democracia, derechos del niño, derechos humanos, género, y medio ambiente.

Si bien el estamento docente maneja una conceptualización de la transversalidad, no lo ha transmitido con igual significación e importancia a sus alumnos. Respecto a la operacionalización de la transversalidad, se concluye que no hay una relación entre lo que señalan haber implementado al respecto los docentes y lo que han recepcionado los alumnos.

La tesis afirma que no ha habido una instalación efectiva y una evaluación que permita mirar el impacto de la incorporación de los principios de la transversalidad. "Si consideramos que los documentos ministeriales de reforma enfatizaron a través de los Objetivos Transversales que el sello distintivo de la reforma educacional era fortalecer la participación, la crítica, la democracia, la valoración del medio ambiente, el respeto a las diferencias, es decir que los cambios curriculares no sólo fueran en pro del conocimiento y las metodologías, sino también en una formación integral, nos permite concluir que se deben revisar los criterios de evaluación de la reforma en su conjunto" (Benítez, 2003).

Se muestra la ausencia de reflexión docente sobre la construcción de una convivencia respetuosa de las diferencias y las relaciones humanas al interior de la escuela. Los docentes manifiestan una escasa capacidad crítica y autocrítica para reflexionar, revisar y perfeccionar, de manera habitual, su práctica docente (UNESCO, 2005a). Respecto a los modos de trabajo docente, es de notar que lo hacen en forma muy aislada, lo cual no les permite reflexionar en forma conjunta y aprender de su propia experiencia. "No es costumbre analizar colectivamente los problemas que cada uno enfrenta; como tampoco es costumbre preparar proyectos con responsabilidades compartidas para apoyarse mutuamente en su gestión, y tampoco es usual compartir las experiencias exitosas de cada quien, y menos estudiar las condiciones que permitieron el éxito o el fracaso de tal o cual proyecto" (Hevia et al., 2002).

El estudio de Catalán y Egaña sobre "*Valores, sociedad y educación*" revela que en materia de educación en valores, tanto la familia como la escuela consideran que esta tarea es de responsabilidad fundamental de la familia, debiendo ser la escuela un complemento de ésta. Sin embargo, los docentes aluden a la "crisis valórica" que ven en algunas familias, ante lo cual la responsabilidad recae con todo su peso en la escuela. Según lo corrobora el estudio sobre "*Convivencia escolar*" (2005), para los docentes, la principal causa de conflictos en la escuela es la permisividad de las familias, aunque para los alumnos el problema es el comportamiento de los propios alumnos. Los profesores manifiestan una opinión crítica sobre el funcionamiento de la familia en relación con la educación de sus hijos: la mitad de ellos afirma que los padres no prestan suficiente atención a las actividades escolares de sus hijos, que existe poca comunicación entre padres e hijos y que la convivencia en las familias se ha deteriorado en los últimos años.

Consideran también que los principales valores que la escuela entrega son aquellos relativos a vivir en comunidad, principalmente el respeto, solidaridad, honradez, democracia, patriotismo, juego limpio, no violencia, integración de la diversidad, saber escuchar y la amistad. El respeto relacionado a la convivencia fue el valor más mencionado y refiere a las relaciones entre pares como aquellas con el resto de la comunidad escolar. En algunas escuelas se considera como relevante la necesidad de que los docentes compartan el proyecto educativo de la escuela y que en este contexto todos se preocupen de la formación en valores. Se sugiere la importancia de establecer un equilibrio entre la transmisión de contenidos y valores. Dificultaría esta tarea la carencia de espacios de conversación con los colegas y los alumnos, debido a la falta de tiempo y al exceso de niños por curso.

Programas de formación de profesores en EIB

En sus inicios, el PEIB formó parte del MECE-Básica Rural y participó de las iniciativas emprendidas por este programa. Es así como en la última década la educación intercultural se ha visto beneficiada por los eventos de perfeccionamiento rural, para apoyar a los docentes en su tarea pedagógica, bajo la visión de una atención dirigida a poblaciones escolares culturalmente heterogéneas. Hoy en día, casi la totalidad de los establecimientos rurales se han integrado a la Jornada Escolar Completa, han elaborado PEI con participación de docentes y familias, y han logrado el mejoramiento de los aprendizajes, según lo demuestran las comparaciones entre las mediciones Simce de 1992 y 1996 (alumnos de cuarto básico en ambos casos). Los datos demuestran un mejoramiento del 25,3% en lenguaje y del 26,5% en matemática; en tanto la reprobación disminuyó en un 5,4% y los retiros en un 6%.

En general, la formación inicial docente no considera conceptual ni metodológicamente la situación pedagógica de ruralidad, no han recibido orientaciones para enfrentar la diversidad cultural ni lingüística de los estudiantes, por lo cual desconocen estrategias pedagógicas y metodológicas de enseñanza de primeras y segundas lenguas en los casos que existen situaciones de bilingüismo (Le Bert y Villena, 2002, en FAO/UNESCO, 2004). Esto hace que los docentes rurales deban enfrentar esta realidad desde la práctica, desde su formación empírica.

Asimismo, los docentes, en su inmensa mayoría, no son expertos en cultura indígena, generalmente no hablan lenguas originarias y si lo hacen es de un modo precario. La implementación de programas de educación intercultural bilingüe implica la formación de maestros especialistas en enseñanza de la primera y segunda lengua. En la actualidad existe un limitado número de profesores que han tenido este tipo de formación y, por otro lado, son más escasos los maestros que dominan la lengua indígena.

Por su parte, los docentes indígenas no asumen su identidad con valoración de su historia personal y profesional. La formación inicial docente y el perfeccionamiento no han integrado de modo efectivo la multiculturalidad, el pluralismo lingüístico y cultural y la variedad de discursos y modalidades de comunicación, todos rasgos característicos de la sociedad contemporánea.

El perfeccionamiento docente especializado se ha realizado por el Programa de Educación Rural del Mineduc, y en lo referido a EIB, por el PEIB, que el 2003 ha perfeccionado a mil profesores rurales en EIB. Otra experiencia han sido las pasantías al exterior del Centro de Perfeccionamiento, Investigaciones y Experimentaciones Pedagógicas (CPEIP) del Mineduc. Éstas se han desarrollado tanto para docentes rurales como –hasta 1999– para aquellos que trabajan en escuelas con proyectos de EIB (Mineduc: Programas de Becas en el Exterior, 1999).

Hasta la fecha se han graduado cincuenta profesores interculturales bilingües y siete se han graduado en el Programa de Maestría en Bolivia (OCDE: 265). Su impacto ha sido diverso: aprendizajes significativos en docentes (Baeza, 2002, en FAO/UNESCO, 2004) que han modificado sus comprensiones y prácticas (Pimentel, 2002) o han construido propuestas a las autoridades (Fundación Instituto Indígena/Conadi, 1997).

Durante el 2003 se desarrolló un programa de capacitación con cien profesores en la provincia de Arauco y setenta en la del Bío Bío. El objetivo central era que las prácticas pedagógicas al

interior del aula fueran más efectivas y pertinentes en el aspecto intercultural. Puesto que la sabiduría mapuche se encuentra en los miembros de este pueblo, las capacitaciones contaron con la asesoría y orientación del kimche (sabio) y de autoridades tradicionales de la Región de los Lagos, la Araucanía y la Región del Bío Bío.

Asimismo, cabe destacar que para reforzar estas capacitaciones, en la Universidad de Concepción se elaboraron los primeros textos en materia intercultural para niveles básicos 1 y 2 en todos los subsectores o asignaturas.

A través de módulos teóricos y actividades en terreno se entregó a los profesores y asesores culturales herramientas en las siguientes áreas:

1. Aspectos generales de la EIB, sus fundamentos y la conceptualización de currículo y cultura.
2. Relaciones entre currículo, escuela y cultura.
3. Incorporación de la cultura indígena al currículo.
4. Propuesta didáctica de EIB: El conocimiento de sí mismo y el entorno a través de los subsectores de aprendizaje de NB1.
5. Propuesta didáctica de EIB: El tiempo y el espacio a través de los subsectores de aprendizaje de NB1.
6. Propuesta didáctica de EIB: Profundización del conocimiento del entorno a través de los subsectores de aprendizaje de NB1.
7. Propuesta didáctica de EIB: La vida y el medio ambiente a través de los subsectores de aprendizajes de NB1.
8. Evaluación.

En el marco del Proyecto Kelluwün, de la IX Región, comuna de Ercilla, emprendido por profesionales de la Universidad de la Frontera, se ha generado un interesante programa de perfeccionamiento a cuarenta profesores municipales, de escuelas rurales y urbanas. El curso teórico-práctico, de 200 horas de duración, ha buscado transformar las comprensiones, ideologías y prácticas docentes. Se colaboró también en la formación inicial de profesores a través de cursos electivos, proyectos de investigación y de tesis, apoyo a proyectos didácticos, prácticas profesionales y trabajo de voluntariado.

Estudios y especializaciones en EIB

Resultan importantes las experiencias de formación de profesores generales básicos con especialización en educación intercultural bilingüe, con estudiantes aymaras y mapuches. Éstas son impulsadas por las Universidades Arturo Prat de Iquique y Católica de Temuco, respectivamente, en convenio con el Programa de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación.

Carrera de Pedagogía General Básica, mención educación intercultural bilingüe.

Universidad Católica de Temuco (alumnos mapuches)

La carrera de Pedagogía en Educación General Básica, mención educación intercultural bilingüe se creó en forma paralela al proceso de formulación y aprobación de la Ley Indígena, sobre la base de treinta años de experiencia en la formación de profesores.

A partir de 1999 se trabaja en la construcción de un equipo de trabajo integrado por profesores mapuches y no mapuches, se coloca a los alumnos en relación inmediata y directa con el medio rural, se incorpora el conocimiento que proviene directamente de la comunidad y se cuenta con la presencia más activa de los *kimches*, o sabios mapuches. Se considera su participación como imprescindible, tanto por el contacto directo que tienen con los alumnos como por su aporte en la construcción de las pautas de contenido como de las metodologías utilizadas.

Hoy se observa la existencia de un equipo de trabajo al interior de la Facultad de Educación que lleva adelante la formación, integrado por ex alumnos de la propia carrera. En el seno de este equipo se discute la temática, los contenidos, las metodologías, etc., se desarrolla investigación en

terreno y se incorpora como actor real en dichos trabajos a la comunidad local, al **lof**. Así, entonces, se avanza en hallazgos relacionados con contenidos culturales, con prácticas interculturales, con metodologías, etc., que nutren de nuevo el programa de formación de estos profesores de EIB (Hernández, 2004).

Carrera de Pedagogía General Básica, mención educación intercultural bilingüe.

Universidad Arturo Prat de Iquique (alumnos aymaras)

Con más de veinte años en la formación de profesores, la Universidad Arturo Prat de Iquique, ubicada en la I Región, comienza a elaborar en 1993 un plan curricular para la formación de profesores básicos interculturales y bilingües. Para ello se establece una alianza entre la Secretaría Ministerial de Educación, la recién creada Conadi y la ONG italiana Terra Nuova.

El primer Programa Especial de Formación de Maestros en el Contexto Aymara se pone en marcha el año 1993, del que egresan veintitrés alumnos con el título de profesor básico intercultural bilingüe. Una segunda convocatoria se produce en 1996. En ambos casos, los alumnos ingresaban por vía de admisión especial, todos eran de ascendencia indígena (aymaras o atacameños) y estaban becados para estudiar.

Tras la evaluación en 1999 de la carrera, el programa entra en una fase de receso mientras el Mineduc encarga el estudio y elaboración de una propuesta para generar la carrera de Pedagogía en Educación General Básica Intercultural Bilingüe, incluida ahora en el Sistema Nacional de Carreras Universitarias y abierta entonces a la postulación de alumnos indígenas o no indígenas.

Entre las consideraciones acerca de estas dos carreras, Arturo Hernández reconoce ciertos logros y desafíos, algunos de los cuales están siendo abordados por las universidades:

Al inicio se evidenció la carencia de profesionales preparados para poder llevar a cabo con propiedad una carrera que contemplara la formación de profesores en educación intercultural y más aún el componente bilingüe. Las asignaturas de la “especialidad” estaban totalmente separadas de aquellas relacionadas con la cultura y la lengua indígena. Esta dicotomía también se replica en otras “oposiciones”: teoría/práctica, formación pedagógica/formación de especialidad, investigación/docencia. Un currículo construido de esta manera produce saberes muy parciales, pobres, no integrados, débiles. Por ello, entre los desafíos se ha buscado una integración mayor para que se establezca una comunicación de contenidos indígenas y no indígenas, contenidos disciplinarios y didáctica. De ahí que en la UCT se haya conformado un equipo de EIB constituido por profesores mapuches, ex alumnos de la propia carrera, profesores no mapuches y kimches.

En ambos programas, el componente intercultural ha ido adquiriendo una dimensión más plena y compleja en los niveles directivos de las universidades, asentándose la idea central de que la interculturalidad debe ser un elemento fundante y transversal al currículo.

El hecho de que las dos o tres primeras promociones de egresados de la UCT, y de modo similar en la UNAP, terminaron desarrollando tareas de asesores interculturales en proyectos de investigación, en ONG's, en organismos del Estado y en el propio sistema de educación como supervisores de escuelas rurales, revela una demanda o necesidad de diversas instituciones de un tipo de profesional con este perfil.

Por un lado, esta situación permite a estos profesionales tener mayor incidencia en cambios relevantes, dada su presencia en niveles de decisión mayor. Y por otro, revela que mientras el sistema no incluya beneficios o incentivos para trabajar en sectores rurales, una buena parte de los estudiantes de EIB terminarán trabajando en otras actividades ajenas al aula y en la urbe, lejos de las comunidades y de los niños.

El requisito de ingreso de manejo de la lengua nativa, ya sea aymara o mapuche, planteado en un comienzo por los dos programas de formación de profesores, se transformó más bien en un requisito de egreso, con una competencia cultural y lingüística entre media y avanzada. Esto dado el alto número de indígenas no hablantes. Los hechos han demostrado también que estudiantes no indígenas son muy buenos alumnos de estos programas, lo que deja como tarea el tema del manejo cultural en propiedad y el uso de la lengua.

Ha habido en la práctica un divorcio entre los cursos del paquete licenciatura en EIB y el resto de los cursos del currículo. Muchas veces, los profesores que concurren a ofrecer las asignaturas del paquete básico no están imbuidos de los fundamentos del currículo para este tipo particular de carrera. Asimismo, en estos cursos se habla desde la disciplina acerca de los indígenas, creyendo que con ello se cumple con realizar una formación intercultural.

Los estudiantes de ambos programas de formación, y particularmente los alumnos indígenas que proceden de las comunidades rurales, han tenido dificultades con algunos aspectos de los estudios universitarios, requieren del uso o del refuerzo de ciertas prácticas o técnicas de estudio que les permitan superar adecuadamente el salto que significa el paso de los estudios de enseñanza secundaria a la universitaria. Por ello se ha implementado el programa compensatorio de un año que se desarrolla en la Universidad Católica de Temuco, como modo de ayudar a garantizar la formación de los alumnos inscritos. Una práctica que comienza a dar buenos resultados.

Hernández afirma que el recorrido demuestra avances importantes en la formación más adecuada de profesores de EIB, particularmente en temas tales como contenidos educacionales, metodologías, como en la definición de estrategias que permitan abordar de mejor modo las relaciones interculturales que deben ocurrir en las regiones. Sin embargo, se trata de los primeros pasos. La formación de profesores en EIB viene a ser un tema complejo y difícil, pues gran parte de la ciudadanía aún no asume la diversidad cultural y étnica como un hecho real de la sociedad nacional y, por lo tanto, no le parece que se le deba dar “tanta importancia” en la educación.

Pese a los esfuerzos que se hacen por formar profesores especializados en EIB, en Chile todavía hay quienes ejercen como profesores en zonas rurales sin contar con el título profesional de profesor, regularizan su título y terminan trabajando en la ruralidad con población indígena y, además, en muchas ocasiones a cargo de escuelas uni o bidocentes. Ello impide la concreción de un programa de EIB en las escuelas, y se evidencia como un indicador del desinterés por lo indígena y la educación intercultural bilingüe.

Otros programas relacionados con la formación y especialización docente son:

- Magíster en EIB: financiado por la Conadi para ser llevado a cabo en tres zonas del país (centro sur y norte):
 - Universidad de Tarapacá, en Arica (septiembre de 2001).
 - Universidad Academia de Humanismo Cristiano, en Santiago (marzo de 2002).
 - Universidad Católica de Temuco, en Temuco (septiembre de 2001).
- Postítulo en Educación Intercultural Bilingüe, Universidad de los Lagos, Osorno, 2002.
Este programa atiende la gran demanda de perfeccionamiento y formación en esta área que existe en el territorio mapuche-huilliche.
- Programa de formación universitaria en educación intercultural bilingüe. Universidad de los Lagos, Osorno, 2003.
- Diploma de asistentes en Educación Intercultural Bilingüe. Universidad de los Lagos, Osorno, 2004.
Este es un programa de formación para los asesores culturales que trabajarán en las escuelas con los profesores de EIB.

Formación docente de EIB en la Región Metropolitana

Dos instancias de formación se ofrecen desde fines de los noventa: postgrado académico y postítulo profesional. Los postítulos consisten en seminarios y/o talleres sobre EIB en la ciudad y la participación en diplomados de EIB, impartidos por la Universidad Técnica Metropolitana (UTEM), a los que han asistido más de un centenar de docentes indígenas y supervisores (mestizos). Durante los años 2001 y 2002 se realizó un magíster en EIB en la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, que abarcó aproximadamente a diez profesionales del área educativa, en su mayoría profesores (Hernández y col., 2004).

Los “educadores comunitarios” capacitados en los diplomados de la UTEM han realizado el trabajo de EIB en aulas de la región consistente en talleres de cultura indígena, principalmente de cultura mapuche. Estos talleres trataron contenidos tradicionales de la cultura mapuche, como por ejemplo: música o instrumentos musicales indígenas, cosmovisión, bailes, comida y/o culinaria, lenguaje, artesanía, vestimenta, deporte (palin), etc. En el caso de los profesores capacitados en los diplomados, también han realizado talleres de culturas indígenas en sus establecimientos, los que se insertan como actividades extraprogramáticas o extracurriculares, aprovechando las posibilidades que otorga la implementación de la Jornada Escolar Completa (Hernández y col., 2004).

POLÍTICAS DE GESTIÓN Y DIVERSIDAD CULTURAL

Impacto en el acceso y retención escolar

Los resultados de las políticas implementadas en los años noventa para mejorar la equidad han sido evaluados de acuerdo a tres criterios: oportunidades para acceder y permanecer en la escuela, procesos socioeducacionales, y resultados de aprendizaje. En relación al primer criterio, el Mineduc ha dado cuenta de un balance positivo, ya que se ha reducido la diferencia entre el promedio del número de años de escolaridad en grupos socioeconómicos altos y bajos. En contraste, el balance es negativo para el segundo criterio, la segmentación social se ha profundizado, de manera que, en forma creciente, los estudiantes de sectores socioeconómicos similares asisten a las mismas escuelas. En relación al tercer criterio, el informe de la OCDE señala una evaluación positiva, debido a que el promedio de los resultados de aprendizaje obtenidos por el 15% más pobre de la matrícula ha mejorado más que el resto del sistema, y la distancia entre sus resultados en lenguaje y matemática se ha acercado a los promedios nacionales.

En la actualidad, tanto en el nivel primario como en el secundario, el sistema escolar chileno ha alcanzado el punto más alto de cobertura de su historia. Esto es significativo, además, por dos hechos complementarios: los aumentos de cobertura (que en la mayor parte de los casos son consecuencia de una disminución de la deserción escolar) benefician preferentemente a los sectores socioeconómicamente más pobres de la población, aumentando así la equidad social de la distribución de las oportunidades educativas. Durante la década de los noventa, la expansión ha beneficiado secuencialmente a los jóvenes pertenecientes a los quintiles de ingreso IV, III, II y I, respectivamente. Con todo, la distancia entre el quintil más rico y el más pobre disminuyó desde 22% en 1987 a 16% en el 2000.

Cobertura por quintil de ingreso (%)

	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Total
Educación preescolar	25,5	29,6	32,7	37,6	50,2	32,4
Educación básica	97,7	98,6	98,9	99,3	99,7	98,6
Educación media	82,3	88,0	92,4	96,1	98,5	90,0
Educación superior	9,4	16,2	28,9	43,5	65,6	31,5

Fuente: Encuesta Casen 2000.

En segundo lugar, el mejoramiento de los indicadores de proceso –retención y aprobación– hace que la proporción de niños y jóvenes que concluyen sus ciclos escolares se eleve progresivamente, aumento que –de mantenerse estas tendencias– será aún mayor en la presente década. Así, por ejemplo, los niños y jóvenes que repiten curso disminuyeron a la mitad durante la última década.

En cuanto al acceso a la educación, el desafío más importante para la reforma se sitúa en los niveles extremos del sistema: enseñanza preescolar y educación universitaria, principalmente en

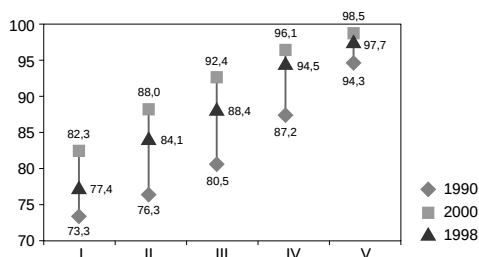
incremento de la cobertura del sector de menores recursos. El balance 2003 del Mineduc es de 63 mil nuevos niños participando en la educación preescolar y otros programas de apoyo. Una modificación en la Constitución realizada el 2001 reconoció esta área educativa como el primer nivel educacional y se está implementando gradualmente un nuevo currículo que considera diferentes aspectos, tales como formación docente y materiales didácticos, junto con estrategias de comunicación para estimular a los padres a enviar a sus hijos a los centros disponibles.

En cuanto a la educación superior, ha habido un importante aumento en el acceso a ella así como en el número de becas y préstamos para cubrir los costos de su elevada matrícula. Las universidades públicas tienen costos muy parecidos a las universidades privadas. Esto ha llevado a que los índices de aumento de la matrícula universitaria se concentran mayoritariamente en el quintil superior, a pesar de que las becas hayan aumentado (de 0 a 60.196 entre 1998 y el 2002) y los beneficiarios de los créditos hayan crecido (de 73.554 en 1989 a 113.263 en 2002). En general, el ingreso a la educación superior es producto no sólo de los resultados en la prueba de admisión, sino fundamentalmente de la capacidad que tienen los estudiantes para pagar sus estudios. El mejor predictor de rendimiento en las pruebas de admisión y de éxito en los estudios, es el grupo socioeconómico de origen de los estudiantes. A pesar de ello, los diseñadores de políticas educativas estiman que por el momento no es factible aplicar en Chile políticas de cuotas (por ejemplo, a quienes provienen de familias indígenas) que aseguren el ingreso a la universidad a los sectores sociales que han estado tradicionalmente excluidos de ella. Se da el caso que un número creciente de mapuche egresados de educación media que han obtenido los puntajes necesarios para acceder a las universidades, no lo han podido hacer por su incapacidad para costearla. La evaluación de la OCDE afirma que el número de becas disponibles para ayudar a estos estudiantes todavía es extremadamente limitado y no está creciendo en la proporción debida (OCDE, 2004).

Los avances en la equidad de acceso y permanencia en la escuela son más visibles en la enseñanza media, que comprende jóvenes de aproximadamente 14 a 17 años de edad. En primer lugar, la cobertura de este grupo en 1990 fue del 77%, mientras que en el 2002 fue del 87% (OCDE, 2004). Este incremento en la cobertura benefició principalmente a los dos quintiles más pobres de la población escolar. La diferencia de matrícula en la enseñanza media entre los quintiles más pobres y ricos se redujo del 20% en 1990 al 16% en 2000 (García-Huidobro y Bellei, 2003). Sin embargo, pese a estos avances, entre el 15% y el 20% de jóvenes del primer y segundo quintil no completaron la enseñanza media. En un esfuerzo por combatir esta situación, el gobierno extendió la enseñanza escolar obligatoria a doce años, a través de una reforma a la Constitución aprobada por el Congreso Nacional en mayo de 2003.

Según la investigación de Luis Navarro, parece claro que el nivel de ingresos del hogar condiciona y determina el acceso a la educación. Ello ocurre no sólo porque los bajos ingresos representan menores posibilidades de elegir dónde educarse y, consecuentemente, se accede a la educación pública municipal, sino fundamentalmente porque los bajos ingresos se asocian a un escaso capital cultural y a un clima educativo de baja calidad en el hogar (Navarro, 2002).

Cobertura de enseñanza media por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 1990, 1998 y 2000. (En porcentaje)



Fuente: Mideplan, Encuesta Casen, 1990, 1998 y 2000.

El tema de la cobertura en la educación rural ha sido analizado por el Ministerio de Educación entre los años 1992 y 1996, cuando la estrategia del entonces llamado Programa MECE-Rural era la de extensión progresiva, alcanzando el año 1996 la cobertura total de escuelas multigrado y estabilizándose en términos de escuelas, alumnos y microcentros hasta el año 1999; a partir del año 2000 hubo un nuevo salto al definirse que el ahora llamado Programa Educación Básica Rural integrara escuelas rurales completas.

Cobertura Programa Educación Básica Rural (por años)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000-2002
Escuelas	623	1.322	2.033	2.965	3.293	3.293	3.299	3.302	3.626
Microcentros	104	206	323	474	510	510	510	517	656
Profesores	944	2.032	3.065	4.581	5.058	5.058	5.058	5.068	8.096
Alumnos	20.993	41.431	62.958	87.085	96.346	96.346	96.346	96.446	129.742

Fuente: Mineduc, 2003.

Inequidad en la distribución de los resultados

La preocupación por los resultados escolares de los niños y jóvenes chilenos se ha hecho patente en los últimos años. A las tradicionales formas de medir el desempeño de los sistemas escolares (Simce, PSU e índices de eficiencia interna) se han agregado mediciones internacionales, como el TIMMS y PISA de la OCDE, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la UNESCO, y el IALS, también de la OCDE. Todos, recursos para medir la calidad en un sistema escolar.

En el año 2000, la tasa de aprobación del nivel básico alcanzó un 95,8% y, en el nivel medio, un 89,4%. La tendencia de estos valores indica menor nivel de aprobación en el sector municipal y particular subvencionado y valores superiores en el sector pagado, sin mostrar diferencias relevantes entre hombres y mujeres.

Durante la década de los noventa ha habido un mejoramiento leve pero consistente en los resultados de aprendizaje a nivel nacional, tanto en la enseñanza básica como en la secundaria (Bellei, Muñoz, Pérez y Raczyński, 2003). Este avance ha sido más significativo para alumnos de escuelas subvencionadas pertenecientes a los grupos con recursos económicos y culturales más limitados, como muestran los resultados por establecimientos en el Programa P-900 y el Programa de Educación Rural.

El sistema de medición chileno (Simce) ha sido adecuado recientemente, para alinearlo con el nuevo marco curricular. Desde 1999 se ha aplicado un nuevo instrumento para los cuartos y octavos básicos, y desde el 2002 se hizo lo mismo con el segundo grado de la educación media. La evidencia aportada a partir de la comparación de los resultados Simce refleja que la distribución social de los aprendizajes exhibe una estructura altamente estratificada e inequitativa, similar a la de 1990.

Los promedios nacionales del Simce muestran una clara correspondencia entre el hogar de los estudiantes y su logro de aprendizaje medido en cuarto año de la enseñanza básica. Y esto vale exactamente igual para lenguaje y matemática. A menor ingreso del grupo familiar y menores niveles educacionales de los padres, los alumnos rinden peor en la prueba. En promedio, un alumno proveniente de una familia cuyos padres tienen entre 15 y 16 años de estudios y un ingreso de 1,3 millones de pesos obtiene alrededor de 80 puntos más que un alumno proveniente de una familia cuyos padres tienen siete años de estudios y un ingreso de 100 mil pesos (Brunner, 2002).

El análisis de los resultados del Simce realizado por José Joaquín Brunner establece que el sistema escolar chileno es altamente segmentado. No hay alumnos de hogares con un alto capital

cultural que asistan a escuelas municipales. Así como tampoco hay alumnos del grupo de bajo o, incluso, de capital cultural medio que asistan a escuelas particulares pagadas. De modo que sólo las escuelas privadas subvencionadas cubren todo el espectro social chileno. Esto constituye una expresión patente de las desigualdades que afectan a la sociedad y de cómo ellas se canalizan y reproducen a través del sistema escolar. A su vez, un estudio realizado por la Universidad de Chile y el Ministerio de Educación en el 2002 (Le Bert y Villena, 2002) consideró el rendimiento, factores acumulativos de la familia, las características de las escuelas en base a las variables del Simce, porcentaje de población indígena y promedio de años de escolaridad, entre otros. Según esos indicadores, un estudiante indígena, rural, pobre, con problemas de alimentación, obtendrá resultados significativamente menores en su rendimiento escolar que el promedio nacional.

Los estudios muestran el impacto que los docentes efectivos tienen en los logros educativos de sus alumnos, especialmente para los de nivel socioeconómico bajo. El problema es que las escuelas con alumnos de estos sectores enfrentan enormes dificultades en atraer y retener a profesores de calidad, debido a los bajos salarios y las condiciones laborales desfavorables.

Una encuesta entre docentes del Gran Santiago, realizada por Alejandra Mizala y Pilar Romaguera (2001), de la Universidad de Chile, muestra que los establecimientos particulares pagados tienen un mayor porcentaje de profesores con estudios universitarios (86,6%) que las escuelas municipales (63,9%). Es más, datos del Colegio de Profesores arrojan que algunas escuelas públicas contratan profesores que sólo cuentan con títulos de educación media.

Según los datos del Mineduc obtenidos en las evaluaciones de desempeño docente, al comparar los niveles de desempeño según el tipo de procedencia de los establecimientos educacionales (rurales o urbanos), los resultados revelan que, en general, los docentes provenientes de establecimientos urbanos tienen proporcionalmente mejores rendimientos que los que llegan de sectores rurales: 69% versus 59% en las categorías de competente y destacado, respectivamente. Este patrón de resultados se explica parcialmente por la diferente proporción de hombres y mujeres en sectores urbanos y rurales (la proporción de hombres sube de 8% en el medio urbano a 27% en el medio rural). Al controlar por género, se constata que las diferencias de desempeño entre el medio urbano y rural sólo se producen entre las mujeres: las docentes de sectores urbanos tienen proporcionalmente mejores resultados en comparaciones a sus pares del sector rural. En los hombres no se observan diferencias de este tipo (FAO/UNESCO, 2004).

El análisis indica que los mayores problemas de la educación de la población rural residen en la calidad de la educación y en la desigualdad de oportunidades educativas según territorios de vida: regiones o localización en zonas urbanas o rurales. A pesar de ello, todos los indicadores cuantitativos promedio muestran que se acortan las distancias urbanas-rurales como tendencia del sistema (FAO/UNESCO, 2004).

En efecto, las escuelas adscritas al Programa de Educación Básica Rural, al igual que las pertenecientes al Programa P-900, han logrado mejorar sus resultados. Sin embargo, sus progresos no son suficientes para reducir la brecha en términos significativos (Navarro, 2002): “Los progresos alcanzados no bastan para afirmar que los niños que asisten a escuelas rurales tienen iguales oportunidades de aprender que aquellos que asisten a escuelas urbanas”. Además, la continuidad de estudios de alumnos egresados de escuelas básicas rurales incompletas no está asegurada.

Los resultados disponibles para el total de escuelas rurales multigrado ingresados al Programa MECE-Básica Rural entre 1992 y 1995 a las que se aplicaron pruebas Simce, dan cuenta de un aumento en todas las pruebas en los puntajes promedios obtenidos en 1996 con respecto a 1994 y en este año con respecto a 1992. Los promedios de logro para las pruebas de Simce aplicadas en 1992 en las áreas de Matemática, Lectoescritura y Ciencias Sociales son del orden del 51%, en Ciencias Naturales el nivel de logro es del 45%. En cambio, en las pruebas Simce de 1996, en todas las áreas los promedios de logro se ubican alrededor del 60%.

Al comparar los resultados de escuelas urbanas, rurales en general y rurales en el Programa MECE, se observa que, en general, los incrementos en los resultados son mayores en estas últimas.

Comparación puntajes promedios pruebas Simce 1992, 1994 y 1996 en escuelas urbanas, rurales y del Programa MECE-Básica Rural

	Castellano		Matemática		Ciencias Sociales		Ciencias Naturales		
	N° escuelas		N° escuelas		N° escuelas		N° escuelas		
1992									
Urbano	4.342	69	4.342	68	458	64	458	60	
Rural*	518	52	519	52	31	53	31	47	
MECE Rural**	281	52	281	52	17	50	17	45	
1994									
Urbano	4.228	71	4.229	70	707	61	707	67	
Rural*	356	57	356	56	55	53	55	59	
MECE Rural**	117	52	117	55	7	52	7	57	
1996									
Urbano	4.742	73	4.756	72	844	67	844	68	
Rural*	832	61	836	61	48	58	48	57	
MECE Rural**	789	59	789	60	6	59	6	60	
Diferencia 1996-1992									
Urbano	+4		+4		+3		+ 8		= +19
Rural*	+9		+8		+5		+10		= +32
MECE Rural**	+7		+8		+9		+15		= +39

Fuente: Mineduc.

* Las escuelas rurales incluyen a escuelas del Programa MECE-Básica Rural.

** Las escuelas MECE-Rural incluyen a escuelas ingresadas al programa entre 1992 y 1995.

En efecto, para las escuelas del programa los aumentos en los promedios de logro entre las pruebas Simce 1992 y 1996 son mayores que los observados en las escuelas urbanas en todas las áreas, especialmente en Ciencias Naturales y Ciencias Sociales, si bien es menor la cantidad de escuelas a las que se aplicaron estas pruebas. Sin embargo, las comparaciones entre los promedios de logro de las escuelas ingresadas al Programa MECE-Básica Rural entre 1992 y 1995, con las escuelas rurales en su conjunto, deben hacerse con precaución, puesto que los resultados de las escuelas incorporadas al programa están incluidos en el conjunto de las escuelas rurales. Además, en el conjunto de escuelas rurales se considera una cantidad, que no es posible precisar con los datos disponibles de los resultados Simce, de escuelas polidocentes que estuvieron expuestas a acciones del programa y de escuelas rurales multigrado que ingresaron al MECE-Rural en 1996.

Entre los logros destacados en la gestión de los Programas de Educación Rural se puede mencionar:

1. Las escuelas rurales multigrado, tradicionalmente excluidas e invisibles para el sistema educativo, el Estado, los municipios y los centros de formación de profesores, pasaron a ser reconocidas y destacadas como prioridad en el Mineduc.
2. Formulación de una propuesta pedagógica para poblaciones escolares culturalmente heterogéneas.
3. Los maestros ensayan con metodologías activas, recurren a la diversificación de espacios educativos, organizan a los alumnos con criterios diferentes a los cursos tradicionales (niveles y cursos combinados).
4. Incorporación de casi el 100% a la Jornada Escolar Completa y elaboración de PEI's con participación de docentes y familias.

5. Una comparación entre las mediciones Simce de 1992 y 1996 (alumnos de cuarto básico en ambos casos) demostró un mejoramiento del 25,3% en lenguaje y del 26,5% en matemática; la reprobación disminuyó en un 5,4% y los retiros en un 6% (PREAL, 2003).

Resultados educativos de estudiantes indígenas

El estudio realizado por el Guillermo Williamson aclara que analizar lo hecho hasta ahora por la EIB resulta muy difícil, debido a que hay poca sistematización y evaluación de lo realizado. Después del seguimiento llevado a cabo en varias escuelas del país, el autor concluyó que la calidad de la educación es especialmente preocupante en las regiones con alta población indígena. Aunque hoy los jóvenes poseen mayor educación que sus padres y abuelos, ésta sigue siendo deficiente y la disparidad que existe entre indígenas y no indígenas es abismante. Esto quedó reflejado en el rendimiento escolar evaluado en el Simce aplicado el año 2002 a los cuartos básicos, donde los resultados en estas zonas son notablemente inferiores al promedio regional o nacional²¹. La región de Chile con más bajos resultados es la de la Araucanía (IX Región), donde se concentra el más alto porcentaje de población indígena del país (29,6%). En un desglose por comunas es posible constatar que justamente las comunas con mayor población indígena presentan puntajes más bajos.

En la actualidad no se poseen datos específicos en que se compare el logro educativo de escuelas pertenecientes al PEIB con escuelas que poseen características similares y que no forman parte del programa. Sin embargo, se cuenta con datos específicos que pueden ilustrar la situación educativa de la población indígena en relación al resto del país. En la IX Región, la Araucanía, con los mayores indicadores de pobreza (34,9%, año 2000) y los mayores porcentajes de población indígena (23,5%, año 2000), se presentan también los más bajos indicadores educativos del país. El nivel de escolaridad de la población económicamente activa es de 7,5 años (2001). Según el Índice de la Infancia proporcionado por el UNICEF y el Mideplan, en las comunas de la IX Región se encuentran los peores indicadores del país en educación, ingresos, habitabilidad y salud, todas éstas con alta población rural y mapuche²².

Según los datos del último Censo de Población (2002), el 33,7% de todos los mapuche del país viven en la Araucanía, lo que corresponde a un 23,7% de la población regional. El nivel de deserción entre los indígenas, particularmente entre los mapuches, es alta entre la educación básica y media: 30,4%. Coincidentemente, el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (IDH, 2000) remarca esta disparidad en los indicadores: IDH promedio para los mapuches es de 0,642 y 0,736 para los no mapuches; en educación, la relación es mapuches: 0,722 y los no mapuches: 0,806. Al hacer una comparación interregiones del IDH se muestra que las regiones más pobres, con mayor ruralidad, con mayor proporción de población mapuche, donde hay más hablantes vernáculos, la diferencia es mayor. Al comparar el IDH en educación de la Región del Bío Bío respecto a la Araucanía, se verifica en el primer caso un IDH de 0,019 y en el segundo un 0,130 (PNUD/UFRO/Mideplan, 2003)²³.

Rayén Carimán, coordinadora del Programa Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación, sostuvo que no se trata de un problema de capacidad de los niños, sino que metodológico: “No se trata de que a los niños mapuches se les enseñe sólo de su cultura, sino que enseñarles desde su punto de vista las mismas cosas que todos aprenden”. Asimismo, los docentes bilingües han señalado que los niños responden favorablemente a las actividades que los vinculan con su comunidad, sus espacios existenciales y su cultura (Cañulef y otros, s/f). Mientras más interactivas y participativas son las didácticas, mayor es el grado de comprensión y acercamiento de los estudiantes indígenas. Los mismos profesores reconocen como la principal razón que afectaría los aprendizajes de los niños la forma de enseñanza (Mineduc, PEIB- Orígenes, 2003:34). A este respecto es importante decir que las mediciones nacionales tampoco contemplan el factor cultural en la elaboración de las pruebas, de modo que sea posible despejar la variable lingüística y otorgar valor al dominio del conocimiento y lógicas culturales alternativas.

Financiamiento y equidad

Los recursos públicos destinados al sistema escolar se canalizaron, en los años noventa, por dos vías: la subvención escolar y los programas e inversiones directas en la escuela. Prácticamente, la totalidad de la subvención escolar no discrimina a favor de los más vulnerables, pues constituye un valor igualitario por alumno. Las excepciones corresponden a una fracción menor de la matrícula rural y los alumnos con algún tipo de discapacidad. Ninguna de ellas contempla la pobreza familiar (OCDE, 2004).

El análisis realizado por Pablo González en el 2002, respecto la estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno, refleja las insuficiencias en el gasto público. Se estima que en el año 2000, un 16,6% del gasto público total en el sistema escolar incorporaba algún criterio de focalización en grupos prioritarios, que incluían la educación preescolar, la asistencialidad no pedagógica, como la alimentación, y la educación especial a discapacitados.

Por el contrario, el 83,4% de los recursos públicos no contienen la discriminación positiva como un criterio de asignación en la subvención escolar. Incluso el desarrollo en el tiempo de esta distribución ha ido en sentido contrario a la equidad: mientras los recursos para los programas focalizados hacia grupos vulnerables crecieron a una tasa promedio anual del 20% en la primera mitad de los noventa, la segunda mitad de la década muestra un aumento en sus recursos de sólo el 1%. En cambio, la subvención escolar crece de un modo más o menos estable a lo largo de toda la década a una tasa anual del 11%.

Los recursos asignados por las políticas focalizadas no han sido suficientes para compensar las diferencias de recursos canalizados a los establecimientos por las familias y las subvenciones estatales. Esto ha llevado al gobierno a introducir nuevos mecanismos, como la *subvención pro-retención diferenciada*, que busca contribuir al impacto de los programas focalizados para reparar la desigualdad de oportunidades de aprendizaje en las escuelas y la segmentación social de sus matrículas. Este es un subsidio adicional centralizado que se agrega a los alumnos regulares y al conjunto de apoyos estatales que involucran esfuerzo financiero y técnico para las escuelas gratuitas o de bajo costo a las que asiste la gran mayoría de la población. Esta medida relaciona dos políticas prioritarias. En primer lugar, reforzar la retención exitosa de los estudiantes, y en segundo término, reforzar la asistencialidad prioritaria proporcionada a quienes viven en extrema pobreza.

Programas de compensación: equidad social y cultural

Una investigación reciente evalúa la Jornada Escolar Completa como una medida altamente favorable, especialmente en términos de aprovechamiento escolar. Los resultados de los agentes entrevistados atribuyen un impacto positivo directo de la JEC en su establecimiento, que se expresa en más calidad del trabajo en equipo, mayor aprendizaje de los alumnos, mejor aprovechamiento de la infraestructura, innovaciones en prácticas pedagógicas, perfeccionamiento docente y una mayor valoración del establecimiento escolar por parte de padres y apoderados. Por otra parte, indican que con la JEC no habrían mejorado la disciplina escolar, el uso recíproco de espacios entre el establecimiento y la comunidad, la incorporación de los padres a la escuela, la asistencia de los alumnos (Raczynski, 2001). Esto último revela que, en relación a la atención a la diversidad, la JEC no ha significado una respuesta pertinente, pues la jornada suele ampliarse sin considerar las necesidades, intereses y requerimientos de estudiantes, familias y comunidad.

Desde la perspectiva de la equidad, esta normativa acusa efectos importantes reconocidos por sus actores. Por un lado, los estudiantes permanecen menos tiempo solos en la casa o en la calle y ven menos televisión. Al mismo tiempo, padres y apoderados indican que como resultado de la mayor permanencia de sus hijos en la escuela, ellos disponen de más tiempo para realizar otras actividades. En relación con eventuales efectos que la JEC ha tenido en la economía familiar, entre 27 y 43% de los padres reconocen resultados positivos que se expresan en ahorro de costos de almuerzo, posibilidad de trabajar ahora que el niño está en JEC y economías por el no pago a terceros para el cuidado de los niños (Raczynski, 2001:4). Es necesario considerar el efecto que la

JEC ha tenido en poblaciones indígenas, donde el niño o la niña también asumen tareas de apoyo a la subsistencia familiar y dentro de las actividades comunitarias.

Respecto a los programas de escolaridad de enseñanza media, el Programa de Escuelas Montegrando también se observan algunos resultados destacados en términos de relación de los aprendizajes con el entorno. Un ejemplo lo da el Colegio Parroquial Padre Negro, primero de los 51 establecimientos nacionales que completó exitosamente su proyecto. Éste implementó una “granja marina”, con la concesión de una franja de mar, donde los estudiantes desarrollan los cultivos y experimentan en acuicultura, la principal carrera técnica del liceo. El Proyecto la Granja Marina como Sala de Clases implicó el rediseño del currículo en el marco de la reforma, así como cambios en las prácticas pedagógicas y en el uso de los recursos. La iniciativa consistió en habilitar un escenario de aprendizaje en el borde costero, donde los alumnos aprendieran y practicaran en terreno los conocimientos sobre cultivos marinos de ostiones, ostras y algas. La estrategia es interdisciplinaria y se complementa con las otras dos especialidades del liceo: edificación y mantención industrial, pues allí los estudiantes realizan construcciones marinas, ampliaciones, y mecánica de motores y reparaciones eléctricas.

El Programa Liceo para Todos comenzó en mayo del 2000 con la incorporación de 306 liceos de las Regiones V, VII, VIII, IX, X y Metropolitana, con una cobertura de 175.160 estudiantes. El año 2001 se incorporaron 118 liceos de las Regiones I, II, III, IV, VI, XI y XII, así como unos pocos liceos de las Regiones V, VII, VII y X. De este modo, en el año 2002 se totalizó la cobertura definitiva del programa con 415 liceos que corresponden a 238.717 estudiantes. En estos liceos se han invertido más de 1.500 millones de pesos, los que han sido transferidos a los propios establecimientos para la implementación de su plan de acción.

Una característica muy relevante para una parte significativa de liceos del programa es la atención a alumnos de origen rural. Esto tiene múltiples efectos que deben ser considerados en la gestión de los liceos; uno de los más importantes lo constituye el hecho de que muchos de estos liceos tienen un internado. El programa ha desarrollado, desde sus inicios, un trabajo especializado de apoyo a los internados, lo que ha significado un aumento permanente de internados adherentes al programa, pasando de 58 el año 2000 a 165 en el 2002.

Como una forma de proveer orientación y ayuda a los liceos en un área particularmente sensible, como es la situación académica de entrada de los alumnos al primero medio, se ha puesto en marcha una línea de trabajo en nivelación restitutiva de habilidades básicas en lenguaje y matemáticas. Durante este año, casi el 60% de los liceos que forman parte del programa desplegarán experiencias de trabajo con algunos primeros medios en esta perspectiva.

Como parte de la misma preocupación por la calidad de las prácticas pedagógicas, del oficio de enseñar y de los aprendizajes de los alumnos, desde el año 2001 se han venido instalando entre algunos liceos del programa –los que así lo han querido– otras innovaciones pedagógicas, como son: aprendizaje, servicio y tutorías pedagógicas. La instalación de éstas ha significado a los establecimientos tanto capacitación como materiales, participación en encuentros y, en algunos casos, recursos especiales.

Los programas focalizados, además de sus propios aportes especiales, ayudan en forma diferenciada a las escuelas pobres para que usen los aportes educacionales generalizados. La ventaja de estos programas es que no funcionan en forma aislada, sino que aseguran el uso integrado y contextualizado de los recursos, atrayendo aportes adicionales y mejorados a las escuelas, adaptándolos a sus necesidades (OCDE: 260). Estos programas han demostrado reducir la brecha entre los grupos de más bajos y más altos ingresos, y entre las escuelas de bajo rendimiento y el promedio nacional. Las evaluaciones no dan cuenta, sin embargo, de la medida en que los aprendizajes y los sistemas de enseñanza de estos programas atienden las diferencias culturales y acogen prácticas interculturales en sus estrategias y procedimientos de intervención.

No obstante, el equipo de la OCDE notó con preocupación una tendencia a disminuir la importancia de acciones positivas o programas focalizados a favor de programas más universales de educación básica, como son los de lectura y matemáticas para todas las escuelas. Y

recomendó renovar programas tales como el P-900 y de Educación Rural, revisar las estrategias y fortalecer su apoyo.

Los puntos débiles en la política educacional chilena con respecto a la equidad tienen que ver, en primer lugar, con las diferencias importantes en la manera como éstas llegan a las escuelas. En las zonas rurales, el porcentaje de estudiantes que desertan antes de la educación media es más de tres veces que el de las áreas urbanas (24% vs. 7%). Otra diferencia digna de mención, aunque represente un porcentaje muy reducido de los estudiantes chilenos, es que las escuelas pequeñas y aisladas de zonas rurales no son evaluadas por el Simce, quedando fuera de la acción focalizada. Una diferencia que es anotada como positiva por el equipo de la OCDE es la referida a la supervisión escolar en áreas rurales, la cual se ofrece a los microcentros rurales donde se congregan profesores de escuelas cercanas para discutir y aprender, con el acompañamiento de supervisores que apoyan el trabajo docente.

Respecto al provisionamiento y uso diferencial de insumos educacionales según las características socioeconómicas y culturales en regiones rurales o dispersas, aunque no se cuenta con suficiente información, se cree que esto también puede estar afectando la equidad.

Aparte de las diferencias en cobertura mencionadas anteriormente, en educación preescolar y universitaria, un rasgo negativo observado es el gran tamaño de los cursos en escuelas de áreas urbanas densamente pobladas y áreas urbanas marginales, que tienen como promedio cerca de cuarenta estudiantes por sala de clases.

El informe de la OCDE concluye que los gobiernos democráticos han logrado avanzar hacia una mayor igualdad de rendimiento de los estudiantes a través de los programas de compensación. Sin embargo, la educación chilena parece encaminarse cada día más hacia una mayor segmentación. El informe señala que se está probablemente llegando a un techo impuesto por ciertas “*limitaciones estructurales*”, de manera que los efectos en la equidad, visibles en las primeras etapas de la reforma, están disminuyendo. Los indicadores de que estas limitaciones estructurales están funcionando son las siguientes:

- a) Los resultados sostenidos en las pruebas estandarizadas de aprendizaje, que dan cuenta de una diferencia considerable entre las escuelas privadas y públicas.
- b) Reglas del juego diferentes para escuelas municipales y privadas. Estas últimas pueden seleccionar y expulsar, lo cual determina resultados favorables a las escuelas privadas subvencionadas.
- c) La introducción del financiamiento compartido a partir de 1993, que le permite a las escuelas particulares subvencionadas cobrar una colegiatura adicional a la subvención recibida.

La libre elección en este punto se está convirtiendo en una causa de desigualdad, y comienza a impactar los valores democráticos subyacentes. Al respecto, el equipo de la OCDE recomienda revisar más detenidamente las estructuras subyacentes de las políticas educativas que contribuyen a la creciente segmentación de la sociedad chilena.

Financiamiento del Programa de EIB

Mientras el PEIB fue un subprograma de educación básica rural recibió un pequeño aporte del Estado, pero con su constitución en unidad independiente, dentro de la Dirección de Educación General Básica, el PEIB del Mineduc pasa a recibir un aporte mayor proveniente de los fondos asignados a educación dentro del Programa Orígenes. Entre 1999 y 2003 se han destinado 2.500 millones de pesos para la aplicación de la política de educación intercultural bilingüe, incrementándose el gasto en EIB en cerca de un 400% (Política de Nuevo Trato, 2004:18).

Esos dineros son, sin embargo, asignados a las tareas que desarrolla el PEIB en relación a las 162 escuelas focalizadas. El programa pasa a funcionar con un equipo compuesto por doce personas, en lugar de las cuatro iniciales, lo cual implica un beneficio a la gestión del programa en su globalidad.

Entre los años 2001 y 2004, el aporte final se compone de 6.450.900 dólares, aportados por el BID, y 1.742.305 dólares, aportados por el Estado de Chile. Ello se traduce en:

Matriz de costos (2001-2004)

Programa PEIB-Orígenes

Ítem general	Aporte en dólares
Recursos humanos y equipamiento para PEIB	1.277.007
Conadi	351.871
Socialización y difusión de EIB y programa	174.680
Desarrollo y seguimiento del PEIB	310.000
Desarrollo profesional docente	803.320
Recursos de aprendizaje	3.556.255
Investigaciones aplicadas, de acción y de base	304.600
Sistema de evaluación (ex ante y ex post)	154.000
Desarrollo de iniciativas pedagógicas y de gestión participativa en escuelas	419.000
Televisión educativa	829.150
Educación de adultos en el marco de EIB	275.000
TOTAL PEIB	8.193.205

De los datos proporcionados se obtiene que la mayor inversión se ha destinado a recursos de aprendizaje, lo que se desglosa en inversiones para edición de textos en NB1 y NB2, la publicación de un libro de cuentos ganadores de un concurso, la elaboración de tres softwares para aprendizaje de la lengua (2 mapudungun y 1 aymara), un set de equipamiento audiovisual y la implementación de elementos deportivos, musicales y herramientas (4 sets por escuela). Una segunda e importante inversión se ha destinado a recursos humanos, lo que se compone de inversiones en dineros para el Mineduc, Programa EIB, estudio de diagnóstico de la situación curricular, materiales de apoyo a la capacitación de técnicos y supervisores, jornadas de capacitación de los mismos en desarrollo curricular, seguimiento y equipamiento para la realización de sus tareas. En desarrollo profesional docente, también se ha realizado una importante inversión, que se ha distribuido en estudios sobre calidad de los programas de EIB y sus egresados, programa de formación de profesores especialistas en EIB (postgrado), elaboración de una estrategia y materiales de capacitación (aprox. 500 profesores), dos jornadas de capacitación anual para profesores de NB1 y NB2, capacitación "in situ" (10 días por año) para 20 microcentros, y pasantías internas y externas (10 y 20, respectivamente).

¿Cuál es la estrategia detrás de esta inversión? ¿Qué ocurrirá cuando se acabe el financiamiento del BID? ¿En qué medida estas inversiones apuntan a dejar una capacidad instalada de modo que una vez disminuidos los fondos se continúe desarrollando una política de educación intercultural? Aparentemente, hay una fuerte inversión en la formación de recursos humanos, no sólo de docentes y directivos, sino también de quienes deben supervisar desde el ministerio la labor de estas escuelas. Sin embargo, se observa ausencia de capacitación de equipos municipales, quienes en la práctica deben liderar las escuelas de sus comunas y velar por el mejoramiento de la calidad de su gestión pedagógica e institucional.

De los datos aquí proporcionados se concluye que si bien ha habido una fuerte inversión de recursos al PEIB, éstos son focalizados a sectores con concentración indígena en zonas rurales y no a una educación intercultural propiamente tal, abierta a la atención educativa de una diversidad cultural presente en todo el país, y más visible aún en zonas de confluencia, es decir sectores urbanos donde asisten tanto alumnos rurales indígenas y no indígenas como alumnos migrantes de otras nacionalidades, culturas o procedencia dentro del país. En este sentido, los recursos y apoyos provenientes de los programas de focalización, como Montegrande y Liceo para Todos, son complementarios al esfuerzo focalizado del PEIB y contribuyen a un abordaje más amplio del concepto de diversidad.

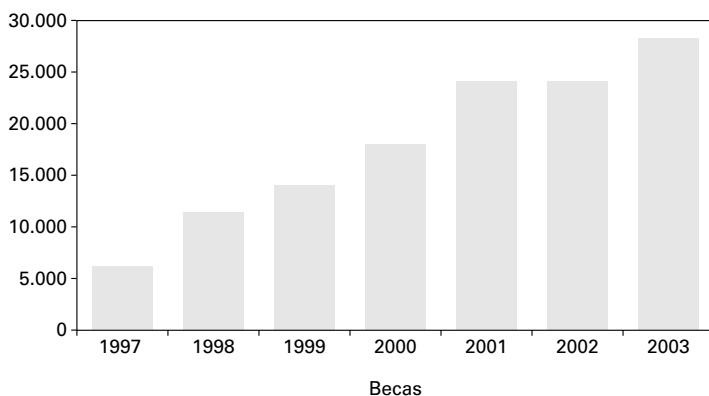
Por su parte, el Programa de Becas Indígenas ha contribuido a disminuir la deserción de los alumnos en los diferentes niveles del sistema educacional chileno y ha aportado a mejorar los bajos resultados de aprendizaje en estudiantes indígenas, así como a fortalecer la identidad de los beneficiarios, inscribiéndose en la política de gobierno de asegurar los doce años de escolaridad a la población nacional.

Los últimos esfuerzos buscan modificar el enfoque desde una perspectiva asistencialista a una de formación de la identidad y autoestima estudiantil, que contribuya a la formación y difusión de la cultura indígena, a través de la participación voluntaria en actividades en beneficio de otros estudiantes indígenas y no indígenas, de organizaciones indígenas, así como de sus comunidades de origen.

El año 2003 se ampliaron las becas en 4.231, pasando de las 24.070 a 28.070 de educación básica, media y superior. Con esto se fortaleció la asignación de nuevas becas, disminuyendo progresivamente la distancia con la demanda insatisfecha. Dicha inversión corresponde a cuatro mil millones de pesos.

Sin embargo, la postulación a la Beca Indígena no resulta un trámite fácil para quienes pertenecen a alguna etnia, se requieren ciertas destrezas que los más pobres no saben manejar. Los estudios etnográficos (UNESCO, 2005a) señalan que los privilegios y la discriminación positiva sólo llegan si la persona sabe cómo manejarse, lo que provoca que quienes más necesitan estos beneficios no puedan alcanzarlos si no cuentan con algún tipo de guía externo. En lugares como Trairai (X Región), pese a innumerables postulaciones, no se ha obtenido ni una sola beca. En Santiago, considerando este problema, uno de los colegios en estudio apoya a estudiantes y familias en la postulación a becas y beneficios del Estado.

Distribución histórica de asignación de becas indígenas por año



Fuente: Nuevo Trato: 14.

Los subsidios a las residencias universitarias de estudiantes indígenas rurales también han aumentado en más del 360% en los últimos cuatro años, ascendiendo a más de 800 millones de pesos.

Los internados rurales de enseñanza básica y media (principalmente técnico-profesional), aun cuando no consideran la EIB, representan un espacio de socialización y formación para muchas niñas y niños indígenas, y una posibilidad de continuidad de estudios, de menor presión por consumo familiar y de mejoramiento de la calidad de la educación. La reforma educacional, pese a que ha mejorado la infraestructura y calidad de los servicios de los internados de un modo sustancial, aún no ha abordado desde el punto de vista formativo y de la EIB esta realidad. “En la mayoría de los internados a los que asisten niños y niñas indígenas, no existe una política pedagógica ni prácticas o experiencias culturales que al menos aminoren el impacto destructor de la cultura y la lengua de los pueblos indígenas” (FAO/UNESCO, 2004).

Sólo en la IX Región, de la Araucanía (1999), había 17.466 menores (mapuches y no mapuches) en 208 internados, siendo la mitad municipal, fundamentalmente en la provincia de Cautín. El índice de vulnerabilidad de los estudiantes varía entre un 33 y el 100%, sin embargo más de la mitad de éstos tienen altos índices de vulnerabilidad (81 a 100%). En la mitad de los internados rurales de la Araucanía, el porcentaje de alumnos mapuches variaba entre un 41 y el 100%. Los resultados efectivos de mejoramiento de calidad en las escuelas con internado son discutibles y dependen del tipo de internado al que los niños accedan. En todos los casos rurales, la evaluación de los aprendizajes son menores a los promedios regionales, aunque entre las escuelas rurales presentan mejores resultados las escuelas con internados (Mineduc, Seremi IX Región, 1999).

Por su parte, la Junaeb ha realizado algunas experiencias informales y folclóricas de inclusión cultural en internados. Según explica Guillermo Williamson (FAO/UNESCO, 2004), se aprecian casos de estudiantes indígenas con expresiones de identidad en los internados y de silencio en los liceos. Por ello, es necesario analizar el posible impacto en el mejoramiento de aprendizajes, así como también aproximarse a temas como la desagregación familiar, disminución de la autoestima, pérdida de identidad y sentido de comunidad, que sustentan las bases de desarrollo personal, aprendizaje y de la cultura de los pueblos.

Descentralización, participación y equidad social en educación

Con la llegada del primer gobierno democrático en 1990, el juicio generalizado sobre el proceso de “municipalización” era negativo. Un conjunto de críticas se refería a la baja legitimidad del proceso, ya que fue impuesto por un gobierno no democrático, las autoridades municipales no eran elegidas por la ciudadanía y, encadenado al mismo proceso, los docentes perdieron la mayor parte de sus beneficios históricamente adquiridos y vieron caer sustancialmente sus remuneraciones. Un segundo grupo de problemas tenía que ver con serios déficits de financiamiento, ocasionados tanto por la pérdida de matrícula, la pérdida de valor real de la subvención escolar y la ineficiencia de la mayoría de las administraciones municipales. Finalmente, otro ámbito de problemas se relacionaba con cuestiones más estructurales, tales como las dificultades para sostener la dualidad entre gestión administrativa de los municipios y gestión técnico-pedagógica del Ministerio de Educación, o el reducido tamaño de la gran mayoría de las comunas, que no permitía –especialmente en zonas rurales– alcanzar un umbral mínimo necesario para el funcionamiento de instituciones de esta naturaleza.

Las autoridades democráticas sostuvieron y fortalecieron el proceso de descentralización. Los principios que inspiraron esta decisión fueron, sin embargo, radicalmente diferentes. Se esperaba que una educación descentralizada tuviese más capacidad de conectar con las demandas y necesidades de su población, y al mismo tiempo fuese capaz de rendir cuenta pública de su gestión a los ciudadanos. La democratización de los municipios, tanto en la elección de sus autoridades como en la institucionalización de la participación ciudadana, operada a inicios de los noventa, fue concebida como la condición básica para iniciar el proceso de legitimación de la municipalización.

A lo largo de la década, los gobiernos democráticos realizaron un conjunto significativo de cambios en el sistema de administración y financiamiento, orientados a resolver algunos de los problemas detectados. Se ha regulado la administración del personal docente, de una concepción rígida y proteccionista, a inicios de los años noventa, a una más flexible y racionalizada, desde mediados de la década. Se ha aumentado fuerte y sostenidamente el valor de la subvención educacional, garantizando el financiamiento de todos los reajustes salariales y la recuperación de su poder adquisitivo; al mismo tiempo, se elevó el piso de financiamiento de las escuelas rurales afectadas por problemas estructurales de matrícula. Se ha dotado a los municipios de instrumentos de planificación destinados a racionalizar la administración de sus recursos, siendo el más importante el Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM).

El PADEM es una obligación legal de todos los municipios desde 1995, elaborado anualmente, debe contener un diagnóstico de cada establecimiento municipal, un análisis de la situación de oferta-demanda de la matrícula, debe explicitar las metas municipales y de cada establecimiento en

materias educativas, debe organizar los programas de acción para el año siguiente, debe estructurar los presupuestos de ingresos, gastos e inversión municipal en educación, y, finalmente, debe contener la dotación de personal docente y no docente. Aunque concebido como un instrumento comprensivo de planificación educativa, la función más relevante del PADEM ha sido racionalizar la dotación docente, ajustándola a las variaciones de la matrícula de las escuelas municipales.

Las políticas públicas de los noventa no se limitaron a materias administrativo-financieras, puesto que la pretensión de largo plazo de la reforma educacional ha sido consolidar un proceso de descentralización propiamente educativo. Las acciones de mejoramiento de la calidad de la enseñanza han tenido como fundamento fortalecer las capacidades autónomas de las escuelas, para lo cual han puesto a actuar sobre ellas una amplia gama de instrumentos de gestión pedagógica: cada establecimiento escolar debe contar con un Proyecto Educativo Institucional que organice y oriente a la comunidad educativa; la mayoría de los establecimientos municipales han diseñado y ejecutado Proyectos de Mejoramiento Educativo (financiados con recursos del Ministerio de Educación) gestionados por sus propios equipos docentes; se han institucionalizado, en el conjunto de escuelas y liceos, formas colaborativas de trabajo técnico-pedagógico docente y de gestión de sus directivos, para lo cual se les han facilitado orientaciones técnicas, capacitación y horas de contrato); se ha intentado dotar de mayores atribuciones de gestión y legitimidad a los directores de establecimientos escolares, promoviendo su renovación a través de concursos públicos y la delegación de facultades de administración financiera desde el municipio.

Aunque todas estas acciones se dirigen a fortalecer los establecimientos municipales, sólo algunas de ellas se han realizado colaborativamente entre el Ministerio de Educación y los municipios, mientras en otras se han dado conflictos originados por el modo de operar directo desde el ministerio a las escuelas, excluyendo a las municipalidades.

Desde el punto de vista de la participación e inserción docente, ésta es bastante heterogénea según la dependencia institucional, el tipo, nivel o modalidad, el tamaño, la condición urbana o rural, los recursos, la jornada de dedicación de cada docente y, especialmente, el sello que le ponen los directores. Los problemas más recurrentes son la persistencia de prácticas autoritarias y burocráticas de sostenedores y directivos, escondidas tras un discurso modernizante sobre "liderazgo" de los directores. También se observa una ausencia de legitimidad de una parte de los directores, pues la gran mayoría fueron designados por la dictadura y, a ojos de los profesores, carecen de las competencias requeridas. Desde 1995, en el sector municipal todo nuevo director designado por concurso sólo tiene un plazo de gestión por cinco años; los antiguos son titulares "vitalicios". Se observan dificultades para la participación de los docentes: autoritarismo de los directores, ausencia de motivación, escasez de tiempo y sobrecarga de docencia, etc. Otro problema es la falta de compromiso de parte de los docentes con la institución y su proyecto. Muchos profesores interpretan su profesionalismo como monopolio del saber y del desempeño y mantienen actitudes de autoritarismo cultural hacia las familias, al mismo tiempo que no se relacionan con la respectiva comunidad. Por último, se observan tendencias al aislamiento en el aula y debilidad de las prácticas colaborativas, aunque la reforma está introduciendo lentamente cambios en este sentido (Núñez, 2000).

Por su parte, el informe elaborado por la OCDE señala que el proceso de municipalización de la educación acumula ya dos décadas de experiencia, y en muchos sentidos ha seguido el desarrollo que los propios municipios han tenido, siendo su principal característica la enorme heterogeneidad de tamaños, recursos y capacidades entre unas y otras municipalidades. El proceso de reforma educativa, en sus más de diez años de implementación, se ha ido complejizando enormemente, agregando a los desafíos iniciales del cambio pedagógico reformas más estructurales, como un nuevo currículo y la aplicación masiva de la Jornada Escolar Completa. Ambos componentes determinan la dificultad en realizar un diagnóstico de validez universal para la educación municipal.

Las capacidades de administración financiera de las municipalidades varían ampliamente y están asociadas fuertemente a características estructurales de los municipios (tamaño y riqueza). Sin embargo, éstas no constituyen en modo alguno garantía de un buen desempeño municipal en educación, aunque obviamente la ausencia de recursos hace mucho más difícil alcanzar una buena gestión municipal en educación.

El mismo documento señala que los 342 municipios del país tienen diferentes problemas respecto al financiamiento de la educación. En general, los gastos corrientes en la educación municipal se financian con la subvención más recursos propios del municipio. Entre los que aportan recursos propios se encuentran aquellos que han priorizado el sector educación y han mejorado el servicio, situación que alcanza aproximadamente a un total de 84 municipios. En otros, los recursos propios han servido exclusivamente para sumarse a la subvención y financiar la educación municipal, situación que es común en más del 50% de los municipios.

Entre los casos más críticos se encuentran los establecimientos con niveles más altos de pobreza, con desplazamiento permanente de su población y, por ende, con una disminución de matrícula, lo que genera disminución de la fuente principal de financiamiento y un endeudamiento que se proyecta en el tiempo. Esta situación crítica afecta especialmente a cerca de 70 municipios en zonas aisladas, con poca población o en sectores de mayor vulnerabilidad.

Las administraciones municipales de educación varían sensiblemente en cuanto a sus capacidades técnicas y las características estructurales de las municipalidades a las que pertenecen. La variable más significativa a este respecto la constituye el tamaño poblacional de la comuna; éste determina el número de alumnos y, por esta vía, el monto de recursos financieros con que contará la municipalidad. En las comunas de mayor tamaño, las economías de escala permiten una acumulación de recursos tal que pueden sostener equipos numerosos y bien calificados de funcionarios concentrados en la administración educacional, constituyendo un verdadero subsistema al interior de los municipios.

Ciertamente, asociado a la variable tamaño se agrega el nivel de riqueza de la comuna que se trate. En contraste, en las comunas pequeñas o rurales, apenas se puede sostener un pequeño grupo de funcionarios, no siempre dedicados exclusivamente a la educación. Estas desiguales capacidades de gestión determinan niveles muy heterogéneos de aprovechamiento de las oportunidades y de las herramientas puestas a disposición de las municipalidades por la reforma educacional o por otras agencias de inversión pública. Así, por ejemplo, el rol del PADEM va desde verdaderos planes comunales de educación hasta simples instrumentos de distribución de la dotación docente. Otro tanto ocurre con las capacidades de diseño de proyectos de inversión y mejoramiento.

Las municipalidades más desarrolladas en sus capacidades de administración educacional han comenzado a incursionar en una dimensión que formalmente es atribución exclusiva del Ministerio de Educación: las materias técnico-pedagógicas. Muchos municipios han constituido equipos de asesoría y supervisión técnica que apoyan el trabajo de sus escuelas, generando proyectos de mejoramiento de la calidad, supervisando el buen desarrollo de los programas de la reforma, creando fondos concursables y otros incentivos para sus docentes y escuelas. Algunos municipios han generado planes propios de perfeccionamiento docente, muchas veces contratando servicios externos.

En los últimos años se ha comenzado a establecer acuerdos de trabajo entre algunas municipalidades y los departamentos provinciales del Ministerio de Educación para que éstos deleguen en aquéllas algunas de sus tradicionales funciones de supervisión y asistencia técnica a las escuelas.

La equidad en educación también se ve afectada por las debilidades administrativas de las regiones y municipalidades, y la ambigüedad funcional en la división de responsabilidades. Muchos educadores consideran, según se expone en el informe de la OCDE, que el sistema refleja una cultura autoritaria que permite sólo limitadas oportunidades para la toma de decisiones por parte de los padres o incluso de las organizaciones políticas de nivel medio.

La mayoría de las decisiones políticas las toman actualmente grupos de élite muy pequeños, de manera secreta y con aportes muy limitados de las organizaciones públicas o intermedias. De esta manera, los secretarios ministeriales enfrentan reglas legales y administrativas que limitan en gran parte su capacidad de toma de decisiones. Las provincias deben actuar con decisiones en política de educación adoptadas en Santiago, sin considerar la información entregada por los gobiernos locales para ajustarlas a las necesidades propias. Así, por ejemplo, los funcionarios de Educación locales atribuyen el bajo rendimiento de los niños mapuches al limitado espacio que tienen para poner en práctica programas que apoyarían mejor el éxito académico de estos estudiantes (OCDE: 280).

Las tradiciones sociales también arbitran la implementación de políticas y reproducen un pasado desigual. Estas tradiciones se enmarcan en un autoritarismo y dominio masculino en las escuelas. Existen oportunidades diversas para el progreso enfrentadas por profesores hombres y mujeres, siendo mucho menores para estas últimas, lo cual refleja el sistema de educación más desigual de todos en esta materia en Latinoamérica. Otra condición que limita una gestión de calidad son las normas que rigen el Estatuto Docente, puesto que hacen virtualmente imposible que un alcalde despidiera a un profesor que no está desempeñándose adecuadamente. Normas y prácticas se combinan para impedir que profesores emprendedores o administradores de mandos medios respondan a las preferencias de los padres y se centren en las oportunidades que se dan para aprender. Más bien el sistema público (y hasta cierto punto el sistema privado) se acomoda a la mediocridad y al *statu quo*, porque los incentivos y las sanciones que existen no están destinados a remecer el sistema (OCDE: 282).

La fragmentación del sistema educacional ha aumentado el potencial para que las ineficiencias administrativas ingresen al sistema educacional, demostrando una brecha entre los discursos y la implementación de políticas. Esto es de notar en varias municipalidades donde no se están transfiriendo los incentivos de sueldos destinados a las escuelas rurales, según acusan varios administradores provinciales y municipales, debido a un déficit de presupuesto. En otros municipios el déficit se ha arreglado con los fondos destinados a los fondos de pensiones de los profesores. Pocos ejemplos positivos fueron observados por el equipo de la OCDE, donde se ofrecieran oportunidades reales para niños indígenas, como mejores escuelas rurales o programas de computación diseñados para celebrar la herencia mapuche.

Funcionamiento del Programa de EIB

El PEIB, en la Región Metropolitana como en las provincias, se concreta a través de dos vías. La primera, a través de la negociación que lleva a cabo el mismo PEIB-P (Permanente) con la Secretaría Ministerial de Educación (en adelante Secreduc), en una instancia conocida como PAS (Plan Anual de Supervisión), integrada por representantes políticos de ambas instituciones. En este nivel se establecen los acuerdos sobre recursos, apoyos y lo exigible a las escuelas desde las secretarías ministeriales a los departamentos provinciales (Deprov) y de éstos a los supervisores, encargados de “bajar” las políticas centrales del Mineduc hasta las escuelas y liceos de la región.

La segunda vía, a través de la Mesa Indígena²⁴, pone en conversación a dos instancias: la Secreduc y la Conadi-PEIB. En el caso de las provincias se forman las Mesas Técnicas Regionales, integradas por el PEIB del Mineduc, en coordinación con la Conadi y Unidades Educativas Zonales en los niveles correspondientes (Mineduc, Conadi, Orígenes).

Los esfuerzos realizados por estos agentes en la Región Metropolitana van en la línea de formación de profesionales y especialistas en EIB, la generación de unidades y material didáctico, y la implementación de cursos y/o talleres de interculturalidad o cultura indígena en establecimientos educacionales de la región. El mayor impacto se da en esta segunda instancia, pues se destaca el haber logrado fondos, aunque exiguos y discontinuos, para implementar la EIB en escuelas de la Región Metropolitana (Hernández R., 2004:44).

La falta de eficiencia del programa en relación a los objetivos propuestos es explicada por la falta de voluntad política de las autoridades de la Secreduc y, por cierto, la inexistencia o el fracaso de una estrategia de negociación del equipo del PEIB-Permanente capaz de leer y actuar en un escenario político adverso y lograr ciertos objetivos mínimos. Esta situación se ve reforzada por un programa nacional que aboga por la mejora en la calidad de la lectura, escritura, habilidades matemáticas y un mínimo de doce años de escolaridad obligatoria, escenario que invisibiliza las demandas y esfuerzos por una pedagogía de la diversidad (Hernández y otros: 46). Pese a que esta situación es descrita según el escenario de la capital, la situación en provincias suele repetirse; es decir, los miembros de las provinciales, supervisores y Direcciones Municipales de Educación, se guían por los requerimientos homogéneos exigidos a todas las escuelas del país, cuyo máximo referente es el Simce. Aun así, en las regiones con gran concentración indígena en su población hay más sensibilidad frente al tema, y la atención que se da a la interculturalidad es mayor.

Las siguientes conclusiones respecto al funcionamiento del programa son aportadas por el estudio de Roberto Hernández (2004:56) y están referidas a la Región Metropolitana. Sin embargo, las mismas problemáticas pueden extenderse a todo el país por estar referidas a sus aspectos organizativos y operativos, aun cuando se requiere una evaluación específica de la gestión del Programa EIB-Permanente y Orígenes.

En primer lugar se observa un descuido, por parte del PEIB, de los procesos de negociación y de coordinación que materializan la EIB en las escuelas; aun cuando la implementación de esta educación en la región dependa de una diversidad de actores, mecanismos y canales institucionales de operativización de las políticas públicas.

Segundo, hay ausencia de canales institucionales que permitan una retroalimentación de las políticas públicas en EIB desde las bases y/o comunidades educativas. Ello no sólo afecta la generación de políticas pertinentes, legitimadas socialmente, sino también resta espacios para el accionar público y la posibilidad de integrar una mirada plural y contextualizada de los requerimientos específicos de la región.

Se ha observado que las escuelas que trabajan en EIB son seleccionadas por la voluntad que muestran la dirección y los profesores, las asociaciones indígenas o los mismos supervisores. El trabajo y asesoría de las mismas es llevado a cabo directamente por asociaciones indígenas, supervisores y universidades, y se remarca la nula o escasa capacidad de injerencia de los agentes educativos de base en la determinación de las políticas públicas en EIB (Hernández R., 2004).

Tercero, la inexistencia de redes de comunicación horizontales entre las agencias estatales de promoción de la EIB debilita el impacto de las mismas, lo que deriva en su descoordinación y merma la integralidad y coherencia de las intervenciones en las distintas comunidades educativas de base. Este aspecto parece estar mejor desarrollado en las regiones, por la convergencia de actores a través de las mesas técnicas; sin embargo, se requiere un análisis más acucioso de su funcionamiento.

Cuarto, todo lo anterior, sumado a los intermitentes y dispersos resultados vislumbrados en la región, genera un síntoma al interior del PEIB-P identificado como “crisis de identidad”. Esto se refiere a la falta de perfil o de sentido que adquiere el trabajo para parte importante de los profesionales que laboran en el PEIB, y cuando hay falta de perfil hay una multiplicidad de horizontes que no dialogan y atomizan su operar.

Esta crisis de identidad interpela también el papel que juegan los indígenas en su relación con el Estado. Al respecto se observa que la incorporación de líderes y dirigentes indígenas en la institucionalidad estatal –como una estrategia de resolución del conflicto entre los pueblos, el Estado y las empresas– ha repercutido en una disminución de las acciones demandantes hacia el Estado, en este caso particular, sobre su responsabilidad en el desarrollo de la educación para poblaciones indígenas.

El PEIB-P no ha reflejado en la práctica las posibilidades de realizar estudios o investigaciones que operen como diagnóstico del escenario regional (en este informe se refiere al metropolitano, pero puede ser extensible a todas las regiones en las que opera), y que abran caminos a través de propuestas. Este olvido se hace patente también en la línea conocida como de Gestión de Programas, línea que no ha permitido movilizar, reconocer y/o incentivar una preocupación efectiva de la estructura y agentes ministeriales.

En lo relativo al funcionamiento del Programa Orígenes, se han obtenido algunos datos, todavía mínimos, proporcionados por la investigación sobre “Prácticas pedagógicas que favorecen la EIB” del Mineduc, 2003. Al preguntársele a padres, profesores y directivos qué opinan de la participación de la escuela en el Programa Orígenes, las respuestas se balancean entre positiva (38%) y regular (38%), pero también hay un 21% que la considera menos positiva. La mayor parte de las críticas se refieren a falta de recursos, incumplimiento, falta de supervisión en el desarrollo del programa, lentitud e inconstancia de quienes esperan asesoría. En este sentido, las falencias se inclinan hacia una falta de orientación en la tarea. Asimismo, las capacitaciones son acusadas de ser muy teóricas y con poco aporte para la puesta en práctica. Es posible intuir que la bajada del programa a terreno no ha logrado ser efectiva y se confronta con la más elemental carencia de conocimientos culturales y lingüísticos por parte de los docentes.

Participación comunitaria en la educación indígena

La escuela actual es heredera de las campañas de civilización, chilenización y castellanización, y ha sido una de las herramientas de asimilación y aculturación indígena. Es por ello que hoy, el conflicto existente entre la sociedad nacional y la sociedad indígena se ha trasladado a una relación tensionada entre la escuela y la comunidad. Por eso parece sorprender que actualmente se quiera dar a esta misma escuela asimilacionista una perspectiva más democrática, más dialogante, que produzca una apertura a la participación comunitaria y a la acción pedagógica. Sin embargo, la presión y la iniciativa social indígena en torno a un proyecto histórico como comunidad y pueblo indígena, ha llevado a articular activamente nuevos caminos para la interculturalidad y el bilingüismo, con apoyo sensible y comprometido de personas e instituciones no indígenas (Álvarez Ticuna²⁵, 2003).

A propósito del rol del asesor cultural en la educación indígena mapuche, Miguel Melín hace referencia a la necesidad de fortalecer los espacios de conversación de los actores del lof²⁶, para convertirse en contraparte fundamental en el desarrollo de la EIB. Un currículo EIB en ese contexto debe canalizarse, según explica, sobre tres ejes articuladores, todos los cuales pasan por la constitución y consolidación de la organización comunitaria. Éstos son “la reconstrucción histórica de los lofs en la medida que permite a los actores situarse en un marco colectivo para comprender el mundo que les toca vivir a partir de ciertas condicionantes que la provocaron y desde allí construir su proyecto (histórico) de vida; la concepción de tiempo y espacio y las facultades, capacidades o habilidades mentales o cognitivas fundamentales y prioritarias, lo cual implica también indagar en los mecanismos (socioculturales y psicológicos) que la generan”. “Son las propias personas del lof quienes deben resocializarse, reconstruir y develar aquello con el acompañamiento externo que se requiere, lo que implica diseñar propuestas de articulación con la escuela” (Melín, 2003). Respecto a la capacidad de articulación de la escuela con la comunidad, expone la necesidad de realizar estudios que permitan dar cuenta de esa situación en profundidad.

Existen algunas experiencias de articulación escuela-comunidad en la elaboración de propuestas educativas indígenas en las Regiones VIII y IX, pero son aisladas y se encuentran en etapas iniciales. Lo cierto es que al momento de su concreción han demostrado ser instancias de un gran potencial en la capacidad de acción y proposición comunitaria. La misma experiencia de incorporación de los asesores culturales comunitarios realizada en la IX Región ha dado cuenta de un cambio favorable, tanto de los profesores como de los sostenedores, en orden a posibilitar el tratamiento de contenidos culturales mapuches en la escuela. Su rol ha sido el de generar un puente comunicante entre el lofche y la escuela, desde el *conocimiento* (mapuche). Esto se traduce en una relación de colaboración y cooperación directa, tanto con las niñas y niños como con los profesores, interviniendo directamente en el proceso de enseñanza-aprendizaje (Melín, 2003).

La conformación de un equipo de trabajo compuesto por profesionales mapuches y facilitadores de la comunidad, mayoritariamente hablantes del mapudungun, permitió en la zona de Ikalma (territorio mapuche pehuenche) la elaboración de un material didáctico intercultural para NB1 y NB2. El diseño e implementación de una metodología de intervención desde la lógica cultural mapuche, planteada y consensuada por los mismos actores culturales del territorio pehuenche, y con la asesoría de profesionales mapuches y hablantes del mapudungun, les permitió asegurar en gran medida el acceso y la comprensión de los conceptos relevantes que subyacen en las diferentes conversaciones y en la participación de actividades en distintos contextos.

Si bien la elaboración de material didáctico para NB1 y NB2 no significó realizar transformaciones de fondo en el sistema educativo, se convirtió en un aporte y el inicio de un proceso de participación real de las comunidades, poniendo a disposición de las escuelas el kimün pehuenche sistematizado y didactizado para su posterior utilización en el aula. Quienes han conducido este proceso consideran, además, que ésta es la base para generar la discusión en pos de la elaboración de una propuesta territorial participativa de educación intercultural bilingüe.

Álvarez Ticuna plantea tres tipos de relación entre la escuela y la comunidad, a propósito de la participación indígena comunitaria en el Norte Grande. En la primera, “educación para la comunidad indígena”, se ha mostrado que al principio a los maestros les ha costado compartir los espacios

escolares con los padres y líderes comunitarios. Sienten que se vulnera su autoridad y legitimidad académica. De igual forma, los padres se acercan muy tímidamente a concebir la educación como un derecho irrenunciable y concomitante a la crianza y formación de los hijos. Sin embargo, paulatinamente, el reconocimiento de las capacidades y derechos de los indígenas por generar su propio itinerario educativo va cediendo espacios a la participación y protagonismo social responsable en la gestión educativa compartida. En el segundo tipo, “educación con la comunidad indígena”, han surgido iniciativas desde ONG's donde se han iniciado procesos participativos de acción al interior de la comunidad, que les han permitido fortalecer su identidad y proyectar acciones al campo educativo formal. Este tipo de relación ha significado que en la escuela se realicen talleres de reflexión y socialización de los propósitos de la EIB, que por un lado permiten contextualizar los aprendizajes a las particularidades lingüísticas y culturales de los alumnos, y por otro abren espacios de encuentros y colaboración con los padres, a quienes ven como corresponsables de los procesos educativos, sobre todo en lo atinente a los contenidos culturales propios del contexto indígena.

Este tipo de intervención ha permitido articular acciones concretas de gestión que en ocasiones han arribado a la conformación de un Consejo Educativo. Las relaciones sociales son tan cercanas, que los profesores son invitados a las actividades tradicionales de la comunidad y las autoridades comunitarias se involucran en los eventos escolares. Entre ambos estamentos hay un reconocimiento del quehacer del otro y necesidad de actuar complementariamente. En escenarios como éste, la escuela ha podido sintonizar con las demandas y expectativas de la comunidad y solidarizar con sus necesidades. La comunidad, por su parte, deja de ver a la escuela como un espacio de negación de lo propio; más bien, se genera una alianza estratégica en torno a sus grandes preocupaciones: la formación de sus hijos y el desarrollo de la comunidad. Un ejemplo de ello lo dan las escuelas de la comuna de San Pedro de Atacama, de la II Región del país, lideradas por su alcaldesa atacameña.

Una experiencia significativa en este sentido ha sido la del Proyecto Kelluwün, el que ha “generado espacios de conversación y diálogo entre diversos agentes implicados en el tema de enlazar comunidades y escuela, para encontrar respuestas a las diversas necesidades y esperanzas de las comunidades” (Williamson, Pinkney y Gómez, 2005). Para ello han sido capacitados treinta “monitores” de la comunidad local, en conjunto con el equipo educativo del proyecto en los procesos de investigación acción participativa. Los éxitos obtenidos en estos procesos son aún parciales y permiten hablar de un alto grado de compromiso por parte de las comunidades implicadas, siendo cada vez mayor la necesidad de participación de la comunidad en que la escuela en que está inserta. Los participantes del proyecto observan cinco áreas en las que se ha producido un diálogo significativo y transformador. Éstas son:

1. Producción de conocimiento a través del enlace de la educación con temas de desarrollo y conocimiento local. Lenta y progresivamente se ha ido introduciendo la idea de “comunidades de aprendizaje” a nivel local, lo que a su vez ha nutrido con aportes a las políticas diseñadas por las agencias de gobierno (secretarías ministeriales y Conadi). Los mismos monitores comunitarios formados por el proyecto se han transformado en asesores culturales de las escuelas, asumiendo o fortaleciendo la dirección de las organizaciones indígenas o postulando a cargos en el gobierno municipal.
2. desarrollo de la metodología Investigación Acción Participativa (IAP), que ha permitido poner el tema educativo en una variedad de organizaciones locales, así como también la participación de la gente en la comuna.
3. Conflicto social y desarrollo de participación-colaboración. Pese a estar ubicadas estas escuelas en una zona de alto conflicto entre las comunidades y las empresas forestales o propietarios privados de tierras, ha sido posible avanzar en formas de colaboración entre la comunidad y las instituciones de la región y del nivel nacional, en el marco de la EIB.
4. La praxis de los derechos fundamentales de la gente. Ello ha implicado, por parte de la escuela, gestos como la consulta a las comunidades mapuches respecto de sus demandas

e intereses en lo concerniente a la educación, y la revitalización de rituales y actos culturales en proceso de desaparición.

5. Interculturalidad versus educación multicultural en Chile. Este proyecto ha confirmado la necesidad de una aproximación cultural dentro del currículo y en la organización, a través de una pedagogía sensible a las necesidades de los estudiantes y que, además, responda a las exigencias desde la reflexión de las sociedades indígenas y no indígenas.

Un tercer tipo de relación se da “desde la comunidad indígena”, cuando ésta asume la gestión educativa como prioritaria para la formación de personas que encarnen los valores trascendentes de la sociedad indígena. Bajo este modelo hay casos de comunidades que se han organizado, capacitado y proyectado para gestionar administrativa y socialmente la educación, haciéndose cargo de la escuela, de sus docentes y orientando sus propósitos educativos. En estos casos, el referente cultural y étnico está dado por los propios gestores de la acción pedagógica, quienes determinan quién, cuándo y cómo se entregarán los contenidos culturales propios de la comunidad-escuela y cuál es su conexión con los procesos formales de la escuela. Bajo este tipo de relación se ha constituido la Escuela Pampa de Lirima, en el altiplano de Iquique, frontera con Bolivia, desde 1980, y el Jardín Infantil Ayrampito (1984). En el primer caso se menciona entre los logros pedagógicos: la comunidad atiende contenidos culturales en el aula, la escuela se integra en las actividades de la comunidad, se insertan al currículo los espacios comunitarios de aprendizajes como espacios pedagógicos, se articulan metodologías basadas en la educación indígena y métodos modernos, se crean aprendizajes compartidos, se genera una responsabilidad social de la educación, se irradia la acción pedagógica a otras escuelas de la provincia, se elaboran y validan de algunos materiales pertinentes, y se postulan innovaciones curriculares a partir de la práctica pedagógica.

Respecto a su impacto social, se alude a: una mayor cohesión social de la comunidad en torno a la escuela, integración de la escuela a la comunidad, mayor dinamización de eventos sociales, aumento de prestigio social del contenido cultural entregado como de sus docentes, de la escuela y de sus dirigentes, y una orientación del currículo hacia el trabajo productivo. En lo concerniente al impacto cultural, se cita: la recuperación del patrón cultural, rescate y difusión de la lengua indígena, dinamización de la actividad cultural en la comunidad, recuperación de la historia local, revalidación de la tradición oral, extensión de la acción cultural a otras escuelas y comunidades (presentaciones y talleres), sistematización de los saberes de la comunidad. Y en lo político, el impacto ha sido: control de la gestión educativa por parte de la comunidad, vinculación de la acción educativa con un proyecto de desarrollo comunitario, potenciación del liderazgo indígena, fortalecimiento identitario del liderazgo indígena de la provincia de Iquique, generación de liderazgos ligados al desarrollo autosustentado, vinculación de líderes de la comunidad con el movimiento aymara de la década.

Ejemplos similares se han dado en dos casos mencionados con anterioridad: la Escuela San Antonio de Padua, de Ollagüe (II Región), las escuelas pertenecientes a la comuna de San Pedro de Atacama (Álvarez Ticuna, 2003), y el Liceo Agrícola Chol Chol, en Nueva Imperial (Williamson [coord.], 1998).

Sin embargo, las experiencias de autogestión o cogestión social indígena son excepcionales. La mayoría de las experiencias de educación intercultural bilingüe se plantean como una educación por no indígenas para indígenas; ésta es pensada y planificada fundamentalmente desde el Estado. Una limitante evidente son los diversos grados de sensibilización, formación, capacidades y compromiso de las escuelas con el programa. Por ello, a partir del año 2004, en las 162 escuelas focalizadas por el PEIB Orígenes se ha resuelto diferenciar estrategias en la construcción de un PEI en EIB, diferenciando metas acorde a niveles de competencias, como se mostró en el capítulo anterior, relativo a gestión de la EIB.

En lo concerniente a la participación de la familia y la comunidad en 25 de las 162 escuelas focalizadas por el Programa Orígenes, el estudio de “*Prácticas pedagógicas... Villarrica*” da cuenta de una buena percepción de la participación por parte de las familias: “Los padres mostraron sentirse importantes para la escuela”, “se sienten tomados en cuenta, sobre todo en actividades extraprogramáticas o de celebraciones de comunidad; esto es especialmente relevante en los casos

en que el profesor no es indígena" ("Prácticas pedagógicas...": 66). Veintiuna escuelas realizan prácticas o costumbres indígenas al interior del establecimiento escolar y 17 participan en eventos y ceremonias de la comunidad, y todas reportan que la comunidad participa en actividades de la escuela. Sin embargo, la participación disminuye a un poco más de la mitad (14 escuelas) cuando los asuntos son netamente pedagógicos (en 11 escuelas no se hacen sugerencias para mejorar el aprendizaje de sus hijos). En este sentido, es notable que los espacios de participación se refieren principalmente a cuestiones que no forman parte del núcleo central de preocupación de las escuelas. Es decir, actividades de recreación, celebración, como el Día del Padre, de la Madre, Año Nuevo mapuche, actividades deportivas y recreativas.

La participación está más referida a cuestiones de aportes materiales, en lo que a participación en el Centro de Padres se refiere. Es decir, no integran espacios de deliberación en cuestiones de carácter pedagógico o de gestión que den valor al aporte y control que padres y madres puedan ofrecer respecto a ciertos ámbitos del quehacer educativo. La participación de las familias llega a ser casi el doble que el de la comunidad. Respecto a la elaboración del PEI, las familias participaron en un 64%, mientras la comunidad en un 36%. Respecto al grado de conocimiento que éstas tienen del PEI, las familias suman un 64% entre grado alto y medio, mientras los dirigentes de la comunidad un 35%. Al preguntárseles en qué aspectos les gustaría integrarse, la mayor parte de los comentarios se plantean cuestiones de índole pedagógica o formativa, ya sea aprendiendo para ayudar en educación, impartiendo talleres, generando conversaciones entre padres e hijos, organizando proyectos en conjunto con la escuela, participar como monitores en la sala de clases, incluso reemplazando al docente cuando éste falta.

En los casos donde se da mayor participación comunidad-escuela, ésta se concreta en ambas direcciones: "La comunidad participa en actividades importantes de la escuela y en la toma de algunas decisiones, y las autoridades de la escuela participan en actividades de la comunidad". Se releva el rol directivo por parte de la escuela, y el nivel de organización de la comunidad. Recién se comienza a pensar en algunas escuelas en la necesidad de integrar a dirigentes y personas de la tercera edad para introducir la cultura a los niños. O bien, en que la escuela pueda ofrecer espacio de desarrollo y esparcimiento para adultos. Cuando la escuela se abre a la comunidad se hace alrededor de espacios puntuales, ya sea asistiendo en forma individual a actividades organizadas por la comunidad o facilitando la escuela, y en muy pocos casos organizando actividades. Cuando la escuela invita, muchos padres se quejan de la baja asistencia. En resumen, si bien las escuelas pertenecientes a este programa integran a las familias y la comunidad, se aprecia que, aun cuando los niveles de participación son mayores, ni las familias y menos la comunidad se han convertido todavía en fuente de aprendizaje y desarrollo para la escuela; como tampoco a la inversa, la escuela se ha convertido en fuente de aprendizaje y desarrollo para la comunidad.

Por su parte, las experiencias de la Región Metropolitana han sido gestadas por las demandas de acceso, cobertura y calidad de la educación para su población, emanadas de las asociaciones y organizaciones indígenas. Sin embargo, éstas se configuraron desde una posición y concepción de Estado paternalista, al cual se le plantean requerimientos, mas nunca estrategias y mecanismos para su puesta en escena (Hernández R., 2004:71).

El Estado ha recogido esta demanda y ha otorgado cobertura en EIB insertando a los indígenas como ejecutores de los proyectos de educación intercultural bilingüe en las escuelas, con lo cual se ha inmovilizado a los demandantes (sociedad civil) y disminuido las exigencias indígenas, pues la EIB ha pasado a formar parte de la institucionalidad pública. Ello ha derivado en mecanismos de cercenamiento de la capacidad interpeladora de la sociedad que posee la interculturalidad y la EIB (Hernández R.: 72).

La inserción de indígenas al aparato estatal ha obedecido no sólo a un intento político por dar espacios de representación social a los pueblos indígenas y disminuir el conflicto, sino también al propósito de fomentar o articular el conocimiento técnico-pedagógico con el de la tradición indígena, a través del manejo de la cultura por sus propios productores. De ahí la figura de los "educadores comunitarios", quienes son capacitados para realizar talleres de cosmovisión, lenguaje y artes, en

horarios de complementación de la Jornada Escolar Completa Diurna. Lamentablemente, estos talleres se estructuran sobre la base de “proyectos” con un tiempo y financiamiento acotado, y condicionado a trabajar sólo en las formas, contenidos y tiempos establecidos por las instituciones implicadas (escuelas, Conadi y Secreduc). De esta forma, la implementación de la EIB fragmenta –temporal, demográfica y espacialmente– la cobertura, aislando el trabajo en subsectores o proyectos individuales, mientras que la demanda, en su génesis, es por transversalizar la temática (Hernández R.: 72).

Las estructuras de poder local y pedagógico, ya sea en escuelas urbanas o rurales, aun cuando se han ido ablandando, conservan su carácter de dominación en la medida que hacen depender del arbitrio discrecional de su distribución un conjunto de derechos o beneficios. En los sectores rurales subsiste el temor al circuito del poder local, lo que sustenta relaciones de subordinación y dependencia. La tendencia autoritaria y no democrática es comúnmente observable en la cultura escolar, en las relaciones que se tejen entre profesores y estudiantes, profesores y administradores, padres y profesores. Más aguda es aún esta tendencia en la relación escuela-comunidad local indígena, donde es posible reconocer discriminaciones de clase y étnico-culturales.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones de políticas

PERTINENCIA

El reconocimiento y valoración de la diversidad

La pertinencia cultural de los aprendizajes enfrenta a la educación al desafío de construir políticas curriculares, docentes y de gestión, donde el saber y cosmovisión propia de las culturas locales pueda dialogar con los lenguajes de la modernidad. Interesó en este punto develar si las políticas educativas son culturalmente pertinentes; es decir, si tienden a rechazar las posturas homogeneizadoras y asimilacionistas a partir del reconocimiento y valoración de la propia identidad cultural. Interesó saber, en primer lugar, si desde la educación se ha producido un reconocimiento de la diversidad cultural que permita acrecentar la autovaloración de los pueblos y las personas, junto con valorar las diferencias culturales. En segundo lugar, interesó saber cómo se le valora dentro de las políticas educacionales, si la escuela acoge esta diversidad como un recurso y un derecho de los pueblos, o si es tratado como un problema y un déficit cultural, necesario de erradicar o modificar.

La EIB en Chile es de muy reciente constitución en la legislación chilena, pues tan sólo con la entrada en vigencia de la Ley Indígena N° 19.253, de 1993, el Estado da reconocimiento a la necesidad de instaurar una educación culturalmente pertinente a las poblaciones indígenas del país. Las disposiciones establecidas en los artículos 28 y 32 marcan un hito y fijan las bases para una educación intercultural bilingüe y establecimiento en el sistema educativo nacional de una unidad programática que permita conocer y valorar las culturas e idiomas indígenas. Sin embargo, demuestran ser aún muy generales y con escaso poder resolutivo para montar un “sistema educativo nacional” que inspire el conocimiento, comprensión y valoración de la diversidad cultural.

La EIB se instituye como un programa recién en 1996, conformado por un equipo pequeño y a través de una unidad dependiente del Programa MECE-Básica Rural. El PEIB-Permanente, una de las tres líneas de acción del PEIB del Mineduc, ha operado desde entonces con un bajo presupuesto anual, baja cobertura y relativos impactos en la implementación pedagógica. Ello da cuenta de lo nueva que resulta la EIB en Chile y, en la misma medida, de la escasa experiencia, reconocimiento y valoración que posee este enfoque educativo en el país. Más aún, el reconocimiento de las diferencias es un tema de alto desinterés o velada oposición dentro de un gran porcentaje de la población nacional.

Esta alternativa educacional se comprende como una educación dirigida a las poblaciones indígenas del país, originalmente avasalladas por los procesos de conquista y posteriormente marginadas, empobrecidas y asimiladas dentro de los procesos de conformación de los Estados nacionales. Como en todo Latinoamérica, la EIB se ha planteado como una demanda de justicia de las poblaciones originarias del continente, restableciendo por esta vía el valor de su cultura y fomentando su reconocimiento por parte de la sociedad mayoritaria. Las políticas educativas se han concebido inicialmente como compensatorias, dirigidas a subsanar la desigualdad de oportunidades en el acceso y permanencia dentro del sistema educacional, siendo las Becas Indígenas el instrumento primario con que se ha buscado compensar, en alguna medida, en Chile a su población. Se ha tratado, entonces, de políticas

de focalización, orientadas a sectores de concentración indígena en zonas rurales, lo cual ha significado su invisibilización dentro de las áreas urbanas, donde hoy en día ha emigrado la mayor parte de su población (el 63%, según el Censo del 2002, habita en zonas urbanas).

La atención preferente a los indígenas que habitan zonas rurales margina la diversidad del modo de vida urbano y discrimina directamente a la población indígena que se asienta en las ciudades, indianizando a ésta y a su cultura (Hernández: 74) o generando una imagen estereotipada de lo indígena, que enmarca lo “auténticamente indígena” dentro de los modos de vida pretéritos, haciéndolos invisibles en el presente ante el resto de la sociedad y ante sí mismos.

La insistencia en una política de focalización ha significado la creación de la segunda línea de acción del PEIB, que ejecuta en conjunto con el Programa Orígenes desde el 2001, conducido por el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan). Por esta vía, el PEIB ha buscado ampliar su campo de acción y su cobertura, y al mismo tiempo concentrar recursos, organización y acción en 162 escuelas del país de cinco regiones (I, II, VIII, IX y X) en Áreas de Desarrollo Indígena (ADI's). Esto ha facilitado al Mineduc hacerle un seguimiento más ajustado a las necesidades de las escuelas que forman parte del programa. Sin embargo, han quedado excluidas de este beneficio escuelas y comunidades que poseen un alto porcentaje de población indígena pero que no entran dentro de las ADI's, lo cual va vulnerando y socavando las redes de colaboración entre comunidades vecinas, entre las que pertenecen al programa y las que no (Hernández R., 2004). Con todo, el Programa Orígenes ha significado la evolución desde una política de compensación simple a una de compensación integral²⁷, pues su acción ha abarcado diversas áreas de desarrollo, incorporando proyectos productivos, iniciativas comunitarias, planes territoriales, proyectos culturales y de salud intercultural, además de EIB. Ello ha implicado la puesta en marcha de una nueva coordinación interministerial y de todas aquellas secretarías que tienen programas dirigidos a la población indígena.

La atención educativa brindada a las poblaciones indígenas en Chile se canaliza por una segunda institución gubernamental, a través del Fondo de Cultura y Educación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), creado en 1995. Desde su accionar se aspira responder a las demandas de los pueblos indígenas sobre conservación y desarrollo de su patrimonio cultural, junto al establecimiento de las bases educacionales. Pese a que el PEIB-Permanente, el PEIB Orígenes y Conadi funcionan con programas independientes, han ido desarrollando un esfuerzo de coordinación importante a través de las Mesas Técnicas Regionales, a las que se suman otras instancias de la sociedad, como universidades y ONG's.

Desde el punto de vista del currículo nacional, la reforma educativa permitió a las escuelas dar algunos pasos importantes para una atención educativa pertinente a la diversidad cultural, al introducir la idea de descentralización en la construcción del currículo, siendo el ministerio el que debía definir los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios (OF-CMO) y otorgar a las escuelas la libertad para formular y aplicar sus propios planes de estudio. En sus fundamentos, la reforma plantea la exigencia de una educación de calidad, entendida en parte como el logro de pertinencia y relevancia en lo que se enseña y aprende. Esto ha implicado incorporar la cultura local y el medio natural y social en que se mueven los niños, dentro del planeamiento pedagógico. Consecuentemente, la reforma plantea la necesidad de dar autonomía a las escuelas, apoyándose en la descentralización administrativa y financiera, equilibrándola con mecanismos de mayor equidad e instrumentos de gestión pedagógica, como son el PEI obligatorio y los concursos de PME. En este mismo sentido han colaborado los Programas de Mejoramiento Pedagógico (MECE-Básica, PME, JEC, Montegrande, Liceo para Todos...) mediante el aprovisionamiento de medios pedagógicos y un conjunto de iniciativas de incentivo a la innovación educativa.

La propuesta curricular de EIB del Mineduc se concibe como de adecuación del currículo nacional a las necesidades educativas particulares de las comunidades indígenas, mediante la incorporación de contenidos pertinentes a su realidad cultural y lingüística, pero manteniendo su núcleo central en los OF-CMO. El currículo sustantivo sigue siendo el de la cultura dominante, presente en los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios, mientras el conocimiento indígena viene a ser un complemento del currículo oficial. Esta visión se ve reforzada por las indicaciones del

Decreto 232, que exigen, para la incorporación de la lengua y la cultura indígena dentro del sector de Lenguaje y Comunicación, que se cumplan íntegramente los OF-CMO, manteniéndose su tratamiento completo dentro de la enseñanza básica.

En coincidencia con el menor valor otorgado a la formación vinculante con la cultura propia, la exigencia a las escuelas de incorporar la enseñanza de la lengua vernácula se restringe a los casos en que los alumnos ingresan a la escuela hablando su lengua, lo cual deja fuera a la mayor parte de las escuelas y comunidades indígenas del país, que aún conservan sus tradiciones y cosmovisión, pero que han perdido su lengua. Por su parte, el Decreto 520, que reglamenta la enseñanza de Lenguaje y Comunicación con las de una educación bilingüe para idiomas extranjeros o lenguas indígenas, se refiere exclusivamente a la enseñanza de la lengua y no pone en duda el origen cultural de los contenidos que los alumnos aprenden.

El factor lingüístico tiene preponderancia sobre el cultural, y la lengua se presenta sólo como un medio para acceder a los códigos del mundo occidental. En suma, si bien el enfoque que se promueve en el currículo es de una enseñanza significativa, acorde con los ámbitos de vida, experiencias y saberes previos de los alumnos y alumnas, en todos los sectores de aprendizaje los conocimientos y tipos de destrezas implicadas están sustentados en la perspectiva cultural occidental. Esto impide hablar con propiedad de una propuesta política que permita a las escuelas y comunidades construir efectivamente un *currículo propio*.

Desde la óptica indígena, el currículo actual transparenta una visión devaluada de su saber respecto del occidental, a lo que contraponen una visión donde los contenidos occidentales debieran ser subsidiarios y lo medular de la enseñanza debiera radicar en los conocimientos propios, sus modos de cognición y valoración del mundo (Sánchez, 2004).

Esta postura entra en tensión con los planteamientos del Estado en la reforma curricular, con la cual se aspira a dar respuesta a tres impactos que afectan a la sociedad contemporánea: los de las tecnologías de la información, los de la internacionalización, y los del conocimiento científico y tecnológico. Desde esta óptica, la contextualización del currículo para las poblaciones indígenas viene a ser una estrategia para revertir los bajos logros de aprendizaje alcanzados por su población, expresados en las prueba Simce, de modo que lo fundamental es el dominio de los códigos de la sociedad dominante, para su inserción en la sociedad globalizada.

El valor prioritario otorgado a la cultura occidental coincide con la observación de falta de vitalidad de las culturas indígenas y la consiguiente dificultad para el levantamiento de sus saberes culturales. En contraposición, quienes defienden el derecho a una “educación propia” plantean la necesidad de relevar estos conocimientos, que más bien se encuentran “sumergidos” por la recurrencia al ocultamiento de los rasgos de identidad por parte de quienes han sido históricamente discriminados. Para lograr esto último se propone un trabajo de empoderamiento de la comunidad educativa y las comunidades indígenas, a través de experiencias orientadas a aumentar la capacidad de acción, de interlocución, de reflexión crítica y poder social de las comunidades para definir una educación acorde a sus necesidades.

De una y otra parte se encuentran los riesgos mencionados en el marco teórico en cuanto a que una comprensión limitada de un “currículo propio” pudiera derivar en una suerte de enclaustramiento cultural, si es que no se pone atención en desarrollar los aprendizajes necesarios para el dominio de los códigos del mundo más ancho del que los estudiantes forman parte. Por otro lado, un currículo simplemente “traducido” al idioma indígena viene a ser otra forma de asimilación, lo cual poco aporta al conocimiento y valoración de sí mismos, como a la construcción de nuevos aprendizajes a partir de lo conocido, cercano y significativo.

De esta disyuntiva se plantea la propuesta de un currículo que, si bien incorpore los conocimientos y sabidurías propias del mundo indígena, se centre en el sujeto y en la comunidad que aprende, es decir en el fortalecimiento de la identidad indígena con un trabajo de orden psicológico y pedagógico que permita al niño o niña sentirse reconocido y validado en su forma de interpretar y vivir su ser indígena. En suma, el currículo intercultural rescata los conocimientos indígenas, pero como un saber abierto, dentro de la creación de un contexto de intercambio y diálogo donde se les

permita a los niños vincular la “tradición” de los antepasados a su sentir cotidiano, su “presente cultural” y sus complejos sentidos de pertenencia, compuestos por muchos referentes simbólicos y diferentes códigos culturales. En este sentido, la “tradición” cultural marcada por los profundos procesos aculturadores de los pueblos indígenas de Chile y la complejización de la identidad dentro de la sociedad contemporánea, permiten que “lo propio” pueda ser definido “a priori” sólo parcialmente, porque cada realidad local lo interpreta de una manera diferente (Luna e Hirmas, 2004:30).

El proceso de descentralización curricular iniciado con la reforma ha significado, desde una postura más liberal, una posibilidad de democratización y participación en la educación. Sin embargo, este enfoque ha debido combinarse con un discurso centralista que ha reforzado los principios de equidad con calidad educativa, garantizando la igualdad de oportunidades. En esta perspectiva, la reciente reformulación de los OF-CMO, a través del Decreto 232, pretende controlar los efectos disociadores y fragmentadores de una práctica curricular abierta que atenta contra los resultados de aprendizaje de los más pobres. Ello por considerarla muy abierta y demandante para el profesorado. La nueva matriz curricular es altamente estructurada, contiene secuencias más explícitas y un empleo del tiempo más ajustado. Esta decisión busca apoyar a los docentes tanto en la planificación de sus actividades pedagógicas como en la implementación curricular en el aula. La nueva Matriz Curricular Básica facilita la incorporación de un programa de EIB, al permitir determinar cargas horarias dentro del plan de estudio y disponer de una cantidad de tiempo de libre disposición, dentro del horario mínimo de trabajo semanal de cada nivel.

El año 2004 se ha iniciado una nueva estrategia de planeamiento curricular dentro de las 162 escuelas del PEIB-O, que pretende plantear desafíos diferenciados a las escuelas para avanzar en la construcción de un currículo propio, de acuerdo a las condiciones y competencias que éstas manejan. Con ello se espera potenciar lo que cada escuela es capaz de hacer y acompañar los procesos de progresiva autonomía institucional en la construcción de un currículo pertinente y más participativo, no sólo por parte de la comunidad educativa, sino también de la comunidad local, incorporando lo que se conoce como los Planes Comunitarios de Desarrollo (PDC).

En consonancia con esta política, el Modelo de Calidad de la Gestión Escolar, recientemente impulsado por el Mineduc (2002-2005), propone entre sus objetivos la formación de equipos directivos capaces de recoger las expectativas, requerimientos e intereses de la comunidad y establecer redes de alianza con actores de la comunidad, haciéndose la escuela parte integral de ésta. Ambas propuestas muestran un decidido interés por parte del Estado de fortalecer una educación que, sin descuidar los requerimientos de la sociedad moderna, se vincule y se deba, efectivamente, a las demandas de su entorno inmediato.

Respecto a las políticas de formación docente en términos generales, éstas han buscado compatibilizar equidad con eficiencia, lo que ha implicado el desarrollo de las bases jurídicas, materiales, sociales y técnicas de la docencia como profesión de servicio social. Como consecuencia, se han obtenido importantes avances en el “desarrollo profesional de los docentes”, a través de una fuerte inversión en los educadores y en la multiplicación de la oferta de oportunidades de crecimiento profesional.

En el caso de las escuelas EIB, las políticas docentes apuntan al mejoramiento de las prácticas pedagógicas de profesores que ejercen la docencia en áreas con población indígena, lo que significa la búsqueda de logros propios de la reforma educacional y su integración con los saberes, técnicas y visiones de mundo indígena, al currículo y a la gestión escolar. En el trasfondo de las políticas docentes ha persistido el dilema entre las exigencias de un modelo neoliberal que privilegia la racionalidad de mercado, la competitividad y la efectividad en los resultados, en contraposición a un modelo estatista-proteccionista que conjuga una visión del docente como funcionario del Estado, parte de una jerarquía, inserto en una carrera formal, cumplidor de normas y profesional de servicio social. El punto de intersección entre ambas posturas, una más económica y otra educativa, se ha conjugado en la adopción de una definición del trabajo docente como una profesión de servicio público, en el marco de un sistema educativo descentralizado y orientado a la producción de calidad con equidad social (Núñez, 2000).

Distancias entre una educación pertinente y las prácticas del sistema

Si bien la reforma impulsó inicialmente la flexibilización curricular y autonomía de las escuelas en el planeamiento educativo, la posibilidad de elaborar un currículo propio ha sido una oportunidad escasamente empleada en general. Los docentes y equipos directivos no han demostrado poseer las competencias necesarias para contextualizar el currículo y menos aún para elaborar una propuesta propia. Por su parte, docentes y equipos técnicos de las escuelas EIB han planteado que no saben cómo hacerlo, les resulta una tarea difícil y compleja frente a la cual no poseen mayores herramientas u orientaciones.

Si bien se demuestra un avance más consistente por parte de las acciones del ministerio en la implementación de un currículo de EIB, sus logros y resultados están aún muy lejos de la implementación de un currículo intercultural indígena. Predomina un currículo monocultural, separado de las prácticas pedagógicas activas, de baja calidad de diseño, descontextualizado, monolingüe. La cultura del niño y de su contexto se aborda en forma parcializada, como objeto de conocimiento y no como vivencias, desvinculada de las experiencias de los estudiantes en sus comunidades. La realidad del trabajo doméstico e incluso productivo del niño no es considerada ni como condición de realidad ni como oportunidad de aprendizaje.

Los estudios encomendados por el Mineduc en las 162 escuelas focalizadas por el Programa Orígenes revelan la escasa capacidad que tienen los docentes para incorporar la lengua y la cultura en la enseñanza. La observación de clases de 138 de las 162 escuelas focalizadas concluye que en más del 60% de los casos, la cultura indígena es irrelevante dentro del currículo escolar. La comprensión por parte de los docentes de que la educación intercultural debe ser una orientación que recorre transversalmente los programas de estudio se ha traducido en la fragmentación del conocimiento indígena, su descontextualización y reduccionismo, pues los componentes de la cultura y lengua que se incluyen de manera transversal consisten, por lo general, en vocablos, palabras sueltas y números.

Escasamente se enseña la lengua indígena en las escuelas y, frecuentemente, se agrega como una asignatura más, siguiendo los procedimientos para la enseñanza de un idioma extranjero, mientras los niños son preferentemente alfabetizados en castellano. De momento, la enseñanza de la lengua se ciñe al marco tradicional de enseñanza del castellano, lo que se traduce en pequeños diálogos, traducción de palabras y enunciados simples al castellano, saludos, lectura y escritura del abecedario, y la lectura de pequeños textos o relatos. En las pocas escuelas donde los niños ingresan hablando lengua indígena, los docentes no lo mantienen y la educación pasa a impartirse en castellano. En la gran mayoría de los casos, los alumnos no llegan hablando la lengua indígena y no la aprenden en la escuela. Los profesores no consideran poseer las habilidades para enseñarla. Señalan, respecto a las capacitaciones, que éstas son muy teóricas y que las escuelas disponen de escaso material adecuado.

La institucionalización del “asesor cultural” y el trabajo con las comunidades indígenas, especialmente en zonas mapuches, ha permitido acceder al conocimiento indígena y a reconocer el valor que comporta su transmisión para la vigencia de su cultura. Ellos representan el vínculo más directo que tiene la educación tradicional con la cultura mapuche en virtud de sus conocimientos y su riqueza espiritual, llenando en parte el vacío cultural con que el docente enfrenta esta tarea. Se ha visto, además, que la vitalidad de su saber se encuentra “sumergida” o restringida al ámbito familiar o comunitario, dada la invalidez y ocultamiento histórico a que se ha visto sometido.

Respecto de los textos oficiales para todo el país, éstos mantienen una visión jerárquica de la cultura y la consideración de que el conocimiento indígena no es relevante, mientras el saber científico aparece como el único capaz de dar cuenta de la realidad. Los materiales de aprendizaje han sido contruidos con poca pertinencia a la realidad rural y no reconocen adecuadamente las culturas y lenguas originarias. Existe una falta de materiales didácticos pertinentes para todos los subsectores de aprendizaje, y en el caso de las escuelas focalizadas del PEIB Orígenes, los docentes manifiestan poseer algunos materiales pero no los suficientes. Respecto a la disponibilidad de textos educativos para EIB, más de la mitad de las escuelas encuestadas (17 exactamente) afirma

contar con bibliografía para el trabajo en EIB. Lo cierto es que cuentan con un volumen de textos significativamente mayor que las escuelas que no forman parte del programa.

En general, fuera de las escuelas PEIB Orígenes, las bibliotecas de aula de los establecimientos no disponen o cuentan con pocos libros de los pueblos indígenas. Muchos son antiguos o con visiones asimilacionistas. Ante la falta de material pedagógico de EIB, en varias escuelas han optado por recopilar y diseñar sus propias guías de aprendizaje, surgiendo muchas de estas iniciativas desde los mismos docentes.

A inicios del año 2004, el Mineduc lanzó un conjunto de libros de texto para los diversos subsectores, los que representan una guía y consulta pedagógica para el educador en contextos andinos, aymara y mapuche. La creación de textos y materiales de estudio para las escuelas EIB ha ido en aumento, y se ha dispuesto en años recientes de un mayor presupuesto para su producción. Pese a estos logros, los textos parecen ser aún insuficientes y estar destinados exclusivamente a aquellas escuelas que forman parte del Programa EIB Orígenes en sectores rurales.

Existen múltiples experiencias de EIB a lo largo del país, sin embargo no se muestra una política coherente para una educación intercultural bilingüe a nivel nacional. En la Región Metropolitana la situación es más crítica, las acciones son intermitentes y los resultados dispersos, lo que le confiere falta de sentido al trabajo que realiza parte importante de los profesionales que laboran en el PEIB.

Un rasgo favorable al desarrollo en las regiones donde se focalizado el PEIB es que los diversos organismos públicos y privados implicados en el tema han ido generando alianzas territoriales que les permitan actuar potenciando esfuerzos. Éstas se han convertido en un punto de coordinación de políticas públicas en educación entre el Ministerio de Educación, Conadi, las Unidades Educativas Zonales (UEZ), Junji, Integra, gobiernos locales, universidades y otros organismos privados, en Áreas de Desarrollo Indígena. En ciertas regiones, la amplitud de la Mesa Técnica ha llegado a incluir a la Corporación Nacional Forestal (Conaf) o al Servicio Nacional de Turismo (Sernatur), lo que depende de las realidades regionales, sus intereses y necesidades particulares en el ámbito de la educación. En algunas regiones más que en otras, esta instancia ha permitido aprovechar recursos humanos y materiales y expandir las posibilidades de acción.

La vía tradicional de acción opera a través de la negociación que lleva a cabo el PEIB-Permanente con la Secretaría Ministerial de Educación (Secreduc). Por esta vía se concretan los Planes Anuales de Supervisión, se acuerdan recursos, apoyos y lo exigible a los Departamentos Provinciales (Deprov). En el caso de Santiago se presenta una falta de eficiencia en relación a los objetivos propuestos. Esto se explica, en parte, por la falta de voluntad política de las autoridades de la Secreduc, una débil estrategia de negociación del equipo del PEIB para alcanzar ciertos objetivos mínimos en un escenario adverso, y las exigencias de un programa nacional orientado al desarrollo de las habilidades básicas en lectoescritura, matemáticas y el logro de una escolaridad completa, escenario que invisibiliza las demandas y esfuerzos por una pedagogía de la diversidad. En provincias, las agencias del Estado y sus funcionarios obedecen prioritariamente a las exigencias de logro de los estándares educativos nacionales, expresados en el Simce. Aun así, en las regiones con mayor concentración indígena en su población hay más sensibilidad frente al tema, amplia presión social de las comunidades indígenas, y la atención que se da a la interculturalidad es también significativa.

En lo que respecta al funcionamiento del PEIB Orígenes, los puntos más débiles, de acuerdo a la opinión de los beneficiarios del programa, son: la carencia de recursos, incumplimiento, falta de supervisión en el desarrollo del programa, lentitud e inconstancia en las asesorías. Las capacitaciones no son suficientemente orientadoras para la puesta en práctica.

En educación preescolar, a partir del año 2003 se inició un trabajo de integración entre el PEIB y la Unidad de Educación Parvularia del Mineduc para el desarrollo de la EIB en este nivel. Las primeras experiencias de “jardines étnicos” surgieron a través de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji), en Proyectos de Mejoramiento de la Infancia (PMI), en las experiencias de autogestión urbana, en las Veranadas Pehuenches y en los Centros Bilingües Mapuches de la Fundación Integra de la IX Región, e iniciativas de algunos sostenedores municipales.

En educación primaria se concentra el mayor número de experiencias, especialmente entre el pueblo mapuche, en las Regiones IX (Malleco y Cautín), VIII (Bío Bío y Arauco) y X (Valdivia y Osorno). La EIB en el mundo mapuche se ha ido extendiendo paulatinamente desde 1996, algunas lideradas directamente por docentes indígenas de escuelas rurales interculturales asociadas en microcentros. En este caso apuntan no sólo a la incorporación del saber, cosmovisión y lengua al currículo escolar, sino a la investigación de contextos lingüísticos y el apoyo a docentes de otras escuelas. Otras iniciativas emprendidas por la Universidad de la Frontera buscan aumentar la participación social efectiva de las comunidades indígenas en las decisiones que involucran la educación en sus territorios. Dentro del Proyecto de Diseño Pedagógico Curricular de la Conadi en la VIII Región, tanto en sectores rurales como urbanos, los proyectos han apuntado a la construcción de las bases sociales y políticas para la construcción del programa, a su difusión, a la capacitación y especialización de profesores, a la formación de asesores culturales, y a la difusión y promoción de la variedad dialectal de la provincia en ciertas escuelas. Los proyectos han sido progresivos y han abarcado diversas comunas, escuelas y comunidades de la región.

El PEIB Orígenes también ha focalizado su acción en algunas escuelas de la provincia, aportando adicionalmente con el diseño de material didáctico, bibliotecas de aula, implementación deportiva y musical y el desarrollo de la participación activa de las comunidades a través de la incorporación de asesores culturales. Lo mismo puede decirse de lo acontecido en la Región de la Araucanía, donde las acciones emprendidas han apuntado al perfeccionamiento docente, formación de asesores culturales, asesoría a proyectos y actualización curricular, distribución de recursos pedagógicos y entrega de becas indígenas.

Existe un gran conocimiento acumulado respecto de la cultura de este pueblo. Las experiencias emprendidas hasta el momento con las comunidades y sus asesores culturales han generado reflexión en torno a la necesidad de que la transmisión del conocimiento es vital. Sin embargo, faltan sistematizaciones, síntesis y evaluaciones de lo realizado en educación. Existen pocas investigaciones en campos como los de currículo, psicopedagogía y evaluación de aprendizajes desde una perspectiva intercultural.

En el norte del país, a partir de la década de los noventa, junto con la emergencia de las organizaciones aymaras, atacameñas y quechuas, se generaron diversas instancias educativas desde y con la comunidad o las organizaciones, que llevaron a impulsar procesos pedagógicos cada vez más pertinentes a la cultura y lengua indígena. Su acción interviene no tan sólo en el ámbito pedagógico, sino también en el social, cultural y político.

De las experiencias presentadas en este informe se destacan, entre otros logros:

- La generación de un semillero de profesores y líderes de organizaciones étnicas aymaras.
- Innovaciones curriculares a nivel comunal en San Pedro de Atacama, mejorando los índices de calidad educacional.
- Recuperación de palabras de la lengua y cultura likan antai y diseño y elaboración de materiales educativos en kunza.
- Diseño de planes y programas propios, caso especial de Ollagüe, con sobresaliente administración municipal en alianza con comunidad quechua.
- Intercambio fronterizo entre docentes de Chile, Bolivia y Perú, en fortalecimiento de educación aymara.

Otras experiencias sobresalientes son las desarrolladas por el pueblo rapa nui, que ha iniciado el aprendizaje de su lengua materna con inmersión total en NB1 y en otro caso como segunda lengua. En educación media o secundaria es donde las iniciativas del Mineduc son más escasas, proyectándose el 2005 una actividad más intensiva y exploratoria en este nivel.

Sin desestimar el importante objetivo de socialización y/o difusión que ha cumplido la EIB en la Región Metropolitana, lo cierto es que aún no se puede hablar de una ejecución sistemática y consistente en esta materia. Las experiencias concretas obedecen sobre todo a la demanda

creciente de organizaciones y/o asociaciones indígenas urbanas por ser reconocidas como agentes socioculturales legítimos y valorados. Han contado con el apoyo directo o indirecto de la Conadi, del Programa de EIB del Mineduc y los Departamentos Provinciales de Educación. La mayoría de las experiencias han sido iniciadas por personas indígenas, apoderados, profesores o asociaciones indígenas cercanas a los establecimientos. Su implementación ha consistido en la inserción de la cultura indígena en las aulas a través de talleres o en forma transversal al currículo, preferentemente en educación tecnológica o informática. Entre los problemas que han caracterizado la EIB en la urbe se menciona su escasa o nula continuidad, que no logran involucrar y responsabilizar al conjunto de la comunidad escolar, formar parte del PEI o el plan de estudio. En cuanto a la significación de la EIB, existe confusión en torno a la noción y sus implicancias; se da la tendencia a folclorizar y esencializar lo indígena en torno a la imagen de la comunidad indígena tradicional rural. Principalmente se asocia la EIB a la cultura mapuche y se descuida la construcción de relaciones de cooperación, con lo cual se margina y discrimina a la población mestiza urbana que quiere aportar a la interculturalidad.

En lo que respecta a la formación docente, en la última década la educación intercultural se ha visto beneficiada por los eventos de perfeccionamiento inicialmente emprendidos por el Programa MECE-Básico Rural. Los datos comparativos del Simce entre 1992 y 1996 demuestran un mejoramiento del 25,3% en lenguaje y del 26,5% en matemática; en tanto, la reprobación disminuyó en un 5,4% y los retiros en un 6%. Sin embargo, en lo concerniente a la formación inicial docente, ésta no considera, conceptual ni metodológicamente, la situación pedagógica de ruralidad, y los docentes no han recibido orientaciones pedagógicas y metodológicas para enfrentar la diversidad cultural ni lingüística de los estudiantes. En su inmensa mayoría, no son expertos en cultura indígena, generalmente no hablan lenguas originarias y si lo hacen es de un modo precario.

Existe un limitado número de profesores que han tenido este tipo de formación y, por otro lado, son más escasos los maestros que dominan la lengua indígena.

El perfeccionamiento ofrecido por el PEIB del Mineduc ha permitido, en el año 2003, capacitar a mil profesores rurales en EIB. Junto con ello se dan pasantías al exterior gestionadas por el Centro de Perfeccionamiento, Investigaciones y Experimentaciones Pedagógicas (CPEIP) del Mineduc. Un pequeño grupo de docentes ha obtenido becas de estudio en EIB dentro del Programa de Maestría en Bolivia. Mediante módulos teóricos y actividades en terreno se ha formado a 170 profesores de las provincias de Arauco y Bío Bío, ese mismo año. Hasta el momento, dos establecimientos de educación superior ofrecen formación inicial con especialización en educación intercultural bilingüe, con estudiantes aymaras y mapuches. Se trata de las Universidades Arturo Prat, de Iquique, y Católica, de Temuco, respectivamente, en convenio con el Programa de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación. En ambos casos han cumplido un importante rol en formación intercultural desde 1993, lo que les ha permitido irse perfeccionando en temas tales como contenidos educacionales, metodologías y relaciones interculturales; a la vez, han ido generando investigación y aportando, desde su ámbito de acción, a los requerimientos educativos de los estudiantes indígenas en sus respectivas regiones.

Desde el 2001 en adelante han aparecido varios programas de magíster, postítulos y diplomados impartidos por otras universidades del país, lo que ha permitido ir fortaleciendo la temática en la formación docente, aportando con profesionales mejor preparados para enfrentar los requerimientos de las comunidades indígenas y la implementación de las políticas educativas del Estado.

El conflicto existente entre las sociedades nacional e indígena se ha trasladado a una relación tensionada entre la escuela y la comunidad, por el rol asimilacionista y homogeneizante que ésta ha cumplido en forma tradicional. Sin embargo, las aspiraciones del pueblo indígena de tener escuelas más democráticas y dialogantes, y el apoyo sensible y comprometido de personas e instituciones no indígenas, han favorecido el desarrollo de iniciativas de trabajo con las comunidades indígenas para la implementación de la EIB. Éstas han demostrado la necesidad de fortalecer los espacios de conversación de los actores de las comunidades, para convertirse en contraparte fundamental en el desarrollo de la EIB. La construcción de un currículo de EIB en ese contexto ha debido

pasar por la constitución y consolidación de la organización comunitaria. En lo que concierne a la participación de la comunidad en la gestión de su educación, la experiencia de incorporación de los asesores culturales comunitarios realizada en la IX Región ha dado cuenta de un cambio favorable desde los profesores como de sus sostenedores, en orden a posibilitar el tratamiento de contenidos culturales mapuches en la escuela, y al desarrollo de una relación de mayor colaboración y cooperación escuela-comunidad.

En Chile se han dado tres tipos de implementaciones de la educación intercultural en lo que se refiere al origen y conducción de las experiencias con las comunidades. Siguiendo la pauta de Álvarez Ticuna, la más común, propiciada por los organismos del Estado, es la de una “educación para la comunidad indígena”. En estos casos, lo más difícil ha sido generar las confianzas y el reconocimiento de derecho de parte de la comunidad y la disposición de los docentes y directivos para compartir los espacios escolares con los padres y líderes comunitarios.

En el segundo tipo, “educación con la comunidad indígena”, han surgido iniciativas desde ONG’s donde se han iniciado procesos participativos de acción al interior de la comunidad que les han permitido fortalecer su identidad y proyectar acciones al campo educativo formal. El desafío, en este caso, ha sido compartir la responsabilidad de los procesos educativos, sobre todo en lo atinente a los contenidos culturales propios del contexto indígena. Varias de las experiencias señaladas en el informe dan cuenta de este tipo de acción, como es el caso del Proyecto Kelluwün, en la IX Región. Un tercer tipo de relación, el más excepcional, se da “desde la comunidad indígena”, cuando ésta asume la gestión educativa. Bajo este modelo hay casos de comunidades que se han organizado, capacitado y proyectado para gestionar administrativa y socialmente la educación, haciéndose cargo de la escuela, de sus docentes y orientando sus propósitos educativos.

El PEIB Orígenes da cuenta, por medio de los estudios encomendados, de una buena percepción por parte de la familia de la capacidad de acogida de las escuelas, especialmente al referirse a su participación en actividades extraprogramáticas o de celebraciones de la comunidad.

Sin embargo, esta participación disminuye a un poco más de la mitad cuando los asuntos son netamente pedagógicos; su colaboración en los Centros de Padres se circunscribe a aportes materiales; la intervención de las familias llega a ser casi el doble que el de la comunidad respecto a la elaboración del PEI o al grado de conocimiento que éstas tienen del PEI. Lo anterior da cuenta de la ausencia de control de la gestión educativa por parte de la comunidad o de vinculación de la acción educativa con un proyecto de desarrollo comunitario.

En el caso de la Región Metropolitana, el Estado ha recogido las demandas emanadas de las asociaciones y organizaciones indígenas, otorgado cobertura en EIB e insertando a los indígenas como ejecutores de los proyectos de educación intercultural bilingüe en las escuelas. Esta opción, aun cuando ha permitido dar espacios de representación social y ha buscado articular el conocimiento técnico-pedagógico con los saberes tradicionales indígenas, ha cercenado en buena medida la capacidad interpeladora del movimiento mismo. No obstante, la voz de las organizaciones suele representar quejas y requerimientos, sin acompañarlos de propuestas o estrategias para su implementación, de lo cual se revela una imagen y relación aún muy paternalista entre el Estado y la sociedad civil, en este caso la población indígena. La mayor parte de las escuelas de la capital que trabajan en EIB son asesoradas por asociaciones indígenas, supervisores y universidades, que las escogen porque demuestran voluntad y deseo en desarrollar esta línea. Sin embargo, existe una nula o escasa capacidad de injerencia de los agentes educativos de base en la determinación de las políticas públicas en EIB.

Recomendaciones

1. Fortalecer los procesos de participación comunitaria, la presencia de sus *kimches* y el aporte de los profesionales de la educación en comunidades indígenas para la construcción de un currículo acorde a sus necesidades locales, experiencias de vida y proyecciones de desarrollo local, nacional y global. En el caso de Santiago se visualiza como una nece-

sidad importante la incorporación de indígenas en los procesos educativos y su posicionamiento con un rol claro y fortalecedor de los aprendizajes dentro de las instituciones educativas. Ello implica un trabajo de articulación de los “educadores comunitarios” a los educadores oficiales, dentro de un programa más global de adhesión institucional a un enfoque educativo intercultural.

La iniciativa emprendida por el PEIB de elaboración del PEI Intercultural en forma participativa por la comunidad escolar y la comunidad indígena parece acertada; ello en la medida que no se convierta en un instrumento burocrático y efectivamente implique procesos de creciente involucramiento de la comunidad y las familias en el direccionamiento y mejoramiento de los aprendizajes. Asimismo, el fortalecimiento de las organizaciones de padres y madres de familia permitiría profundizar el compromiso, apropiación y articulación de la comunidad en torno a los procesos pedagógicos, las actividades escolares y la construcción de los PEI.

Desde la perspectiva intercultural, se requiere dar a conocer a las familias el sentido y los fundamentos de las nuevas directrices pedagógicas y las ventajas de una educación intercultural, e involucrar a las familias en la tarea educativa, de modo que apoyen los procesos de EBI. Las capacitaciones debieran contemplar a los padres de familia y a los miembros de la comunidad en los talleres de formación. En este sentido, la atención que se brinda a la participación comunitaria o al control social dentro de la política nacional de educación intercultural bilingüe, debiera ser mayor.

2. Generar un mayor aporte e investigación de las universidades para el desarrollo de un cuerpo de conocimientos y experiencias en el campo de la educación intercultural. Ello no tan sólo en lo referente al relevamiento del conocimiento de las culturas indígenas presentes en su territorio, o en torno a aspectos antropológicos y culturales de la EBI, e interculturalidad en el aula, sino también en cuanto al apoyo, seguimiento y sistematización de las experiencias, metodologías, prácticas y proyectos emprendidos en EIB. Asimismo, la coordinación de la investigación con la experiencia de la práctica docente de alumnos EBI, debiera permitir a los alumnos-docentes aprovechar esta relación para sistematizar y analizar los problemas en torno a la práctica de la EBI en las escuelas.

La sistematización de experiencias exitosas de gestión escolar pertinente y participativa con población indígena, puede guiar y fortalecer experiencias que recién se emprenden. Su difusión y análisis entre quienes participan en los procesos de EBI, o sin EBI, favorecería una visión distinta de la gestión intercultural, de modo que se fortalezca el diálogo con los padres y comunidad en general, la promoción y desarrollo de la cultura indígena o local y de su organización, la redefinición del rol del maestro, el fortalecimiento de los directivos para liderar procesos de diversificación curricular y la gestión de proyectos institucionales acordes.

3. Existe abundancia de materiales elaborados por educadores interculturales, docentes emprendedores u otros vinculados a los procesos culturales de sus localidades, que debieran ser revisados, mejorados y reproducidos, con participación de los mismos gestores, de los *kimches*, asesores culturales y de diversos especialistas en la materia (metodólogos, antropólogos y lingüistas, entre otros).

Es necesario hacer una revisión y recabamiento del material de EIB elaborado hasta la fecha por las regiones, universidades y localidades, y analizar el material de que efectivamente se dispone en las escuelas, de la utilidad prestada por los mismos, el uso que le dan y el impacto que ha tenido en la enseñanza y los aprendizajes. Esto permitiría aprovechar mejor lo que se ha producido, identificar específicamente el material que se requiere, conocer las necesidades y falencias en este ámbito y capacitar a los docentes para un mejor empleo del material educativo de que disponen. Es necesario capacitar a los docentes no sólo en el

manejo de los textos, sino en la propuesta general de comunicación y desarrollo del lenguaje para niños bilingües, o el desarrollo del bilingüismo en contextos indígenas.

A nivel nacional, se recomienda la realización de evaluaciones respecto de la aplicación y uso que dan los docentes a los textos de estudio, desde la perspectiva de su pertinencia y significatividad de la enseñanza. Si bien resulta muy complejo y difícil adaptar los textos nacionales a las necesidades particulares de las regiones y localidades, es posible evaluar en qué medida éstos generan oportunidades para una aplicación contextualizada y vinculante a las diversas realidades y experiencias culturales. Aplicar el enfoque intercultural como un criterio de evaluación de los mismos, es también un modo de “transversalizar” la introducción de este enfoque en las prácticas pedagógicas. Una evaluación del empleo de textos permitiría no sólo conocer la efectividad y utilidad que los textos de estudio están prestando en el mejoramiento de los aprendizajes y establecer recomendaciones para ediciones posteriores, sino además permitiría capacitar a los docentes para un uso flexible, contextualizado y acorde a las necesidades educativas regionales y locales.

4. Sin desestimar el importante objetivo de socialización y/o difusión que ha cumplido la EIB y la creciente inclusión de profesionales, asociaciones indígenas y universidades en la tarea de pensar y actuar en la EIB, se constata una débil promoción de ella a nivel estatal. La educación intercultural bilingüe se ha traducido en un enfoque *focalizado, indigenizante, ruralizante, mapuchizante y folclorizante*, con lo cual se convierte en una respuesta educativa funcional a un sector reducido del país. De esta constatación emanan dos recomendaciones específicas. La primera, relativa a la necesidad de promoción de un enfoque educativo intercultural en un sentido más integral, que permee al sistema educativo en su conjunto, desde la perspectiva de transformación de las estructuras de la sociedad para hacer que éstas sean más sensibles a las diferencias culturales y acojan la diversidad como riqueza. Ello no debe entenderse como la supresión de los programas específicos de educación indígena, sino como su inclusión dentro de políticas estatales y educativas más amplias, abiertas a la ciudadanía en su conjunto. La construcción de un currículo intercultural para todos no debiera significar únicamente la introducción de conocimientos sobre las culturas originarias, sino también el desarrollo de competencias para el diálogo y el contacto intercultural. En la medida que la educación intercultural amplía su sentido e implicancia social, se convierte en un interés compartido por la sociedad en su conjunto para su promoción como política estatal.

La segunda recomendación atañe al foco pedagógico de la educación intercultural, el cual debe trasladarse desde la atención sobre *la cultura como objeto de conocimiento*, a la atención *sobre la relación entre el sujeto²⁸ y su particular vivencia de la cultura*. En otras palabras, es necesario transitar desde una visión pedagógica centrada en la transmisión de conocimientos a una centrada en la transacción de experiencias y sus comprensiones. Una pedagogía intercultural fortalece la identidad y genera un conocimiento vivo y dinámico de la cultura en la medida que crea espacios de diálogo con y entre los alumnos, en los cuales éstos pueden contar sus vivencias comunitarias y familiares, entregar al profesor y a los compañeros sus opiniones y conocimientos, los cuales se recogen como recursos pedagógicos en la comprensión crítica y constructiva de la cultura (Luna e Hirmas, 2004). Ello permitiría, de un lado, romper con una visión folclorizante y fosilizada de la cultura, referida a una vida pretérita y a un modo de ser indígena “estereotipado”; de otro lado, lograría desterritorializar la identidad, y descubrir rasgos de identidad y pertenencia cultural, en el conocimiento y contacto con los “otros”. Esto es válido no sólo para estudiantes indígenas, sino también para migrantes, personas de distinto origen, procedencia, color, con creencias e historias particulares.

Un enfoque pedagógico intercultural centrado en los estudiantes y la relación que éstos establecen con su entorno y su cultura, permite ofrecer una educación pertinente y signi-

ficativa a la enorme cantidad de indígenas que hoy en día habitan en las urbes y se encuentran alejados de sus comunidades de origen (alrededor del 60% en Chile). Se hace necesario vincular la interculturalidad con la práctica pedagógica más dialógica, basada en el respeto profundo y aceptación del punto de vista de los alumnos, como en el intercambio de saberes, el reconocimiento de estereotipos y prejuicios, la resolución de conflictos en la convivencia y la valoración de lo propio y lo ajeno.

5. Es necesario articular una propuesta en el área de Comunicación y Lenguaje, para el apoyo a los procesos de recuperación de las lenguas indígenas en comunidades donde éstas aún forman parte de los usos cotidianos de comunicación. Esto implica el desarrollo de una metodología consistente, apoyada con los materiales correspondientes, que dé garantías a la comunidad y padres de un buen aprendizaje del castellano y, a su vez, de la segunda lengua (la vernáculo), como ocurre mayoritariamente en Chile. Sin embargo, es preciso aclarar que ello no es posible únicamente a través de la escuela, es necesario la voluntad y apropiación de este requerimiento por parte de las comunidades y el apoyo de los organismos del Estado mediante una política de lenguas. El apoyo de estos procesos con estudios sociolingüísticos y el avance en la unificación de alfabetos y normalización de las lenguas, es fundamental para la posterior producción escrita y difusión de las mismas.
6. Se precisa procurar ofertas de formación inicial docente con especialidad en interculturalidad y bilingüismo, como también formación inicial docente con un enfoque intercultural que permee el currículo en todas sus áreas. La interculturalidad debe operar tanto como criterio transversal al currículo como a una especialidad para la educación indígena. La educación intercultural representa no sólo una instancia de formación en una educación pertinente a la cultura de origen de los educandos, sino también una postura y un ámbito de renovación de la pedagogía como tal. Ello por cuanto la educación intercultural significa una nueva forma de construir la cultura escolar, una participación y un vínculo distinto entre la escuela y la comunidad, así como una didáctica renovada y crítica de los viejos patrones parcializantes y reductivos de los conocimientos y procesos cognitivos. Por ello es necesario ahondar en el sentido y función de una educación intercultural, partiendo por una reflexión *en torno a la noción de interculturalidad y sus implicancias* para la posterior generación de competencias pedagógicas en este ámbito. Las capacitaciones deben, asimismo, favorecer la generación de redes o comunidades de aprendizaje a nivel docente y directivo, para la promoción del *compromiso de quienes adhieren o desean asumir cabalmente este enfoque*.
En un sentido más amplio, tal como se concluye en las recomendaciones del Perú, esta formación debe apuntar, desde la perspectiva de una pedagogía crítica, a una acción transformadora y generadora de nuevos mundos, centrada en la capacidad de los docentes para tomar decisiones y resolver problemas, su capacidad reflexiva y autocrítica, sustentada en competencias para el trabajo en equipo, en comunidades de aprendizaje con otros docentes y escuelas. El proceso de formación debiera vincular de manera estrecha teoría y práctica, de modo de poder equilibrar el dominio de competencias de orden cognitivo acerca de las culturas con el dominio metodológico, que introduzcan en las nuevas corrientes pedagógicas y las formas de enseñanza indígenas. Desde una perspectiva más global se requiere reforzar los liderazgos del sector y promover la reflexión sobre la cuestión docente, para una planificación estratégica de más largo plazo.
7. Desde la perspectiva de la educación indígena se precisa avanzar en la articulación del PEIB a las políticas regionales de las secretarías ministeriales y a las corporaciones municipales de educación, para la implementación de políticas interculturales bilingües en

territorios con presencia indígena. Dicha articulación debe ser fruto de un trabajo más reflexivo, coordinado y cooperativo que permita la generación respuestas educativas apropiadas a la localidad, provincia o región. Es recomendable fortalecer una visión de desarrollo local, con una óptica de trabajo sistémico e intersectorial, de corresponsabilidad social por el mejoramiento de la educación. Ello puede ser promovido por las secretarías ministeriales, las que pueden asumir un rol más normativo, regulador y orientador del sistema educativo.

Ello implica, también, generar las instancias para que jefes de Daem, las Deprov y sus supervisores, junto a los docentes y directivos de las escuelas, puedan evaluar y compartir las dificultades experimentadas, y participar de los procesos de formulación de los Planes Anuales de Desarrollo Educativo desde una perspectiva intercultural. Los problemas que se acusan para el cambio curricular y pedagógico son varios y demuestran que ello demanda de sus actores un cambio en las comprensiones culturales, en las concepciones educativas y en el emprendimiento de nuevos modos de gestión territorial que requieren un trabajo corresponsable, cooperativo y en alianza con las comunidades de base. Integrar a este trabajo la participación de ONG's, fundaciones y universidades especializadas en el tema educativo y desarrollo, es un gran paso que en algunos lugares de Chile se ha ido dando. Ello debe convertirse en una fórmula replicable y más sistemática de emprendimiento educativo local.

Es necesario evaluar el funcionamiento e impacto que han tenido las Mesas Técnicas Regionales, integradas por el PEIB del Mineduc, en coordinación con la Conadi y Unidades Educativas Zonales en los niveles correspondientes (Mineduc, Conadi, Orígenes).

CONVIVENCIA

Combate al racismo y la discriminación a través de la educación

El Ministerio de Educación se ha puesto como cometido reforzar la función que cumple la educación en el progreso del país, en la promoción de una sociedad democrática que crezca y se desarrolle con justicia social. En este marco aparecen las políticas públicas encaminadas a promover una buena convivencia y a erradicar prácticas discriminatorias o abusivas de los establecimientos escolares, para así asegurar el pleno respeto de los derechos de todas las personas. Los Objetivos Fundamentales Transversales aparecen, dentro del proceso de reforma educativa de los noventa, como la primera herramienta dentro del currículo oficial, que apunta a la formación intelectual, ética y socioafectiva de los alumnos y alumnas, base de la formación ciudadana y pilar en la construcción de la convivencia. La conducción de esta política educativa se ha encargado a la Unidad de Apoyo a la Transversalidad, que ha dado curso estos años a programas formativos complementarios, entre los que se han introducido temáticas como la formación en democracia.

Los OFT deben estar incluidos en todas las materias y tienen como fin potenciar en los alumnos actitudes y conductas dirigidas a “fortalecer la formación ética de la persona”, “orientar el proceso de crecimiento y autoafirmación personal”, “la forma en que la persona se relaciona con otras personas y con el mundo”, y finalmente “contribuir al desarrollo del pensamiento crítico-reflexivo”.

En ellos queda enunciado el deber de abordar temas tales como la multiculturalidad, la formación cívica y democrática, la tolerancia y la no discriminación, y desarrollar actitudes de defensa de la alteridad, promoción de los derechos esenciales y comunes a todas las personas, de autoestima y desarrollo del pensamiento autónomo, como de una participación responsable que equilibre derechos y deberes.

Respecto a la formulación de los OFT, es de notar que en el desarrollo de los temas éticos no se considera explícitamente el ejercicio del pluralismo en relación a los pueblos originarios, en tanto sociedades existentes y conformantes de la nación; como tampoco se hace alusión a los

derechos colectivos de estos pueblos al plantear el tema de los derechos humanos. Al abordar el desarrollo de la autoestima, la refiere en términos individuales y no en cuanto a la pertenencia a una cultura o etnia. En este sentido, el desarrollo de una educación culturalmente pluralista no forma parte explícita de los OFT; es decir, no se trabaja sobre la idea de una interculturalidad para todos, vinculando la valoración de la alteridad con el desarrollo de identidad étnica, o el conocimiento y valoración de los pueblos indígenas, de los migrantes, de la pluralidad de culturas (también culturas juveniles, religiosas, idiosincrasia, estilos de vida...) que conforman la nación.

Coherente con lo que implica la formación de actitudes, para la evaluación de los OFT se propone la elaboración de procedimientos que permitan observar y registrar el desarrollo de las capacidades requeridas de carácter cualitativo. Asimismo, el PEI debe contener estrategias metodológicas acordes al logro de los OFT, de modo que su promoción forme parte del objetivo de la institución educativa en su integridad.

A partir del 2000 se implanta la Política de Convivencia Escolar, con la que se pretende establecer un marco para las acciones que el Ministerio de Educación realiza en favor del objetivo de aprender a vivir juntos. Esta política procura una función orientadora y articuladora del conjunto de acciones que diversos actores de distintos programas del Mineduc y la Unidad de Apoyo a la Transversalidad emprenden, en conjunto con otros organismos del Estado, como el Ministerio de Justicia, el Servicio Nacional de Menores (Sename) y el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), abocados a temas comunes como: el trabajo sobre emociones, resolución no violenta de conflictos, el derecho a la educación, el combate a la discriminación en las escuelas, entre otros.

La consecución de esta política debe materializarse en las prácticas de enseñanza y aprendizaje, en el clima organizacional y relaciones humanas, actividades recreativas, sistema de disciplina escolar, ejemplo cotidiano. Esto supone el diseño o reformulación del Proyecto Educativo Institucional. Dos mecanismos adquieren máxima relevancia para la generación de óptimos estilos de convivencia al interior de las comunidades escolares: la normativa escolar y procedimientos de abordaje pacífico de conflictos. La Política de Convivencia Escolar vincula la convivencia y formación ciudadana al nuevo diseño curricular, lo que le permite ser abordada desde cualquier subsector del currículo. Como también se puede trabajar a través del sector/subsector de Orientación de quinto a octavo básico. A éste se le asignan horas del Consejo de Curso: mínimo, dos horas en séptimo y octavo básico, mientras en el resto de los niveles de enseñanza básica es optativo o forma parte de los otros sectores o subsectores de aprendizaje.

El Programa de Convivencia es una propuesta ampliamente desarrollada, en la que se entregan directrices, normativas, procedimientos y estrategias para la implementación del Programa de Convivencia Escolar. Se establecen, además, los compromisos de los organismos involucrados y los resultados esperados para el período 2003-2005. Desde 1996 se viene editando una serie de materiales y unidades de apoyo para el desarrollo de los OFT, disponibles para las escuelas, sobre temáticas específicas dirigidas tanto a docentes como a alumnos. Ninguna de ellas se refiere puntualmente al trabajo en torno a la diversidad cultural, pero sí a temas relacionados: derechos humanos, elaboración de reglamentos de convivencia escolar, sobre el Consejo de Curso como espacio de participación ciudadana, resolución de conflictos, formación de Comités de Convivencia Escolar Democrática... El problema es que los programas de formación de docentes en interculturalidad están focalizados a la intervención en contextos indígenas, centrados en el rescate de su saber, olvidados del desarrollo de competencias para la valoración del otro y el diálogo intercultural.

Un refuerzo importante a la ejecución de la Política de Convivencia lo da el nuevo Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar, consistente en un conjunto coordinado de dispositivos, recursos, monitoreo y evaluación permanente de la gestión escolar. Dos de los componentes del *Modelo de Calidad de la Gestión Escolar*, impulsado entre el 2002 y 2005 –a) Convivencia escolar y apoyo estudiantil, y b) Liderazgo directivo–, apuntan a favorecer la atención a la diversidad. Ellos suponen la creación de un clima escolar basado en la confianza, colaboración, responsabilidad compartida y un vínculo estrecho de la escuela y la comunidad. El fortalecimiento de la vida democrática de las escuelas se pretende reforzar, además, con la creación de los Consejos Escolares en el

2005, que apuntan a una acción transparente e informada por parte de la dirección escolar. En la medida que estas políticas adquieran fuerza y un impulso sistemático por parte del ministerio, será posible observar avances importantes en este sentido. Actualmente, el Marco para la Buena Dirección se encuentra en proceso de consulta pública a los directores de establecimientos. Es fundamental acompañar esta reglamentación de una adecuada capacitación y procesos de seguimiento a la acción de directivos y docentes, principalmente, para un manejo que les permita actuar con apertura, flexibilidad y a la vez con seguridad y resolución.

La Política de Convivencia Escolar representa una propuesta amplia por una educación pluralista y democratizadora, pues se trata de un programa integral que abarca a la escuela en forma sistémica, a través de cuatro líneas de acción: regulación democrática de la convivencia escolar, gestión escolar, práctica pedagógica que incorpore el desarrollo efectivo de los OFT, y estrategias de información, acogida y orientación para la solución de conflictos.

Sin embargo, desde el punto de vista de la propuesta curricular, la interculturalidad para todos o el trabajo en torno a la diversidad cultural no está claramente planteado ni en los OFT, ni en el Programa de Orientación, ni en los Contenidos Mínimos Obligatorios. El programa no deja en claro, entre sus objetivos fundamentales, alguno que apunte a la valoración y contraste entre culturas, formas de vida, etc. Si se aborda la diversidad, ésta es tratada principalmente en su dimensión biológica o física, o bien se asocia al pasado de los pueblos. Pese a estar enunciado como un Objetivo Fundamental en NB6, dentro del subsector Estudio y Comprensión de la Sociedad, lo que se propone es una comparación entre dos países o regiones del mundo, y también de la diversidad económica y humana entre regiones del país.

Si bien se sostiene un enfoque constructivista para el aprendizaje de las ciencias, que permita a los estudiantes articular conocimientos nuevos organizados en un marco conceptual integrador y generativo, lo cual potencia un aprendizaje abierto a los códigos y comprensiones alternos, ello supone el manejo, por parte del docente, de una pedagogía intercultural que conlleve la contrastación y valoración de la diversidad cultural presente. Esta cuestión no parece darse ni en los programas de formación inicial docente ni en las innumerables capacitaciones que imparten los organismos del Estado. La mayoría de las capacitaciones del Programa de Convivencia Escolar va en la línea de la reflexión y actualización metodológica para elaboración cooperativa de normas de convivencia, así como conocimiento y aplicación para el abordaje de conflictos, prácticas pedagógicas acordes con los enunciados de una convivencia escolar democrática y, asimismo, para la inserción de los OFT en los subsectores de aprendizaje.

Aun cuando en el artículo 28 la Ley Indígena se propone una interculturalidad abierta a todos los estudiantes del país, a través de una unidad programática a nivel nacional que promueva el conocimiento y valoración de las culturas indígenas autóctonas, el único caso en que el currículo concreta un objetivo de esa naturaleza es en NB2 (3° y 4° básico), a través de una unidad consistente en “conocer las características principales de los pueblos originarios de Chile”. Esta unidad está referida a los pueblos que habitaban Chile en el pasado, y no vuelve a darse en toda la enseñanza básica o media otra unidad de este tipo. Este hecho revela, en buena medida, la escasa trascendencia que tiene el mandato contenido en la Ley Indígena, desde el punto de vista de una formación abierta a la alteridad, a nivel nacional.

La comprensión de la interculturalidad acotada a lo indígena no sólo reduce el campo de acción posible, sino además implica que no se está aportando a la discusión sobre la construcción de relaciones interculturales de cooperación. De esta manera se confina el mundo indígena a un espacio cerrado, donde la mayoría del país sigue desconociendo la multiculturalidad vigente, lo que aporta a su discriminación y trae aparejado que quienes sí forman parte de los programas de EIB no sepan enfrentar los conflictos que se suscitan en la convivencia intercultural, como son la estigmatización, estereotipación, discriminación y competitividad. Dentro de las mismas sociedades indígenas se da una gran heterogeneidad, así como una fuerte “movilidad” geográfica hacia las urbes, especialmente de jóvenes de comunidades indígenas rurales, quienes en diversos sentidos ven multiplicada su pertenencia. Además, la mayor parte de las escuelas rurales en sectores indígenas reúnen a estu-

diantes tanto indígenas como no indígenas, todo lo cual transforma a las escuelas en espacios de convergencia multicultural y les impone la necesidad del ejercicio de formas de convivencia movidas por el respeto, la mutua valoración, el diálogo y la cooperación (Luna e Hirmas, 2004).

En suma, el pluralismo cultural está débil y mínimamente desarrollado en el currículo básico, y difusamente esbozado en la Política de Convivencia Escolar, y por supuesto no se establece ninguna vinculación entre la EIB y el Programa de Convivencia Escolar. Ciertamente, el currículo oficial es la muestra de un país de mirada absolutamente monocultural, y la Ley Indígena viene a ser la primera señal por comenzar a reconocer las diferencias, pero la diversidad cultural aún no se valora como riqueza y oportunidad. El problema es que los docentes no han recibido ninguna preparación para ello y, más aún, se cuenta con la oposición expresa o velada de un gran porcentaje de la población nacional que discrimina a las culturas indígenas y genera también autodiscriminación en la medida que su reconocimiento se aprecia como atentatorio al ser unitario nacional (Hernández y col., 2004).

Desde una perspectiva más amplia es posible interpretar la distancia entre la Política de Convivencia Escolar y la educación intercultural como una escisión entre la formación en valores y el desarrollo del conocimiento, es decir entre lo ético y lo cognitivo. La educación indígena pone el énfasis en la transmisión del conocimiento cultural y en dar cabida a un nuevo universo conceptual e interpretativo dentro del currículo escolar. Aun cuando en la práctica esto no logra plasmarse de manera idónea, pues como hemos visto se fragmenta, reduce, folcloriza y descontextualiza el conocimiento indígena, no resulta relevante a este enfoque educativo la dimensión relacional y ética de la pedagogía. Dicho de otro modo, la separación entre una política de convivencia y la Política de Educación Intercultural es reflejo de la lógica con que opera el currículo y el sistema pedagógico en su conjunto, donde la dimensión cognitiva es concebida como instrumental y racional y, a su vez, es la más importante a desarrollar, separándola de la cognición valorativa, relacional y simbólica. Apreciar, convivir y conocer son concebidas como acciones posibles de separar, de ahí que lo que más interesa al currículo indígena es el relevamiento del “saber propio”, separándolo de los aspectos convivenciales que el fortalecimiento de la identidad implica. De otro lado, la Política Curricular Transversal desatiende la dimensión simbólica y cognitivo-instrumental, al no incorporar la fuerte discriminación que se reproduce en la escuela, por motivos culturales o étnicos, ni está preparando a los niños, niñas y jóvenes en la formación de una actitud pluralista hacia quienes tienen una apariencia distinta, piensan diferente o practican distintas costumbres. Por último, el Programa de Convivencia y los OFT no se hacen cargo claramente de la dimensión cultural en la formación de la identidad, como tampoco abordan la situación de derechos colectivos de los pueblos, manteniendo con ello un pensamiento y comportamiento excluyentes de las minorías culturales en la formación de las y los estudiantes.

Aproximaciones y distancias respecto al pluralismo en educación

La Política de Convivencia y desarrollo de los OFT se sostienen en la idea de que la interrelación entre los diferentes miembros de un establecimiento educacional tiene incidencia significativa en el desarrollo ético, socioafectivo e intelectual de alumnos y alumnas. Sin embargo, el sistema educacional otorga mayor valor a los aspectos cognitivos e instrumentales de la cultura, lo que se ve reflejado, en primer lugar, en los instrumentos de medición de la calidad de la educación a nivel nacional.

Los componentes convivenciales y socializadores de la dinámica escolar y la cultura de los alumnos y alumnas, queda fuera del foco de atención de las escuelas. Docentes y directivos atribuyen la responsabilidad del fracaso escolar a agentes externos al proceso de enseñanza, desconociendo el hecho de que un espacio socioafectivo adecuado incidirá positivamente en el rendimiento de los estudiantes, y que, por el contrario, los altos niveles de repitencia en los liceos están relacionados con la organización escolar, con las prácticas pedagógicas, las formas de convivencia, disciplina y la falta de atención a la diversidad de intereses de los alumnos.

Un estudio sobre “*Convivencia en el ámbito escolar*” (Larraín y Bascuñán, 2004) demuestra que existe un significativo nivel de prejuicios y discriminación escolar. Al menos un tercio de los

niños y jóvenes encuestados se ha sentido discriminado “a veces” o “siempre”, principalmente por sus propios compañeros(as), y más del 50% declara haber visto que alguno de sus compañeros ha sido aislado por ser diferente al resto. Lo anterior es manifestado con mayor intensidad en los establecimientos particulares pagados. Ellos reconocen como ser diferentes: primero, tener un defecto físico; segundo, poseer rasgos indígenas; tercero, rendir mal en el colegio; cuarto, pensar diferente es fuente de discriminación y violencia por parte de sus pares. Otro estudio sobre “*Convivencia escolar*” (IDEA, 2005) da cuenta de la valoración positiva que estudiantes y docentes tienen de ésta en sus establecimientos, aunque a su vez un alto porcentaje de alumnos se siente discriminado por los docentes, es decir observan un alto nivel de favoritismo por parte de éstos y que muestran disparidad de criterios al aplicar las normas del establecimiento.

Uno de los temas que aparecen con mayor fuerza en el discurso de los jóvenes es la discriminación. Dentro de las modalidades que puede adoptar la discriminación (por género, minorías étnicas, extranjeros o clases sociales), la discriminación mediada por el tema económico es la que más se repite y aparece en su construcción discursiva, estableciéndose una relación directa y proporcional entre pobreza y culturas indígenas. Los estereotipos racistas y discriminadores, formados históricamente, muestran a los indígenas y al mapuche (grupo indígena mayoritario en el país) como ignorantes, flojos y borrachos, lo que los lleva a la negación de su identidad y al deseo de transformarse definitivamente en “chilenos”.

En otro estudio de UNICEF sobre “*Prejuicios en niños, niñas y adolescentes*” (Larraín y Bascuñán, 2004a), la escuela aparece en los últimos lugares como fuente de información respecto a la homosexualidad y al conocimiento de personas de otras nacionalidades, que es justamente donde los niños perciben mayor discriminación. Contrariamente, la primera fuente de información sobre indígenas lo ocupa la escuela, revelando de este modo el importante rol que ésta juega. Se piensa, respecto a la discriminación étnica, que el país se encuentra en una fase de construcción de una nueva relación con las minorías étnicas.

El papel de la escuela se muestra clave, pues justamente en las que hay una política de integración de grupos más vulnerables los prejuicios son menores. Un aporte real para lograr la construcción de una cultura democrática y valoradora de las diferencias lo dan políticas educacionales, como la creación de los Consejos Escolares y la nueva Ley de Jornada Escolar Completa, que establece que los planteles públicos y subvencionados deberán tener al menos un 15% de alumnos de muy bajos recursos. Otra señal positiva de las entrevistas sobre clima escolar revela que la mayor parte de los niños (56%) siente cariño por su escuela, liceo o colegio, y apoyo de parte de sus profesores y compañeros (75%, en ambos casos).

La procedencia popular o rural del alumnado constituye la base para un conjunto de estigmatizaciones y prejuicios del cuerpo docente y de la población, respecto la calidad del establecimiento. En consonancia con ello, el estudio de la OCDE (2004) ha revelado que la segmentación social se ha profundizado en la década de los noventa, de manera que, en forma creciente, los estudiantes de sectores socioeconómicos similares asisten a las mismas escuelas. También ocurre que se malinterpreta una educación intercultural para indígenas con una educación de bajo perfil académico, tanto por el tipo de formación técnica ofrecida como por el nivel de exigencia en el aprendizaje. Por su parte, las escuelas interculturales en contextos indígenas, al estar orientadas a la endoculturación de los educandos indígenas, descuidan la profundización y problematización de las relaciones entre personas a lo largo de la historia nacional y en el presente, cada vez más multicultural y globalizado.

Estudios etnográficos en escuelas públicas urbanas muestran una cultura escolar caracterizada por la vigilancia, el control y la homogenización de los estudiantes dentro del “rol de alumnos”. Los espacios de autonomía y participación efectiva son mínimos y dificultan los procesos de desarrollo de la identidad. La convivencia social está marcada por la violencia, el desprecio y el desinterés por el otro, como por la falta de oportunidades y la situación de pobreza. Los alumnos resienten la exclusión social de la que son objeto y la reproducen segregándose entre ellos por medio de burlas, descalificaciones, racismo, resentimiento, machismo y discriminación de la mujer. Así hacen

más tolerable la segregación social, lo que les permite a su vez diferenciarse entre ellos y contrarrestar el esfuerzo homogeneizador que ejerce la escuela. Las relaciones de subordinación y dependencia forman parte de la cultura escolar y se conservan entre profesores y estudiantes, profesores y administradores, padres y profesores. Más aguda es aún esta tendencia en la relación escuela-comunidad local indígena, donde es posible reconocer discriminaciones de clase y étnico-culturales.

Entre los docentes, la diversidad en general aparece como un problema complejo, difícil de manejar, respecto del cual no han sido ni se sienten formados. La formación profesional no los orienta para atender singularidades, ni de comunidades y menos de personas. Como respuesta se da una tendencia defensiva que los lleva a restar importancia a las diferencias, a negar, invisibilizar, estereotipar o bien a actuar en forma contraria a los discursos pluralistas. Discursos y prácticas se encuentran muy distantes; por un lado, se exponen objetivos pedagógicos favorables al reconocimiento de la pluralidad de los individuos y las culturas, etnias o razas, mientras la calidad de las relaciones y la enseñanza en las escuelas se ven atravesadas por el prejuicio y la discriminación. Si bien desde el año 2004 algunas escuelas comenzarán a implementar en sus currículos el objetivo del pluralismo cultural, esto se debe exclusivamente a las exigencias del Ministerio de Educación, que se encuentra efectuando una política específica sobre este tema. En otras escuelas, en cambio, profesores y directivos desconocen siquiera la cantidad de alumnos indígenas que asisten a su establecimiento; por ende, no se responsabilizan de ofrecer un currículo pertinente y pluralista en la formación humana de sus estudiantes.

Los docentes perciben a la escuela como un espacio de escaso respeto en el trato entre alumnos, profesores y docentes. A su vez, el estudio sobre *"Convivencia escolar"* (IDEA, 2005) revela la falta de respeto y la existencia de comportamientos que impiden realizar clases, como el problema que más afecta la relación pedagógica. Frente a esto se sienten con menor control, poder para sancionar o reprimir, o capacidad para resolver adecuadamente, pues la formación que han recibido es más bien prescriptiva. Cuando identifican el problema de la discriminación, no saben cómo abordarlo, no existe claridad acerca de qué procedimientos y actividades serían los adecuados para trabajar el tema de la diversidad cultural y el combate a la discriminación o el racismo. Consideran, asimismo, impostergable educar en valores, y la mejor vía es formando equipos de docentes, trabajando con la familia y mejorando la relación con los alumnos. Si bien el currículo actual favorece en alguna medida una formación pluralista, el que impera en el cotidiano de la escuela es formalmente democrático: hay programas de formación democrática, pero no se llevan bien a la práctica por carencias metodológicas, el currículo oculto sigue siendo autoritario, se "instruye" sobre democracia, pero no se genera reflexión sobre los deberes y derechos en la convivencia misma.

Aunque la educación en valores es considerada por profesores y padres una tarea fundamental de la familia, los docentes se sienten más responsables que antes frente a lo que califican como "crisis valórica" de la sociedad. La permisividad de las familias es identificada por los profesores y profesoras como la principal causa de conflictos que se producen en la escuela. El funcionamiento de la familia en relación con la educación de sus hijos no es criticado por los docentes, pues la mitad de ellos afirma que los padres no prestan suficiente atención a las actividades escolares de sus hijos, que existe poca comunicación entre padres e hijos y que la convivencia familiar se ha deteriorado. Al respecto, sugieren la importancia de establecer un equilibrio entre la transmisión de contenidos y valores en la escuela. Dificultaría esta tarea la carencia de espacios de conversación con los colegas y los alumnos, debido a la falta de tiempo y al exceso de alumnos por curso. Las etnografías, por su parte, corroboran la ausencia de reflexión conjunta de los docentes sobre la construcción de una convivencia respetuosa de las diferencias y las relaciones humanas al interior de la escuela; dan cuenta, asimismo, de una escasa capacidad crítica y autocrítica y una forma de trabajo muy aislada de los docentes, lo cual les impide aprender de su propia experiencia.

Los Proyectos de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docente (FFID) muestran un renovado proceso de formación inicial docente tendiente a realizar cambios e innovaciones curriculares para una revalorización de la profesión docente, un mantenido perfeccionamiento, una actualización de los cuadros académicos y un mejoramiento en la infraestructura de las instituciones formadoras

de docentes. Sin embargo, de las diecisiete universidades seleccionadas con sus proyectos FFID, tan sólo cuatro incorporaron temas transversales en su dimensión ética. El problema es que la incorporación de la transversalidad no está integrada como parte esencial del currículo y se muestra una distancia entre lo que señalan haber implementado los docentes y lo que han recepcionado los alumnos. En gran medida, el problema es que no ha habido una instalación efectiva y una evaluación que permita mirar el impacto de la incorporación de los principios de la transversalidad.

En suma, desde el vector de la convivencia, la actuación y la formación docente se muestra anclada aún en un modelo *formalmente democrático*, donde se habla de valores pero no se sabe cómo llevarlos a la práctica. Si bien existen programas de formación de maestros en interculturalidad, éstos están focalizados en el conocimiento de lo indígena, olvidados del desarrollo de competencias para la valoración del otro y el diálogo intercultural. En lo que compete a la gestión institucional y la convivencia escolar, si bien existen reglamentos y normas sobre convivencia, éstos son normalmente impuestos; ante los conflictos, la autoridad castiga más que dialoga o reflexiona; existe un discurso sobre los derechos, pero no su ejercicio.

Recomendaciones

1. En primer lugar es preciso ofrecer una propuesta de formación intercultural para todos, que incorpore programas específicos de atención a las comunidades indígenas y, al mismo tiempo, desarrolle una propuesta más amplia e integral para todos los estudiantes del país. Ello significa retomar lo enunciado en la Ley Indígena en cuanto al *“establecimiento en el sistema educativo nacional de una unidad programática que permita a los educandos poder acceder a un conocimiento adecuado de las culturas e idiomas indígenas y que los capacite para valorarlas positivamente”*. Es menester, sin embargo, revisar y redefinir los contenidos de esta unidad, incorporando, además del conocimiento de las culturas originarias, temáticas relacionadas con la convivencia en un mundo multicultural y competencias relacionales que apunten al desarrollo de una ética pluralista, junto con reprogramar los espacios curriculares destinados a ella.

El foco de un programa de educación a la diversidad debe estar puesto en asuntos como el contacto cultural y sus implicancias en la convivencia, la comunicación y el lenguaje como formas de encuentro o conflicto, dominación, exclusión, o bien valoración y consenso, la formación identitaria y pertenencias culturales desde una posición crítica y a la vez valoradora de la herencia cultural, la experiencia histórica del encuentro entre culturas, las relaciones de poder y sus efectos sobre las estructuras y relaciones sociales hoy, la alteridad en la construcción del conocimiento y comprensiones del mundo, la experiencia democrática y participación ciudadana, derechos individuales y colectivos, entre otros.

Es importante señalar que una unidad de este tipo debe estar ligada necesariamente al Programa de Convivencia Escolar y, por lo mismo, debe traducirse en una propuesta amplia, que implique a la institución en su gestión y cultura relacional, que permita a las instituciones educativas adecuar sus contenidos y estrategias pedagógicas a los requerimientos diferenciados de las distintas localidades, comunidades y necesidades educativas. Por tratarse de una propuesta de atención a la diversidad cultural en sentido amplio, con mayor razón es que su enfoque debe ser a la vez territorial, y corresponderse con las demandas y requerimientos específicos de la población a la que atiende. Esta propuesta puede entenderse como una especie de cátedra abierta, a ser adoptada por las comunas, provincias o municipios, adaptable a sus necesidades.

2. Las Políticas de Convivencia Escolar, así como los OFT tienen camino avanzado a este respecto. Sin embargo, se requiere una formación docente, tanto en sus etapas iniciales como en los perfeccionamientos que se imparten, que recoja y trabaje de manera decidida sobre

estos aspectos. Ello implica dar igual relevancia a la dimensión del ser y el convivir, respecto del conocer y saber hacer. Los altos niveles detectados de violencia escolar, así como de exclusión, intimidación y segregación del estudiantado, demandan de una preparación de los docentes diferente a la habitual, que se salga del discurso y entregue herramientas específicas para saber actuar efectivamente en la formación de actitudes. Los instrumentos elaborados para modificar la cultura escolar dependen intrínsecamente de quienes los conducen; por ello, la formación docente y directiva en este plano es de vital importancia.

La separación que suele producirse entre la dimensión cognitiva, emotiva y volitiva del pensamiento, y la prevalencia de la primera por sobre las otras dos, impide una óptima integración en la vida de los formadores y los estudiantes, de formas de actuar coherentes y conscientes, donde discursos y prácticas se confronten. Por ello, una formación docente integral supone dar igual peso y relevancia a los componentes afectivos y prácticos que acompañan a las declaraciones de principios, concepciones y creencias. Un trabajo de este tipo en la formación docente es fundamental y demanda de propuestas de formación de más peso conceptual y, a la vez, de un fuerte ingrediente en desarrollo humano. La incorporación de la transversalidad debiera, en este sentido, formar parte central del currículo de formación docente. Esta formación no puede ser prescriptiva, sino que debe partir por un estudio y análisis de los conflictos sociales, humanos y de desarrollo a los que se ven enfrentados los estudiantes y sus familias, favoreciendo el diálogo y la discusión acerca de éstos, para el desarrollo de criterios y sentidos de actuación. Además de dotar a los docentes de estrategias, instrumentos y procedimientos concretos para intervenir frente a los conflictos de convivencia escolar, es recomendable indagar en torno a los comportamientos y expectativas juveniles. Como se propone en el estudio de “Convivencia escolar” (IDEA, 2005), ello puede ser también muy útil para generar información relevante para la comprensión de la racionalidad y emotividad del estudiante.

Las capacitaciones también deben apuntar en esta dirección, promoviendo al interior de las instituciones y entre éstas, comunidades de aprendizaje. Se precisa reforzar el trabajo conjunto de docentes y directivos para enfrentar las problemáticas y obstáculos, así como las fortalezas y potencialidades de los jóvenes, niñas y niños de la escuela, dentro de un contexto más amplio de intervención, como es el barrio y la comuna.

3. La formación de la familia en estos aspectos es también imprescindible, por cuanto la formación de las actitudes de los niños y niñas depende en gran medida de lo que viven y ven en sus hogares. Por ello, la formación de actitudes requiere de un trabajo sistémico de la escuela que implique en su transformación a todos los estamentos que la componen. Se sabe que las relaciones humanas son un entramado complejo y que detrás de cada niño hay una historia de influencias y dependencias. Es sabida la estrecha relación que existe entre la realidad social y cultural de las familias y los rendimientos de sus hijos; así como también las prácticas pedagógicas y la propia cultura escolar tienen un peso determinante. Por otra parte, la mayor parte de la investigación reciente demuestra la importancia que tiene la familia, no como variable independiente que explica las diferencias de resultados, sino como variable interviniente en los procesos mismos de aprendizaje de los estudiantes. Se ha demostrado incluso que para el éxito escolar es más importante lo que la familia hace, que su nivel de ingresos o nivel educacional (CIDE, 2002).

En este sentido, una *Política de Convivencia* es un terreno propicio para una actuación interministerial que apoye a la familia, los niños y la comunidad, tanto dentro como fuera del ámbito de la institución. Mientras la misión de las instituciones educativas no se asuma y no contemple e incorpore en sus estrategias pedagógicas y formativas el contexto más amplio del que forman parte las escuelas, su tarea seguirá siendo infructuosa. Por ello es de vital importancia una progresiva actuación educativa en el ámbito de la convivencia y formación ciudadana pluralista, en ligazón al desarrollo local y comunitario.

4. Se sugieren medidas de acción afirmativa con escuelas que concentran la mayoría de los problemas: bajos resultados, mayor insatisfacción de los alumnos y profesores, contexto desfavorecido, actitudes más negativas. Entre otras medidas, se propone reducir el número de alumnos por aula, sin que esto signifique disminuir la financiación del establecimiento; ampliar el tiempo del docente que realiza la labor de profesor jefe para dedicarlo a la orientación y/o permitir que haya dos profesores jefes en establecimientos conflictivos, y darle a éstos preferencia en recursos, capacitación y especial seguimiento y apoyo (IDEA, 2005); designación de un profesor coordinador del trabajo de convivencia en los centros. Se sugiere, asimismo, el impulso a sistemas de mediación en los establecimientos para facilitar que los conflictos se resuelvan de manera dialogada. Como también es necesario asegurar y concretar la participación de los alumnos y de los docentes, de modo que las escuelas sean verdaderas comunidades democráticas.
5. Existen múltiples iniciativas reconocidas en el ámbito de la convivencia, ciudadanía y formación en valores que es útil y necesario articular y difundir. Ello demanda un compromiso y apoyo del ministerio a estas experiencias, así como un seguimiento y sistematización de las mismas. El establecimiento de convenios y alianzas con instituciones, ONG's o Universidades que han emprendido un trabajo en este sentido, es un gran aporte que el Mineduc debe propiciar. Las prácticas docentes deben, a su vez, poder acceder a estas experiencias, de modo que se extienda con más rapidez la puesta en marcha de una formación efectiva en la convivencia democrática y pluralista.
6. El sistema educativo e institucional requiere de personas y equipos responsables, tanto locales y provinciales, que velen por la convivencia en las escuelas. A su vez, las municipalidades debieran impulsar programas integrales de prevención de la violencia y fomento de prácticas democráticas y pluralistas en el funcionamiento de las instituciones educativas de sus comunas. Se requiere incorporar en las labores del equipo de supervisión, criterios de evaluación de convivencia escolar, lo que significa capacitarles para emprender esta tarea.
7. En cuanto a evaluación, se sugiere la incorporación de indicadores de convivencia escolar en las evaluaciones docentes, del director y de la gestión (Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión), así como también es preciso la incorporación de este aspecto en la evaluación Simce.

PERTENENCIA

Promoción de igualdad de oportunidades educativas en contextos de diversidad cultural

A comienzos de los noventa, el sistema educativo chileno mostraba indicadores críticos en relación a la calidad de la educación y a la equidad de su distribución. La descentralización administrativa y el financiamiento a través de la subvención habrían deteriorado la calidad de la educación, especialmente en los sectores rurales y en los de pobreza urbana. La política educativa en Chile se ha orientado desde entonces por dos grandes principios: calidad de la educación y una mayor equidad en su distribución. Posicionado en el rol de ente igualador de oportunidades, el Estado ha combinado criterios de descentralización y competencia por recursos, con criterios de discriminación positiva y de acción proactiva. Esto, a través de programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, introducción de nuevos instrumentos de información y evaluación pública de programas y de instituciones, y la apertura de escuelas y liceos a “redes de apoyo externo”, especialmente de universidades y empresas.

Los Programas de Mejoramiento Educativo se plantearon como una estrategia de apoyo a los centros educativos, mediante el aprovisionamiento de medios pedagógicos y un conjunto de iniciativas de incentivo a la innovación educativa, variables según los niveles y tipos de situaciones educativas.

Entre los programas de mejoramiento se menciona el P-900, focalizado en un primer momento al 10% de las escuelas con financiamiento público con los más bajos indicadores de logro educativo y mayor pobreza. Se trata de un programa de amplio espectro que atiende factores externos: infraestructura, recursos educativos, condicionantes socioeconómicas, e internos: pedagógicos, de gestión y capacitación docente. Destaca en su intervención el hecho de formar equipos multisectoriales e interdisciplinarios, que incluyeron a las direcciones educativas municipales y a los supervisores provinciales, y el trabajo conjunto con el Ministerio de Justicia en la prevención de situaciones de irregularidad social. Un segundo programa relevante es el MECE-Básica Rural, el que estuvo dirigido a las escuelas multigrado, atendidas por uno, dos o tres maestros en condiciones de aislamiento y vulnerabilidad pedagógica. Su apuesta estuvo en fortalecer una propuesta pedagógica específica para responder a la diversidad cultural, geográfica y étnica mediante distintas líneas de acción que combinaron dotación de recursos materiales con adecuaciones metodológicas, el desarrollo de una propuesta curricular, capacitación docente y una organización profesional llamada "microcentro".

Con el objeto de ampliar la escolaridad y las oportunidades educativas de niños, niñas y jóvenes, se aprueba en el 2003 la ley de doce años de escolaridad obligatoria. Ésta va acompañada de un plan de escolaridad completa que incluye la entrega de una subvención diferenciada pro-retención para los establecimientos educacionales que atienden a los estudiantes más pobres que cursan entre séptimo básico y cuarto medio. Además, contempla el reforzamiento de acciones para enfrentar la deserción escolar, el embarazo adolescente, el trabajo juvenil y la nivelación de estudios, entre otros temas.

Dados los altos niveles de escolaridad básica, los mayores esfuerzos han apuntado, en los últimos cinco años, a mejorar los procesos educativos y resultados de los liceos. Por ello, la División de Educación General contempla entre sus prioridades iniciativas como la de la Jornada Escolar Completa (JEC), basada en la premisa de que una mayor permanencia en la escuela o liceo va asociada al mejoramiento de los aprendizajes. La Jornada Escolar Completa Diurna, a través del aumento del horario de clases, ha implicado incrementar el tiempo de contrato de los profesores y ampliar las instalaciones escolares en la gran mayoría de los colegios del país. Con el propósito de fomentar una mayor integración social y, a la vez, mejorar los rendimientos educativos, esta ley incorpora una norma que establece que los planteles subvencionados deberán atender al menos un 15% de alumnos en condiciones de vulnerabilidad.

Con la emisión de la Ley de Jornada Escolar Completa se ha buscado otorgar mejores garantías a las familias en el respeto a sus derechos. Entre otras medidas, se prohíbe a los establecimientos subvencionados de financiamiento compartido expulsar a un alumno durante el año escolar por razones económicas. Tampoco podrán retener los documentos escolares de los estudiantes para que no se matriculen en otra escuela o liceo, como también ocurría, muchas veces por deudas de la familia. Se impide, asimismo, la discriminación de jóvenes embarazadas, mediante una multa efectiva en dinero para los establecimientos que expulsen o no acepten el ingreso de escolares madres y embarazadas. La nueva Ley de JEC también garantiza que todos los establecimientos, incluyendo los particulares pagados, deban tener procesos claros y transparentes de postulación y selección de alumnos. Los padres conocerán el número de vacantes por nivel, los requisitos, los exámenes a los que serán sometidos los postulantes, los resultados y, lo más importante, las razones por las cuales un postulante fuere rechazado (Bitar, 2004).

Otros dos programas de mejoramiento han apuntado a reforzar la retención escolar en nivel de enseñanza secundaria: Liceo para Todos y el Proyecto Montegrande. Realizado en 424 liceos del país, de sectores socioeconómicos y educativos más vulnerables, el Programa Liceo para Todos entrega herramientas a la comunidad educativa para que diagnostique y proponga, de manera participativa y democrática, un programa que asegure la permanencia y el mejoramiento de logro académico de los estudiantes. El apoyo del Mineduc se traduce en la mejora de internados, becas, desarrollo pedagógico, capacitación

de docentes y directivos y estrategias de participación de la comunidad, considerando dos ámbitos fundamentales de intervención: el pedagógico y el psicosocial. Por su parte, el Proyecto Montegrande (creado en 1996) atiende a 51 liceos, los que concursaron con proyectos educativos innovadores, los cuales, entre otras áreas, abordan la educación multicultural y la educación para la ciudadanía y la democracia. Para ello obtuvieron una dotación de recursos sustantivamente mayor del Estado durante el período de cinco años, con lo cual se les ha impulsado a actuar con mayor autonomía.

Aparte del programa más antiguo de asistencialidad escolar, como el de la Junaeb, que proporciona alimentación para alumnos con problemas socioeconómicos, se ha desarrollado, a partir de 1992, un programa incremental de salud escolar que diagnostica y atiende patologías relacionadas con los aprendizajes. El propósito es fomentar una mayor integración social y, a la vez, mejorar los rendimientos educativos del país, puesto que estimula a las escuelas y liceos a nivelar los aprendizajes de los estudiantes más modestos con los del resto del alumnado.

Desde el punto de vista de la gestión, los programas de mejoramiento de la calidad de la educación apuntan a la formación de escuelas inclusivas, generando capacidades autónomas y democráticas, con participación y deliberación de la comunidad y la generación de redes de cooperación con escuelas vecinas, y el apoyo de empresas, universidades y otras instituciones cercanas.

Por su parte, el PEIB se propone aumentar la equidad por medio del reforzamiento de la convivencia intercultural y la gestión participativa de la comunidad escolar. Una de las tres líneas de acción del PEIB, que apunta a compensar desigualdades en el acceso y permanencia en la educación, es dada por el Programa de Becas Indígenas. Aunque las becas indígenas son un antiguo beneficio, por medio de la Ley Indígena adquieren carácter permanente y se le asignan recursos especiales mediante la Ley de Presupuesto del Sector Público, ampliando esta subvención a todas las etnias del país y a los niveles básico, medio y superior. Con este programa se pretende aumentar la retención escolar de alumnos de origen indígena, aportar a mejorar los bajos resultados de aprendizaje y fortalecer su identidad. Las dos líneas de acción del programa son *cobertura y gestión*, y *apoyo a la identidad y autoestima*. Esta política ha evolucionado desde una propuesta meramente asistencialista a una de carácter más integral que incorpora aspectos de formación de la identidad y autoestima estudiantil, mediante la organización y participación de los mismos estudiantes en el fortalecimiento de su identidad.

A su vez, a través del Programa Orígenes, el PEIB forma parte no sólo de las políticas del Mineduc, sino también es componente de las políticas y actividades que desarrolla la Coordinación Intersectorial de Políticas Indígenas establecida por el Mideplan. Por medio de acciones intersectoriales orientadas al desarrollo integral de las comunidades, el Programa Orígenes responde a una nueva dinámica organizacional del Estado, promoviendo en mayor medida la participación social. El programa ha focalizado su apoyo tanto en recursos didácticos como en mejoras de infraestructura, perfeccionamiento, pasantías y otros.

En lo que compete a la Unidad de Educación y Cultura de la Conadi, dos de sus finalidades y programas apuntan en la línea de la equidad: el subsidio a la capacitación y especialización de profesionales y técnicos indígenas, y el subsidio a la residencia para alumnos indígenas de educación superior.

En buena medida, los programas de mejoramiento de la calidad de la educación y el nuevo Programa Orígenes son también de acción afirmativa y de “compensación integral”: además de procurar retener a más niños mediante subsidios y becas, se preocupan de mejorar sus aprendizajes, atendiendo en parte a sus condicionantes socioeconómicas y, al mismo tiempo, intentando reforzar, desde una pedagogía pertinente y contextualizada, la gestión de los mismos beneficios con mayores niveles de participación.

En lo que se refiere al servicio docente, la primera reforma estructural del sistema escolar efectuada dentro del proceso de reforma fue la redefinición de las condiciones laborales de los profesores. Con la Ley de Estatuto Docente, aprobada en 1991, se favoreció el carácter “profesional” de la enseñanza, se garantizó la estabilidad en el sector público, se estableció una regulación nacional de sus condiciones de empleo, una estructura común y mejorada de sus remuneraciones,

bonificaciones al perfeccionamiento, la experiencia profesional y desempeño en condiciones difíciles y de alta estabilidad en el cargo.

En términos de equidad, se invirtió fuertemente en la formación de los docentes a través de un programa de pasantías y estudios de postítulo en el exterior, lo que ha incluido becas de especialización en EIB. Adicionalmente, se promovió el fortalecimiento de la formación inicial a las carreras de pedagogía, a través del Fondo de Proyectos de Desarrollo e Innovación, los Premios de Excelencia, las becas de pedagogía para el ingreso de alumnos aventajados a la carrera docente, y el perfeccionamiento fundamental para que las universidades dieran capacitación a los profesores en la medida que se incorporaban a la reforma curricular.

La política de desarrollo profesional de los docentes “ha sido rica y persistente y ha contribuido fuertemente al fortalecimiento de la profesión docente al desarrollar las bases jurídicas, materiales, sociales y técnicas de la docencia como profesión de servicio social” (Núñez, 2000). Sin embargo, las políticas docentes han estado fuertemente tensionadas entre dos visiones contrapuestas. Una que señala hacia la “eficiencia técnica”, dentro del marco de descentralización y competitividad, y otra que apunta a la “eficacia política democrática”, que permite combinar gobernabilidad y apertura a la participación. De hecho, a partir del segundo semestre del año 2004, el Mineduc ha iniciado en el sector público a nivel nacional un sistema de evaluación del desempeño profesional docente basado en estándares (“Marco para una Buena Enseñanza”), y a partir del 2002 se puso en marcha un programa de “asignación por excelencia docente”. Desde otro ángulo, los docentes, en su rol de profesionales de servicio social, reciben capacitaciones entregadas por los programas de mejoramiento e innovación emprendidos por el Ministerio desde 1990, desde una concepción participativa de construcción del conocimiento, de pertinencia, de contextualización y de ligazón a la práctica. En este sentido, se aspira a la formación de un cuerpo docente que trabaje por la inclusión educativa, en cuanto a generar responsabilidad por los resultados y asumir las condiciones sociales con las que les toque trabajar.

En suma, desde 1990 la política magisterial ha buscado compatibilizar equidad con eficiencia, combinando una definición del trabajo docente como una profesión de servicio público, en el marco de un sistema educativo descentralizado y orientado a la producción de calidad con equidad social.

Aproximaciones hacia la inclusión pedagógica y cultural

Las políticas implementadas desde los años noventa para mejorar la equidad informan de un balance positivo respecto al acceso y permanencia. Tanto en el nivel primario como secundario, el sistema escolar chileno ha alcanzado su punto más alto gracias, fundamentalmente, a los indicadores de retención y aprobación, que disminuyeron a la mitad durante la última década. El aumento en la cobertura en enseñanza media benefició principalmente a los dos quintiles más pobres de la población escolar, aunque en estos mismos estratos, entre el 15 y el 20% no completaron la enseñanza media. La cobertura en la educación rural muestra, sin embargo, un avance sustantivo.

El desafío más importante en cuanto a cobertura, se sitúa en los niveles de enseñanza preescolar y superior. En lo que respecta a la inclusión de jóvenes indígenas en la enseñanza universitaria, ésta no toma en cuenta los orígenes socioeconómicos del estudiante, o si éste es de ascendencia indígena. La inequidad en el acceso a la educación superior se manifiesta en los índices de aumento de quienes pertenecen al estrato socioeconómico más alto.

En materia de resultados de aprendizaje, los informes señalan una evaluación positiva, debido a que el promedio de los resultados de aprendizaje obtenidos por el 15% más pobre de la matrícula ha mejorado más que el resto del sistema, y la distancia entre sus resultados en lenguaje y matemática se ha acercado a los promedios nacionales. Sin embargo, el balance en equidad es negativo si se considera que la segmentación social se ha profundizado, de manera que, en forma creciente, los estudiantes de sectores socioeconómicos similares asisten a las mismas escuelas. De igual manera, la comparación de los resultados Simce refleja que la distribución social de los aprendizajes exhibe una estructura altamente estratificada e inequitativa, similar a la de 1990.

El sistema está enmarcado en la existencia de tres tipos de educación: la particular pagada, la particular subvencionada y la pública municipal, donde la educación es gratuita. El nivel de ingresos del hogar está asociado al capital cultural y al clima educativo en el hogar, lo cual condiciona y determina el acceso diferenciado a un tipo de escuela. De ellas, el primer tipo obtiene sistemáticamente los mejores estándares según las mediciones de logro escolar que se realizan en el país, mientras que el segundo y tercer tipo se caracterizan por niveles bajos de calidad. Asimismo, los docentes más capacitados se concentran mayoritariamente en los colegios particulares pagados. Ello da cuenta de que las desigualdades que afectan a la sociedad se reproducen a través del sistema escolar.

No obstante, la brecha entre escuelas rurales y urbanas ha disminuido en la última década. Los aumentos en los promedios de logro entre las pruebas Simce de 1992 y 1996, en todas las áreas, son mayores en las escuelas rurales que en las urbanas. Una comparación entre las mediciones Simce de 1992 y 1996 (alumnos de cuarto básico en ambos casos) demostró un mejoramiento del 25,3% en lenguaje y del 26,5% en matemática; la reprobación disminuyó en un 5,4% y los retiros en un 6% (PREAL, 2003).

En la actualidad no se cuenta con datos específicos en que se compare el logro educativo de escuelas pertenecientes al PEIB con escuelas que poseen características similares y que no forman parte del programa. Sin embargo, los resultados del Simce aplicado el año 2002 a los cuartos básicos en comunas netamente indígenas, son notablemente inferiores al promedio regional o nacional.

Los gobiernos de la Concertación han definido una política educacional dirigida a incrementar la equidad de la educación chilena a través del aumento en el gasto público global en educación gratuita. La subvención escolar ha crecido de un modo más o menos estable a lo largo de toda la década a una tasa anual del 11%. Pese a este aumento global, al año 2000 el 83,4% del gasto educacional no discrimina a favor de los más vulnerables, pues se asigna un valor igualitario por alumno a través de la subvención escolar.

La segunda vía de asignación de recursos públicos se ha dado a través de los programas focalizados, que, además de sus propios aportes especiales, ayudan a las escuelas pobres para que aprovechen los aportes educacionales generalizados. Estos programas se han caracterizado por un uso integrado y contextualizado de los recursos, lo que ha permitido reducir la brecha entre las escuelas de bajo rendimiento y el promedio nacional.

Además de los programas focalizados, y para mejorar las medidas que intentan compensar las desigualdades socioeducacionales, una ley estableció en el año 2002 nuevas normas que afectan la estructura del financiamiento permanente de los establecimientos que atienden a la población más pobre. El mandato establece un subsidio diferenciado para la población escolar de las familias de escasos recursos, con el propósito de garantizar los doce años de escolaridad. Sin embargo, se da la tendencia a disminuir la importancia de acciones de afirmación positiva o programas focalizados a favor de programas más universales de educación básica. En la primera mitad de los noventa, los recursos crecieron a una tasa promedio anual del 20%, y a partir de 1995 aumentaron sólo el 1%. Al año 2000, sólo un 16,6% del gasto público total en educación incorporaba algún criterio de focalización en grupos prioritarios.

El PEIB del Mineduc ha pasado a recibir un aporte mayor proveniente de los fondos asignados a educación dentro del Programa Orígenes. Entre 1999 y 2003 se han destinado 2.500 millones de pesos para la aplicación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe. El gasto en EIB se ha incrementado en cerca de un 400%; sin embargo, éste es asignado fundamentalmente a las tareas que desarrolla el PEIB en relación a las 162 escuelas focalizadas. La mayor inversión se ha destinado a recursos de aprendizaje, principalmente para la edición de textos en NB1 y NB2. Una segunda e importante inversión se ha efectuado en recursos humanos, para el funcionamiento del equipo del Programa EIB del Mineduc, capacitación de técnicos y supervisores, seguimiento y equipamiento para la realización de sus tareas. En desarrollo profesional docente también se ha realizado una importante inversión en estudios, programas de postgrado en EIB, capacitación de profesores de NB1 y NB2, capacitación de microcentros, y pasantías internas y al exterior. La pregunta que surge

es en qué medida estas inversiones apuntan a dejar una capacidad instalada, de modo que, una vez disminuidos los fondos provenientes del BID, se continúe desarrollando una política de educación intercultural.

La asignación de nuevas becas indígenas se ha visto fortalecida, disminuyendo progresivamente la distancia con la demanda insatisfecha. Al 2003, éstas aumentaron en un 17,6%, completando un total de 28.070 becas repartidas en los tres niveles (básica, media y superior). Los subsidios a las residencias universitarias de estudiantes indígenas rurales también han aumentado en más del 360% en los últimos cuatro años. Se piensa que éstas han contribuido a disminuir la deserción de los alumnos en los diferentes niveles del sistema educacional chileno y han aportado a mejorar los bajos resultados de aprendizaje en estudiantes indígenas, así como a fortalecer la identidad de los beneficiarios, pero no hay estudios al respecto. Pese a que ha mejorado la infraestructura y calidad de los servicios de los internados de un modo sustancial, los resultados efectivos de mejoramiento de calidad son discutibles y dependen del tipo de internado al que los niños accedan. Aún no se ha abordado desde el punto de vista formativo y de la EIB esta realidad.

Respecto al impacto obtenido por los programas de escolaridad, compensación y mejoramiento educativo, la Jornada Escolar Completa en general, ha sido evaluada favorablemente por parte de las autoridades en términos de aprovechamiento escolar: más calidad del trabajo en equipo, mayor aprendizaje de los alumnos, mejor aprovechamiento de la infraestructura, innovaciones en prácticas pedagógicas, perfeccionamiento docente y una mayor valoración del establecimiento escolar por parte de padres y apoderados. Sin embargo, pese a que la JEC ha significado un apoyo a la economía familiar, ésta no se ha caracterizado por una respuesta a las necesidades y requerimientos diferenciados de los alumnos, de los padres, ni de la comunidad local. El Proyecto de Liceos Montegrande ha implicado, desde el punto de vista de la equidad, una atención educativa más ajustada a los requerimientos de desarrollo acorde a las características locales. Dentro del Programa Liceo para Todos se observa un aumento importante del número de establecimientos y de internados que se adhieren al programa, una inversión sustantiva y creciente que permite a los liceos actuar con autonomía en la realización de sus planes de acción, la implementación de una línea de trabajo en nivelación reconstitutiva de habilidades básicas en lenguaje y matemáticas con primeros medios, y la ejecución de otras innovaciones pedagógicas que han significado para los establecimientos tanto capacitación como materiales, participación en encuentros y, en algunos casos, recursos especiales. Los recursos y apoyos provenientes de los programas de focalización, como Montegrande y Liceo para Todos, son complementarios al esfuerzo focalizado del PEIB y contribuyen a un abordaje más amplio del concepto de diversidad cultural.

Entre las debilidades en la implementación de los programas se menciona la manera diferenciada como llegan los recursos a las escuelas, la desventaja de escuelas pequeñas y aisladas de zonas rurales que quedan fuera de la acción focalizada, y el gran tamaño de los cursos en escuelas de áreas urbanas densamente pobladas y áreas urbanas marginales. Una experiencia exitosa ha sido la creación de los microcentros rurales, lo que ha permitido a los docentes compartir sus aprendizajes con sus colegas y reflexionar sobre su acción pedagógica, con el apoyo de los supervisores.

Con todo, parece ser que se está llegando a un “techo estructural” en cuanto a equidad educativa, pues la mayor igualdad de rendimiento de los estudiantes, alcanzada a través de los programas de compensación, visibles en las primeras etapas de la reforma, está disminuyendo. Lo cierto es que las diferencias dentro del sistema público y privado se agudizan con la Ley de Financiamiento Compartido; las reglas de selección y expulsión para escuelas municipales y privadas otorgan mayor libertad a estas últimas, y la segmentación socioeducativa es cada vez más fina en su selectividad.

Las autoridades elegidas en democracia han sostenido y fortalecido el proceso de descentralización municipal iniciado durante el gobierno militar, con el objeto de conectar con las demandas y necesidades de su población y de que los gobiernos locales rindieran cuenta pública a sus ciudadanos. Por ello iniciaron un sistema de administración y financiamiento distinto, que permitiese regular con flexibilidad la administración del personal docente, aumentar el valor de la subvención

educacional, el financiamiento de las escuelas rurales y todos los reajustes salariales al sector. Además, se ha dotado a los municipios de instrumentos de planificación destinados a racionalizar la administración de sus recursos.

Las políticas públicas de los noventa procuraron, principalmente, consolidar un proceso de descentralización propiamente educativo, lo que significó partir por fortalecer las capacidades autónomas de los establecimientos municipales mediante una serie de instrumentos de gestión pedagógica y directiva que otorgan una mayor capacidad de trabajo cooperativo a las escuelas, mayores atribuciones a sus directivos y su renovación mediante concurso público. Desde los municipios, esto ha requerido la delegación de facultades de administración financiera a las escuelas, lo que no se ha dado comúnmente. Como también se producen conflictos, con la intervención directa del Mineduc en las escuelas, sin pasar por la administración municipal.

Pese al incentivo de políticas de descentralización y democratización de la educación, los cambios se muestran lentos. Se conservan prácticas autoritarias y burocráticas por parte de los sostenedores municipales, así como de los directivos de las instituciones. Asimismo, se observan dificultades para la participación de los docentes, debilidad de las prácticas colaborativas y falta de compromiso con la institución y su proyecto. Se dan entre éstos actitudes de autoritarismo hacia las familias y distancia con la comunidad, desmotivación y aislamiento en el aula.

La respuesta descentralizada a la reforma ha dependido en buena medida de la enorme heterogeneidad de tamaños, recursos y capacidades de los municipios y el consiguiente aprovechamiento de las oportunidades y de las herramientas puestas a disposición de las municipalidades por la reforma educacional o por otras agencias de inversión pública. En algunos municipios, los PADEM constituyen verdaderos planes comunales de educación, y en otros son simples instrumentos de distribución de la dotación docente. Las municipalidades más desarrolladas en sus capacidades de administración educacional han abordado materias técnico-pedagógicas, apoyando y supervisando el buen desarrollo de los programas de la reforma.

Desde el retorno a la democracia, el gasto público por alumno se ha triplicado respecto a su valor original (Contreras y Elacqua, 2005); sin embargo, en más del 50% de los 342 municipios del país, los recursos propios se destinan exclusivamente para sumarse a la subvención y financiar la educación municipal. Hay cerca de 70 municipios en zonas aisladas, de mayor vulnerabilidad, con escasa población y altos niveles de desplazamiento, cuya matrícula es muy baja, lo que genera disminución de la fuente principal de financiamiento y un endeudamiento que se mantiene y proyecta en el tiempo. Por el contrario, en las comunas de mayor tamaño, la acumulación de recursos permite sostener equipos numerosos y bien calificados de funcionarios concentrados en la administración educacional. A la variable tamaño se agrega el nivel de riqueza de la comuna que se trate.

La equidad en educación también se ve afectada por las debilidades administrativas de las regiones y municipalidades, y la ambigüedad funcional en la división de responsabilidades. Las secretarías regionales y direcciones provinciales, a su vez, deben actuar con decisiones en política de educación adoptadas por grupos de élite de los niveles centrales, que coartan su capacidad de toma de decisiones y les impiden ajustarlas a las necesidades locales. Las tradiciones sociales también arbitran la implementación de políticas de equidad, generando mayores oportunidades de desarrollo para profesores hombres que para las mujeres, y un autoritarismo y dominio masculino en las escuelas.

El sistema público (y hasta cierto punto el sistema privado) marca el paso por la ausencia de incentivos importantes y sanciones de peso que remezan el sistema. Por un lado, los municipios se ven dificultados para renovar a su personal docente de acuerdo a su desempeño, ajustándose a la normativa del Estatuto Docente. Y de otro, varias administraciones provinciales y municipales, debido a un déficit presupuestario, no transfieren los incentivos de sueldos destinados a las escuelas. En buenas cuentas, aunque existen políticas tendientes a una educación inclusiva, la fragmentación del sistema educacional ha aumentado el potencial para que las ineficiencias administrativas ingresen al sistema educacional, demostrando una brecha entre los discursos y la implementación de políticas.

Recomendaciones

1. Chile es un país que cuenta con elevados niveles de desigualdad de ingresos y educación, situación que de mantenerse generará una sociedad aún más desintegrada, con capacidades limitadas para la competitividad y crecimiento futuro. Si bien el sistema de *vouchers* ha permitido la participación privada en la provisión de la educación financiada con recursos públicos, con el consiguiente incremento en cobertura, ello ha significado una creciente fragmentación del sistema. El régimen de financiamiento actual desincentiva a las escuelas para abrir cupos a alumnos más vulnerables, con necesidades educativas especiales, y favorece la segregación de estudiantes del sector subvencionado. Por ello es urgente introducir medidas de financiamiento complementario que incentiven a las escuelas a acoger a alumnos de escasos recursos o que requieran respuestas educativas especiales. Se sugiere estudiar a profundidad el sistema de subvención e idear esquemas de subvención que rompan con esa dinámica excluyente y selectiva. Contreras y Elacqua (2005) sugieren establecer un sistema de subvención que compense distinguiendo el nivel socioeconómico de los estudiantes, pues así las escuelas tendrían los incentivos para matricular a estudiantes provenientes de familias de escasos recursos o con problemas conductuales y de aprendizaje. Actualmente se encuentra en trámite una ley de subvención diferenciada que abordará este problema. Complementariamente, se sugiere también revisar los mecanismos y reglas que permitan a los colegios particulares pagados recibir alumnos con subvención.
2. Se requiere regular los sistemas de admisión, selección y expulsión, de modo que las escuelas no profundicen en la segmentación socioeducativa, sino, por el contrario, favorezcan niveles mayores de inclusión. Las nuevas regulaciones introducidas por la Jornada Escolar Completa son un avance importante en materia de postulación y selección de alumnos al exigir transparencia y claridad en los criterios y procedimientos, así como en cuanto a la prohibición de expulsión por razones económicas; sin embargo, es preciso acompañar estas normativas de procedimientos de supervisión y sanciones, cuando éstas no se cumplen, como ocurre ante la expulsión de adolescentes embarazadas. Prohibir que las escuelas subvencionadas seleccionen a sus postulantes de acuerdo a su origen étnico, estado civil de los padres, ingresos o escolaridad de las familias, es una necesidad compartida y que debe ser normada y sancionada.
3. Se presenta como necesaria la evaluación de los programas de equidad educativa, por este “techo estructural” del que se habla, para tener una comprensión de por qué la mayor igualdad de rendimiento de los estudiantes, alcanzada a través de los programas de compensación y mejoramiento de la calidad de los aprendizajes, visibles en las primeras etapas de la reforma, ha ido disminuyendo. Indudablemente, esto se relaciona con la segmentación paulatina que ha ido sufriendo el sistema educativo, pues los ingresos de la familia, sumados al capital cultural de las mismas, están siendo decisivos para explicar las diferencias de rendimiento escolar promedio de los estudiantes, ello independientemente de su dependencia administrativa (privada, subvencionada o municipal) (Brunner, 2002). Sin embargo, esto da cuenta de que los modelos de intervención de estos programas también deben responder a los requerimientos específicos que el nuevo escenario plantea. Antes que cerrar programas como P-900 y Básica Rural, que han tenido destacados logros, debieran éstos renovarse a partir de la revisión de sus estrategias para fortalecerlos.
4. Los organismos de administración municipal de la educación, así como los equipos de las direcciones provinciales y de las secretarías ministeriales deben capacitarse en la gestión local de la educación con base a mecanismos de participación, para fortalecer los procesos

de descentralización y autonomía efectiva de las escuelas. Si bien se ha dotado a los municipios de instrumentos de planificación destinados a racionalizar la administración de sus recursos, éstos deben ir acompañados de capacitación en torno a criterios y sentidos de su aplicación, de modo que no sean interpretados burocráticamente. El año 2003 se activaron importantes mecanismos de fortalecimiento de la gestión educativa, lo que ciertamente podría favorecer la organización democrática de las escuelas y la gestión local de la educación, con una mayor participación de la comunidad. El éxito de éstos dependerá de la calidad, sistematicidad y profundidad de las capacitaciones, puesto que intervenir en este ámbito significa un cambio profunda de la cultura organizacional y laboral.

En suma, se requiere igualar las competencias tanto de las instancias municipales como de los equipos ministeriales, regionales y provinciales de educación, de modo que la oferta de los sistemas de mejoramiento de la educación pueda ser efectivamente aprovechada. En la actualidad, el Ministerio de Educación se encarga de las tareas técnico-pedagógicas y los municipios de la operación administrativa, lo que provoca, por una parte, una escasa responsabilidad de las municipalidades frente al aprendizaje y, por otra, una mirada distante del ministerio a los problemas de gestión. Esta separación de responsabilidades provoca desligazón en el desarrollo de competencias técnicas por parte de los municipios para administrar las escuelas y prestar otros servicios educacionales. Es necesario, por tanto, que a nivel central se concentren las capacidades de diseño y evaluación de políticas, mientras a nivel territorial se otorguen competencias a las secretarías ministeriales del ramo, en alianza con los municipios, para la gestión técnica y administrativa de las escuelas.

Es menester fortalecer las capacidades internas de las regiones y provincias para responder a las necesidades del sistema escolar y mejorar la pertinencia de las carreras de pedagogía. En esto las universidades tienen mucho que aportar, estableciendo un vínculo institucional con los municipios para apoyar planes de mejoramiento de las escuelas que tengan mayores dificultades. El PEIB Orígenes ya ha ido avanzando en este sentido a través de la constitución de mesas técnicas; sin embargo, se sabe que su gestión es variable de acuerdo a las capacidades de los equipos regionales. Ello exige la evaluación y seguimiento continuo, no sólo de los proyectos que estas entidades emprenden, sino de las instancias técnicas encargadas de liderarlos. Se requiere institucionalizar a nivel político la evaluación de la gestión de los programas, de modo que las entidades del Estado se responsabilicen a su vez por su gestión. Instancias como éstas, de articulación intersectorial (Orígenes, Mineduc, Indap, Conaf, etc.) son sumamente potentes, pero requieren de procesos más complejos de constitución y articulación efectiva. La evaluación de estos programas es esencial para su mejoramiento y legitimación política y social.

5. La permanencia de prácticas autoritarias y burocráticas por parte de los sostenedores municipales, como de los directivos de las instituciones, y las dificultades para la participación por parte de los docentes, sus actitudes de autoritarismo hacia las familias y distancia con la comunidad, desmotivación y aislamiento en el aula, revelan la necesidad de fortalecer las prácticas colaborativas y de corresponsabilidad por la educación que la institución imparte. Esta tarea no es menor, implica erradicar mecanismos de interrelación autoritarios y de control, para reemplazarlos por una cultura de participación y responsabilidad compartida de la gestión institucional.

Ello debe ir acompañado de sistemas de seguimiento y *accountability*, de modo que las escuelas se responsabilicen de la calidad de sus resultados. Con esta visión, la medición que hoy ofrece el Simce debiera cambiar su sentido, de modo que en lugar de favorecer la exclusión y selectividad de los estudiantes para elevar los resultados, éstas ayuden a definir y precisar cuáles son las áreas de aprendizaje en las que hay debilidades y los motivos de tales debilidades, como una contribución con información y criterios de orientación efectivos para posibilitar la superación de sus deficiencias.

Se precisa, asimismo, fijar estándares mínimos para las escuelas subvencionadas, cuidando que éstos contemplen la diversidad sociocultural que debe caracterizar a los aprendizajes, y estableciendo consecuencias para las instituciones que no cumplan con estos requisitos, a la vez de premiar a los establecimientos que demuestran mejoras. Como bien explican Contreras y Elacqua (2005), a las escuelas que no cumplan con estos estándares mínimos se recomienda ofrecerles programas focalizados de ayuda, interviniendo en aquellas que demuestren un bajo rendimiento en forma sistemática.

La evidencia muestra que los padres necesitan tener información sobre los programas educativos de sus hijos y su efectividad, pues sólo con buena información podrán tomar decisiones informadas y presionar a las escuelas por mejores resultados. Pese a esto, distintos estudios demuestran que las familias no utilizan las fuentes formales de información; por el contrario, se sabe que eligen por razones prácticas y manejan poco material informativo sobre las escuelas de sus hijos (Contreras y Elacqua, 2005).

NOTAS

- 1 Se trata de personas mayores de catorce años.
- 2 La incidencia de la pobreza es significativamente más alta en las poblaciones indígenas (35,6%) que en las no indígenas (22,7%). Sólo el 41% de las casas indígenas tiene alcantarillado, el 58% tiene acceso al agua corriente, y el 65% no está conectado a la red de electricidad.
- 3 Algunas de estas demandas, sin embargo, como aquellas relativas al reconocimiento de la territorialidad indígena y a los derechos sobre recursos del suelo y subsuelo, no fueron recogidas en dicho proyecto de ley. En CEPI, 1991.
- 4 La ley otorga reconocimiento jurídico a las comunidades y crea las asociaciones indígenas, instrumentos jurídicos concebidos para facilitar el acceso de indígenas a múltiples beneficios que otorga la misma ley. Desde entonces, 2.352 comunidades gozan de personalidad jurídica y 994 asociaciones indígenas han sido reconocidas por la Conadi. Entre 1994 y 2003 se han traspasado más de 200 mil hectáreas a las comunidades indígenas y se han regularizado más de 130 mil hectáreas de tierras, permitiendo con ello la ampliación de tierras y derechos de agua sobre las mismas (Nuevo Trato, 2004:13-15).
- 5 Los Fondos de Desarrollo y el de Cultura y Educación Indígena de Conadi han invertido más de 21.600 millones de pesos entre 1994 y 2003. A partir del 2002 se reconocen y protegen más de 520 sitios arqueológicos, espacios de valor patrimonial y monumentos históricos nacionales.
- 6 El Plan de Acción de Chile contra el racismo, la xenofobia, la intolerancia y la discriminación se fundamenta en tres documentos preparatorios, a ser presentados en la conferencia regional que tendrá lugar en Brasil: 1. Documento Chile: país diverso. 2. Documento de delegados de pueblos indígenas para el Plan Chile. 3. documento de delegados de migrantes y afrodescendientes para el Plan Chile. En éstos se consignan las acciones generales y específicas realizadas en este ámbito y las propuestas que le siguen.
- 7 Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación.
- 8 La enseñanza básica en Chile comprende de primero a octavo año, y la enseñanza media comprende de primero a cuarto año.
- 9 Concepto más o menos equivalente en castellano a conocimiento, se trata del conocimiento propio.
- 10 Lengua vernácula del pueblo mapuche. También se expresa como mapudungun.
- 11 Una de las situaciones que caracteriza a las sociedades indígenas en general tiene que ver con la condición de sociedades "minorizadas" en la que se encuentran, es decir supeditadas y autoasumiendo la situación sociopolítica bajo la que viven. Esta condición, los miembros del lof parecieran asumirla como "wigkawi ta che", una profecía autocumplida.
- 12 Los entrevistados fueron personas de ambos sexos de 18 años y más. Para la continuidad del mapudungun importa tanto la presencia de adultos que conozcan y practiquen su lengua y se les provea de contextos de comunicación para el ejercicio de la lengua indígena. No es seguro que ello esté ocurriendo de manera y en magnitudes adecuadas.
- 13 De acuerdo al mismo estudio, de las 152 escuelas encuestadas se muestra, según la encuesta aplicada a los directivos, que un 87% de las escuelas este año (2003) no llegó al NB1 ningún niño hablando la lengua indígena y que sólo en cuatro escuelas llegaron diez o más niños que la hablaban.
- 14 Se realizaron 118 observaciones de aula, lo que significó observar 38 docentes.
- 15 Proyecto Transversal sobre Sistemas de Conocimientos Locales y Autóctonos, con sede en Montevideo (Uruguay).
- 16 Para ampliar información consultar el informe de Hernández y colaboradores.
- 17 Proyecto del Ministerio de Educación para la inserción de informática educativa en los establecimientos educacionales del país. Incluye infraestructura, mantenimiento y capacitación de los docentes.

- 18 Descritos en los estándares socioeconómicos como D. Se trata de escuelas de enseñanza básica y media, municipales y particulares subvencionadas, ocho de ellas ubicadas en la Región Metropolitana (la capital) y cuatro en otras regiones o provincias.
- 19 Instituto de Evaluación y Asesoramiento Educativo (IDEA). Trabajo en prensa.
- 20 Estas universidades son: Los Lagos, Central, Raúl Silva Henríquez y Metropolitana de Ciencias de la Educación. La única que no se encuentra ubicada en la Región Metropolitana es la de Los Lagos, que está en la X Región del país.
- 21 www.simce.cl/paginas/prueba_aplicada_2003.htm
- 22 El índice según indicadores muestra la posición de la región en el país: educación, 11; ingresos, 13; habitabilidad, 13; salud, 12. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) (2003).
- 23 Considera las Regiones Metropolitana (RM), del Bío Bío (VIII), de la Araucanía (IX) y de Los Lagos (X).
- 24 La Mesa Indígena aborda distintos temas sensibles a la población indígena y se destaca por la necesidad de una coordinación interinstitucional en el tema.
- 25 Dirigente Conadi Nacional.
- 26 Concepto más o menos equivalente al de *comunidad* en castellano.
- 27 Sylvia Schmelkes habla de una política de compensación simple cuando éstas apuntan a generar igualdad de oportunidades educativas pero sin considerar la variable de la demanda; es decir, la oferta no contempla las condiciones y requerimientos específicos de las poblaciones atendidas, culturalmente diferentes (Schmelkes, 1996).
- 28 Entendemos el sujeto tanto en sentido individual como en un sentido colectivo, perteneciente a una comunidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Abarca, Geraldine (2002): "Mapuches de Santiago. Rupturas y continuidades en la recreación de la cultura". En Revista de la Academia N° 7, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, Chile.
- Aillahuil Paillalef, Néstor (2003): "Proceso de inserción de la EIB en la Región del Bío Bío". Ponencia del encargado de la Unidad de Educación y Cultura de la Región del Bío Bío, en el seminario regional Implementación participativa de la educación intercultural bilingüe. Cañete, 11, 12 y 13 de agosto.
- Álvarez Ticuna, Juan (2003): "Currículo andino y participación social en el Norte Grande de Chile". Ponencia presentada por representante de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) en el seminario regional Implementación participativa de la educación intercultural bilingüe. Cañete, 11, 12, 13 de agosto.
- Aylwin, José (2002): El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: Un estudio de casos. CEPAL, Santiago, Chile.
- Baeza R., Inés (2002): "Desde Temuicui a Tierra Santa". En Proyecto Gestión Participativa en Educación. Columnas Pedagógicas. Universidad de la Frontera/Proyecto Kelluwün. Perspectivas críticas en educación. Temuco.
- Bellei, Cristián (2003): "¿Ha tenido impacto la reforma educativa chilena?". En C. Cox (ed.): Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile. Editorial Universitaria, Santiago.
- Bellei, Cristián, Muñoz G., Pérez L.M. y Raczynski (2003): "Escuelas efectivas". En Renato Hevia (ed.): Sectores de pobreza en la Educación en Chile hoy. Editorial Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.
- Banco Mundial, agosto 2001: Audi Report sobre el MECE-Básica.
- Benítez Vega, Mitzi (2003): Transversalidad educativa y formación inicial docente: un estudio centrado en la reforma educacional chilena. Tesis para optar al grado de Doctor en Pedagogía.
- Bitar Chacra, Sergio (2004): Promulgación Ley de Jornada Escolar Completa. Discurso ministerial, 28 de octubre. En http://www.gobiernodechile.cl/discursos/discurso_ministrosd.asp?idarticulo=513
- Brunner, José Joaquín (2002): Mitos en torno a resultados Simce. En <http://www.educarchile.cl/medios/20030424184838.doc>
- Brunner, José Joaquín y Gregory Elacqua (2003): "Entre la desigualdad y la efectividad". Revista Mensaje. Noviembre.
- Campos, Luis (2002): "La problemática indígena en Chile. De las políticas indigenistas a la autonomía cultural". Revista de la Academia N° 7: 43, Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Cañulef, Eliseo (ed.) (1996): Hacia la interculturalidad y el bilingüismo en la educación chilena. Fundamentos y bases curriculares desde la perspectiva Aymara-Atacameña y Mapuche.
- Cañulef, Eliseo (1998), Introducción a la Educación Intercultural Bilingüe en Chile. Instituto de estudios indígenas. Universidad de la Frontera, Serie de Investigaciones N° 5, Temuco, Chile.
- Cañulef y Galdames (2002): Algunas orientaciones curriculares para la educación intercultural bilingüe en contextos mapuches. PEIB-Mineduc, Gobierno de Chile, Santiago, Chile.
- Cañulef y otros (s/f): Aspectos generales de la educación intercultural bilingüe (EIB) y sus fundamentos. Mineduc-PEIB. Temuco, Chile.
- Catalán, Ramiro y Egaña M. Loreto (2004): Valores, sociedad y educación. Una mirada desde los actores. PIIE y LOM Ediciones, Santiago, Chile.

Carrasco Hugo y otros (2001): Análisis de los contenidos de los libros de texto de educación básica desde la perspectiva de la diversidad cultural. Mineduc-PEIB, Santiago, Chile.

Castro Silva, Eduardo (1998): "La base filosófica común del proyecto educativo y de la reforma educacional". Revista Pensamiento Educativo. Vol. 23, diciembre. Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Educación (CIDE) (2002): "Consejos Escolares: Proposiciones para el debate público". Ponencia presentada en el seminario Participación y gobierno de la escuela. Organizado por la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, Ministerio de Educación, UNESCO, British Council y CIDE, Santiago, 21 de junio.

Contreras, Dante y Elacqua, Gregory (2005): El desafío de la calidad y equidad en la educación chilena.

Correa, Verónica y Morandé, M. Ángeles (2004): Educación intercultural en Santiago. Estudio de casos de escuelas de Cerro Navia que acogen población mapuche. Informe final. Taller de titulación. Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Sociología.

Cerda, Ana María y otros (2004): El complejo camino de la formación ciudadana. Una mirada a las prácticas docentes. LOM Ediciones-PIIE, Santiago, Chile.

Chiodi, F. y Bahamondes, M. (2001): Una escuela, diferentes culturas. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Temuco. LOM Ediciones, Santiago, Chile.

Chiodi, Francesco Maria (2001): "El enfoque intercultural en la política italiana de la inmigración". Ponencia presentada en congreso internacional Construyendo relaciones entre culturas: un desafío del siglo XXI. Pontificia Universidad Católica de Chile (sede regional Villarrica), Santiago de Chile, 3, 4 y 5 de octubre.

Cox, Cristián y García-Huidobro, Juan Eduardo (1999): "La reforma educacional chilena: 1990-1998. Visión de conjunto". Ponencia en seminario sobre Políticas educativas y equidad social, 13 al 15 de octubre, Edificio CEPAL, Santiago.

Cox, Cristián (2001): "Currículo escolar y el futuro". En Revista Perspectivas (Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile), Vol. 4, Nº 2, pp. 213-232.

Cooper, Robert, 1997 (1989): La planificación lingüística y el cambio social. Madrid, Cambridge University Press.

Di Girolamo, Claudio (2003): "Inventar caminos. Apuntes para una reflexión acerca de la relación entre educación y cultura". En Renato Hevia (ed.): La educación en Chile hoy. Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.

Donoso, Sebastián (2003): Nuevas bases para una política indígena. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Donoso R., Andrés (2004): Fundamentos de la educación intercultural bilingüe en Santiago: Acercamientos desde la comunidad educativa de la Escuela Tobalaba. Ponencia presentada en VI Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe. Santiago Chile, 25, 26 y 27 de octubre.

Edwards, Verónica y otros (1995): El liceo por dentro. Estudio etnográfico sobre prácticas de trabajo en educación media. Mineduc, Proyecto MECE-MEDIA, PIIE, Santiago, Chile.

Egaña, M. Loreto (coord.) y otros (2003): Reforma educativa y Objetivos Fundamentales Transversales, los dilemas de la innovación. PIIE, Serie Estudios, Santiago, Chile.

Estévez, Fundación Ideas (2002): Manual tolerancia y no discriminación. 1ª edición. LOM Ediciones, Santiago, Chile.

FAO/UNESCO (2004): Educación para la población rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú. Proyecto FAO-UNESCO-DGCS/ITALIA-CIDE-REDUC. Estudio para la población rural en Chile, preparado por Guillermo Williamson, Santiago, Chile.

Fernández, Fernando y Milanés M., Luis (1998): Parlama-Chakjta. El abuelo relata. Mineduc, Programa Básica Rural, Chile.

Gajardo, M. y de Andraca, Ana María (1988): Trabajo infantil y escuela. Las zonas rurales. UNESCO/FLACSO, Santiago, Chile.

García-Huidobro, Juan Eduardo (2000): "Políticas educacionales y equidad en Chile". En Reimers, Fernando (ed.): Unequal schools, Unequal chances. The challenges to equal opportunity in the Americas. Cambridge, M.A. Harvard University Press.

García-Huidobro, J. Eduardo y Bellei Cristián (2003): Desigualdad educativa en Chile. Mimeografiado. Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile.

Gómez, Lutviana (2002): "Educación intercultural en Chile, ¿utopía o realidad?". En Revista Intramuros Nº 8.

González M., Sergio y otros (2000): Educación y pueblo aymara. Universidad Arturo Prat, Instituto de Estudios Andinos Isluga, Iquique.

Grebe, M. Ester (1998): Culturas Indígenas de Chile: Un estudio preliminar. Santiago, Pehuén,

Grebe, M. Ester (1998): "Procesos migratorios, identidad étnica y estrategias adaptativas en las culturas indígenas de Chile: una perspectiva preliminar". En Revista Chilena de Antropología Nº 14, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 1997-1998, pp. 55-68.

Grebe, M. Ester (1999): "Antropología cultural y educación en la cultura mapuche. En Revista Enfoques Educacionales, Vol. 2, Nº 1. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

Hernández, Raúl y coinvestigadores (2004): Evaluación de la eficiencia programática y la pertinencia intercultural del Programa de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación en escuelas de la Región Metropolitana. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Antropología, Santiago, Chile.

Hernández, Arturo (2004): "Situación de la formación docente para la educación intercultural y bilingüe en Chile". Seminario Formación docente y educación intercultural bilingüe, La Paz, Bolivia. 20-23 de julio.

Hevia, Ricardo, Hirmas, Carolina y Peñafiel, Sergio (2002): Cambio educativo y pertinencia cultural: un enfoque para mejorar los aprendizajes. Este artículo contiene las principales conclusiones de un proyecto llevado a cabo por la Oficina Regional de Educación de UNESCO Santiago, con apoyo de la Fundación Ford. El proyecto se desarrolló en la V y X Regiones de Chile, entre junio de 2001 y agosto de 2002.

Hevia, Renato (ed.) (2003): La educación en Chile hoy. Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.

Hopenhayn, Martin (2003): "Educación y cultura: un matrimonio mal avenido". En Renato Hevia (ed.): La educación en Chile hoy, Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.

Hopenhayn, Martin (2005): Racismo, discriminación, xenofobia e intolerancia, una perspectiva desde América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago, Chile.

Huenchullán, C. y Millacura, C. (2001): Orientaciones PAS 2001. Programa de Educación Intercultural Bilingüe 1998-1999. PEIB- Mineduc, Gobierno de Chile, Santiago, Chile.

Infante R., M. Isabel (1998): Discriminación en Chile. Documento elaborado para UNICEF, Santiago, Chile.

Informe Tasc, Nº 68 (1996): Inequidad, distribución del ingreso. Lo que hay y lo factible. Ilades, Santiago, Chile.

Instituto de Evaluación y Asesoramiento Educativo (IDEA) (2005): Convivencia escolar. La opinión de estudiantes y docentes. Estudio encomendado por el Mineduc, realizado en convenio con OREALC/UNESCO, PIIE e IDEA, Santiago, Chile.

Jara, Montecinos Nataly (1995): Trabajo infantil: actitudes del niño campesino frente al proceso de enseñanza-aprendizaje. UFRO. Tesis para optar al grado de Licenciada en Educación. Temuco, Chile.

Kaluf F., Cecilia (2000): Sistematización de algunas políticas, experiencias y actividades sobre formación en valores y tareas similares en enseñanza básica. Santiago, Chile.

Lagos, Ricardo (2000): Discurso Presidente Ricardo Lagos. Mayo.

Larraín, Soledad y Bascuñán, Carolina (2004): Convivencia, discriminación y prejuicio en el ámbito escolar. La voz de los niños adolescentes. UNICEF-Time Research, Santiago, Chile.

Larraín, Soledad y Bascuñán, Carolina (2004a): Informe cuantitativo, segunda parte: Los prejuicios de los niños, niñas y adolescentes. UNICEF-Time Research, Santiago, Chile.

Le Bert, J. y Villena, Marcelo (2002): Evaluación del proceso de implementación y operación del Programa de Becas Indígenas. Ministerio de Educación-Universidad de Chile, Santiago.

Lechner, Norbert (2002): Chile, el arraigo de la democracia en la vida cotidiana.

Lluch, Xavier y Salinas, Jesús (2001): La diversidad cultural en la práctica educativa. Materiales para la formación del profesorado en educación intercultural. CIDE, Ministerio de Educación y Cultura, Madrid, España.

López, Gabriel, Assael, Jenny y Neumann, Elisa (1984): La cultura escolar, ¿responsable del fracaso? PIIE, Santiago, Chile.

Magendzo, Abraham y Donoso, Patricio (2000): Cuando a uno lo molestan... Un acercamiento a la discriminación en la escuela. Editorial LOM, PIIE, Santiago, Chile.

Magendzo, Abraham (2003): "Formación ciudadana y Objetivos Fundamentales Transversales". En Renato Hevia (ed.): La educación en Chile hoy, Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.

Magendzo K., Abraham, Toledo J., M. Isabel y Rosenfeld S., Carolina (2004): Intimidación entre estudiantes. Cómo identificarlos y atenderlos. LOM Ediciones, Santiago, Chile.

Martinic, Sergio (2003): "Participación y cultura escolar en el proceso de reforma educativa". En Renato Hevia (ed.): La educación en Chile hoy, Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.

Melín, Miguel (2003): "Una discusión introductoria acerca de la 'figura' del asesor cultural y su papel en la EIB, contexto mapuche". Ponencia presentada en el seminario regional Implementación participativa de la educación intercultural bilingüe. Cañete, 11, 12 y 13 de agosto.

Meller, Patricio (2000): Pobreza y distribución del ingreso en la década de los noventa. Centro de Economía Aplicada (CEA), N° 69.

Mella, Orlando (1999): Equidad y reforma educativa. CIDE, Santiago, Chile.

Mineduc, PEIB Orígenes (2003a): Prácticas pedagógicas que favorecen la educación intercultural bilingüe. Proyecto de investigación Conicyt-Mineduc, Pontificia Universidad Católica de Chile, sede Villarrica, y Focus Estudios y Consultorías, Chile.

Mineduc, PEIB Orígenes (2003b): Descripción del contexto sociolingüístico en comunidades escolares indígenas de Chile. Informe final 1ª etapa. Análisis estadístico e interpretación de resultados. Proyecto de investigación Conicyt-Mineduc, Consorcio Universidad Arturo Prat de Iquique-Universidad Católica de Temuco-Universidad de Los Lagos de Osorno.

Mineduc, PEIB Orígenes (2003c): Estudio de diagnóstico curricular en las 162 escuelas del Programa Orígenes y flexibilidad curricular que ofrecen los planes y programas. Proyecto de Investigación Conicyt-Mineduc, Universidad Austral de Chile.

Mineduc, PEIB Orígenes (2003d): Actitudes hacia las lenguas indígenas y la educación intercultural bilingüe. Proyecto de investigación Conicyt-Mineduc, Informe ejecutivo de estudio. Consorcio ULA, UCT, UNAP.

Montecinos, Carmen (2004): "Analizando la política de educación intercultural bilingüe en Chile desde la educación multicultural y reestructuradora". En Cuadernos Interculturales, año 2, Nº 3, septiembre. Centro de Estudios Interculturales y del Patrimonio (CEIP) y Universidad de Valparaíso, Facultad de Humanidades, Valparaíso, Chile.

Navarro, Luis (2002): Chile. Equidad social y educación en los años noventa. Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

Núñez P., Iván (1994): Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina. París, IIPE.

Núñez P., Iván (2000): Los docentes y la política de desarrollo profesional. Mineduc, Santiago, Chile.

OCDE (2004): Revisión de las políticas nacionales de educación. Santiago.

Oxhorn, Patricia (1995): Organizing civil society. The popular sectors and the struggle for democracy in Chile. The Pennsylvania State University Press.

Pimentel V., M. de la Luz (2002): "Trabajo el hablar suave". En Schimpf-Herken, Ilse y Jung, Ingrid (comp.): Descubriéndonos en el otro. Estrategias para incorporar los problemas sociales de la comunidad en el currículo escolar. LOM, DSE, Santiago.

PNUD (2002): Nosotros los chilenos: un desafío cultural. Cuarto Informe sobre el Desarrollo Humano en Chile.

PNUD (1998): Desarrollo humano en Chile. Las paradojas de la modernización.

PNUD/UFRO/Mideplan (2003): Con información de la Encuesta Casen 2000; considera las Regiones Metropolitana (RM), del Bío Bío (VIII), de la Araucanía (IX) y de Los Lagos (X).

Raczynski, Dagmar (2001): Estudio de evaluación de la Jornada Escolar Completa. Síntesis y conclusiones. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Revista digital Umbral 2000 (2004): Nº 14, enero. "Educación rural, una educación para vivir en el campo".

Rubilar, Luis (2002): "Interculturalidad y educación. Una deuda histórica". Revista Intramuros, Nº 8.

Ruz, Juan (2003a): "Convivencia escolar y política educacional". Seminario internacional Reformas curriculares en los noventa y construcción de ciudadanía. Documento PIIE, Santiago, Chile.

Ruz, Juan y Coquelet, Jaime (eds.) (2003b): Convivencia escolar y calidad de la educación. Mineduc-OEI, Santiago, Chile.

Santiago + 5 (2005): Hacia un Plan Chile contra el Racismo, la Xenofobia, la Intolerancia y la Discriminación. Esta publicación recoge tres documentos elaborados para la Preconferencia: 1) "Documento Chile: país diverso"; 2) "Documento de delegados de pueblos indígenas para el Plan Chile contra el Racismo, la Discriminación, la Xenofobia y la Intolerancia", y 3) "Documento de delegados de migrantes y afrodescendientes para el Plan Chile contra el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia".

Sánchez Blanco, Pedro (2003): "La elaboración de material didáctico intercultural para NB1 y NB2, como expresión de la participación comunitaria: la experiencia del territorio de Ikalma". Asociación Markan Kura de Ikalma. Informe presentado en seminario regional Implementación participativa de la educación intercultural bilingüe, Cañete, 11, 12 y 13 de agosto.

Sánchez C., Miguel (2004): Diseño curricular y educación intercultural bilingüe. Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera, Santiago, Chile.

Sánchez C., Miguel y Herrera A., Alejandro (2003): Análisis de planes y programas de estudio en tres subsectores de aprendizaje de NB1 y NB2, y de textos escolares usados para la enseñanza de alumnos mapuches en las comunas de Cañete, Contulmo y Tirúa. Provincia de Arauco, VIII Región, Chile. Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera, Santiago, Chile.

Sánchez B., Pedro (2003a): La elaboración de material didáctico intercultural para NB1 y NB2, como expresión de la participación comunitaria: la experiencia del territorio de Ikalma.

Schmelkes, Sylvia (1996): Implicaciones de una política compensatoria tendiente a la equidad educativa. Ponencia presentada en el Encuentro Latinoamericano de Innovaciones Educativas, México, promovido por UNICEF.

Sepúlveda E., Gastón (2001): ¿Qué es aprendizaje expansivo? Ponencia.

Serrano, Claudia y Daniela Vichera (2000): ¿Qué motiva a la gente a actuar en común? Cieplan.

Simonetti, Marcelo y Manríquez, Francisco (2002): "Chile negro. Los descendientes de esclavos". Revista El Sábado, diario El Mercurio, Santiago, Chile. <http://www.libreopinion.com/members/cuadernodestudio/negrosenchile.html>

Sichra, Inge (2003): "La situación sociolingüística en América Latina y la planificación lingüística". Seminario Mineduc-UNAP Contexto sociolingüístico en comunidades escolares indígenas de Chile, 4 y 5 de diciembre, Universidad Arturo Prat, Iquique.

Sotomayor y Medina (2001) y Programa Rural efectuado por la Universidad Austral (1998): Evaluaciones al Programa P-900.

Stavenhagen, Rodolfo (2003): En entrevista Revista U-Noticias. Universidad de Chile, N° 48, agosto.

Stavenhagen, Rodolfo (2001): Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.

Stefoni, Carolina (2002): "Inmigración en Chile. Mitos que confunden". El Metropolitano, 30 de abril.

Stefoni, Carolina (2002): Chile, ¿paraíso de Inmigrantes? Flacso, agosto.

Tohá, Carolina (2000): "La relación de los individuos con el Estado". En ¿Qué motiva a la gente a actuar en común? Claudia Serrano y Daniela Vicherat. Cieplan,

Mapa Comunal de la calidad de educación. En Libertad y Desarrollo, N° 447, agosto 1999.

UNESCO (2005a): Diversidad cultural y educación. Vol. 2: "La discriminación y el pluralismo en la vida cotidiana de las escuelas: casos de Brasil, Chile, Colombia, México y Perú".

UFRO (2004): "Los derechos de los pueblos indígenas en Chile". LOM Ediciones.

Williamson C., Guillermo (coord.) y Díaz, María, Catricheo, Anaíza, Modesto, Francisca, Inallado, Carlos (1998): Informe final: Evaluación de experiencias de educación intercultural bilingüe, autogestionadas o cogestionadas. Universidad de la Frontera, Departamento de Educación, Secretaría Regional Ministerial de Educación de la IX Región de la Araucanía. PEIB-Mineduc, UNESCO: Programa de Participación (1996-1997). Temuco, Chile.

Williamson, Guillermo (2003): "Reforma educacional y educación intercultural bilingüe: el caso de Chile". Seminario Reformas educacionales y educación intercultural bilingüe en América Latina, Cochabamba, Bolivia.

Williamson C., Guillermo, Pinkney Pastrana, Jill y Gómez R., Patricia (2005): "Reflexiones a partir de un estudio sobre educación intercultural y participación en comunidades mapuches en la IX Región de la Araucanía, Chile". Revista académica Archivos Analíticos de Políticas Educativas, College of Education, University of South Florida, Vol. 13, Nº 4, 12 de enero. Editores asociados para español y portugués, Gustavo Fischman, Arizona State University.

Williamson C., Guillermo (2004): "¿Educación multicultural, educación intercultural bilingüe, educación indígena o educación intercultural?". En Cuadernos Interculturales, año 2, Nº 3, septiembre. Centro de Estudios Interculturales y del Patrimonio (CEIP) y Universidad de Valparaíso, Facultad de Humanidades, Valparaíso, Chile.

DOCUMENTOS OFICIALES

Decreto Nº 40 (1996): Fija Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Básica. <http://www.mineduc.cl>

Decreto Nº 240 (1999): Reemplaza Decreto 40 y fija Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Básica. <http://www.mineduc.cl>

Decreto Nº 520 (1996): Establece normas para la elaboración de planes y programas de estudio de establecimientos bilingües. <http://www.mineduc.cl>

Decreto Nº 232 (2002): Actualización de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Básica.

Comisión de Educación y Cultura Indígena (1991): Decreto Supremo. Mineduc, Gobierno de Chile, Santiago, Chile.

Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) (2004): Fondo de Educación y Cultura.

Programa Orígenes (2004): Educación y Cultura. Subcomponente Educación. <http://www.origenes.cl/educacion.htm>

Informe Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, 2004-2010.

Informe Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), 1991.

Ley Nº 19.253 (1993): Ley Indígena sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas. Fecha de promulgación: 28-9-1993. Organismo: Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago, Chile.

Ley Nº 18.962 (1990): Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE).

Mineduc (1997): Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Básica y Media. Mineduc, Gobierno de Chile, Santiago, Chile.

Mineduc (1998): Orientación. Programa de Estudio Quinto Año Básico, Nivel Básico 3. Educación Básica, Unidad de Currículum y Evaluación.

Mineduc (1999): Orientación. Programa de Estudio Sexto Año Básico, Nivel Básico 4. Educación Básica, Unidad de Currículum y Evaluación.

Mineduc (1998): *Reforma en marcha: buena educación para todos*. Santiago, Chile.

Mineduc (2003): *Marco para la buena enseñanza*. Gobierno de Chile, Ministerio de Educación, Santiago.

Mineduc (2003): *Orientaciones generales del Programa de Educación Intercultural Bilingüe*. PEIB- Mineduc, Santiago, Chile.

Mineduc (2004): *Marco para la buena dirección*, Gobierno de Chile, Ministerio de Educación, Santiago,

Mineduc (1994): Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación, MECE-Rural.

Mineduc/Seceduc IX Región (1999): *Estudio evaluativo sobre condiciones y características de los internados de educación básica del sector rural y elaboración de propuestas de apoyo pedagógico a alumnos internos en la IX Región*. Seremi de Educación IX Región/Departamento Provincial de Educación Cautín Norte. Informe final de proyecto elaborado por Innovación y Creatividad Consultores Temuco.

Mineduc (1999): *Programas de Becas en el Exterior*.

Ministerio Secretaría General de Gobierno (2001): *Dimensiones de la intolerancia y la discriminación. Reflexiones pendientes*. División de Organizaciones Sociales, Programa de Tolerancia y no Discriminación. Santiago, Chile.

Mineduc: Programa P-900, Programa de Educación Rural Extraescolar, Santiago, Chile.

Mineduc (2003): *Política de Convivencia Escolar*.

Censos, encuestas, evaluaciones

Censo de Población y Vivienda, Instituto Nacional de Estadísticas, Chile, 2002.

Evaluación del Programa Educación Básica Rural, 1992-1998. Mineduc, 1999.

INE (2002): *Población Indígena Nacional: Cifras del Censo 2002*. Coordinación de Políticas y Programas Indígenas, Subsecretaría del Mideplan, Gobierno de Chile, Santiago, Chile.

Mideplan (1998): Encuesta Casen.

Mideplan (2000): Informe Distribución del Ingreso.

VIII Encuesta Casen (2000): *Etnias y pobreza en Chile*. Documento N° 14.

Colombia

Capítulo 1 Antecedentes

ANTECEDENTES POLÍTICO-CULTURALES. PERTINENCIA

Diversidad de lenguas y culturas

Colombia tiene aproximadamente 44 millones de habitantes, de los cuales alrededor de un 70% reside en zonas urbanas y el 30% restante en sectores rurales. La población colombiana es mayoritariamente mestiza, mezcla de españoles y sus descendientes con indígenas y afrodescendientes. Según el último ajuste al censo poblacional adelantado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) en el año 1996, la población indígena, conformada por 84 pueblos, asciende a 702 mil habitantes, aunque entre las organizaciones nacionales y regionales indígenas se sostiene que la población sobrepasa el millón de personas; la afrocolombiana, a 10,5 millones; el pueblo gitano o rom, a ocho mil, y el pueblo raizal, a 25 mil personas. Es decir, los grupos étnicos representan un poco más del 26% de la población total del país, y tienen presencia en 32 departamentos de la República, especialmente en aquellos de selva tropical húmeda. Esta población se encuentra distribuida en 804 grupos étnicos, los cuales, a su vez, poseen más de 64 idiomas y unas 300 formas dialectales, a los cuales se deben agregar los propios del pueblo gitano y del raizal.

La mayoría de la población indígena colombiana vive en los llamados resguardos, definidos éstos como una institución legal y sociopolítica de origen colonial y de carácter especial, conformada por una comunidad o parcialidad indígena que, con un título de propiedad comunitaria, posee su territorio y se rige para el manejo de éste. En su ámbito interno, el resguardo se rige por una organización ajustada al fuero indígena, es decir con pautas y tradiciones culturales propias.

La División de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior registra un total de 567 resguardos en el territorio nacional, con una extensión aproximada de 36.500.416 de hectáreas, que albergan a una población cercana a las 800.271 personas (aunque se estima que en realidad este número es mayor).

Por otro lado, la población negra o afrocolombiana está constituida por los descendientes de africanos traídos a América como esclavos desde el siglo XVI para ser utilizados como mano de obra en el desarrollo de las actividades productivas ligadas a la explotación de materias primas, como algodón, arroz, azúcar, tabaco y otros. El ingreso a Colombia fue principalmente mediante la trata de negros en Cartagena de Indias, como contrabando.

Las poblaciones afrocolombianas, a lo largo de la historia, generaron mecanismos de apropiación y adaptación cultural como respuesta a los fuertes procesos de quiebre y transformación a los que se vieron enfrentados a su llegada. Estos procesos de sincretismo han dado como resultado, hoy en día, una sociedad ampliamente diferenciada y que, a pesar de esto, mantiene una identidad común.

La otra minoría colombiana, también de raíz africana, es el llamado pueblo raizal, que se ubica en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Sus orígenes se encuentran en la colonización de dicha isla (ubicada a unos 200 kilómetros al este de Nicaragua) en el siglo XVII por el imperio británico, lo cual marca la diferencia con el resto de la población traída como esclava al país, ya que esta base cultural anglosajona imprime un carácter diferente a nivel cultural, aunque formalmente estos territorios nunca hayan dejado de ser posesión de la Corona española.

En San Andrés conviven actualmente dos comunidades afrocolombianas: la raizal, originaria de las islas, de religión predominantemente protestante y anglófona, y una comunidad negra inmigrada originaria de la costa Caribe, de religión básicamente católica y lengua castellana, de la cual se ha señalado que tiene muy poca unidad interna a pesar de su gran identidad caribe¹. Al margen de estas comunidades existen, además, grupos inmigrantes de distintas partes de Colombia, especialmente del valle, Antioquia y Cundinamarca, además de una comunidad de origen libanés, de habla árabe y religión musulmana, dedicada en su mayoría al comercio (maneja prácticamente la economía de la isla) y que se ha integrado desde el punto de vista político y social, pero que tiene como característica principal no mezclarse con la población de cultura caribe².

La isla ha sido reclamada por distintos países a lo largo de su historia, entre ellos Estados Unidos y Nicaragua, y ha tenido una fuerte inclinación separatista por no sentirse nunca lo suficientemente integrada a la nación colombiana, sea esto por sus raíces anglófonas y eminentemente caribeñas, por su adhesión tardía a la jurisdicción colombiana o por el rezago en cuanto a políticas sociales implementadas en su territorio por parte del Estado colombiano. Esta misma inclinación separatista que se ha dado en la isla es la que, en algún momento, llevó a pensar en la aplicación de políticas de homogeneización cultural para revertir dicho *problema*. Los movimientos separatistas señalan no aguantar más que sólo los tengan en cuenta para eliminarlos como pueblo con identidad propia, que sufre desde hace años hambre, desempleo, sobrepoblación y mentira, y proponen un gobierno autónomo y autosostenible, que no dependa del poder continental³.

Reivindicaciones de los pueblos indígenas

Los movimientos actuales de reivindicaciones étnicas para los pueblos indígenas tienen sus antecedentes más inmediatos en las luchas de Quintín Lame, quien desde 1914 lideró un movimiento social indígena en los departamentos del Cauca, Tolima y Huila, marcando el proceso de fortalecimiento en la lucha por la reivindicación de los derechos étnicos, la defensa de los territorios indígenas y el no pago de terraje. Un hito fundamental fue el surgimiento en 1971 del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), en una región donde predominaban los latifundios y la disolución de los resguardos. Éste reunió a seis cabildos de la comunidad Páez, una de las más importantes de Colombia, convirtiéndose así en un movimiento pionero en las reivindicaciones indígenas del país.

Sus principios y acciones de reivindicación giraron en torno a los siguientes puntos:

- Recuperación, ampliación, conservación y defensa de las tierras de los resguardos y regiones indígenas.
- El fortalecimiento de los cabildos y autoridades tradicionales indígenas y la progresiva construcción de autonomía.
- La revitalización cultural y el fortalecimiento de la identidad.
- La revalorización, conformación y desarrollo de proyectos educativos, que correspondan a los intereses, realidad sociocultural, necesidades y expectativas de las comunidades. Implica la formación de maestros bilingües y, en general, la formación de todos y cada uno de los miembros de las comunidades de acuerdo a sus funciones y a los requerimientos de la modernidad.

Alrededor de estos propósitos, extendidos al resto del país, el movimiento indígena alcanza cobertura en amplias regiones de Colombia, creando organizaciones regionales y locales a partir de la década del setenta. Le siguen así el Consejo Regional del Tolima (CRIT) de los grupos pijao y coyaimas en 1975. La promulgación de la ley de Reforma Agraria, la vigencia del Convenio con la OIT acerca de la autodeterminación de los pueblos y, en especial, las exigencias de las mismas comunidades organizadas, sentaron las bases de una política indigenista.

En 1982 se crea la Organización Nacional indígena de Colombia (ONIC) como resultado de un consenso de las comunidades y pueblos indígenas reunidos en el Primer Congreso Indígena Nacional.

En la actualidad son integrantes de la ONIC alrededor de 30 organizaciones de los distintos pueblos étnicos de Colombia, y en su programa se contemplan los siguientes puntos: defensa de la autonomía indígena, de los territorios indígenas y de la propiedad colectiva de los resguardos, control de los recursos naturales situados en territorios indígenas, impulso a organizaciones económicas comunitarias, defensa de la historia, cultura y tradiciones indígenas, recuperación e impulso de la medicina tradicional y exigencia de programas de salud acordes con las características sociales y culturales de las comunidades y educación bilingüe y bicultural bajo el control de las autoridades indígenas⁴.

También se han conformado otros movimientos políticos indígenas de cobertura nacional, tales como las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), la Alianza Social Indígena (ASI) y el Movimiento Indio de Colombia (MIC), quienes lideran procesos reivindicativos desde la representación política ante el Estado.

En cuanto a los movimientos sociales afrocolombianos, éstos surgen de las luchas de resistencia cultural y se manifestaron en un comienzo mediante levantamientos de esclavos y en el surgimiento de la cimarronería, como expresiones que revelaban el deseo del africano/a por liberarse de la dominación e imposición de la cultura española. Así nace el movimiento Cimarrón, expresión de rebelión contra la opresión colonial y que dio origen a las fugas masivas de esclavos que posteriormente se constituyeron en comunidades con un poblamiento estable y una organización social más estructurada, a las cuales se les denominó “palenques”. Éstos se caracterizaron no sólo por la resistencia ante el dominio español, sino por la creatividad que desarrollaron para la supervivencia y que, con el transcurso del tiempo, dio paso a una nueva cultura, la del palenque, impregnada de rasgos culturales y tradiciones africanas.

El movimiento social de las comunidades negras en Colombia nace teniendo como referente estas luchas de resistencia cultural contra los regímenes esclavistas y coloniales. En la actualidad, los afrocolombianos vienen construyendo procesos organizativos encaminados a combatir la discriminación racial, defendiendo los derechos culturales y la equidad entre pueblos. Una de las primeras organizaciones afrocolombianas que surgió a nivel nacional, fue la de Cimarrón, fundada en 1976 con el nombre de Soweto, cuyo objetivo de lucha ha sido la reivindicación social y cultural. De igual manera se crearon organizaciones campesinas, como la Asociación de Campesinos del Bajo San Juan (Acadesa), Asociación Campesina del Baudó (Acaba), Organización Campesina del Bajo Atrato (Ocaba), Asociación Campesina Integral del Atrato (ACIA) y la Organización de Barrios Populares en Quibdó (Obapo). Todas se ubican en el departamento del Chocó.

Sin embargo, a los afrocolombianos se les reconoce de manera explícita como grupo étnico apenas en la Constitución de 1991, en el artículo transitorio 55. En éste se les reconoce a las comunidades negras la ocupación de un territorio, el uso de prácticas tradicionales de producción, el derecho a propiedad colectiva sobre áreas que demarca la misma ley, en tanto se compromete a establecer mecanismos de protección de la identidad cultural y de los derechos de estas comunidades, para el fomento de su desarrollo económico y social.

ALGUNOS AVANCES PUNTUALES SOBRE DERECHOS DE LAS COMUNIDADES NEGRAS EN COLOMBIA

Organización: Más de tres mil organizaciones rurales y urbanas.

Territorialidad: Más de 3,5 millones de hectáreas tituladas colectivamente. Un tímido control de los recursos naturales.

Identidad cultural y educación: Fondo de créditos condonables para educación superior que sólo han sido otorgados en dos oportunidades. Establecimiento de una Comisión Pedagógica Nacional. Creación de una Cátedra de Estudios Afrocolombianos, pero aún no implementada. Creación de la Universidad del Pacífico en Buenaventura. Reconocimiento de la etnoeducación.

Desarrollo económico: Dos planes de desarrollo formulados (1994 y 1998), aunque sin lograr su ejecución. Una agenda formulada sin cumplirse. Un documento Conpes formulado (del Consejo Nacional de Política Económica y Social).

Los principales procesos que han llevado a cabo las organizaciones afrocolombianas apuntan a: reforzar las expresiones de identidad cultural, permitir la autogestión, potenciar la dinámica comunitaria y los constantes esfuerzos por el crecimiento individual y colectivo⁵. Hoy en día, las comunidades negras en Colombia han conquistado ciertos espacios de participación, entre los que destacan: Cámara de Representantes, Comisiones Consultivas, Comisiones Pedagógicas, Consejo Nacional de Planeación, Consejos Territoriales de Planeación, Consejo Nacional Ambiental, Consejo Nacional de Paz, Consejos Directivos de Corporaciones Regionales, Consejo Nacional para la Reforma Agraria, Junta Directiva del Incora, Comisión Técnica de Ley 70, Junta Directiva del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, IIAP, Conpes, Junta Administradora del Fondo de Créditos. Sin embargo, la posibilidad de que estos espacios se conviertan en puertas reales a la inclusión política de esta raza están aún muy lejos; la politización, la corrupción y falta de consulta a las comunidades de estos entes estatales no les permite servir de mecanismos efectivos para lograr la implementación de políticas públicas eficaces en pro del pueblo afrocolombiano⁶.

Un hito fundamental para estos movimientos fueron las reivindicaciones hechas en la Constitución Política de 1991, aunque a la larga este marco de derechos formales dista mucho de ser una realidad para las comunidades en lo que a calidad de vida se refiere. Se ha señalado que persisten en ellas graves problemas, como la usurpación de sus territorios por colonos, terratenientes y narcotraficantes; la falta de buena calidad de las tierras; el no cubrimiento de necesidades básicas como salud, educación, alimento y vivienda; que sumados a la agresión física y cultural permanente ejercida por las instituciones del Estado, la Iglesia y las misiones religiosas internacionales, colonos, terratenientes, narcotraficantes, paramilitares, guerrilleros y ejército, amenazan la sobrevivencia de estos grupos y convierte sus territorios en zonas de guerra y de conflicto⁷.

El marco constitucional

La carta constitucional apunta a la construcción de un país renovado fundado en los principios de la democracia participativa, en el respeto y valoración a las diferencias de todo orden y en los valores de la justicia, la libertad, la igualdad y la solidaridad.

Con la nueva Constitución Política de 1991, el Estado colombiano reconoce la diversidad cultural de dicho país, como culminación de una serie de luchas por el reconocimiento llevadas a cabo tanto por las comunidades indígenas como por los grupos afrocolombianos.

En el artículo 1 se reconoce a la nación colombiana como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, *democrática, participativa y pluralista*, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

En el artículo 7, el Estado *reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana*, estableciendo en el artículo 10 el castellano como idioma oficial y a *las lenguas y dialectos de los grupos étnicos también oficiales en sus territorios*. Se señala ahí mismo que *la enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe*.

El artículo 63 estipula que las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Se plantea, asimismo, *el derecho para los integrantes de los grupos étnicos de tener una formación que respete y desarrolle su identidad cultural* (Art. 68).

La cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad, reconociendo la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. Por su parte, *“el Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación”*. (Art. 70).

Por otro lado, hay que señalar la existencia de los artículos que estipulan el derecho de los pueblos indígenas que comparten territorio en zona de frontera a tener nacionalidad colombiana (Art. 96), el derecho a la participación política con dos senadores indígenas y dos representantes a la Cámara de las Comunidades elegidos en circunscripción nacional especial (Arts. 171 y 176) y el

derecho a tener sus autoridades indígenas y resolver los conflictos que se presenten dentro de su territorio, de conformidad con usos y costumbres (Arts. 246 y 330).

Por último, los artículos 286, 287, 328 Y 330 plantean el derecho a constituir territorios indígenas como entidades territoriales con autonomía para gobernarse con autoridad propia, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios y coparticipación en las rentas nacionales y el derecho a que la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas respete la integridad cultural, social y económica de las comunidades y consulte sus representantes. Y, finalmente, el artículo 357 habla sobre el derecho a considerar los resguardos como municipios a efectos de participar en los ingresos corrientes de la nación

La Ley 70 de 1993 reconoce definitivamente los derechos étnicos de los grupos indígenas y afrocolombianos al explicitar la necesidad de que se establezcan mecanismos para la protección de la identidad cultural y el fomento del desarrollo económico y social de las comunidades indígenas.

Hitos de la educación indígena y afrocolombiana

La educación para grupos indígenas en Colombia estuvo desde un comienzo ligada a la administración de la Iglesia Católica por medio de un concordato firmado entre el Estado colombiano y el Vaticano en 1886, en el cual se entrega a ésta la dirección de las escuelas públicas de primaria para varones. De esta manera, ella asume el rol de entidad “civilizadora” hacia los “salvajes” indígenas.

Mediante las legislación de 1898, que plantea la condición de “menores de edad” de los indígenas, se declara que la legislación general de la República no regirá entre los salvajes que vayan *reduciéndose a la vida civilizada*. El país se reorganiza en los llamados “territorios de misiones”, a los cuales son convocadas distintas órdenes religiosas católicas para “*promover la civilización*”, entendida ésta como la enseñanza de la moral cristiana y la occidentalización de su cultura indígena⁸ para poder lograr, posteriormente, su incorporación a la cultura hegemónica.

Para Romero Loaiza, el internado indígena y la escuela misional de esta época se constituyeron en una unidad económico-administrativa en torno a la cual la comunidad estableció nuevas relaciones económicas y sociales, de aprovisionamiento y circulación de mercancías, de compra de fuerza de trabajo y comunicaciones. De vital importancia tanto para el aparato estatal como para la Iglesia, “*la escuela misional permite afianzar modelos espacio-tempo-ales, pautas cognoscitivas, valoraciones y prohibiciones e, incluso, determinadas relaciones de producción*”⁹, promoviendo así también la desconfiguración de las formas tradicionales de organización indígena.

Con la intención de reducir la hegemonía de la Iglesia Católica en las comunidades indígenas, en 1962 el Estado colombiano realiza un nuevo convenio con el controversial Instituto Lingüístico de Verano, entidad norteamericana que se encargaría de estudiar las lenguas aborígenes. Esta institución desarrolló acciones más bien de proselitismo y aculturación, afectando las formas de vida, las creencias, tergiversando los idiomas de las etnias con las que trabaja, y además es acusada de interesarse más por los recursos naturales de las regiones que por la riqueza lingüística que pretende estudiar. Aún hoy en día existen muchas comunidades influidas por esta institución y la Iglesia Católica, la cual sigue manteniendo la administración de la educación en zonas como la Amazonia, Vaupés, Llanos, Tierradentro, bajo la modalidad de educación contratada¹⁰.

Ya para la década de los setenta, algunos grupos comienzan a cuestionar el papel real de la escuela, la cual comienza a ser vista como uno de los principales agentes desestructurantes de su propia cultura y se empiezan a pensar nuevas formas para cambiar dicho papel por uno constructivo y adecuado a lo que ellos consideran necesario; entonces, se comienza a hablar de educación indígena.

Pese a ello, Romero Loaiza ha señalado que aun cuando en el ideario inicial de las organizaciones indígenas existe una evidente preocupación por una educación que defienda la cultura y la lengua, sólo es hasta finales de la década del setenta y mitad de los ochenta que se inician programas de educación bilingüe, algunos controlados por estas organizaciones y otros bajo la tutela de grupos religiosos. Se hacía referencia a una “*enseñanza en la cual la lengua*

debía reflejar las realidades antropológicas de la comunidad: sus mitos ancestrales, sus valores artísticos, su conocimiento técnico, su saber sobre el medio ambiente en que habita, sus costumbres e historia"¹¹.

Por su parte, la educación afrocolombiana surge junto a los movimientos reivindicativos de dichas comunidades para combatir la discriminación racial, defender los derechos culturales y la equidad entre pueblos. En 1977 se realiza en Cali el Primer Congreso de Cultura Negra de las Américas, en donde se plantea la relevancia de la realización de estudios e investigaciones sobre los elementos culturales de ascendencia africana para incorporarlos en los desarrollos curriculares de las escuelas, colegios de secundaria y universidades, además de la necesidad de realizar gestiones financieras ante organismos internacionales para llevar a cabo estas acciones.

Estos y otros elementos planteados en la reunión preparatoria del congreso en diciembre de 1976 en Cartagena, así como el conjunto de reflexiones sobre la enseñanza educativa, la cultura y la identidad cultural, se convirtieron en elementos orientadores para la realización de un conjunto de experiencias educativas que han buscado replantear en la práctica la formación de los afrocolombianos en el sistema educativo colombiano¹². Es así como se comenzaron a desarrollar algunas experiencias dispersas en lugares como Villa Paz (Valle) Palenque (Bolívar) La Playa (Nariño) y San Andrés Islas. Sin embargo, aun cuando el Estado colombiano estableció políticas y prácticas de reconocimiento de los pueblos indígenas, a los afrocolombianos no se les reconoce como grupo étnico sino hasta la Constitución de 1991, y con mayor claridad en la Ley 70 de 1993. Estas normas recogen la síntesis de los planteamientos sobre educación que se plantearon en el Primer Congreso de Cultura Negra de las Américas, de 1977.

A partir de los cuestionamientos provenientes de los movimientos indígenas y afrocolombianos, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) adoptó una serie de medidas para la educación de los grupos étnicos del país, las cuales se vieron reflejadas en la incorporación de la etnoeducación como una política educativa del Estado en el Decreto Ley 088 de 1976.

En 1978, por primera vez el Estado considera la necesidad de una educación que contemple la realidad antropológica y fomente la conservación y divulgación de sus culturas autóctonas. La alfabetización debe impartirse en lengua materna, promover la investigación sobre la cultura y la lengua con la participación de sus comunidades y tender al desarrollo tecnológico autóctono. Prevé la posibilidad de un calendario acorde a sus características y necesidades. Contempla la selección y formación de maestros de acuerdo a criterios especiales. Al respecto, el MEN planteó que *"la educación para las comunidades indígenas debe estar ligada al medio ambiente, al proceso productivo y a toda la vida social y cultural de la comunidad. En consecuencia, los programas curriculares asegurarán el respeto y el fomento de su patrimonio económico, natural, cultural y social, sus valores artísticos, sus medios de expresión y sus creencias religiosas. Los currículos deben partir de la cultura de cada comunidad para desarrollar las diferentes habilidades y destrezas en los individuos y en el grupo para desenvolverse en su medio social"* (Decreto 1142 de 1978, artículo 6°). Este decreto sentó las bases para lo que posteriormente se denominaría *"etnodesarrollo"*: *"Un proceso social permanente inmerso en la cultura propia, que consiste en la adquisición de conocimientos y valores en el desarrollo de habilidades y destrezas, de acuerdo con las necesidades, intereses y aspiraciones de la comunidad, de que la capacita para participar plenamente en el control cultural del grupo étnico"* (MEN).

En 1982, el MEN fijó una política educativa para las comunidades indígenas. La etnoeducación fue definida entonces como un *"proceso social permanente de reflexión y construcción colectiva, mediante el cual los pueblos indígenas y afrocolombianos fortalecen su autonomía en el marco de la interculturalidad, posibilitando la interiorización y producción de valores, de conocimientos, y el desarrollo de habilidades y destrezas conforme a su realidad cultural, expresada en su proyecto de vida"*. Dos años más tarde, al crearse el Grupo de Etnoeducación dentro del Ministerio de Educación Nacional, se institucionaliza la etnoeducación mediante un órgano responsable de impulsar programas educativos especiales dirigidos a los grupos étnicos. Se llevan a cabo encuentros en regiones para sensibilizar a la población indígena e instituciones educativas en la necesidad de la etnoeducación.

En 1992, la instancia técnica a cargo de los programas de etnoeducación pasa a formar parte de la estructura orgánica del MEN como División de Etnoeducación.

A partir de 1986, el MEN ha orientado la política de etnoeducación con el propósito de que sean las mismas comunidades las que contribuyan al diseño, ejecución y evaluación de sus programas educativos y para que se imparta la educación básica en su lengua materna, utilizando el castellano como segunda lengua.

La Ley 70 de Educación de 1993 establece mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos económicos, sociales y políticos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, que las coloque en igualdad de condiciones respecto al resto de la sociedad colombiana. Se reconoce y garantiza con esta ley el derecho a un proceso educativo llevado en cooperación con las comunidades negras, acorde a sus características culturales, formas lingüísticas, valores, sistemas productivos y aspiraciones. Se aplica el concepto de interculturalidad en cuanto a permitir la participación de comunidades negras en condiciones de igualdad en la comunidad nacional (MEN, 1996: *La etnoeducación: realidad y esperanza de los pueblos indígenas y afrocolombianos*). En materia etnoeducativa, esta ley se reglamentó mediante los Decretos 2249 de 1995 y 1122 de 1998, por medio de los cuales se conforma la Comisión Pedagógica de Comunidades Negras, como instancia asesora del MEN, para la formulación y ejecución de políticas etnoeducativas. Además, se expiden normas para el desarrollo de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos.

Mediante procesos de investigación cultural y educativa se han ido definiendo propuestas que se han constituido en referentes, tanto para el Estado como para las comunidades. Dichos procesos han sido retomados por el Estado en concertación con los pueblos indígenas, y se han concretado en la política de etnoeducación actualmente vigente. Entre las experiencias pioneras más significativas están las de los arhuacos en la Sierra Nevada, el Programa de Educación Bilingüe del CRIC en el Cauca, el UNUMA en el Meta y Vichada, la OREWA en el Chocó, el CRIVA en el Vaupés y los wayú en la Guajira, entre otras. Algunas de las experiencias etnoeducativas realizadas en distintas regiones del país fueron galardonadas por el MEN como Proyectos Educativos Institucionales (PEI) significativos, en 1999. Otros proyectos se construyen desde una perspectiva regional, basados en la valoración de la diversidad cultural y biogeográfica del país, como la Red de Innovaciones Pedagógicas del Pacífico¹³.

ANTECEDENTES POLÍTICO-SOCIALES. CONVIVENCIA

El conflicto armado y su incidencia en la escuela

Desde 1987, año en que la situación de los derechos humanos se deterioró radicalmente, más de 25 mil personas han sido víctimas de homicidios por motivos políticos. Durante las operaciones de contrainsurgencia, muchas personas “desaparecen” tras ser detenidas por las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad o por fuerzas paramilitares, son torturadas o terminan siendo desplazadas. Las zonas donde se producen los conflictos varían constantemente. De acuerdo a datos estimativos del DNP (1998), los costos brutos del conflicto armado representaron entre 1991 y 1996 el 9% del Producto Interno Bruto, por concepto de terrorismo, gasto adicional de salud, pérdidas de vida, exceso de gasto militar, secuestro, robo y extorsión.

La conflictividad armada, además del desequilibrio social y económico que ocasiona en las familias, afecta también los procesos pedagógicos, la cultura escolar y la gestión educativa¹⁴. Propicia la desertión o ausentismo estudiantil en diversos centros educativos, y la gran demanda de cupos en otras instituciones receptoras de la población desplazada. Tanto el ausentismo como la sobredemanda generan crisis en el sistema educativo.

Además de la muerte violenta de niños/as y jóvenes en edad escolar, los docentes, especialmente los sindicalizados, son asesinados, raptados, sufren amenazas o se ven desplazados. Esto lleva a suspender clases o a redistribuir las responsabilidades del o la docente, mientras se determina un nuevo nombramiento.

El gremio de profesores colombianos, Fecode, es el que más padece las violencias sociales y políticas que se presentan en Colombia. En el año 2002, el 54% del total de violaciones contra sindicalistas del sector servicios fueron cometidas contra miembros del magisterio. Esto ocurre especialmente en los establecimientos educativos que se encuentran ubicados en zonas de disputa territorial. Es además reconocido el hecho de que el magisterio colombiano representa a un sector sindical con grandes niveles de presión política, de protesta social y de interlocución, y cuenta con la organización sindical más importante y grande del país.

La participación de personas menores de 18 años en la guerra continúa siendo una práctica en la sociedad. Así lo informa el Programa de Formación Permanente de Convivencia, Paz y No Violencia de la Gobernación de Antioquia, cuando denuncia que el año 2002, una gran cantidad de menores de edad fueron involucrados, como actores, en el conflicto armado en Antioquia, y especialmente en Medellín.

La destrucción total o parcial de los centros educativos, obviamente, es causa de suspensión de la normalidad académica, y muchas veces trae como consecuencia la deserción escolar o el cierre total o parcial de la actividad educativa, de acuerdo con la gravedad de la situación. Las administraciones escolares suelen enviar a los/as estudiantes para sus casas, por razones de protección de su integridad física.

El desplazamiento forzado

Éste es uno de los factores, y a la vez uno de los resultados, de la profunda exclusión social, la inequidad y la injusticia que caracterizan al país. Colombia es considerado hoy día como el segundo país del mundo con mayor número de población desplazada. El primer es Sudán y el tercero Angola.

A lo largo de 50 años, Colombia ha sufrido el desplazamiento forzado causado por la violencia política; esta situación se ha agravado en los últimos tiempos, desarticulando el tejido social, ocasionando pérdidas económicas y morales y generando la ruptura de los referentes culturales de quienes se ven sometidos a él. En las actuales circunstancias, el desplazamiento forzado es una de las mayores manifestaciones de la crisis humanitaria que atraviesa el país y que involucra la violación de los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario de miles de colombianos.

En la última década, Colombia registra 1,5 millones de desplazados forzados, según las cifras oficiales, pero se estima que el número asciende a 2,5 millones. Hay una dispersión de fuentes que estiman el número global de desplazados y deficiencias en el registro de la población, el seguimiento y los mecanismos de alerta temprana. La ausencia de una metodología única para cuantificar el número de desplazados y la dimensión de este fenómeno, ha dado lugar a estimaciones no oficiales que generan confusión e impiden tener una dimensión real del problema.

Estas poblaciones huyen de los abusos que cometen todos los bandos del conflicto armado, originado por enfrentamientos existentes entre los grupos de oposición de izquierda, la guerrilla, las fuerzas armadas, los grupos paramilitares de derecha, que operan con el apoyo activo o tácito de las fuerzas armadas. Algunas veces, los desplazados son víctimas causales de las hostilidades, pero en muchos casos el desplazamiento es una estrategia deliberada que suelen utilizar las fuerzas paramilitares apoyadas por el ejército para “limpiar” de población civil las zonas de influencia de la guerrilla.

Las condiciones de la población desplazada por el conflicto armado han hecho que el mismo desarrollo humano y económico del país se haya visto afectado en forma importante. El principal flujo de desplazados procede de las zonas rurales afectadas por el conflicto armado y se dirige hacia las ciudades, donde la inmensa mayoría acaba en barrios marginales en los que resulta difícil encontrar alojamiento o trabajo. Aproximadamente, el 75% de los desplazados internos son menores de 25 años, la inmensa mayoría de las víctimas son campesinos pobres, y miles de ellos son cabezas de familia. Los jefes de los hogares de desplazados suelen ser mujeres jóvenes, con altas tasas de analfabetismo y muy baja escolaridad (en 1999, 17% no tenían ningún grado de escolaridad, y sólo el 21% logró realizar algún grado de secundaria). A los problemas económicos que sufren se añade el rechazo de las poblaciones y las autoridades locales y regionales, tras calificarlos de “guerrille-

ros”, acusándolos de traer el conflicto consigo. El temor de continuar siendo perseguidos los hace callar y, por tanto, no acceden a la escasa ayuda disponible¹⁵.

A partir de la Ley 387 de 1997¹⁶ se adoptan medidas para la protección y la atención del desplazamiento forzado, avanzando de manera significativa en la formulación integral de políticas públicas, en el desarrollo de normas, en la coordinación interinstitucional y en la asignación de recursos. No obstante el sustancial incremento en la movilización y asignación de recursos en beneficio de la población desplazada, la demanda de atención supera el presupuesto posible, debido al rápido y permanente crecimiento del fenómeno del desplazamiento. En tal sentido, es necesario progresar más rápidamente en la ejecución de la política en terreno, y mejorar notablemente la cobertura de los programas. El desplazamiento aún no parece estar en la agenda de la sociedad colombiana como un problema público, ni en la agenda del sector político.

Con la creación de la Red de Solidaridad Social, en 1995, se establece el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Con esto se ha pretendido convocar y concertar compromisos multisectoriales, con entes territoriales, ONG, Iglesia, empresa privada, cooperación internacional, bajo un objetivo común que se sustenta en la necesidad de brindar la ayuda necesaria para recuperar a estas personas.

Aun así, las poblaciones desplazadas continúan viviendo en el terror y enfrentando discriminación y estigmatización. Sus condiciones de vida están por debajo de los niveles de vida adecuados¹⁷, y muchos de ellos continúan teniendo un acceso muy limitado a los servicios esenciales de alimentación, salud, alojamiento adecuado, actividades productivas, empleo y educación.

Jóvenes indígenas desplazados¹⁸

Las estadísticas nacionales y los estudios sobre el desplazamiento forzado coinciden en afirmar que los grupos más afectados por el conflicto armado interno y el desplazamiento forzado como su máxima expresión son las comunidades indígenas y los grupos afrocolombianos.

De acuerdo con las estadísticas, “según los datos del Sistema de Información sobre Desplazamiento (Sisdes), de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), la población afrocolombiana e indígena constituye el sector más afectado por el conflicto armado y la migración forzada durante el último año. Cuatro de cada diez personas internamente desplazadas en Colombia pertenecen a estos grupos étnicos, buena parte de ellas provenientes de comunidades que han sido objeto de las más radicales estrategias de confinamiento aplicadas por los actores armados en confrontación. El 33% de las personas internamente desplazadas en Colombia (83.650) pertenecen a comunidades afrocolombianas, y el 5% del total nacional corresponde a personas de comunidades indígenas (12.649). Son 96.299 personas que fueron forzadas a huir de sus comunidades y territorios. De igual modo, en sólo cuatro regiones del país son más de 20 mil las personas obligadas a permanecer en situación de riesgo dentro de sus propias localidades o lugares habituales de residencia, por lo general ubicadas en las zonas rurales, en la desembocadura de afluentes secundarios, a la orilla de afluentes minoritarios y/o en zonas montañosas de difícil acceso (Codhes, 2003)”¹⁹.

Durante los últimos tres años, más de 10 mil indígenas de diferentes comunidades, como la Emberá, Katío, Chamí, Wounaan, Tule, Páez y las del Caldono, han tenido que salir masivamente de sus territorios para llegar a las ciudades más cercanas. Los estudios muestran que el desplazamiento forzado, como proceso de deslocalización y desterritorialización, rompe con las luchas personales, familiares y comunitarias de los grupos étnicos y afrocolombianos, en la medida en que buena parte de las reivindicaciones políticas y referentes culturales se abandonan para salvaguardar la vida, la dignidad e integralidad. Así, los complejos entramados sociales son fuertemente desestructurados, cuando no profundamente desarticulados, por efectos de la transformación material y simbólica de sujetos, lugares, espacios sociales, circuitos económicos y culturales²⁰.

Para los pueblos indígenas, la pérdida del territorio ligada profundamente a su cosmovisión significa someterse a la privación de sus derechos inalienables como personas y como comunidad. Por tanto, cuando el desplazamiento ocurre a territorios no indígenas es porque esta es la última

opción que les queda. Más bien, la resistencia, el desplazamiento interno dentro del territorio o a otros territorios indígenas se ha constituido en la forma habitual de desplazamiento.

No ocurre lo mismo con las comunidades afrocolombianas, menos cohesionadas cultural y políticamente que las indígenas. Al estar sometidas históricamente a la exclusión y la marginalidad social, el desplazamiento forzado se constituye en una doble victimización e intensificación de los procesos de exclusión precedentes al desplazamiento. Aunque si bien el desplazamiento forzado puede darse dentro de su territorio, como ha ocurrido en el Chocó, por lo general buscan las grandes ciudades o las ciudades intermedias, como Bogotá, Medellín, Cali y Cartagena.

No obstante la dimensión del problema del desplazamiento forzado, tanto para los pueblos indígenas como para los afrocolombianos y las comunidades rurales, al fenómeno del desplazamiento se le suman los migrantes por razones económicas que tienen como factor común la pobreza y la exclusión social que por años ha pasado desapercibida en el país. “La violencia se ha encargado de generar un inmenso flujo migratorio en el que se confunden desplazados, migrantes, trabajadores temporales, colonos, trabajadores de cultivos de uso ilícito y, más recientemente, pueblos indígenas y comunidades negras desarraigados de su entorno socioeconómico y cultural en medio de traumáticos ciclos de expulsión y reasentamiento que ponen en peligro su propia existencia. (...) Los nuevos pobres, sin contar los pobres históricos, entre ellos los migrantes. Los primeros, buscando dónde sobrevivir a la pobreza y la miseria; los segundos, cómo sobrevivir a la muerte violenta. Todos, buscando algo de dignidad para sus vidas. Así se desordena el país, se urbaniza la pobreza y la violencia, se desocupan los campos”²¹.

Según la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), un promedio de 150 comunidades no tienen acceso a la etnoeducación y sólo asisten a la escuela tradicional. Esto deriva en el debilitamiento de su idioma y el uso de sus costumbres, haciéndolos avergonzar de su origen. Los jóvenes indígenas desplazados se dedican a trabajar en diferentes oficios que hacen parte de su misma cultura, como las artesanías y la orfebrería. Otros, por la situación económica por la que atraviesa su familia, se emplean en oficinas de mensajeros, de ayudantes, de panaderos, de lavaplatos, entre otros. Algunos, en un 5%, estudian en los colegios del Estado. Miles de jóvenes indígenas desplazados están perdiendo sus referencias culturales más cercanas, al tener que huir de sus tierras y dejar atrás costumbres, tradiciones y rituales. Además, la responsabilidad del Estado se centra en la resolución inmediata, y a medias, de las necesidades primarias, dejando de lado el problema de la educación para las minorías étnicas.

El marco constitucional

En 1988 se realiza en Colombia la primera elección de alcaldes, luego de lo cual un sector del estudiantado universitario llama a considerar y aprobar una nueva Constitución mediante plebiscito. En tanto, la población experimenta un orden social cada vez más deteriorado, la inexistencia de un sólido espíritu público y la profusión de prácticas autoritarias, la Constitución de 1991 se plantea como un pacto social necesario de ser desarrollado con el concurso de todos los colombianos. Ésta promueve la modernización del Estado; reestructura las instituciones estatales y fortalece la descentralización iniciada en 1986. La reforma educativa colombiana se da dentro de este proceso de reforma constitucional, cuyo propósito general fue el promover la participación ciudadana, la reconciliación nacional y la democracia participativa (Aldana, 1997).

La carta constitucional vino a representar un vuelco en la concepción del Estado como un Estado social de derecho, organizado como una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y plural. En los artículos 13, 18, 19 y 20 se garantizan el derecho a la libertad e igualdad ante la ley sin ningún tipo de discriminación por razones de raza, origen nacional o familiar, religión, opinión política o religiosa.

Se espera que la educación colabore de manera importante en la formación de nuevos ciudadanos. De ahí emana el artículo 41, que confiere un carácter obligatorio al estudio de la Constitución y la instrucción cívica, para el fomento de prácticas democráticas y el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana.

La definición de Proyecto Educativo Institucional (PEI), del currículo y el plan de estudios de las instituciones escolares debe situarse dentro de los planteamientos de la nueva carta constitucional para “formar al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del medio ambiente (Art. 67).

Participación ciudadana y educación cívica

La violencia desatada por el conflicto armado, en una coyuntura internacional especialmente desfavorable, ha frenado el desarrollo colombiano, vulnerado el Estado de derecho, debilitado la institucionalidad democrática y afectado indiscriminadamente a la población civil (PNUD Colombia, 2003: 8).

Según da cuenta el informe del PNUD, Colombia es una sociedad intensamente fragmentada. *“Por obra, en primer lugar, de una geografía que invita a la formación de provincias y que por mucho tiempo las mantuvo aisladas. Por obra, en segundo lugar, de un Estado históricamente débil, en términos fiscales, de capacidad reguladora y aun de monopolio de la fuerza. Por obra, en tercer lugar, de una tardía, lenta e insuficiente extensión de la ciudadanía social o incorporación de las mayorías populares. Y, en cuarto lugar, a causa de unas élites sin suficiente base social, fragmentadas y, por ende, sin conciencia de que su papel es dirigir una nación. Estos cuatro factores –geografía, Estado débil, no inclusión, no clase dirigente– se conectan y alimentan entre sí para producir una sociedad diversificada, heterogénea, vital y pluralista, pero también propensa al conflicto, al bloqueo y a la incapacidad de resolver problemas colectivos”.* En este sentido, el Estado no ha abordado el conflicto armado de modo prioritario, integral, concertado y sostenido, de acuerdo a la gravedad, complejidad, profundidad y persistencia del problema, por más de 40 años.

Aun cuando Colombia posee rasgos virtuosos, como el mantener una democracia estable en medio de frecuentes dictaduras, la virtud de un crecimiento económico modesto pero sostenido y la de una rica diversidad regional y cultural, estos rasgos virtuosos se combinan con *“el defecto de una exclusión y una desigualdad social muy intensas, el fácil recurso a la ilegalidad (incluyendo –¿de qué modo!– el narcotráfico) y, claro está, la propensión a la violencia política y social”.* La fractura regional y el Estado débil (sin mucho que ofrecer) se han sumado a la fragmentación del movimiento popular y a los mecanismos verticales, segmentarios o personalistas de control social, frenando de manera importante el proceso colectivo de inclusión o extensión de la ciudadanía.

Existe un débil sentido de lo público, con el predominio de intereses particulares en la política y en la esfera pública. El sistema político colombiano es calificado de altamente clientelista. “Clientelismo” que reparte favores entre los votantes, “patrimonialismo” que reparte puestos entre los activistas y “mercantilismo” que reparte contratos o licitaciones entre los financistas. Esto redundo en la exclusión, pues deja fuera del sistema político a mucha gente, lo que agudiza el conflicto y lo mantiene en apariencia en la “periferia” (periferia de los centros urbanos y periferia de la acción política). El Estado no es capaz de convocar, *“...al trivializar la política y sus discursos, el clientelismo cierra el paso a ideólogos y fuerzas sociales cohesionadas. Y por la vía de la corrupción, la mezcla de mercantilismo para los de arriba, patrimonialismo para los del medio y clientelismo para los de abajo masifica la cultura de apropiación privada de lo público, que por un lado distrae recursos muy cuantiosos del gasto social, por otro deslegitima el sistema político y aún, por otro, da un pretexto a la acción de los violentos”* (PNUD, 2003).

La exclusión o la pobreza que caracteriza a Colombia presenta dos caracteres que ayudan a la violencia: *“Uno es la falta de los referentes simbólicos originados en procesos de movilización e incorporación popular masiva (la ‘ideología de la revolución’ en México, Bolivia o Cuba, por ejemplo); otro sería el gradualismo de los avances sociales en Colombia, con la creencia asociada de que uno avanzó por mérito individual y no por apertura del sistema”.* A esto se agrega la degradación de los poderes regionales, que mediante el “capitalismo de familia” mantuvo el control por años de la administración local, las tierras, el aparato escolar, la justicia y los cuerpos de seguridad; control

que luego pasó a manos de narcotraficantes, guerrilleros o paramilitares. *“Las élites nacionales, dispersas, distraídas o cómplices, no le pusieron coto a este proceso que habría de entregar varias regiones de Colombia al maridaje entre señores de la guerra y autoridades locales, con el uso creciente de la fuerza para fines privados y la penetración mafiosa del sistema político (partidos y Congreso) de abajo para arriba o de la periferia al centro”* (PNUD, 2003).

Por su parte, las élites se encuentran dispersas y carentes de “sentido nacional”, lo que conlleva a un tratamiento aún más inadecuado del país periférico, o esa “otra Colombia” conformada por las zonas de colonización, las minorías étnicas y afrocolombianas, entre otras, a las que no comprenden, o ven como un mundo raro, primitivo, inferior y amenazante, al que es necesario someter a disciplina (García, 2003, cit. PNUD). Desde esa visión de “los otros” son sometidos por los poderes sectoriales a un régimen de “colonia interna”, extrayendo de sus territorios y personas lo que es posible, para usufructuar de ello en las ciudades.

Más que por una ciudadanía universal y vigorosa, podría decirse que la democracia colombiana existe “por empate”: ningún sector de la élite logra imponerse sobre el resto. Si bien las personas dispuestas a financiar o promover la guerra sucia son una minoría dentro de las élites, esto no valida la afirmación de que el paramilitarismo corresponda a “una política de Estado”, pero sí explica el crecimiento del paramilitarismo en respuesta a los diálogos de paz con la guerrilla y a los intentos de reforma o apertura del sistema de los últimos 20 años (Romero, 2003).

La violencia que afecta a Colombia es admitida como el principal problema que enfrenta el país. A parecer de Diego Villegas (2002), la violencia en Colombia no puede tener por explicación única y exclusiva la pobreza e inequidad. Éstos son los vehículos o catalizadores que la exacerban. La violencia se enraíza en la exclusión a que ha sido sometida la ciudadanía de manera permanente en la construcción del proyecto político de Estado nación.

El retorno de la educación cívica en la escuela y una formación para la convivencia es un fenómeno que aparece en la escuela contemporánea, como parte de los procesos de despersonalización y atomización de la sociedad (violencia callejera y juvenil, desborde de la delincuencia, corrupción generalizada, discriminación social y cultural), como al crecimiento de la apatía ciudadana y el cuestionamiento de la noción tradicional de Estado, en el contexto de regulaciones supranacionales bajo el dominio de una economía mundializada. Sin embargo, la educación para la convivencia surge con más fuerza en Colombia por la agudización de los conflictos entre las fuerzas de gobierno, específicamente entre militares y los grupos alzados en armas. La perduración de este estado de guerra cerca de 50 años ha resquebrajado la confianza y la convivencia, provocando, además, vastos movimientos de población, que como desplazados llegan a las ciudades para ser vistos como peligro o como estorbo. La educación es considerada una vía privilegiada para transformar la manera como se resuelven los conflictos y se aprende a convivir armónicamente (Serie Lineamientos curriculares: *Constitución Política y democracia*).

En este contexto, la educación cívica ha tornado a las instituciones docentes como una vía importante para la superación de la crisis que vive el país. Este imperativo ha forzado superar la vieja consideración de lo cívico *como forma sin contenido, como rito sin implicación, como mero formalismo* (idem).

ANTECEDENTES POLÍTICO-ECONÓMICOS. PERTENENCIA

Desarrollo y equidad social

“Entre 1978 y 1995, Colombia registró una rápida reducción de la pobreza, el crecimiento económico alcanzó tasas del 4% anual, el ingreso promedio per cápita prácticamente se dobló, y el desempleo estuvo por debajo del 10%. Sin embargo, a partir de 1997 la actividad económica se derrumbó hasta el punto de alcanzar cifras negativas en 1999”. En esta crisis, la guerra interna del país ha sido un freno importante al desarrollo, coadyuvado por la crisis internacional (PNUD Colombia, 2003: 8).

Los indicadores económicos del país dan cuenta de lo siguiente, al año 2002:

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS, 2000-2002

Expectativa de vida: 66,4 años en hombres y 72,3 en mujeres
Índices de condiciones de vida (diciembre 2000)
Población económicamente activa: 62,7%
Índice de desempleo total: 16,6% (según datos extraoficiales oscila entre el 20,2% y el 22%)
Hombres desempleados: 21,7%
Mujeres desempleadas: 41,3%
Incidencia de pobreza: 59,8%
Índice de pobreza extrema: 23,4%
Población sin acueducto: 14%
Población sin servicio de salud: 13,6%
Desnutrición global menores de 5 años: 6,2%
Educación personas 12 y más años: 7,8%
Asistencia 12-18 años a secundaria y universitaria: 4,9%
Asistencia 5-11 años a primaria: 7,7%Niños de 6 o menos años en el hogar: 5,2%

Fuente: Cálculos DNP-DDS-GCV. Con base en DANE. Encuesta Nacional de Hogares.

Afortunadamente, los datos estadísticos para el primer trimestre del año 2003 son un tanto alentadores: “Arrojan un crecimiento del 3,8%. En lo que va corrido del año, la tasa de alfabetismo se situó en 91,9%, la cobertura educativa total aumentó en tres puntos porcentuales, se duplicó el número de niños vacunados con respecto al mismo período del año anterior, 1,25 millones de nuevos usuarios accedieron al régimen subsidiado de salud, se garantizó la atención en salud para toda la población desplazada y la tasa de desempleo se redujo en más del 10%. Son logros que el gobierno ha recibido con satisfacción pero también con cautela” (PNUD 2003).

En lo que se refiere a la ocupación del territorio, el área más densamente poblada del país es la andina, región que concentra el 75% de la población nacional, seguida por la región caribe, con 21%, mientras que en la región pacífica, en las vastas llanuras de la Orinoquia y en la Amazonia tan sólo habita el 4% de los colombianos. Para el Departamento Nacional de Planeación (DNP), los pueblos indígenas de Colombia tienen derechos territoriales reconocidos sobre 279.487 kilómetros cuadrados, es decir el 24,5% del territorio nacional.

Pueblos indígenas por regiones en Colombia²²

Región	Grupos-étnicos	Grupos étnicos (%)	Población	Población (%)
Amazonia	44	55,0	88.806	12,65
Andes	14	17,6	308.171	43,90
Caribe	7	8,7	211.221	30,09
Orinoco	12	15,0	30.755	4,39
Pacífico	3	3,7	62.907	8,97
Total	80	100,0	701.860	100,0

Fuente: Arango-Sánchez: *Los pueblos indígenas de Colombia*. Cuadro N° 35, p. 126. Bogotá, 1998.

El país está constituido por 32 departamentos que alojan a los 567 resguardos indígenas y los 80 territorios colectivos afrocolombianos reconocidos y adjudicados por el Instituto Colombiano

de Reforma Agraria (Incora). 89 territorios más se encuentran en proceso de trámite, incluyendo islas e islotes del mar Pacífico y Caribe.

Las comunidades afrocolombianas se encuentran dispersas por toda la geografía del país, como también en algunos enclaves de antiguos palenques, haciendas, minas o plantaciones bananeras y centros petroleros. La población más numerosa se ubica en los centros urbanos, como Buenaventura, Tumaco, Cali, Quibdó, en las comunas de Medellín y en Bogotá, ciudades a las cuales ha llegado una numerosa población afrocolombiana como resultado de los fenómenos migratorios asociados a las situaciones de violencia, pérdida del territorio, bajos niveles de calidad de vida y deterioro en los ecosistemas que se viven hoy en día en Colombia y que han obligado a numerosas familias afrocolombianas a buscar mejores condiciones de vida en las ciudades. Pero, a pesar de las expectativas que originan dichas migraciones, la mayoría de estas comunidades se encuentran en condiciones de pobreza o hacen parte de los cinturones de miseria, con el nivel de necesidades básicas insatisfechas por debajo del promedio nacional.

Para la población afrocolombiana, los principales indicadores de desarrollo son los siguientes:

LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE LA POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA

Educación:
Analfabetismo: 43% de la población rural
Cobertura educación primaria: 60%
Ingreso a la universidad: 2%
Salud:
Tasas de mortalidad infantil: mayor del 20% (superior al 10% del promedio del país)
Esperanza de vida: 20% inferior a la del promedio nacional
Situación económica:
Viven en extrema pobreza: 80%*
Ingreso per cápita: 3 veces por debajo del promedio nacional
Con salario inferior al mínimo legal vigente: 74%
(*) En 1993, el nivel de pobreza alcanzó el 76,4% de la población, frente a un promedio del 37% en todo el país.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Procesado Oficina de Derechos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por su parte, el pueblo raizal, situado en su mayoría en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, hoy en día está teniendo serios problemas de sobrepoblación, en particular dentro de la isla de San Andrés. Esto se ha debido a las olas de inmigrantes que llegaron del continente buscando mejores condiciones laborales. Las consecuencias de esto, en una isla de reducido tamaño, son los graves problemas ambientales (en varias ocasiones se señala que los sanandresanos viven hoy en día “con la basura hasta el cuello”), de desempleo, pobreza, falta de cobertura en la salud, educación, etc. Para contrarrestar esta situación, el Estado colombiano ha implementado una serie de medidas que han ayudado a mejorar las condiciones de vida en la isla en los últimos años.

Los últimos datos disponibles sobre calidad de vida muestran para 1997, en San Andrés y Providencia, que el 21% de la población era pobre y el 2,5% estaba en estado de miseria, datos que muestran una mejoría considerable en referencia a los mismos datos de dos años anteriores dados por el NBI. La inasistencia escolar descendió de 3,7% en 1993 a 0,29% para 1997, y la tasa de analfabetismo es mucho más alta en el nivel nacional y continúa descendiendo en la isla con relación a 1993 (baja un 2% más) (Fuente: DANE).

El marco constitucional

En concordancia con las orientaciones internacionales en derechos humanos, se consagra la educación como un derecho fundamental. Se define, a su vez, como servicio público; se le concibe como principio de integración social, de acceso al saber, a los valores y eje del desarrollo nacional (Art. 67).

La promulgación de la Constitución Política de 1991 marca un hito, pues adquieren carácter constitucional los principios de la reforma (Arts. 68 y ss.), que ya se venían anunciando desde mediados de los años ochenta; esto es: “La adopción del derecho a la educación, su obligatoriedad entre los 5 y los 15 años, la participación de la comunidad educativa en la dirección de los planteles, y la asignación creciente de recursos a la educación pública...” (EPT, Evaluación 2000). El artículo 70 señala que el Estado tiene el deber de “promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional”.

Equidad educativa

Indicadores educativos nacionales

INDICADORES EDUCACIÓN
Población analfabeta de 15 años y más: 2.437.000 (1995, estimación)
Porcentaje de analfabetos: 9,6%
Gastos públicos ordinarios destinados a la educación (1996*)
Porcentaje en relación con el PIB: 3,2%
Gastos públicos ordinarios por nivel de enseñanza (1996*)
Preprimaria+primaria: 40,5%Secundaria: 31,5%
Superior: 19,2%
Tasas brutas de escolarización por nivel de enseñanza (1996)
Preprimaria: 33%
Primaria: 113%
Secundaria: 67%
Superior: 17%

Fuente: Anuario Estadístico de la UNESCO, 1999; [...]datos no disponibles.
* Ministerio de Educación solamente.

Según lo indica el Informe EPT 2000, al considerar los niveles desde preescolar hasta secundaria, se observaba que todavía faltaban 1,3 millones de cupos para lograr la universalización de la educación básica y media. A pesar de que en los últimos siete años del decenio la oferta educativa creció en 2,4 millones de cupos, el sector educativo aún no tiene el tamaño que requiere el país.

Los informes sobre equidad en educación en Colombia señalan que los grupos sociales más pobres no sólo tienen los menores niveles educativos, sino que la educación se distribuye desigualmente en su interior. La cobertura en primaria se concentra en las siete principales ciudades, donde es prácticamente universal, mientras en los sectores rurales y en los municipios más pobres está muy por debajo del nivel nacional. La educación secundaria está más extendida en los departamentos y municipios más desarrollados, mientras en las zonas rurales es casi inexistente (Castañeda, 2002; EPT, 2000; Educación: compromiso de todos, 2001).

El mejoramiento de la calidad, la eficiencia y la pertinencia son para Colombia un desafío de primera prioridad, ya que la tasa neta de escolarización (TNE)²³ muestra que del total de niños que

asistían a la primaria, el 84% estaba en el rango de edad normativo; mientras en secundaria, esta cifra cae a 63% y en preescolar a un 41%. Estas tasas presentan una enorme disparidad por departamento a causa del esfuerzo diferencial de cada administración y del diferente comportamiento poblacional. En primaria, las mayores tasas se encuentran entre el 89% y el 87% en los departamentos de Antioquia, Boyacá, Cundinamarca y Sucre; mientras las más bajas tasas se concentran en Huila y Valle, con alrededor del 79%. En secundaria, son los departamentos de Bogotá y La Guajira los de más altas tasas: 72% y 75%; mientras las más bajas tasas corresponden a Cauca (41,8%) Chocó (44,7%) y Nariño (49,8%).

La repetición de cursos y la entrada tardía a la escuela, en conjunto, pesan la tercera parte de la matrícula actual, siendo la matrícula total de 11.493.863, distribuida por niveles. El desfase entre asistencia y edad esperada mejoró levemente entre 1993 y el 2000, al pasar del 29% al 25% para el conjunto de niveles (preescolar, primaria, secundaria y media)²⁴.

La asistencia escolar muestra la brecha escolar existente según los diferentes estratos socioeconómicos. En primaria, el 56% de los niños del 30% más pobre de la población asiste a escuelas oficiales, en tanto el 44% del 30% más rico asiste a los colegios privados. En secundaria, el 38% de los jóvenes de los tres primeros deciles de ingresos asiste a centros educativos oficiales, mientras el 43% de los más ricos está matriculado en los colegios privados²⁵. Entre tanto, la totalidad de los niños entre 7 y 11 años del 30% de la población de más altos ingresos asistían a algún establecimiento educativo, mientras un 11% del 30% con ingresos más bajos está fuera. A pesar de ello, la evolución de la asistencia durante la década pasada se puede afirmar que el 30% más pobre fue favorecido en términos de oportunidades de acceso al sistema educativo, incluyendo en ello la notoria disminución de la asistencia, causada por la crisis, que ha afectado a los más pobres²⁶. Esto muestra, indica dicho informe, que el impulso a la equidad dado por la Constitución ha sido beneficioso, aunque no ha sido suficiente para lograr el acceso universal de los grupos más pobres.

La asistencia por zona, tanto en primaria como en secundaria, mejoró en todos los casos entre 1991 y 1999²⁷, especialmente en las áreas rurales, donde el incremento fue de un poco más de siete puntos porcentuales en primaria y diez puntos en secundaria. En las zonas urbanas, el crecimiento en asistencia ha sido muy bajo y, en el caso de la secundaria, ha sido casi nulo con la crisis económico-social. En el año 1998, las situaciones más graves de deserción se dan en las zonas rurales, en primer y quinto grados, con un 30% y 50%, respectivamente; mientras la deserción promedio en primero es del 18%.

La escolaridad de la población de 15 años y más al año 2000 es de 7,7 años²⁸. La meta de escolaridad de 10 años, fijada en la Constitución de 1991, se ha alcanzado tan sólo en Bogotá; mientras en Valle, Atlántico y Quindío se superan los ocho años, la población de Cauca, Nariño y Chocó tienen menos de un grado de secundaria. Aunque la escolaridad de la población de todos los deciles de ingresos se ha incrementado, este incremento ha sido mayor entre los más ricos, y la diferencia de escolaridad entre ricos y pobres ha aumentado a siete años entre 1985 y 1987²⁹. Un dato alarmante es que el 39% de los jóvenes entre 15 y 19 años de las siete ciudades más grandes del país no asistían a la escuela en 1998, ascendiendo un año después al 39,5%, y se calcula que para el 2000 esta cifra debió bordear el 40%. Este dato es aún más grave si se compara con la creciente tasa de asistencia de los estratos más altos en ese mismo período.

Logro educativo

El Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (Saber), que comenzó a operar en 1991, ha demostrado el bajo logro académico de los alumnos y la alta incidencia que tienen en el rendimiento escolar los factores asociados, cercano al 30% (Piñeros, 1998, y Misión Social-DNP, 1997).

Los logros de los estudiantes colombianos fueron medidos en los grados de tercero, quinto, séptimo y noveno en las áreas de lenguaje y matemáticas. En lenguaje³⁰, en tercer grado sólo el 44% de los estudiantes logran el nivel esperado, descendiendo en los restantes grados hasta llegar en noveno a sólo un 20% de los alumnos. Además, el 15% de los estudiantes de primaria y el 14% de los

de básica secundaria no logran siquiera la comprensión literal de textos. En todos los grados evaluados, los estudiantes de zonas rurales obtuvieron peores resultados. En matemáticas³¹, menos de un 20% de los estudiantes de básica logran el nivel esperado, siendo aún más críticos los resultados en básica secundaria, donde sólo el 3% logró los resultados esperados. La inequidad se hace patente en las diferencias existentes entre escuelas públicas y privadas, a excepción del tercer grado, donde en las zonas rurales obtuvieron mejores resultados. Por lo demás, el 17% de los estudiantes de primaria y el 25% de los de básica secundaria no logran solucionar problemas matemáticos sencillos.

A partir de 1980 se comienzan a evaluar los centros docentes de educación media en base al rendimiento en el examen de Estado que permite el ingreso a las universidades, aplicados por el Instituto Colombiano de Medición de la Educación Superior (ICFES). La utilización de esta medición como indicador de calidad de la educación media es ampliamente cuestionada, por estar orientada exclusivamente al logro cognoscitivo y por su carácter academicista y discriminante, en términos tanto socioeconómicos como culturales (Piñeros, 1998). Sin embargo, la ventaja de éste es que es el único examen nacional en el nivel secundaria. El análisis del rendimiento de los estudiantes entre 1985 y 1995 revela el deterioro sustancial de la educación media. Según se observa, el número de establecimientos educativos con rendimiento bajo aumenta de un 30% a un 50%, mientras que los establecimientos de resultado alto disminuyen de un 24% a un 18%. Asimismo, disminuye el número de establecimientos de rendimiento medio, que en 1986 representaban algo más del 40% y pasaron en 1995 a menos de un 30%, dentro del total de instituciones participantes. Desde la perspectiva de la equidad, los colegios con enfoque académico obtienen mejores resultados que los técnicos en educación media, y los colegios de las grandes ciudades tienen mejores resultados que aquellos ubicados en municipios pequeños y en departamentos con mayores índices de pobreza³².

Indicadores educativos de la población indígena

En cuanto a la educación formal, según el censo de 1985, el analfabetismo de la población indígena alcanzaba el 44%, frente a un 30,6% del sector rural nacional; la cobertura en los niveles de primaria y secundaria era en 1989 de 11,3% y 1,25%, respectivamente, frente a 84% y 46% del promedio nacional. En la actualidad no ha sido posible encontrar datos referentes a esta situación en los grupos indígenas. Se sabe que logran terminar el ciclo de media vocacional y aspiran a ingresar a la educación superior, que en general tendrían problemas económicos y de adaptación para lograrlo y que en muchos casos no les es posible alcanzar los puntajes mínimos en los exámenes del ICFES (necesarios para el ingreso a la educación superior), poniéndose así de manifiesto los problemas para acceder a la universidad de estas poblaciones³³.

Un análisis de 11 comunidades en los municipios de Coyaima, Natagaima y Ortega, mediante una investigación de campo³⁴, con entrevistas y encuestas dirigidas a los profesores y otros miembros de la comunidad, así como los datos recopilados por el Incora regional, permite obtener los siguientes datos:

- La cobertura educativa, sobre todo para básica primaria, puede llegar al orden del 78%; sin embargo, aunque hay una disponibilidad de cupos para educación superior, tanto en la Universidad del Tolima como en la Nacional, que por ley se les reserva, éstos no son cubiertos en su totalidad, por los bajos niveles académicos en que se encuentran y el escaso número de bachilleres graduados cada año.
- Los niveles de escolarización muestran que de 1.619 personas mayores de siete años, la tasa de analfabetismo es del 12,7%, pero que de ese 87,3% restante la gran mayoría (74,9%) han cursado algún grado de primaria; el 12,2%, secundaria, y tan sólo el 0,2%, universitaria. Las cifras se reducen aún más al contabilizar a los que tienen completamente terminadas cada una de estas etapas, pues tan sólo el 22,9% ha culminado la primaria, 2,6% la secundaria, mientras que ninguno ha obtenido título profesional³⁵.
- Siguen siendo insuficientes los planteles educativos, la cantidad de docentes, la calidad de los programas y la educación. Se da un alto número de deserción, explicado en parte

por lo inadecuado de los planes, así como las precarias condiciones económicas que obligan a los niños a ausentarse para trabajar. Así lo explican las entrevistas.

- Quienes logran cursar una carrera universitaria encuentran muchas dificultades, especialmente en las ciencias básicas, lo que los lleva, en ciertos casos, a desertar a mitad de los estudios.

En relación a la población indígena desplazada, se sabe que de cada 100 niños indígenas, 20 van al colegio, sólo 7 logran terminar el bachillerato y 2 acceden a la universidad³⁶.

Según datos de la Defensoría del Pueblo, la población afrocolombiana presenta hoy en día unas tasas de analfabetismo del 43% para la población rural y del 20% para las zonas urbanas; estos mismos datos en el ámbito nacional son del 23,4% a nivel rural y del 7,3% en las zonas urbanas. La cobertura de la educación primaria es del 60% en las áreas urbanas y sólo el 41% en las zonas rurales, siendo los promedios nacionales 87% y 73% respectivamente. La cobertura en educación secundaria apenas llega al 38%, siendo exclusiva en los centros urbanos, mientras este factor para las zonas andinas del país alcanza el 88%. En la región del Pacífico, cuya población negra supera el 92% del total, por cada 100 jóvenes afrocolombianos de ambos sexos que terminan la secundaria, sólo 2 logran ingresar a la universidad; el 95% de las familias no pueden enviar a sus hijos a la universidad por carecer de recursos suficientes. La calidad de la educación secundaria es inferior en 40% respecto a otras zonas del país. El Pacífico colombiano, con más de 1.300 kilómetros de costa y 1.264.000 habitantes, sólo posee dos universidades públicas, ubicadas en Quibdó y Buenaventura, y éstas son deficitarias en presupuesto, personal docente y adecuación tecnológica³⁷.

El mismo MEN señala la necesidad de evaluar la calidad de la enseñanza que se imparte aplicando criterios y procedimientos diferenciados para la población indígena. En este sentido, no se ha intentado aún evaluar los logros de los alumnos en su correspondencia con el contexto sociocultural afrocolombiano, la eficacia de los métodos pedagógicos, los materiales empleados, el desempeño de docentes y directivos, la organización administrativa de las instituciones educativas.

En síntesis, basándose en el Informe Situación de la Educación Básica, Media y Superior en Colombia, se concluye en la necesidad de atender a aproximadamente dos millones de niños y jóvenes que actualmente se encuentran fuera del sistema educativo y la meta de universalización de la educación primaria, que no se ha logrado siguiendo los criterios de acceso, eficiencia interna y permanencia. Aun cuando las tasas de escolaridad han aumentado de 1985 al 2000, éstas han sido lentas y leves, y están por debajo de los promedios alcanzados en muchos países de similares condiciones. Los análisis de cobertura y calidad continúan siendo alarmantes, pues se aduce que aun cuando las cifras oficiales hablan de un 15% de estudiantes fuera del sistema, se sabe que hay problemas en la manera como el DANE está recogiendo la información, y se calcula que la cifra real de marginación del sistema es de un 25% (Vargas, 2001, citado por Castañeda, 2002: 81).

Por su parte, el Informe EFA en su *Evaluación EPT 2000*, aunque reconoce que se han expandido las oportunidades para la educación temprana y la educación secundaria, se trató de logros relativos, pues “no se lograron las metas de cobertura y calidad de los servicios educativos, y el sistema educativo enfrenta problemas estructurales que de no solucionarse continuarán siendo el principal obstáculo para el pleno logro de los objetivos en materia de educación para todos”³⁸. Se reconoce como un logro la ampliación del ciclo de educación obligatoria de cinco a diez años, lo que se tradujo en compromisos legislativos, que a su vez obligaron a los gobiernos locales –ahora responsables directos del servicio– a prever la expansión del sistema educativo. A esto se suma el interés evidente de las políticas educativas por fortalecer los aprendizajes básicos y mejorar su calidad, con la creación del Sistema de Evaluación de la Calidad; mediciones que han permitido apreciar lo que el sistema está entregando y establecer en base a ello proyecciones.

A pesar de los esfuerzos por mejorar la calidad del sistema, los problemas pedagógicos y sociales que enfrentan las escuelas en su vida cotidiana persisten y en algunas instituciones son cada vez más agudos. Las políticas educativas “ponen el énfasis en el desarrollo de programas

sectoriales, con una prioridad administrativa y evaluativa, que aunque contribuyen no dan respuesta a los problemas de educabilidad de los niños, los jóvenes y sus familias, que en la mayoría de los casos tienen contenido psicosocial y económico" (Castañeda, 2002: 81).

"La equidad, principal propósito de la Constitución de 1991, ha mejorado lentamente en algunas regiones, empeorado por zonas con el proceso de descentralización y beneficiado a ciertos grupos sociales, aunque la distancia en cuanto a oportunidades y logros por deciles de ingreso se conserva y reproduce intergeneracionalmente"³⁹.

Capítulo 2

Políticas educativas nacionales

LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

La Constitución de 1991 plantea como imperativo fundamental hacer una gran transformación de carácter educativo, necesidad que fue recogida por la Federación Colombiana de Educadores (Fecode) que, en conjunto con el MEN, promovieron la elaboración del proyecto de Ley General de Educación. Esta ley se constituye en el instrumento legal que orienta la reforma educativa. La concertación del gobierno, los educadores y el Congreso, acompañada de foros y seminarios de discusión en todo el país, concluye en la Ley 115, por la cual se expide la Ley General de Educación el 8 de febrero de 1994. Ésta rige y regula las decisiones educativas en el ámbito nacional, regional y local.

El sistema educativo está compuesto por el ámbito de la educación formal, no formal e informal. Estas dos últimas instancias se abordan como un aporte a la solución de las deficiencias en cobertura, equidad y calidad. La educación obligatoria comprende un año de educación preescolar (en caso que no exista cobertura, se generalizará el grado preescolar en todas las instituciones educativas estatales que tengan primer grado de básica en un plazo de cinco años) y nueve de educación básica, dividida en educación primaria y secundaria, la primera de cinco grados y la segunda de cuatro. Los medios de comunicación se consideran espacios educativos, ampliándose a ellos también la función formativa.

Para la consolidación del sistema educativo nacional se institucionaliza una instancia orientadora, la Junta de Educación (June), conformada por autoridades de relevancia, encargada de la planeación a largo plazo y la asesoría técnica en la definición de políticas educativas. A nivel departamental y local, se establecen las juntas de educación departamental, conformadas por representantes de los diferentes grupos sociales, culturales, educativos y productivos, órganos de consulta del Ejecutivo en materia educativa.

Convivencia y pluralismo cultural

La Ley General de Educación plasma la idea inspirada en la Constitución de 1991 de que el conocimiento sólo puede adquirirse en un clima de libertad y democracia, atendiendo al respeto a los derechos humanos, la convivencia, participación y la solidaridad. Tanto en la Constitución como en la ley se promueve la igualdad de derechos, se vincula la educación a los programas de organización social y se destaca la pertinencia de una educación basada en la capacidad crítica, reflexiva y analítica del estudiante.

Cinco de los trece *finés de la educación* apuntan a la formación para la convivencia en el respeto y valoración de las diferencias (Art. 5):

1. El pleno desarrollo de la personalidad, sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, dentro de un proceso de formación integral... y demás valores humanos.
2. La formación en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia, de pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad.

3. La formación para facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.
4. El estudio y comprensión crítica de la historia nacional y de la diversidad étnica y cultural del país, como fundamento de la unidad nacional y de su identidad.
5. La creación y fomento de una conciencia de la soberanía nacional y para la práctica de la solidaridad y la integración en el mundo, en especial con Latinoamérica y el Caribe.

Entre los *objetivos comunes a todos los niveles* se explicita la intención de proporcionar (Art. 13):

- Una sólida formación ética y moral, fomentar la práctica del respeto a los derechos humanos.
- Fomentar en la institución educativa prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad.
- Fomentar el pluralismo cultural en tanto se inculca “el interés y el respeto por la identidad cultural de los grupos étnicos”.
- Crear y fomentar una conciencia de solidaridad internacional.

La *enseñanza obligatoria* comprende el “estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica”, como también se deberá cumplir con “la educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y, en general, la formación en valores humanos”. Estos componentes formativos deberán incorporarse al currículo y a todo el plan de estudios (Art. 14).

Tanto en los objetivos generales como los específicos de la educación primaria y secundaria se postula el imperativo de una formación social, ética y moral que favorezca la convivencia humana. Como también la formación en el ejercicio de deberes y derechos (Arts. 20, 21 y 22). La formación ética y moral no es sólo un área obligatoria y fundamental en la educación básica (educación ética y en valores humanos), sino un principio educativo que debe atravesar tanto el currículo como los contenidos académicos pertinentes, el ambiente escolar y el comportamiento de directivos, educadores y personal administrativo (Arts. 23 y 25).

La Ley General de Educación establece otros espacios y acciones para el desarrollo de la convivencia y participación democrática de la comunidad educativa; éstos son: los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) (Art. 92), el Manual de Convivencia (Art. 87), el Gobierno Escolar (142) y el Personero de los Estudiantes (Art. 94).

La institución educativa es vista como una “comunidad educativa” donde todos participan y se hacen responsables del Proyecto Educativo Institucional (Arts. 6 y 73). La familia pasa a ocupar un lugar preponderante, debiendo participar de instancias como la asociación de padres, contribuir solidariamente con la institución, como también demandar información sobre la calidad e idoneidad de la educación que reciben sus hijos (Art. 7). La sociedad debe hacerse parte de la educación, así como la familia y el Estado; ésta debe hacer prevalecer el principio constitucional según el cual los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás (Art. 8).

Pertinencia cultural

Los *finés de la educación* (Art. 5) atienden el fenómeno de la diversidad cultural al referirse al “estudio y comprensión crítica de la cultura nacional y de la diversidad étnica y cultural del país, como fundamento de la unidad nacional y de su identidad”.

En educación preescolar refiere como uno de sus objetivos “la adquisición de su identidad y autonomía” (Art. 16). Entre los objetivos propios de la educación básica se propicia el “*conocimiento y comprensión de la realidad nacional para consolidar los valores propios de la nacionalidad colombiana, tales como la solidaridad, democracia, justicia, convivencia social, cooperación y ayuda mutua*” (Art. 20).

Los objetivos específicos de la educación primaria comprenden el desarrollo de las habilidades comunicativas básicas, especificándose su concreción en lengua castellana y también en la lengua materna, en el caso de los grupos étnicos con tradición lingüística propia. Asimismo, la comprensión básica del medio físico, social y cultural deberá darse a escala local, nacional y universal, de acuerdo con el desarrollo de la edad (Art. 21). No ocurre lo mismo con el ciclo de la educación secundaria, donde sólo se alude al aprendizaje de la lengua castellana y de un idioma extranjero. En este nivel, en cambio, se propende a un aprendizaje culturalmente pertinente al proponer como objetivo el estudio de las ciencias sociales, con miras al análisis de las condiciones actuales de la realidad social (Art. 22).

En la educación básica, los objetivos se estructuran sobre la base de áreas obligatorias y fundamentales. Una de ellas es el área de las ciencias sociales, la historia, Constitución Política y democracia, área que se presta para un aprendizaje vinculado a las culturas o etnias.

Un interesante aporte de la ley es su valoración y consideración de la *Educación informal*: “Todo conocimiento libre y espontáneamente adquirido, proveniente de personas, entidades, medios masivos de comunicación, medios impresos, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros no estructurado”. La educación colombiana se apropia de los beneficios del uso de medios de comunicación, asignándoles una misión formativa en los procesos de educación permanente y de difusión de la cultura. Asimismo, los medios de comunicación masiva constituyen una buena oportunidad para satisfacer la necesidad de una educación continuada, de validación para la educación formal y de difusión artística y cultural. Desde el vector de la pertinencia resulta una herramienta poderosa de difusión de la diversidad cultural del país, aunque no se haga aquí mención a ello.

El capítulo 3º: etnoeducación

Se trata de una educación exclusivamente dirigida a los grupos étnicos, que “poseen una lengua, tradiciones y unos fueros propios y autóctonos” (Art. 55). Se explicita la necesidad de impartir una educación “ligada al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural, con el debido respeto de sus creencias y tradiciones”.

Los principios que rigen la etnoeducación (Art. 2) son:

- a. *Integralidad*, entendida como la concepción global que cada pueblo posee en relación con los hombres, su realidad social y la naturaleza.
- b. *Diversidad lingüística*, entendida como las formas de ver, concebir y construir el mundo.
- c. *Autonomía*, entendida como el derecho de los grupos étnicos para desarrollar sus procesos etnoeducativos.
- d. *Participación comunitaria*, para orientar, desarrollar y evaluar sus procesos etnoeducativos.
- e. *Interculturalidad*, entendida como la capacidad de conocer la cultura propia y otras culturas que interactúan y se enriquecen de manera dinámica y recíproca.
- f. *Flexibilidad*, entendida como la construcción permanente de los procesos etnoeducativos, acordes con los valores culturales, necesidades y particularidades de los grupos étnicos.
- g. *Progresividad*, entendida como la dinámica de los procesos etnoeducativos generada por la investigación, que articulados coherentemente se consolidan y contribuyen al desarrollo del conocimiento.
- h. *Solidaridad*, entendida como la cohesión del grupo alrededor de sus vivencias, que le permite fortalecerse y mantener su existencia en relación con los demás grupos sociales.

Su finalidad es “afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, sistemas y prácticas comunitarias de organización, uso de las lenguas vernáculas, formación docente e investigación en todos los ámbitos de la cultura” (Art. 58)

En cuanto al uso de la lengua, se determina que la educación será bilingüe en aquellos grupos étnicos que mantengan una tradición lingüística propia. Se tomará esta lengua materna como fundamento escolar (Art. 57). No se precisa en este artículo qué función se le asigna al

castellano, si acaso deberán igualmente aprenderlo, o si se impartirá el conocimiento y dominio de la lengua materna o simplemente se empleará como soporte lingüístico para la facilitación de los aprendizajes.

Para el desarrollo de un currículo diferenciado, el Estado se compromete a prestar asesoría especializada para su desarrollo, la elaboración de textos y materiales educativos, como también en la ejecución de programas de investigación y capacitación etnolingüística (Art. 59). Todo esto se hará en concertación con los grupos étnicos. El consentimiento tanto del Ministerio de Educación como de las propias comunidades determinará la posibilidad de injerencia de los organismos internacionales, privados y públicos en el desarrollo de programas educativos (Art. 60).

Se respetarán plenamente los programas o proyectos educativos que se encuentren desarrollando las comunidades indígenas, siendo un requisito el que éstos se ajusten a los planes educativos regionales y locales (Art. 61).

En lo que respecta a los educadores, éstos deberán acreditar una formación en etnoeducación, poseer conocimientos básicos del respectivo grupo étnico, en especial de su lengua materna, además del castellano. El Ministerio de Educación Nacional deberá concertar con las autoridades locales y organizaciones de los grupos étnicos programas especiales para la formación y profesionalización de los etnoeducadores (Art. 62).

En cuanto a las instituciones que imparten etnoeducación, éstas deberán ajustarse a los procesos, principios y fines de la etnoeducación, y la implementación del servicio educativo en comunidades de los grupos étnicos deberá concertarse con las autoridades de las entidades territoriales indígenas y de los grupos étnicos (Art. 63).

Capítulo 4º: la educación campesina y rural

Si bien este acápite no está especialmente dirigido a la atención de culturas autóctonas o etnias en Colombia, es en los sectores rurales donde se concentra la mayor diversidad de etnias. “Este servicio comprenderá especialmente la formación técnica en actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales que contribuyan a mejorar las condiciones humanas, de trabajo y la calidad de vida de los campesinos y a incrementar la producción de alimentos del país” (Art. 64). Asimismo, se indica a las Secretarías de Educación territoriales coordinarse con las Secretarías de Agricultura, para orientar el establecimiento de Proyectos Institucionales de Educación Campesina y Rural, ajustándose a las particularidades regionales y locales. Aparece en este capítulo la idea de las “granjas integrales” o huerta escolar, que funcionarán, según se indica, en los corregimientos o inspecciones de policía, abiertos a una o más escuelas del sector, para que los estudiantes puedan desarrollar prácticas agropecuarias y de economía solidaria o asociativa que mejoren su nivel alimentario y sirvan de apoyo para alcanzar la autosuficiencia del establecimiento.

Los Proyectos Educativos Institucionales, que toda institución debe elaborar y poner en práctica, deben responder a situaciones y necesidades de los educandos, de la comunidad local, de la región y del país, ser concretos, factibles y evaluables (Ley 115, Cap. 1º, Art. 73).

Las instituciones de educación formal gozan de plena autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimiento definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas y “adaptar algunas áreas a las necesidades regionales” (Art. 77). La regulación del currículo depende del MEN, el cual diseña los lineamientos generales de los procesos curriculares y establece los indicadores de logro para cada grado de los niveles educativos, tal como lo fija el Art. 148 de la misma ley.

Los calendarios deberán adaptarse a las condiciones económicas regionales y a las tradiciones de las instituciones educativas (Art. 86).

Pertenencia o inclusión cultural

La educación es vista como un derecho y un servicio de todos y para todos (Art. 9). La enseñanza obligatoria es prestada por el Estado en forma gratuita, aunque se da la posibilidad a la

existencia de establecimientos educativos particulares, toda vez que se regulen por las normas y reglamentación del gobierno nacional (Art. 3). Corresponde al Estado y la sociedad y la familia velar por la calidad del servicio educativo que se imparte, como es responsabilidad de la nación y de las entidades territoriales garantizar su cubrimiento (Art. 4).

La oferta de una educación no formal abre la oportunidad a quienes no han podido cumplir con su formación escolar de integrarse al sistema educativo y formarse, mediante programas de formación laboral en artes y oficios, de formación académica y en materiales conducentes a la validación de niveles y grados propios de la educación formal (Art. 38).

Dentro del título III de la ley se encuentran estipuladas las modalidades de atención educativa a poblaciones específicas. Entre ellas, los programas de etnoeducación como de educación campesina y rural proyectan estrategias educativas para promover la equidad o igualdad de oportunidades en educación. Se considera el servicio educativo a personas con limitaciones o capacidades excepcionales (Cap. 1º) y la educación para adultos que requieren rehabilitación social (Cap. 2º).

Mediante una medida de focalización del apoyo educativo, se otorga un subsidio educativo a los dos estudiantes que no contando con los recursos económicos adecuados obtengan los mejores puntajes en sus respectivos departamentos, en los exámenes de Estado realizados por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Art. 99). El artículo 103 establece el otorgamiento de subsidios y créditos a la “demanda educativa para ser otorgados a las familias de menores ingresos económicos, destinados al pago de los gastos escolares de los educandos, tales como matrícula, pensiones, uniformes, transporte, texto y materiales educativos, que aquéllas efectúen en establecimientos estatales o privados”.

En cuanto a los docentes, se crea el apoyo del Icetex (Instituto Colombiano de Crédito Educativo), un programa de crédito educativo para la profesionalización y perfeccionamiento de personal docente del servicio educativo estatal. Este programa operará con aportes del gobierno nacional y los de las entidades territoriales (Art. 135). Por otra parte, para facilitar el arraigo de profesores en las zonas rurales, el gobierno se propone organizar un programa especial para financiarles la adquisición de predios rurales por medio del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN

Paralelamente a la gestación de la Ley 115, se convocó a un grupo de expertos, personalidades de la academia y de la sociedad civil, para la conformación de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, cuya función fue orientar la educación colombiana. Sus recomendaciones se perfilaron en torno a mejorar la calidad, la democratización y descentralización del sistema educativo. Básicamente se propuso:

- a) hacer de la educación una política de Estado;
- b) abrir la educación a la participación social;
- c) promover la movilización nacional de opinión en torno a la educación;
- d) transformar la educación posbásica en su vinculación con el mundo laboral;
- e) renovar la educación superior vinculándola al desarrollo científico y tecnológico.

Esta propuesta constituyó el motor de partida para la formulación del Plan Decenal de Educación, elaborado y promulgado entre 1995 y 1996, con amplia participación de diversos sectores de la sociedad civil. Su objetivo fue el de constituirse en una política educativa de más largo plazo que pudiera acordar programas educativos para los próximos 10 años y que trascendiera a los gobiernos de turno, sosteniendo su validez en base a la concertación de diversos sectores y a un amplio consenso social. “Se trata de involucrar al país entero para convertir a la educación en un propósito de todos y todas”.

- Los objetivos y metas del plan se concretan en 10 propósitos. Respecto de la pertinencia se propone:
Afirmar la unidad e identidad nacional, dentro de la diversidad cultural; superar todas las formas de discriminación, y corregir los factores de inequidad que afectan el sistema educativo.
- En torno al vector de la convivencia, el plan decenal planea:
Una educación al servicio del establecimiento de la democracia; el fomento de la participación ciudadana, y la construcción de la convivencia pacífica.
- En cuanto a la promoción de la equidad o pertenencia educativa, se propone:
Asegurar que todas las instituciones de educación básica tengan la posibilidad real de proporcionar una educación completa y de calidad.

Ofrecer a todos los colombianos y colombianas una educación de calidad en condiciones de igualdad.

Alcanzar una cobertura que permita la universalización de la educación básica, media, técnica, tecnológica y universitaria, infantil y preescolar, y la validación de conocimientos no escolarizados (Capítulo III: Objetivos y metas del plan).

La reforma educativa se cristaliza como proyecto educativo nacional en el plan decenal hasta el año 2005. Las 10 estrategias que lo componen se pueden resumir en: la ampliación de la cobertura y asegurar la equidad; mejoramiento de la calidad y formación docente; mejoramiento de la gestión institucional y fortalecimiento de la institución educativa; articulación de la educación con la sociedad-comunidad; promover la cultura y el deporte; atender de manera integral a los jóvenes (Castañeda, 2001: 79, cita 35).

El vector de la pertinencia educativa está contemplado en los programas focalizados a los grupos étnicos o raciales. Pero también existe un punto importante en la “validación y reconocimiento de saberes”, dentro de la estrategia destinada a ampliar la cobertura, cuyo afán es validar los conocimientos adquiridos utilizando procesos educativos no escolarizados. La séptima estrategia apunta, por medio del proyecto de “promoción cultural”, al fomento de la educación artística y la recuperación de la memoria cultural y el folclore.

Es propósito de este programa es fomentar la participación y el entendimiento en la convivencia, como también corregir las formas de discriminación existentes.

Dentro del fortalecimiento de la institución escolar, quinta estrategia del plan, se proponen dos programas: Democratización de la vida escolar e Integración de la comunidad educativa con la sociedad. El primero apunta directamente a fomentar mecanismos de participación de los alumnos, educadores y la comunidad escolar en el gobierno escolar (consejo directivo, consejo académico y personeros); promover las organizaciones de padres; establecer espacios de diálogo y concertación para los diferentes miembros de la comunidad educativa. El segundo programa apunta a convertir a la institución educativa en centro cultural de la comunidad, colocando los espacios y recursos de la institución al servicio de la comunidad. En la séptima estrategia, destinada a la promoción de la cultura y ampliación del horizonte educativo, se propone el desarrollo de proyectos educativos dirigidos a la formación ciudadana, comunitaria y ambiental.

La discriminación está directamente ligada a la inequidad y es por eso que para la promoción de la equidad se pretende desarrollar un programa de atención a las poblaciones especiales, entendidas éstas como los pueblos indígenas, raizales y comunidades afrocolombianas, las personas con limitaciones o capacidades excepcionales, la población rural y los grupos urbanos marginales. Especial atención merece en esta cuarta estrategia la atención a la equidad de género.

Entre las medidas orientadas a fomentar la equidad se encuentran:

- El mejoramiento de ambientes escolares y dotación de instituciones educativas.
- La universalización de la educación básica (entre los cinco y quince años), meta que incluye a los grupos étnicos y menores con necesidades educativas especiales.
- La duplicación de la matrícula y flexibilización de los programas de estudio en educación media.
- La diversificación de la formación técnica, tecnológica y universitaria.
- La extensión en cobertura de la educación infantil y preescolar.
- El fortalecimiento de la educación no escolarizada para completar la educación a por lo menos dos millones de colombianos en situación de extraedad.
- La disminución del abandono y la repitencia en un 90% de los niños y niñas que ingresan al sistema.
- La disminución del ingreso tardío al sistema en un 10%.
- El aumento de la capacidad de matrícula de las instituciones de educación media, medianamente el sistema de “educación abierta”, para la educación media y de adultos.

Según Elsa Castañeda (2002), el gran aporte del plan decenal fue el “posicionar la educación en la discusión y opinión pública y en la agenda de los políticos, empresarios y organizaciones no gubernamentales. No obstante, la falta de una propuesta programática concreta, traducida en instituciones responsables para la implementación de las ideas, en estrategias específicas y en recursos para realizarlas, contribuyó a disminuir la capacidad de incidencia del plan decenal en las políticas educativas posteriores”. A esto se suma la discontinuidad en las políticas educativas, el cambio continuo de ministros, incluso en un mismo gobierno, lo que debilita la reforma educativa, aun más dentro de la crisis vivida en el país durante los tres últimos años.

El gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), finalmente no acogió la recomendación de hacer de la educación una política de Estado y movilizó a la opinión pública en torno a los planteamientos del *salto educativo*, nombre con el que se conoció la política educativa de este gobierno. De esta manera, no se dio cumplimiento al mandato de la Ley General de Educación, donde quedó estipulado que los *Planes Nacionales de Desarrollo Educativo* rigen por períodos de 10 años para dar observancia a los mandatos constitucionales y legales (Ley General de Educación, Art. 72).

LEY 715

La Ley 715 de 2001 deroga la Ley 60 de 1993 y reforma otras leyes, establece un nuevo marco para la asignación de competencias y recursos a las entidades territoriales y una nueva estructura institucional para la educación pública colombiana. Con la promulgación de esta ley se espera otorgar una mayor autonomía a las regiones y generar un claro sistema de incentivos que eleve la calidad de los servicios y la eficiencia con que se prestan, esto gracias a la transparencia en el proceso, el seguimiento y el control social. En la ley se precisan aún más las competencias de las entidades territoriales, con lo que se espera mejorar la eficiencia en el gasto, la gestión pública y la rendición de cuentas. Corresponde a la nación: formular las políticas macro para el sector educativo, asignar los recursos del sistema buscando eficiencia y equidad y establecer las reglas mínimas para la organización y administración de la educación por parte de las entidades territoriales. Para ello debe evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa que del sector educativo hacen las entidades territoriales.

En cuanto a la asignación de recursos, la Ley 715 desarrolla el Sistema General de Participaciones (SGP). Esta participación está constituida por los recursos que la nación transfiere a las entidades territoriales para financiar los servicios públicos, entre ellos la educación. De acuerdo con lo establecido por la Ley 715, el SGP destina para el sector educativo una participación del 58,5%.

Al Estado le compete la definición anual de la asignación por alumno de acuerdo con las características con que se presta el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y me-

dia, en las zonas rural y urbana. De igual modo, debe expedir la regulación sobre costos, tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en las instituciones educativas. También debe definir la canasta educativa. Los recursos se distribuyen en función de la población atendida y por atender; es decir, teniendo en cuenta alumnos por docente, por directivo y por administrativo.

En el caso de los resguardos indígenas, su participación en recursos dentro del SGP corresponde al 0,52%, que se transfieren a los que estén legalmente constituidos y reportados al Departamento Nacional de Planeación (DNP) por el DANE. Se distribuyen teniendo en cuenta el número de indígenas en cada resguardo respecto del total de la población. Pueden ser utilizados en salud, educación, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario.

En alimentación escolar, cuya participación es del 0,5% dentro del SGP, los recursos deben orientarse a la financiación de programas de alimentación escolar de acuerdo con las orientaciones que expida el gobierno nacional.

El SGP permite desligar la asignación de recursos de los vaivenes de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), como sucedía anteriormente. Con ello se espera que las entidades territoriales tengan recursos crecientes y estables, facilitando la planeación de sus finanzas. Adicionalmente, el SGP reconoce los costos de los docentes y administrativos de los planteles educativos que se venían financiando con las transferencias y los recursos propios de los municipios y departamentos. Con ello se aspira a afrontar la inequidad de asignación de recursos entre regiones, la duplicidad de competencias y el incremento de los costos educativos, que con la legislación anterior no se veía reflejado en una mayor cobertura o mejor calidad.

Los resultados de logro educativo y otras evaluaciones permitirán establecer incentivos para los distritos, municipios e instituciones educativas que obtengan mejores logros en metas de cobertura, calidad y eficiencia en el uso de los recursos. Eso significa que en adelante los fondos asignados a las escuelas y los maestros dependerán de los resultados de los alumnos en las pruebas.

Con la emisión de esta ley se pretende generar mayor autonomía en más de 40 municipios colombianos mayores de 100 mil habitantes (30% de la matrícula total), los que debieron certificarse para comenzar a administrar los recursos de manera autónoma a partir de enero de 2003. Ello significó que comenzaran a recibir directamente todos los recursos de educación y a asumir la total responsabilidad de administración de los recursos humanos. Lo mismo se les permitió hacer a aquellos municipios que aun siendo menores de 100 mil habitantes demostraran capacidad de manejar autónomamente su educación.

A los distritos y municipios certificados les corresponde administrar y distribuir, entre los municipios de su jurisdicción, los recursos financieros provenientes del SGP; administrar el personal docente y administrativo de los planteles educativos; mantener y ampliar la cobertura en educación; evaluar el desempeño de rectores, directores y docentes directivos; ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, y promover la aplicación y ejecución de planes de mejoramiento de la calidad.

A los departamentos les corresponde, además, prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios no certificados, así como administrar y responder por el funcionamiento, oportunidad y calidad de la información educativa departamental y suministrar la información a la nación en las condiciones que se requieran. A los municipios no certificados, la ley les permite participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación.

Con la aprobación de la ley se busca el fortalecimiento de las instituciones educativas. Los rectores podrán participar en la selección de sus docentes, evaluar su desempeño y definir el perfil ideal de los mismos. De igual forma, podrán identificar las necesidades de capacitación de los maestros de la escuela, formular planes de mejoramiento de la calidad de la educación y administrar los fondos de servicios educativos (recursos para gastos diferentes a plantas de personal que permitan el funcionamiento de la institución).

La norma contempla disposiciones especiales para regular al uso ineficiente de los recursos y asegurar la sostenibilidad financiera y la viabilidad a futuro del sector educativo en sus niveles de

preescolar, básica y media. Para ello se planteó un límite al crecimiento de los costos, limitando tanto a la nación como a las entidades territoriales, en todos los gastos que implicasen sobrepasar el nivel de recursos previstos en el Sistema General de Participaciones. En ese sentido, las entidades territoriales no deben nombrar docentes sin contar con una financiación asegurada a mediano plazo. De igual manera, toda autorización para ascensos en el escalafón debe estar respaldada por la disponibilidad presupuestal, sin que los recursos destinados a este fin excedan el límite del 1% del incremento real de los recursos del sector, durante los años 2002 a 2005, o del 1,25% durante los años 2006 a 2008.

Adicionalmente, una vez se haya demostrado la insuficiencia en las instituciones educativas del Estado, se autoriza la contratación de la prestación del servicio educativo con entidades estatales o no estatales certificadas. Con este mecanismo de contratación se lograrán ampliar más rápidamente los niveles de cobertura actuales en preescolar, básica y media.

Asimismo, se refuerza el control por parte de la nación sobre el funcionamiento del sector educativo en departamentos y municipios, incluso dando lugar a sanciones (penales, disciplinarias o fiscales) en caso de que éstos no presenten la información requerida o sea inexacta; disminuya la calidad de los servicios o las coberturas; actúen irregularmente en la prestación del servicio educativo; no cumplan con estándares de calidad, o desvíen recursos del sector.

Desde una posición crítica a la Ley 715, la Fecode (Federación Colombiana de Educadores) considera ésta una ley que condiciona a la educación a los parámetros económicos y sociales de la globalización neoliberal. Somete al sistema educativo a un ajuste fiscal y financiero mediante la reducción del gasto público en el sector. Las regulaciones que obligan a los entes territoriales a no excederse en los recursos disponibles en el SGP logran el aumento de cobertura con el mismo o menor número de docentes. Los controles sobre el tiempo y la actividad de la jornada escolar y laboral, mediante los decretos complementarios (1850 y 3020 del 2002), contribuyen significativamente a la reducción de personal docente mediante la asignación de nuevas cargas al personal actualmente vinculado. El criterio de asignación de recursos según la demanda, unido al control sobre los docentes mediante el régimen de traslados discrecionales, la reducción de la nómina, el incremento de cargas laborales, el congelamiento del estatuto docente, la flexibilización laboral del magisterio, la evaluación y acreditación permanente de la docencia, someten a las instituciones educativas a la lógica empresarial y gerencialista del mercado. La Ley 715/01 obedece, de acuerdo a la Fecode, a una visión puramente tecnicista e instrumental que desconoce el lugar de los sujetos de la educación⁴⁰. Para la Fecode, la ley es contraria a la construcción de un sistema educativo de tipo cultural, científico y democrático, pues somete todo el funcionamiento del sistema educativo a un sistema guiado por normas técnicas y parámetros cuantificables que desconocen las condiciones requeridas para la formación e interestructuración de los sujetos, transformación de la cultura y construcción de la democracia.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EDUCATIVO 2002-2006

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) consigna los programas de gobierno y orienta los planes sectoriales concretos. El actual plan sectorial se titula *La revolución educativa* y se inscribe dentro del PND “Hacia un Estado comunitario”, del Presidente Álvaro Uribe, que se orienta en torno a la concepción de un Estado que involucre a la ciudadanía en la consecución de fines sociales, que invierta con eficiencia y austeridad los recursos públicos y que estimule la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria.

En el plan sectorial *La revolución educativa* se definen tres políticas educativas centrales: ampliar la cobertura, mejorar la calidad y optimizar la eficiencia del sector educativo.

Desde la perspectiva de la equidad educativa o pertenencia, se consideran como debilidades del sistema el que aún 1,8 millones de niños entre 5 y 17 años (16% del total) se encuentren fuera del sistema escolar. De éstos, 970 mil (12%) son de zonas urbanas y 889 mil (25%) de zonas rurales. Se señala en el diagnóstico que los esfuerzos de cobertura se han logrado a expensas del mejora-

miento de la calidad, lo que ha llevado a un deterioro de la calidad de la educación básica y media, según los resultados de las pruebas nacionales Saber y los resultados de los exámenes ICFES.

Esta política tiene la meta de elevar en 10 puntos porcentuales la cobertura bruta de la educación básica y media. Para ello, el plan sectorial propone la implementación de dos programas básicos:

1. Reorganización de las entidades departamentales y municipales y de las instituciones educativas para una mejor distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones;
2. Inyección de recursos adicionales para la atención de la población vulnerable y para apoyar el Proyecto de Educación Rural. Para esto utilizará fondos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, y del ahorro fiscal que resultará de suprimir las contralorías territoriales y personerías, de acuerdo con el Proyecto de Reforma Política del Estado.

El proceso de reorganización se inició durante el gobierno anterior como política nacional. Se procura lograr mayores niveles de equidad al redistribuir recursos físicos, humanos y financieros, y la óptima utilización de la capacidad instalada. Para alcanzar este objetivo se pone el énfasis en la asistencia técnica, la capacitación y la definición de estándares, dando prioridad al número de niños atendidos. Se derivarán recursos de otras fuentes especificadas, para mejorar y ampliar la infraestructura y dotación de colegios.

Mediante la racionalización del gasto y reasignación de recursos públicos, se pretende ampliar la cobertura con subsidios a la demanda y la contratación de la prestación de servicios. Los subsidios a la demanda beneficiarán a niños y niñas de escasos recursos que no pueden ser atendidos por la oferta pública, ubicándolos en colegios privados con elevados estándares de calidad. La contratación permite a entidades territoriales contratar el servicio con entidades, sociedades, cooperativas o corporaciones para brindar educación especializada a los grupos poblacionales que lo requieran.

Entre las *poblaciones vulnerables* se considera a la población desplazada por el conflicto armado interno, la población indígena y afrocolombiana, los discapacitados y la población de áreas rurales con baja densidad. Para el servicio a la población desplazada se coordinará el MEN con la *Red de Solidaridad*, los ministerios del sector social y los organismos de cooperación internacional, para resolver transitoriamente su situación educativa y apoyar mediante programas de retorno a sus lugares de origen. Se continuará con el *Programa de Educación Rural (PER)*, para apoyar la mayor cobertura en educación rural con 60 mil nuevos cupos. Complementariamente, se pondrán en marcha proyectos de apoyo que favorezcan la demanda, aumenten las tasas de retención y mejoren la eficiencia del sistema educativo. Dos programas clave se fortalecerán: Familias en Acción y Restaurantes Escolares, además de proyectos de transporte para facilitar el acceso y programas de alfabetización.

Para ampliar los niveles de preescolar, básica primaria, básica secundaria, media y técnica para los niños, niñas, jóvenes y adultos afrocolombianos, se pretende, asimismo, disminuir sensiblemente las tasas de deserción, repitencia y analfabetismo. Para el logro de esto se plantea la mantención de estrategias como: los Programas de Aceleración del Aprendizaje, Telesecundaria y de Escuela Nueva.

Entre las estrategias mencionadas para promover la calidad de la educación se considera la “pertinencia”, entendida ésta como un “programa orientado a lograr que los estudiantes alcancen un desempeño personal, ciudadano y productivo exitoso, contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de convivencia, empleabilidad, productividad y competitividad del país”. La pertinencia de los programas educativos es considerada un factor que posibilita corregir situaciones de inequidad, discriminación o aislamiento de sectores vulnerables, para lo cual se pondrán en marcha planes regionales.

Es importante mencionar que el mejoramiento de la calidad de la educación implica principalmente una acción homogeneizadora, pues se define un *sistema integral de estándares*, evaluación de resultados y formulación de planes de mejoramiento. Para ello se apoya a las entidades territoriales y a las instituciones educativas en su mejoramiento continuo. El sistema integral de estándares define estándares mínimos de calidad para todos los niveles educativos y se funda en torno al

dominio de competencias básicas en lo conceptual-cognitivo. Pero rige también para el desarrollo de “competencias ciudadanas, del juicio moral y de los valores”. Por lo mismo, las evaluaciones aplicadas en forma periódica cada tres años a estudiantes e instituciones comprenderán las áreas de lenguaje y matemáticas, así como la “comprensión, sensibilidad y convivencia ciudadana, a todos los estudiantes de quinto y noveno grados del país”. Este sistema afecta a las minorías étnicas y raciales, cuyas lenguas y culturas no son consideradas dentro de los planes de mejoramiento educativo, y más bien se les obliga a circunscribir su currículo y pedagogía a los parámetros nacionales.

En fomento de una mejor convivencia y en coordinación con las entidades territoriales, se promoverán la radio y la televisión para la ejecución de programas educativos que estimulen el desarrollo tanto de competencias básicas como ciudadanas.

Las medidas de mejoramiento de la gestión y descentralización en los procesos de planeación y formulación de políticas se justifican con base a la expectativa de modernización del sector educativo. Junto con ello se planea mejorar los procedimientos de evaluación y seguimiento en el desempeño, la provisión de información oportuna y confiable a las distintas instancias sectoriales para el perfeccionamiento de su servicio.

El sistema nacional de indicadores de logro y estándares educativos es considerado, por una parte importante del magisterio (representado en la Fecode) y el Movimiento Pedagógico, como el establecimiento de un currículo único, uniforme y obligatorio, contrarios a la autonomía escolar, la libertad de cátedra, la pedagogía y el liderazgo social de la escuela. El programa de gobierno en educación es entendido como un proceso de *contrarreforma*, sustentado en una visión tecnocrática, pragmática e instruccional de la educación, que contradice el reconocimiento de la autonomía escolar, los proyectos educativos institucionales y la dirección colegiada de las instituciones educativas promovidas por la Ley General de Educación de 1994. Esta visión se inscribe, al igual que la Ley 715, en el marco de la homogeneización impuesta por las entidades multinacionales, que alientan los procesos de privatización y estimulan el control y la vigilancia del ejercicio de la enseñanza por medio de poderes tecnocráticos y funcionales a las lógicas del mercado.

Al proceso de *contrarreforma* se le acusa de haber sido gestado sin mayor participación docente y de la comunidad educativa, de manera arbitraria e inconsulta, imponiéndose gracias a una fuerte campaña publicitaria. El Estado se concibe como garante de la “unidad nacional” y argumenta a favor de la calidad y equidad de la educación, generando uniformidad en los procesos de enseñanza y en los contenidos, mediante el establecimiento de estándares para las áreas básicas, orientadas por metas definidas en evaluaciones censales. En contraposición a esta visión, el magisterio defiende la idea de que una nación pensada en democracia funda su unidad nacional en el reconocimiento de su diversidad geográfica, cultural, étnica, religiosa, histórica, social y económica. Los fines y objetivos establecidos en la Ley General de Educación de 1994 bastan, en este sentido, como marco de referencia, pues contienen, además, los lineamientos curriculares que conducen los proyectos educativos institucionales hacia la construcción de un proyecto educativo de nación. De acuerdo a esta visión, a los educadores corresponde definir en sus instituciones y con base en los lineamientos curriculares qué es lo que se ha de enseñar y cómo ha de hacerse, de acuerdo con su criterio pedagógico y según la estrategia pedagógica adoptada por las instituciones educativas, integrando el saber universal con los conocimientos y la cultura de las poblaciones y de las regiones⁴¹. El Movimiento Pedagógico postula la necesidad de someter a crítica los supuestos teóricos y pedagógicos de la *contrarreforma educativa*, y llaman, en consecuencia, a desplegar una gran iniciativa en defensa de la educación pública, amenazada por la política de privatización, destrucción de las conquistas democráticas y la imposición de estándares curriculares.

DIVISIÓN DE ETNOEDUCACIÓN

Hasta el año 2002, el Programa de Educación Indígena estaba adscrito a la Dirección de Apoyo a la Gestión Educativa Territorial del MEN, encargado de “apoyar el desarrollo de los procesos

pedagógicos y curriculares específicos en el marco de la diversidad, la interculturalidad, la particularidad regional y la pertinencia de los planes de desarrollo nacionales y territoriales de los programas de apoyo pedagógico, que permitan ofrecer la atención educativa a dichos grupos”⁴². El equipo técnico que conducía la política etnoeducativa operaba hasta ese momento por medio de cuatro subprogramas:

- a) Capacitación de docentes indígenas y no indígenas, agentes institucionales y miembros de las comunidades;
- b) Investigación: lingüística, pedagógica, antropológica y campos afines;
- c) Diseño curricular, y
- d) Diseño y elaboración de material educativo. Para ello debía promover, conjuntamente con los entes territoriales, el diseño e implementación de propuestas etnoeducativas.

Sin embargo, con las actuales políticas educativas, a partir del 2003⁴³ el MEN se reestructura, desaparece la División de Etnoeducación y ésta pasa a formar parte de la *Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales*. A ésta corresponde preparar y proponer la política educativa nacional para los grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, que reconozca la diversidad en su condición étnica, cultural, social y personal, en el marco de la equidad y la solidaridad.

La dirección deberá formular y divulgar criterios y parámetros técnicos, pedagógicos y organizativos; brindar apoyo a las entidades territoriales; fomentar la política de ampliación de cobertura; supervisar el seguimiento y evaluación a los programas y proyectos de atención educativa, y establecer indicadores para la evaluación de desempeño y de impacto para estas poblaciones.

En lo que respecta a los docentes de estas zonas, a la *Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales* compete proponer criterios para su actualización y perfeccionamiento. Debe, asimismo, determinar criterios para el desarrollo de programas y proyectos interinstitucionales en el marco de los Proyectos Educativos Institucionales, como aportar criterios para el diseño, elaboración y divulgación del material educativo dirigido a éstas, junto con estimular y apoyar las innovaciones pedagógicas y curriculares pertinentes.

Bajo su tutela se establecen dos entidades con competencias específicas: la *Subdirección de Poblaciones*, la cual ejerce un rol coordinador, establece mecanismos, criterios y propuestas para la formulación de planes de mejoramiento departamentales, distritales y municipales; y la *Subdirección de Proyectos Intersectoriales*, encargada de la coordinación, asesoría y promoción de planes de acción, en conjunto con otros entes gubernamentales nacionales e internacionales, en los temas relacionados con la educación y las poblaciones vulnerables.

Con la emergencia del Decreto 2230, la antigua División de Etnoeducación no sólo se reduce, sino que sus políticas se dirigen a compensar desigualdades educativas, y las poblaciones indígenas y afrocolombianas pasan a ser vistas fundamentalmente como poblaciones vulnerables, a las que hay que atender bajo una mirada compensatoria. Este enfoque pone un mayor acento en su condición de desigualdad, especialmente por medio de la ampliación de cobertura, desatendiendo el factor cultural que las hace particulares en su necesidad educativa. Se privilegia en ellas el acceso e integración mediante programas de apoyo; la generación de información censal que permita su caracterización, y el desarrollo de criterios y parámetros pedagógicos para su atención educativa. Esta política de focalización compensatoria, si bien apoya los procesos de descentralización para el levantamiento de propuestas educativas diferenciadas y ajustadas a las necesidades educativas de las regiones, departamentos y municipios, contiene el peligro de pretender asimilar la diversidad cultural de los grupos étnicos y afrocolombianos a los requerimientos uniformadores establecidos en los estándares nacionales. Se habla también de “control y monitoreo de los resultados de calidad de los proyectos pedagógicos desarrollados **para** estas poblaciones”, lo cual, en lugar de promover su inclusión mediante el fortalecimiento comunitario y la participación efectiva de sus pueblos en la generación de una educación propia, puede llegar a cumplir una función homogeneizadora y excluyente de la diversidad cultural que los caracteriza.

Capítulo 3

Políticas y programas específicos

POLÍTICAS CURRICULARES EN ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD CULTURAL

Políticas curriculares a nivel nacional

La estructura común del currículo del país quedó plasmada en la Ley 115 de 1994. La Resolución N° 2343 de 1996 establece reguladores del currículo en términos de los fines y objetivos de la educación, entregando indicadores que constituyen una versión de estándares curriculares por grupos de grados, para los niveles de preescolar, básica y media académica y para las áreas comunes de la media técnica.

Otro regulador curricular lo constituyen los Lineamientos Curriculares, documentados ampliamente para apoyar el trabajo curricular en las regiones y en las instituciones educativas. Las Secretarías de Educación departamentales, distritales y municipales son las encargadas de fomentar la investigación, innovación y desarrollo de currículos, métodos y medios pedagógicos a nivel local. Para ello pueden expedir normas reguladores y documentos orientadores dentro de su jurisdicción.

Entre los principios y supuestos que guían la formulación de los lineamientos curriculares, varios apuntan en la dirección de la diversidad cultural:

- La *complejidad*, en cuanto es necesario atender múltiples variables y manejar diversas tensiones, entre ellas el tomar en cuenta lo local y lo global, las tradiciones y las innovaciones, los procesos y los resultados.
- La *pertinencia*, en cuanto respuesta a las características, necesidades y posibilidades de las comunidades.
- La *participación*, en tanto recogen en su diseño, desarrollo y evaluación el parecer de la comunidad educativa.
- La *autonomía* cohesiva, en tanto existe libertad para que los docentes y las instituciones creen sus propuestas curriculares.
- Factor de *desarrollo*, en tanto la educación es entendida como una estrategia para potenciar las capacidades humanas y como impulsor de la convivencia armónica y tratamiento adecuado de problemas y conflictos.

El tiempo asignado a cada materia no está predeterminado. Esta decisión es de responsabilidad de los establecimientos educativos, lo que otorga en la práctica mayor autonomía a las instituciones para organizar su propia propuesta curricular, basándose en la estructura de áreas y temas determinados en los lineamientos.

Por su parte, la Dirección de Investigación y Desarrollo para la Promoción Humana se plantea dos funciones ligadas al desarrollo curricular en la línea de la investigación (Decreto 0088, de 2 de febrero de 2000, Art. 15):

1. Estimular la generación de innovaciones del pensamiento pedagógico a partir del estudio e investigación de las historias de vida, tecnologías autóctonas y el saber popular, que

- mediante estrategias técnicas, pedagógicas y comunicacionales permitan la reflexión e intercambio de saberes públicos y contribuyan a la formación del tejido social que recupere el imaginario colectivo para producir conocimiento.
2. Apoyar y contribuir al diseño y montaje de proyectos educativos no convencionales que promuevan la convivencia ciudadana y los valores culturales y ambientales, mediante la utilización amplia y participativa de los medios masivos de comunicación.

Política y programas de educación indígena y afrocolombiana

Posterior a la Ley 115 se implementa el Decreto complementario 804 de 1995, en donde se definen los principios de la etnoeducación, los planes de desarrollo etnoeducativos, la atención educativa para grupos étnicos en la educación superior y escuelas normales, la determinación de la selección de docentes en las comunidades indígenas y la construcción del currículo de etnoeducación.

El currículo de la etnoeducación se fundamenta en la territorialidad, la autonomía, la lengua, la concepción de vida de cada pueblo, su historia e identidad según sus usos y costumbres (Decreto 804, Art. 14). Su diseño o construcción será el producto de la investigación en donde participen la comunidad en general, la comunidad educativa en particular, sus autoridades y organizaciones tradicionales. El Ministerio de Educación Nacional, conjuntamente con los departamentos y distritos, brindará la asesoría especializada correspondiente.

La creación de alfabetos oficiales de las lenguas y de los grupos étnicos, como base para la construcción del currículo de la etnoeducación, deberá ser resultado de la concertación social y de la investigación colectiva (Art. 16).

La formulación de los currículos de etnoeducación se fundamenta en la conjunción de las disposiciones de la Ley 115 y *las conceptualizaciones sobre educación elaboradas por los grupos étnicos, atendiendo sus usos y costumbres, las lenguas nativas y la lógica implícita en su pensamiento* (Art. 15).

El mismo año, por medio del Decreto 2249, se forma la *Comisión Pedagógica Nacional* (CPN), encargada de asesorar la elaboración, formulación y ejecución de políticas de etnoeducación y la construcción de currículos correspondientes. Para ello debe considerar las necesidades, intereses y expectativas de las comunidades negras, junto con brindar asesoría y seguimiento al desarrollo de políticas educativas para las comunidades afrocolombianas.

Con la promulgación del Decreto 2230 de 2003, hoy en día estas funciones son asumidas a nivel nacional por la *Subdirección de Poblaciones* en coordinación con la *Dirección de Calidad para la Educación Preescolar, Básica y Media*. En la actual reglamentación no se especifica el nivel de determinación e injerencia que se otorga a los grupos étnicos en la construcción del currículo de etnoeducación. Esto ha traído conflictos, pues la CPN considera que el MEN ha ignorado su carácter de ente asesor de la política de etnoeducación y ha publicado decretos, lineamientos curriculares, estándares y directivas ministeriales sin que se haya activado un proceso de consulta con esta instancia oficial, creada especialmente para tal fin.

Planteamientos indígenas de etnoeducación

En Colombia existe un movimiento indígena consolidado y fuerte que desde sus inicios ha expuesto la exigencia de una educación propia. En 1982, el Primer Congreso Indígena Nacional se planteó la urgencia de rescatar las formas de educación identitarias para asumir gradualmente el control de la educación, investigar y profundizar la propia historia y fortalecer la lengua y la tradición oral como mecanismos de transmisión de la cultura.

Entre las principales características atribuidas por los indígenas a la educación se pueden señalar⁴⁴:

- i. Una educación que “enseñe a los niños a respetar a sus autoridades, a valorar su cultura, a observar las normas de convivencia con la madre tierra y con las personas que los rodean” (ONIC, 1997).

- ii. Una educación que fortalezca su identidad y su sentido de pertenencia: “Cuando hablamos de educación propia entendemos aquella educación donde aprendemos a ser indígenas sikuaní, wayú, tule, nasa, embera, uitoto, wiwa, curripaco, pijao, zenú y todo ser indígena en general...” (ONIC, 1998a).
- iii. La educación se realiza “en los hogares, en los espacios y momentos de encuentro de la kankurua, de la maloca, del río, del fogón”, y que existen muchos modos de enseñar: “A través de las historias, los sueños, los consejos, la ley de origen, la palabra de los sabios y la acción conjunta de la comunidad” (ONIC, 1997).
- iv. Es un proceso permanente que “se inicia antes de nacer el niño y va mucho más allá de la muerte”.
- v. Es integral (holística) porque tiene en cuenta la realidad en toda su complejidad, sin parcelarla, y en sus diferentes dimensiones, analizando los hechos y procesos dentro del contexto total.
- vi. Se fundamenta en una espiritualidad profunda, puesto que considera al hombre como parte de la naturaleza, con la misión de cuidar, proteger, respetar y defender la madre tierra, manteniendo la armonía entre el hombre y el cosmos, bajo la guía de las autoridades tradicionales y los sabios, depositarios de conocimientos y saberes milenarios (ibídem).
- vii. Es una estrategia de resistencia y de lucha por la autonomía: “Por eso hoy necesitamos educarnos para la acción externa sin dejar de ser lo que somos y ante todo sin perder el objetivo de lucha y resistencia. De hecho, hoy debemos reflexionar cómo seguir preparando y formando a nuestros hijos para continuar luchando y resistiendo para seguir ejerciendo ante todo el control territorial y la conquista de la autonomía” (ibídem).

Debe preparar a los individuos para afrontar los retos del mundo actual: “En un mundo en el que la globalización y la modernización son cada día más fuertes y aplastantes, no se puede pretender que los pueblos indígenas vivamos soñando vivir el tiempo pasado de tranquilidad [que vivieron] nuestros antepasados... Al contrario, el contacto con lo externo ha sido siempre nuestro gran desafío...” (ONIC, 1997).

Política de educación afrocolombiana

A los afrocolombianos se les reconoce recién como grupo étnico en la Constitución de 1991, en el artículo transitorio 55, con mayor claridad en la Ley 70 de 1993 e indudablemente con el Decreto 804 de 1995. En cuanto a las políticas de Estado sobre etnoeducación, un referente muy importante fue la Asamblea Nacional Constituyente, que asumió el debate sobre los derechos étnicos no sólo de los indígenas, sino también de los negros.

Tal y como se vio en la definición establecida por el MEN sobre etnoeducación, se entiende que ésta tiene como objetivo “*la formación de personas y comunidades negras autónomas, con capacidad de construir y desarrollar un proyecto de vida conforme a su realidad cultural en el contexto de la interculturalidad y de aportar a la construcción de la identidad nacional, basada en la valoración y respeto de la diversidad étnica y cultural del país*”. Los principios de la educación afrocolombiana serían entonces: identidad, autonomía, diversidad cultural y solidaridad.

Se ha señalado que los procesos etnoeducativos tienen como ejes principales tanto el desarrollo de una *educación propia* (endógena) que sea capaz de conjugar los saberes propios de la comunidad con los de la sociedad mayor, y la *educación intercultural*, por medio de la cual se pretenden crear las estructuras y los contenidos necesarios para la relación de la comunidad hacia otros grupos, favoreciendo así el respeto e intercambio de valores entre las diferentes etnias y culturas.

La política de educación afrocolombiana tiene los siguientes objetivos:

- Promover la educación intercultural en todos los niveles del sistema educativo colombiano, que contribuya al reconocimiento, conocimiento y a la valoración de las diferencias culturales y étnicas de la nación.

- Promover los procesos de educación propia de las comunidades afrocolombianas en el marco de la interculturalidad, que fortalezcan sus identidades étnica y cultural y el sentido de pertenencia a las comunidades.
- Contribuir al mejoramiento de la calidad y a la ampliación de la cobertura de la educación preescolar, básica, media y superior de las comunidades negras.

En la actualidad, la Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras ha presentado al MEN una propuesta para la creación de un *sistema de educación propia* desde las comunidades afrocolombianas, el que ha sido apoyado por un acuerdo con el MEN. Esto, con el objeto de aprovechar la normatividad vigente y el reconocimiento internacional de la población afrocolombiana como grupo étnico, facilitando el camino hacia la autonomía, el afianzamiento de la identidad como pueblo y el control sobre los territorios de comunidades negras y raizales. El sistema que se propone debe ser construido de abajo hacia arriba, comenzando con acuerdos entre los municipios y las organizaciones étnico-territoriales, para luego avanzar hacia acuerdos por departamentos, hasta alcanzar el nivel nacional. Con ello se pretende, además, que no exista contradicción en la formulación de la política nacional y no se ignoren las particularidades regionales y étnicas, como hasta ahora se percibe en la política de estandarización de la educación estatal.

Cátedra de Estudios Afrocolombianos (CEA)

La cátedra se propone “ganar un espacio en el conjunto de las actividades curriculares, planes de estudio, PEI y funciones culturales del sistema educativo nacional⁴⁵” (Martínez, 2002). Con ello se pretende producir una relectura de los procesos de reintegración y reconstrucción de los descendientes de africanos en Colombia.

El equipo técnico del Ministerio de Educación Nacional que elaboró la propuesta marco con los aportes de especialistas, representantes de las comunidades, Comisión Pedagógica Nacional Afrocolombiana, seminarios y talleres de socialización, consideró que la Cátedra de Estudios Afrocolombianos no debía ser sólo una asignatura en el área de las Ciencias Sociales, para adicionar al plan de estudios, sino más bien provocar la sensibilización y la persuasión en torno al valor de la cultura afrocolombiana. Su función es doble: por un lado, aspira a dar valor dentro de las comunidades afrocolombianas a sus propias experiencias etnoeducativas y a sus saberes tradicionales, dando un particular énfasis a las relaciones interétnicas con las minorías indígenas, blancas y mestizas. Por el otro lado, la Cátedra *sobre las Comunidades Afrocolombianas, para la mayoría de la población colombiana* tiene el propósito fundamental de “abrir una compuerta en los planes de estudio a creencias, valores y actitudes afirmativas frente a la diversidad étnica, la igualdad y la democracia como patrimonios universales del ser humano”⁴⁶.

Se crea con la Ley 70 de 1993, pero es gracias al Decreto 1122, del 18 de junio de 1998 –en el marco de la conmemoración de los 150 años de la Abolición Legal de la Esclavitud en Colombia–, mediante el cual se promueve y ordena la orientación de la cátedra para todos los establecimientos de educación formal en el país en sus diferentes niveles: preescolar, básica, media y superior (pregrado y posgrado), tal y como se plantea en el artículo 1.

Los propósitos generales, en desarrollo de los distintos temas, problemas y proyectos pedagógicos relacionados con los estudios afrocolombianos, son:

- a. “Conocimiento y difusión de saberes, prácticas, valores, mitos y leyendas construidos ancestralmente por las comunidades negras que favorezcan su identidad y la interculturalidad en el marco de la diversidad étnica y cultural del país.
- b. El reconocimiento de los aportes a la historia y a la cultura colombiana realizados por las comunidades negras.
- c. Fomento de las contribuciones de las comunidades afrocolombianas en la conservación, uso y cuidado de la biodiversidad y el medio ambiente para el desarrollo científico y técnico” (Art. 3, Decreto 1122).

Con ella se pretende transmitir los conocimientos y tradiciones de las comunidades afroamericanas, con el fin último de eliminar de todas las instancias sociales posibles comportamientos negativos frente a diversidad, contribuyendo así a la creación de una *“ética sin fronteras donde tenga espacio la diferencia aparente de lo humano y lo fundamental”*, para lo cual es necesario crear una escuela conectada con los problemas reales y cotidianos del entorno, filosofía que se concretaría en el Proyecto Educativo Institucional⁴⁷.

Los contenidos de la cátedra comprenderán un conjunto de temas, problemas y actividades pedagógicos relativos a la cultura propia de las comunidades negras, y se desarrollarán como parte integral de los procesos curriculares del segundo grupo de áreas obligatorias y fundamentales (Art. 23 de la Ley 115), correspondiente a ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia. Por ello deben estar presentes transversalmente en los contenidos educativos del plan del área de Ciencias Sociales de los currículos: *“De manera que las temáticas y las problemáticas afrocolombianas no sean sólo capítulos aparte fuera o dentro de los discursos científicos o disciplinares”*⁴⁸. También podrán efectuarse mediante proyectos pedagógicos que permitan correlacionar e integrar procesos culturales propios de las comunidades negras con experiencias, conocimientos y actitudes generados en las áreas y asignaturas del plan de estudios del respectivo establecimiento educativo.

Para implementar tanto el plan de estudios como el Proyecto Educativo Institucional y las demás actividades curriculares, se establecen las siguientes dimensiones a incluir y analizar en los programas: la pedagógica, la político-social, la lingüística, la ambiental, la geohistórica, la espiritual, la investigativa y la internacional⁴⁹.

Dimensión político-social⁵⁰:

Tanto la etnoeducación como la cátedra son reivindicaciones importantes del movimiento social afrocolombiano, que busca superar el desconocimiento del aporte significativo de los afrocolombianos a la construcción de la nacionalidad desde la esfera cultural, política y social.

Dimensión pedagógica:

En los sectores académicos, cada vez se abandona más la idea de que la etnoeducación es sinónimo de atraso, costumbres en desuso, porque no la vinculaban con las nuevas tecnologías que han introducido a la humanidad de muchas maneras en el universo de la ciencia y de la comunicación universal.

Dimensión lingüística:

La identidad étnica y cultural puede consolidarse o entrar en crisis por la influencia de factores históricos, políticos, económicos, sociales, psicológicos y, esencialmente, por los lingüísticos. El lenguaje es un campo de intercambio cultural, pero igualmente muy sensible a la aculturación. Por lo tanto, se deben considerar las responsabilidades pedagógicas de los docentes frente a los prejuicios de la lengua castellana y los efectos negativos del desconocimiento de las manifestaciones de las lenguas criollas en la comunicación.

Dimensión ambiental:

Los afrocolombianos han conservado, desarrollado y recreado tradiciones ancestrales sobre la apropiación de los recursos del entorno, guardando una relación armoniosa con la naturaleza, lo cual constituye un patrimonio cultural digno de ser considerado en el currículo, en la perspectiva de aunar aportes para la solución de los evidentes problemas ambientales del país.

Dimensión geohistórica:

Esta dimensión está relacionada con el territorio, aspecto fundamental dentro de la identidad cultural. Para los afrocolombianos, los conceptos de etnia, cultura y territorio están estrechamente interrelacionados. Definen el territorio como el espacio biofísico donde establecen o desarrollan relaciones de pertenencia, parentesco y aprovechamiento de los recursos naturales. Estas rela-

ciones en su conjunto dan razones de una lógica cultural del territorio. La ocupación de los espacios geográficos tiene una dimensión histórica, sociocultural y política. En ese sentido, el territorio es una construcción sociocultural que parte de unas condiciones naturales donde se desarrolla la historia de una comunidad.

Objetivos de la CEA

- Conocer y exaltar los aportes histórico-culturales, ancestrales y actuales de las comunidades afrocolombianas a la construcción de la nación colombiana.
- Reconocer y difundir los procesos de reintegración, reconstrucción, resignificación y redignificación étnica y cultural de los descendientes de los africanos esclavizados en Colombia, en la perspectiva de nuevas lecturas sobre la configuración de la identidad nacional.
- Contribuir al fortalecimiento de la identidad, autorreconocimiento y autoestima de los colombianos en el contexto del sentido de pertenencia a la nación colombiana.
- Propiciar el desarrollo de actitudes de comprensión y respeto de la diversidad étnica y cultural existente en el país, proscribiendo los prejuicios y estereotipos discriminatorios.
- Replantear los enfoques pedagógicos y didácticos que orientan la elaboración de textos y materiales de estudio en relación con la realidad del africano, afroamericano y particularmente del afrocolombiano.
- Ayudar al proceso de desarrollo y consolidación de la etnoeducación en el país.
- Crear condiciones para el desarrollo de la Cátedra Internacional Afroamericana.

Materiales de educación indígena y afrocolombiana

Respecto a los materiales, en la construcción del Catálogo Nacional de Textos, el MEN debe establecer criterios para garantizar la exclusión de todo tipo de discriminación de estos materiales educativos, así como introducir el componente étnico en los programas académicos de la educación superior. Para ello, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) debería haber contratado al finalizar el plan 2000-2002 los estudios respectivos para el diseño e implementación de esta política.

Política y programas de formación en la convivencia

El sector de la educación define como una de sus metas principales el “propender por altos niveles de talento y compromiso, la convivencia pacífica, la vida en democracia y el reconocimiento de la diversidad y la pluralidad de la sociedad” (Decreto 1413, 2001). El currículo oficial se complementa con acciones estipuladas en la Ley 115 que favorecen no sólo la participación de la comunidad en la gestión escolar, sino también el emprendimiento de estrategias para generar formas de convivencia democráticas, cooperativas y solidarias.

Todos los establecimientos de educación formal, tanto oficiales como privados, en los distintos niveles de preescolar, básica y media, deben incorporar *el Proyecto de Educación para la Democracia* dentro de los Proyectos Educativos Institucionales (Resolución 1600 de 1994, Art. 1).

Todos los establecimientos educativos deben tener, como parte integrante del Proyecto Educativo Institucional, un reglamento o manual de convivencia (Ley 115, Art. 87).

El reglamento o manual de convivencia debe contener una definición de los derechos y deberes de los alumnos y de sus relaciones con los demás estamentos de la comunidad educativa. Entre otros, debe contemplar aspectos referidos a la convivencia:

- Normas de conducta de alumnos y profesores que garanticen el mutuo respeto. Deben incluir la definición de claros procedimientos para formular las quejas o reclamos al respecto.

- Procedimientos para resolver con oportunidad y justicia los conflictos individuales o colectivos que se presenten entre miembros de la comunidad. Deben incluir instancias de diálogo y de conciliación.
- Reglas para la elección de representantes al Consejo Directivo y para la elección de voceros en los demás consejos previstos en el presente decreto. Debe incluir el proceso de elección del personero de los estudiantes.
- Funcionamiento y operación de los medios de comunicación interna del establecimiento, tales como periódicos, revistas o emisiones radiales que sirvan de instrumentos efectivos al libre pensamiento y a la libre expresión (Decreto 1860, de 3 de agosto de 1994, Art. 17)

Lineamientos Curriculares, Constitución Política y democracia

Los lineamientos constituyen orientaciones que aportan elementos conceptuales para constituir el núcleo común de todas las instituciones educativas. Para evitar el uso ingenuo de conceptos, en la propuesta curricular se comienza por hacer una definición y una reflexión de los problemas asociados a los conceptos de Constitución, democracia e instrucción cívica.

El programa está estructurado en torno a tres ejes: el desarrollo de una subjetividad para la democracia, el aporte en la construcción de una cultura política para la democracia y el conocimiento de las instituciones y dinámica política.

Sus objetivos son la formación de una personalidad responsable y autónoma; solidaria con la sociedad, y en especial con los más débiles; respetuosa de los demás y de las diferencias; habituada a la asociación y el trabajo mancomunado; con un sentido de identidad nacional, regional y étnica; con conocimientos de las instituciones políticas que los rigen, su dinámica y posible utilización.

Se estipula claramente en el programa el deber de adecuar el mismo a las particularidades regionales y locales, dada la gran diversidad cultural de la nación.

Dentro de cada eje se señalan sus componentes, los ámbitos académicos con los que se relaciona y otros ámbitos escolares en los que puede ejercitarse. La formación de la subjetividad democrática supone el desarrollo de la autonomía y juicio político como el desarrollo de competencias dialógicas y comunicativas. El desarrollo de actitudes en el ámbito académico requiere, entre otras, “una apertura hacia distintas concepciones del conocimiento, del mundo y de la vida”, dado que el “multiculturalismo y pluralismo han colocado al orden del día la necesidad del diálogo para dirimir los conflictos y diferencias entre culturas y tradiciones diversas”. En el ámbito escolar se señala el “fomento de la participación de los estudiantes en debates, foros, encuentros estudiantiles, etc.”. De esta manera, el programa ofrece una guía clara de diseño y actuación de los ejes transversales al currículo.

Lineamientos Curriculares de educación ética y valores humanos

Los lineamientos han sido pensados para un trabajo de elaboración teórica y práctica en cada región, entre las maestras y los maestros.

Los componentes que integran la persona moral, según se explicita, son: conocimiento, confianza y valoración de sí mismo; autorregulación; autorrealización; ethos para la convivencia; identidad y sentido de pertenencia; sentido crítico; formación ciudadana; conciencia de derechos y responsabilidades; competencias dialógicas y comunicativas; capacidad creativa y propositiva; juicio y razonamiento moral; sentimientos de vínculo y empatía, y actitudes de esfuerzo y responsabilidad.

Se plantea la educación ética y moral para llevarla a cabo mediante dos grandes vías:

- La primera, “curricularizada”, es decir mediante la organización de un plan de estudios con temáticas y estrategias determinadas. Ésta se ejecuta en un área específica dentro del plan de estudios.
- La segunda vía considera otras áreas curriculares, como currículo transversal, en el entendido que “una educación ética y moral atraviesa toda la vida escolar, todos los campos disciplinares, permea los distintos ámbitos escolares. De esta manera se deben aprovechar e involucrar las vivencias de la escuela que develen y evidencien el *currículo oculto*”.

En esta vía se propone trabajar en cuatro grandes ámbitos: vivencias y momentos pedagógicos; gobierno escolar; vida comunitaria, y vida social.

La evaluación en esta área deberá orientarse con criterios tales como:

- Contextualización e integralidad.
- Como proceso permanente.
- Como proceso participativo.
- Incorporando la autoevaluación.
- Incorporando diferentes instrumentos.
- Con un carácter prospectivo.

Política educativa de formación escolar en la convivencia

Esta política educativa fue elaborada durante el sexenio gubernamental de Ernesto Samper, y, como en la mayoría de los casos, los cambios de gobierno marcan la obsolescencia de políticas y programas, en la actualidad esta política no sigue vigente. De cualquier modo, resultó ser una propuesta interesante e integradora de los planteamientos tanto de la Ley 115 como de los propósitos anunciados en los Lineamientos Curriculares expuestos.

Los problemas que se planteó atender fueron: “Mejorar la interacción entre docentes y alumnos, transformar la cultura escolar, impulsar innovaciones curriculares y actividades extracurriculares que favorezcan la concordia y la convivencia, y transformar las actitudes hacia las minorías étnicas y los juicios, valores y prácticas grupales que no la favorecen”. Se planteó, asimismo, la necesidad de transformar concepciones y prácticas marcadas por la imposición y el autoritarismo hacia modos de organización interna de las instituciones educativas, que propicien la participación en la gestión, en la elaboración y ejecución de proyectos escolares y en la regulación de la convivencia.

En cuanto a la implementación de alternativas pedagógicas y curriculares, se recomienda a las entidades educativas la aplicación de programas ya probados que contemplan la formación para la convivencia como una de sus estrategias constitutivas, ajustadas a su particular realidad. Ejemplos de estas alternativas lo constituyen *Escuela Nueva*, *Aceleración del Aprendizaje*, *Telesecundaria*, *Sistema de Aprendizaje Tutorial* y *Posprimaria Rural*. Se recomendarán propuestas como *Escuela y Desplazamiento*, y otras como *Habilidades para Vivir*.

Política de competencias ciudadanas y estándares de calidad

Dentro del programa de gobierno *Revolución Educativa*, una de las políticas de gobierno responde al objetivo de alcanzar una educación de calidad, para lo cual se diseñaron los estándares de competencias básicas en matemáticas, lenguaje, ciencias y ciudadanía. Con el Programa de Competencias Ciudadanas se ha buscado atender a los diagnósticos realizados en la Prueba de Comprensión, Sensibilidad y Convivencia Ciudadana, realizada en el distrito capital de Bogotá durante los últimos seis años; en el Estudio de Educación Cívica en 28 Países, desarrollado por la IEA, y en el Proyecto de Educación para el Sector Rural. En ellos se detecta la necesidad de abordar el tema de la convivencia como parte integral del proceso educativo. Para ello, el MEN se apoya en las iniciativas adelantadas en las administraciones anteriores: Lineamientos Curriculares, el compendio de herramientas pedagógicas llamado *El Baúl Jaibáná*, el Programa Construcción de una Cultura de Paz en Escuelas y Colegios de Colombia, entre otras.

Par ello se ha emitido una guía donde se entregan los estándares básicos en competencias ciudadanas por nivel educativo y una caja de herramientas para su implementación.

Las competencias se enmarcan en la perspectiva de los derechos humanos, relacionándolos con situaciones de la vida cotidiana. Éstas representan habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas necesarias para construir convivencia, participar democráticamente y valorar el pluralismo. Se entiende por competencia el saber y saber hacer, utilizando el conocimiento en la realización de acciones o productos (ya sean abstractos o concretos), poniendo con ello un énfasis

mayor en el saber hacer. Los estándares se refieren a criterios claros y públicos que permiten establecer cuáles son los niveles básicos de calidad.

Esta guía se ha formulado luego de que se aplicara en todos los establecimientos de educación pública del país un primer diagnóstico, en donde se identificaron fortalezas y debilidades que permitieran diseñar *planes de mejoramiento*.

La concreción de este programa supone la promoción y construcción de ambientes democráticos que permitan la participación y toma de decisión de sus estudiantes. No se entiende como la implementación de una asignatura aislada, sino como una responsabilidad compartida que atraviesa todas las áreas e instancias de la institución escolar y toda la comunidad educativa. Se propone vincular a los estudiantes en la construcción, el análisis crítico y la modificación de las normas que rigen sus actividades cotidianas.

Supone, además, la concreción de espacios específicos, como las clases de ética y valores, Constitución y democracia, proyectos escolares, actividades de dirección de grupo, clases de ciencias sociales, entre otras, para su ejercicio y aprendizaje.

Los estándares consisten básicamente en una enumeración en primera persona de las competencias a lograr por grados, organizados en tres grandes grupos: a) convivencia y paz; b) participación y responsabilidad democrática, y c) pluralidad, identidad y valoración de las diferencias. Éstas van acompañadas de iconos que indican los tipos de competencias requeridas: conocimientos, competencias cognitivas, emocionales, comunicativas e integradoras. Estas últimas articulan, en la acción misma, todas las demás.

Respecto de las competencias referidas a pluralidad, identidad y valoración de las diferencias, éstas apuntan a:

- Identificar, respetar, reconocer y valorar diferencias y semejanzas de toda índole, entre otras de etnia, costumbres, género, origen social, etc.
- Identificar y asumir el propio origen cultural, como el de otros.
- Reconocer y rechazar acciones de discriminación de otros hacia uno mismo, y viceversa, reflexionando sobre emociones involucradas, consecuencias en la convivencia escolar o acciones posibles para enfrentar estas situaciones.
- Conocer y comprender el valor del respeto a la igualdad de derechos de los seres humanos, el ejercicio del juicio autónomo y la reflexión sobre las propias acciones y sus consecuencias.
- Comprender, respetar y valorar la pluralidad étnica y cultural de la nación. Conocer y respetar sus derechos, como sus propuestas éticas y políticas, aceptando y valorando el derecho a disentir.
- Identificar prejuicios, estereotipos y emociones involucradas. Explorando caminos para superarlas.
- Comprender y rechazar la discriminación por orientación sexual, de ancianos y de discapacitados.
- Defender o manifestar rechazo a la discriminación y exclusión de otros.

Esta guía es bastante simple, pues tan sólo enumera las competencias a lograr, pero no da mayores indicaciones de cómo lograrlo. Un programa de este tipo requiere, evidentemente, un fuerte trabajo de capacitación y formación docente que permita desarrollarlo.

Políticas para la juventud

La Ley de la Juventud, 375 de 1997, establece el marco institucional y define las orientaciones para formular políticas, planes y programas por parte del Estado, como también las líneas de participación civil en el tema de la juventud.

La promulgación de esta ley obedeció a un amplio proceso de consulta que recogió las inquietudes de más de seis mil jóvenes. “En lo ideológico, la ley formula un conjunto de nociones centrales: formación integral para los jóvenes, participación en lo social, económico y político,

vigencia de sus derechos, reconocimiento de su pluralidad social y cultural y trato preferente a los menos favorecidos”⁵¹. Se destaca como su mayor énfasis el estímulo a la participación juvenil. Para ello se establecen los Consejos de Juventud (departamentales, distritales y municipales), como cuerpos colegiados de interlocución con las autoridades y de intervención en la formulación y desarrollo de planes específicos dirigidos a la juventud.

En la ley se define el Sistema Nacional de Juventud, organizado en cuatro pilares que lo soportan: institucionalidad, políticas públicas departamentales de juventud, descentralización (con la creación de oficinas de juventud en los entes territoriales) y plataforma presupuestal. El pilar de la institucionalidad opera desde 1994 con el Viceministerio de la Juventud, encargado de la coordinación intersectorial entre las diferentes entidades oficiales que trabajan con juventudes y las oficinas departamentales y municipales de juventud. Las funciones del viceministerio se sustentan en el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), emitido por primera vez en 1992. En la actualidad, el viceministerio ha pasado a concebirse como el *Programa Presidencial Colombia Joven*. El nuevo programa no potencia, como el anterior, las instancias de participación dadas por las instituciones educativas para fomentar el ejercicio de la democracia en el establecimiento escolar, aunque mantiene algunos de los programas emblemáticos, como son el Programa Nacional de Voluntariado Ser Solidario y los Consejos de Juventud.

El servicio social (Decreto 1860 de 1994, Art. 39) que prestan los estudiantes de educación media participando del voluntariado juvenil, tiene el propósito principal de integrarlo a la comunidad para contribuir a su mejoramiento social, cultural y económico, y desarrollar valores de solidaridad y conocimiento del educando respecto de su entorno social. Los temas y objetivos del servicio social aparecen definidos en el PEI. Por su parte, los Consejos de Juventud apuntan a la consolidación de espacios para la participación juvenil en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación⁵².

A partir de octubre del 2004, Colombia cuenta con una Política Pública Nacional de Juventud, que orienta a las entidades y fija prioridades para la intervención del Estado. Con ella se busca dar un lugar institucional muy claro a la juventud, agendas programables sostenibles y que haga de la política de juventud un componente importante de la política social, ajustándola a las prioridades nacionales y a las realidades, exigencias y posibilidades actuales de la política social. Como ejes estratégicos se plantea dinamizar la participación de los jóvenes en la vida pública y en la consolidación de una cultura de la solidaridad y la convivencia, promoviendo la formación ciudadana y para la paz; fomentar el acceso a bienes y servicios públicos, animando a las entidades territoriales y organismos no gubernamentales para el diseño de las Políticas de Atención a la Población Juvenil mediante la promoción de la participación y la institucionalización de programas para dicha población, y promover oportunidades económicas, sociales y culturales, incluyendo las dimensiones que permiten a la juventud construir, expresar y desarrollar su identidad para que participe de manera activa en la vida social del país.

Proyectos de educación para la paz y la convivencia

Por otra parte, la Dirección de Calidad de la Educación Preescolar, Básica y Media y el Proyecto de Educación para el Sector Rural (PER) han adelantado la búsqueda y selección de programas y proyectos en educación para la paz y la convivencia con la intención de analizarlos y ponerlos a disposición del sector educativo. El Banco de Proyectos y Programas tiene dos secciones:

1. *El Portafolio de Ofertas Educativas en Convivencia Escolar*. Son programas o proyectos propuestos o adelantados por instituciones formalmente constituidas y reconocidas, como universidades, ONG, fundaciones, organizaciones, etc., que se publican con el fin de que se conviertan en una fuente inspiradora de acciones concretas y efectivas. Tienen el programa o proyecto debidamente diseñado, con una metodología específica, una duración determinada y, de preferencia, un material elaborado. Son proyectos que llevan al menos dos años de implementación y han realizado procesos de seguimiento y evaluación

a sus acciones específicas. Brinda opciones y herramientas para la implementación de proyectos sobre convivencia escolar en las instituciones educativas de los 109 municipios focalizados por el PER.

2. *Proyectos gubernamentales.* Existen algunas propuestas de proyectos y programas en convivencia escolar adelantadas por entidades gubernamentales, ya sean nacionales, departamentales o municipales, que son destacadas en dicha base de datos para su difusión. Algunos de los programas que se presentan son parte del sistema de información del Premio Nacional de Paz en el marco de un acuerdo de trabajo entre el Proyecto de Educación para el Sector Rural y la Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol), en su calidad de Secretaría Ejecutiva del premio.

POLÍTICAS DOCENTES EN ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD CULTURAL

Las escuelas normales han sido tradicionalmente las instituciones encargadas de preparar inicialmente al maestro para atender la educación a nivel primario. Su reestructuración, de acuerdo al Decreto 3112 de 1997, ha implicado dos años de formación postsecundaria. Al 2001, 138 escuelas normales superiores han sido acreditadas para formar a los docentes de preescolar y primaria, como estrategia para mejorar la calidad de la educación que allí se ofrece.

En relación a la docencia en comunidades indígenas, ya en 1980 se facultaba a las mismas para el nombramiento de personal docente que no reuniera los requisitos académicos exigidos a los demás docentes. Más adelante, en 1986, se les exime del sistema de concurso para su inclusión en el escalafón docente. Ese mismo año, el Ministerio de Educación crea un sistema especial de profesionalización de maestros indígenas dirigido por centros experimentales piloto, en coordinación con las instancias educativas de la región, para titular a bachilleres pedagógicos. Más adelante se exceptúa del título profesional a los directivos docentes en el nivel básico secundaria y media vocacional, en zonas de difícil acceso y comunidades indígenas.

Según consta en la Ley General de Educación 115 (1991), las autoridades de las comunidades de los grupos étnicos tienen la facultad para concertar la selección de los docentes con las autoridades de las entidades territoriales. Puede tratarse, por un lado, del Consejo de Mayores y/o la Comisión Consultiva Departamental o Regional y, por otro, las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas, con la asesoría de sus organizaciones y/o de los comités de etnoeducación de la comunidad, donde los hubiere (Art. 10).

Con la emergencia de la Ley 715 y el Nuevo Estatuto Docente (Decreto 1278), el nombramiento de excepción de docentes indígenas y afrocolombianos quedó en entredicho. Los municipios y departamentos de sectores con población mayoritariamente indígena o afrodescendiente solicitaron se estudiara el caso y elaborara una reglamentación del capítulo 2 del Decreto 1278, para incorporar nuevamente la figura del nombramiento de excepción para la atención educativa a grupos étnicos. Esto ha sido ratificado recientemente, con un acuerdo concertado entre la Comisión Pedagógica Nacional y el MEN, en los territorios colectivos afrocolombianos y en los departamentos, regiones y distritos donde existen comisiones consultivas. Esta entidad es la encargada de convocar a un proceso de selección y nombramiento de docentes y directivos docentes, etnoeducadores afrocolombianos y raizales. Los docentes y directivos que aspiren a desempeñar sus funciones en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, prioritariamente debe ser raizales y superar la prueba de trilingüismo. La estructura de provisión tendrá en cuenta la provisión de cargos docentes y directivos docentes en territorios con presencia de comunidades afrocolombianas⁵³.

En el Decreto 272 de 1998, artículo 3, se señalan las capacidades que debe desarrollar cualquier docente del país, tres de las cuales expresan la necesidad que éstos sepan unir variables de contexto a la acción pedagógica, crear condiciones de aprendizaje que permitan el

autodescubrimiento y valoración, y aprendan a recoger información de diferentes fuentes y culturas. “Convertir el conocimiento en potencial formativo a partir de la estructura, del conocimiento y del valor social y cultural de los saberes, en concordancia con la capacidad de conocer y con el contexto vital de los alumnos”; “Crear ambientes y situaciones pedagógicas que le permitan a él y al alumno, como sujetos en formación, autoconocerse e impulsarse hacia la comprensión y transformación de la realidad; “Poseer mentalidad abierta frente a otras culturas, ser sensible y crítico ante la multiplicidad de fuentes de información universal y lograr el dominio pedagógico de los medios informativos e interactivos modernos y de una segunda lengua”.

A nivel nacional, el nuevo régimen de Estatuto Docente, establecido a partir de la Ley 715, contraría y desincentiva, en este sentido, la autonomía, proactividad y el ejercicio crítico y transformador de la educación por parte de los profesores. Ello porque establece un cambio en las condiciones laborales del magisterio para ajustarlas a las políticas de flexibilización, racionalización y control. La evaluación docente pasa a ser más bien de carácter punitivo, pues, según los resultados de la evaluación aplicada, se determina “quiénes deben permanecer en el mismo grado y nivel salarial, ser ascendidos o separados del servicio, por no alcanzar los niveles mínimos de calidad exigidos para el desempeño de sus funciones” (Decreto 1278, Art. 28). Así planteada, la evaluación no pretende una calificación de mejoramiento que permita detectar áreas de apoyo y tipo de capacitación requerida para el ejercicio de prácticas renovadas; por el contrario, somete a los maestros a la permanente amenaza de la pérdida de su cargo.

En suma, las normas contempladas en el nuevo estatuto hacen girar la docencia en torno a la evaluación como medición de resultados, sin atención de los procesos educativos, la planeación estratégica, la práctica pedagógica, el alcance de los proyectos pedagógicos y la integralidad de los procesos institucionales. Desde el enfoque de atención a la diversidad, los criterios de pertinencia de la acción pedagógica, tanto personal como institucional, no forman parte de los procesos evaluativos. Si bien se menciona como una de las cualidades a evaluar las actitudes generales hacia los alumnos y el manejo de las relaciones de grupo, lo que podría involucrar el desarrollo y ejercicio de aspectos relativos a la convivencia, estas orientaciones son aún muy generales.

En definitiva, esta evaluación ha sido fuente de conflicto y desencuentro entre el gobierno y el magisterio, y, por el contrario, este último considera que las mismas están dirigidas a desestabilizar la profesión docente, mediante un sistema de intimidaciones y controles que alteran el ambiente escolar, la función social de las instituciones y el sentido de la práctica pedagógica. A juicio de la Fecode, los diferentes tipos de evaluación (desempeño, logros, competencias territoriales, institucionales, auditorías externas) complementan la retaliación, el control y el autoritarismo contra las instituciones y los docentes.

Política y programas de formación docente en etnoeducación

La atención educativa para grupos étnicos en la educación superior, reglamentada en el artículo 7 del Decreto 0804, establece que “las instituciones de educación superior que ofrezcan programas de pregrado en educación o de las escuelas normales superiores, y que contemplen la formación de personas provenientes de los grupos étnicos para que presten el servicio en sus respectivas comunidades, deberán, además de la formación requerida para todo docente, ofrecer un componente de formación específica en etnoeducación. No obstante, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y el Ministerio de Educación Nacional, respectivamente, fijarán los criterios para la acreditación de programas de licenciatura en etnoeducación o de normalista superior en etnoeducación. Los programas dirigidos a la formación de etnoeducadores contarán con áreas de enseñanza e investigación sobre la lengua del o los grupos étnicos según sea la zona de influencia de la institución formadora”.

Para el caso del valle del Cauca, región en donde se han llevado a cabo las experiencias pioneras en etnoeducación colombiana, existen principios de la etnoeducación en la formación de maestros que surgieron de las necesidades educativas de los pueblos indígenas del nororiente caucano

y que fueron sintetizadas por el equipo de investigación de la Universidad del Cauca en el informe de investigación del diagnóstico (1985, p. 224). Éstos son:

- a) La relación escuela-comunidad y teoría-práctica, lo cual se logra mediante la investigación y el trabajo conjunto.
- b) El currículo integrado alrededor de áreas culturales que se seleccionan conjuntamente entre maestros y comunidad.
- c) Materiales producidos *in situ*, en los que juega papel fundamental el desarrollo de la lengua indígena.
- d) Un cambio en las relaciones de autoridad maestro-alumno-comunidad.

Cátedra de Estudios Afrocolombianos

El Decreto 1122 de 1998, mediante el cual se promueve y ordena la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, plantea en su artículo 5 que “corresponde a los *comités de capacitación* docente departamentales y distritales, en coordinación con las *comisiones pedagógicas* departamentales, distritales y regionales de comunidades negras, la identificación y análisis de las necesidades de actualización, especialización, investigación y perfeccionamiento de los educadores en su respectiva jurisdicción, para que las instituciones educativas estatales puedan adelantar de manera efectiva el desarrollo de los temas, problemas y actividades pedagógicas relacionados con los estudios afrocolombianos”.

Entre los objetivos que se plantea la CEA, dos de ellos apuntan a la formación docente, tanto por medio de la formación inicial como de la reflexión nacional:

- Aportar al debate pedagógico nacional nuevos enfoques sobre las posibilidades conceptuales y metodológicas de asumir la multiculturalidad e interculturalidad desde el quehacer educativo.
- Plantear criterios para la formación y evaluación de docentes con el referente de la diversidad étnica y cultural de la nación.

En el artículo 9 se establece que los currículos y planes de estudios de las escuelas normales superiores y las instituciones de educación superior que posean una facultad de educación u otra unidad académica dedicada a la educación, tendrán en cuenta experiencias, contenidos y prácticas pedagógicas relacionados con los estudios afrocolombianos, en el momento de su elaboración.

Se señala, además, que la formación en etnoeducación y en la Cátedra de Estudios Afrocolombianos debe ofrecerse en los distintos programas de formación de docentes, tanto en ciencias sociales y humanas como en ciencias naturales y matemáticas.

Por último, respecto a la formación de docentes en la Cátedra de Estudios Afrocolombianos se plantea la necesidad de crear una serie de modalidades que vinculen en un proceso simultáneo la formación permanente, pregrados y posgrados⁵⁴. El MEN señala que las nuevas reformas legales plantean “*nuevas perspectivas a la formación de maestros que trascienden la adquisición de técnicas para ser empleadas en el reducido contexto del salón de clases*”⁵⁵. Para esto es fundamental que los maestros posean una formación básica que integre los referentes culturales, sociales e históricos, además de poder producir conocimientos e innovaciones en el campo educativo, pedagógico y didáctico, y superar el tradicional método de enseñanza, entre otros.

En lo que respecta a los lineamientos de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, su implementación y socialización se vería dinamizada con la realización de talleres y seminarios regionales y nacionales y con actividades tales como la publicación del Atlas Etnográfico como guía para aplicación de la cátedra, la investigación sobre temas afrocolombianos para enriquecer la construcción de conocimientos sobre la afrocolombianidad y su posterior inclusión en los procesos etnoeducativos de manera transversal en diferentes áreas y programas.

Por último, el Ministerio del Interior, en coordinación con el MEN y el ICFES, en desarrollo del artículo 18 del Decreto 1627 de 1996, debe promover la identificación de mecanismos que

faciliten el acceso de estudiantes afrocolombianos a las universidades públicas, así como el diseño, por parte del MEN, de políticas y estrategias que garanticen la divulgación e implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos.

Política y programas docentes de formación para la convivencia

La política educativa para la formación docente en la convivencia

La capacitación docente como forjadores de paz y convivencia es una demanda natural que surge tanto para la utilización adecuada de las alternativas curriculares y pedagógicas como del manejo de materiales educativos. La responsabilidad de capacitación recae en las Secretarías de Educación departamentales y municipales, aun cuando el MEN se reserva la facultad de, en casos específicos, establecer alianzas estratégicas con instituciones con reconocida idoneidad y competencia. A su vez, se compromete en la asistencia técnica de Secretarías de Educación departamentales y municipales, para que fortalezcan sus capacidades institucionales en el diseño, adaptación y seguimiento de estrategias de formación para la convivencia en los establecimientos educativos. El MEN elaborará indicadores de gestión y velará por que los entes territoriales incorporen el componente de seguimiento y evaluación de estos enfoques en los establecimientos educacionales.

Desde su formación en 1990 y hasta el año 2004, el MEN, por medio del Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán, conjuntamente con las Secretarías de Educación de las entidades territoriales, planeó el diseño y ejecución de un plan de capacitación de docentes en servicio y demás agentes formadores, para el adecuado desarrollo de los proyectos de educación para la democracia. A partir de 2004, el gobierno ha decretado el cese en su funcionamiento y sorprende el hecho de que no se mencione en la implementación del Programa de Competencias Ciudadanas el empleo de material, capacidades instaladas y vasta experiencia pedagógica de esta entidad.

Otros actores convocados en la realización de esta tarea son: la Defensoría del Pueblo, entidad que trabaja en la promoción de derechos humanos, ONG afines, Red de Organizaciones Culturales de la Infancia (Rocin) y Alianza Educación para la Paz, conformada por diversas instancias nacionales e internacionales que trabajan en la formación de una cultura de paz.

Hasta el momento, el Programa de Competencias Ciudadanas no tiene un claro programa de formación docente, sino más bien se ha propuesto impulsar un sistema de educación continuada de docentes mediante la capacitación a universidades, centros de investigación, normales y ONG interesadas en desarrollar un programa de formación en este sentido. Lo que sí se ha implementado es una serie de 61 foros educativos regionales, como espacios democráticos de diálogo y reflexión sobre los estándares y las competencias ciudadanas, con la difusión de experiencias innovadoras en este sentido.

Dentro del marco de alianzas estratégicas y del Centro Mundial, el MEN se propone el establecimiento de redes de aprendizaje que intercambien enfoques y metodologías, y apoyará la realización de foros y debates en los que se analicen los problemas y se propongan soluciones.

POLÍTICAS DE GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD CULTURAL

Políticas de gestión y participación social

La Ley 115 estipula una serie de acciones tendientes a favorecer la gestión participativa y democratizadora de la institución escolar.

Proyecto Educativo Institucional (Art. 92)

El PEI se define, según uno de los documentos del MEN, como:

“El proceso de reflexión y enunciación que realiza una comunidad educativa orientado a explicitar la intencionalidad pedagógica, la concepción de la relación entre el individuo y la sociedad, la concepción

de educación, y el modelo de comunicación en el que se sustenta la misma" (Ministerio de Educación Nacional, 1994a. Decreto 1860 de 1994)

Los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) ponen el acento en el diseño de procesos educativos consistentes, unificados y fruto de la reflexión de la comunidad educativa en su conjunto; con ello se busca al mismo tiempo fortalecer la institución escolar junto con la gestión rectora. El PEI debe contemplar acciones para favorecer el desarrollo armónico y equilibrado de las habilidades de los educandos, en especial sus capacidades para la toma de decisiones, la adquisición de criterios, el trabajo en equipo, la administración del tiempo libre, asunción de responsabilidades, solución de conflictos y problemas, y las habilidades para la comunicación, la negociación y la participación.

Gobierno escolar (Art. 142)

Está conformada por el rector, el Consejo Directivo y el Consejo Académico. En el gobierno escolar están consideradas las iniciativas de los estudiantes, de los educadores, de los administradores y de los padres de familia en aspectos tales como la adopción y verificación del reglamento escolar, la organización de las actividades sociales, deportivas, culturales artísticas y comunitarias, la conformación de organizaciones juveniles y demás acciones que redunden en la práctica de la participación democrática en la vida escolar.

El Consejo Directivo está integrado por el rector, dos representantes de los docentes, dos de los padres de familia, uno de los estudiantes (escogido de entre los tres últimos grados que ofrezca la institución), uno de los egresados y un representante de los sectores productivos de la localidad (Art. 143).

El Consejo Académico es convocado por el rector e integrado por los directivos docentes y un docente por área o grado (Art. 145). Los representantes de los docentes deben ser elegidos democráticamente conforme a los principios de la Constitución Nacional.

El personero de los estudiantes (Art. 94)

En todos los establecimientos de educación básica y media y en cada año lectivo, los estudiantes elegirán un alumno del último grado para que integre el Consejo Directivo y actúe como representante de los estudiantes y promotor de sus derechos y deberes.

Respecto a las condiciones exigidas para la permanencia del alumno o alumna en el plantel educativo, se estipula que deberá ser el mismo reglamento interno de la institución el que establezca estas condiciones (Art. 96). Queda al libre arbitrio de los establecimientos educacionales la determinación de las causales de expulsión, lo que deja abierta la posibilidad de actuar a partir de criterios abierta o solapadamente discriminadores.

Las entidades territoriales donde existen asentamientos de comunidades indígenas, negras y/o raizales, deben incluir en los respectivos *planes de desarrollo educativo* propuestas de etnoeducación para atender esta población (Decreto 0804, Art. 3).

En cuanto a la organización y funcionamiento del *gobierno escolar* y en la definición del *manual de convivencia* en los establecimientos educativos para los grupos étnicos, se deben tener en cuenta sus creencias, tradiciones, usos y costumbres (Art. 18).

Según Echeverri, el PEI ha suscitado toda una serie de interpretaciones y confusiones en su aplicación a las escuelas indígenas: los grupos indígenas no tienen obligación de "presentar el PEI"; pueden elaborar documentos no acabados de reflexión y no necesariamente un documento escrito, y ninguna entidad del gobierno puede "evaluar" un PEI comunitario. Existirían ahora dos tendencias en lo referente a la elaboración del PEI: una, y que se encuentra auspiciada por la educación contratada, es la tendencia a elaborar "PEI regionales", y la otra es la de elaborar proyectos educativos locales o por grupos étnicos⁵⁶.

Política y programas de equidad

Las acciones principales del PND Educativo 2002-2006 marcan continuidad con los programas del gobierno anterior.

Sistemas de ampliación de la cobertura

Reorganización, racionalización del gasto y reasignación de recursos públicos

Bajo el paraguas de la Ley 715 y dentro del Plan Estratégico 2000-2002 se fijó un promedio de 28 alumnos por docente, para racionalizar el recurso humano disponible, mediante una mejor distribución de los recursos públicos. Se instauró el *Plan Caminante*, que procuró ser un estímulo otorgando incentivos a aquellos municipios que lograsen una cobertura cercana al 100%.

En el PND 2002 se retoma el proyecto de reorganización de las entidades departamentales, municipales y las instituciones educativas, mediante la mejor distribución y utilización de los recursos humanos, financieros y materiales del Sistema General de Participaciones, para su mejor balance y distribución. Con el objeto de apoyar el proceso de reorganización, se propuso reorientar los recursos provenientes de la Ley 21 de 1982, para el mejoramiento de la infraestructura y dotación de las escuelas preescolar, básica y media, generando con ello 800 mil cupos adicionales.

Esta estrategia educativa del gobierno ha sido calificada por la relatora especial del Consejo Económico y Social, sobre el derecho a la educación⁵⁷, como una política que no reconoce el derecho a la educación, sino que plantea un “acceso democrático”. Es decir, no se contempla ninguna estrategia para ampliar la educación gratuita ni reducir los costos educativos; al contrario, se utiliza el principio de cofinanciación por parte de las familias y los alumnos, con la consecuente descarga de las obligaciones del Estado en derechos humanos sobre los particulares. La imposición de una tasa de Impuesto de Valor Agregado (IVA) al costo de las matrículas educativas demuestra el concepto de compra-venta de la educación”⁵⁸.

Programas alternativos de expansión de la cobertura

En el actual programa se pretende ampliar la cobertura mediante *subsidios a la demanda*, aumento de las tasas de retención y mejoramiento de la eficiencia interna del sistema educativo.

Con la población especial (desplazados, población indígena y afrocolombiana, discapacitados y población de áreas rurales con baja densidad) se proyecta inyectar recursos adicionales, provenientes de otras fuentes del sistema público. Estos recursos permitirán ampliar la cobertura mediante dos mecanismos: *subsidios a la demanda* a estudiantes de escasos recursos que no pueden ser atendidos por la oferta pública, y *contratación de la prestación del servicio* a entidades de reconocida idoneidad, velando por la garantía de un ciclo completo de educación básica y media.

Estas políticas hacen énfasis en la “producción educativa”, la contratación con empresas educativas privadas, las pruebas y evaluaciones de los docentes según los resultados de sus alumnos en los exámenes, y la asignación de recursos no por criterios de costos, sino de resultados. Los subsidios para que algunos alumnos pobres paguen derechos académicos en colegios privados, no exime a éstos de verse obligados a pagar derechos académicos. Este tipo de medidas pone en cuestión el derecho a la educación, pues el servicio educativo público funciona como privado, excluyendo a quienes no pueden pagar por él (Tomasevski: Comisión de Derechos Humanos, 2003).

Programas de atención a la población vulnerable

Para la población especial se proponen algunos programas a nivel nacional:

- Para la *población desplazada* se concibe la ejecución de programas en coordinación con la *Red Solidaridad*, ministerios del sector social y organismos de cooperación internacional, para resolver transitoriamente su situación educativa y favorecer el retorno a sus lugares de origen.
- En relación a la población rural, se continuará con la ejecución del Programa de Educación Rural (PER) para ampliar la cobertura en educación preescolar y básica en 94 municipios de 10 departamentos.

Para ello se pretende recurrir a la aplicación de modelos educativos ya probados, como son:

*Modelos educativos escolarizados*⁵⁹

- *Escuela Nueva*. Dirigido a niños y niñas de primero a quinto básico, basado en el aprendizaje activo, participativo y cooperativo centrado en los estudiantes; un currículo relevante relacionado con la vida diaria del estudiante; un calendario y sistemas de evaluación y promoción flexibles; una relación más cercana con la comunidad; énfasis en la formación de valores y actitudes democráticas y participativas; una formación docente más efectiva y práctica; un nuevo rol docente y un nuevo concepto de textos o guías de aprendizaje interactivas.

Este modelo se aplicó desde sus orígenes –a mediados de los años setenta– en escuelas rurales multigrado. Un elemento fundamental del modelo responde a criterios de pertinencia educativa mediante la adaptación del sistema escolar a las condiciones particulares del entorno rural y a las necesidades de sus comunidades. En este sentido, las guías de autoaprendizaje deben adaptarse a las necesidades de aprendizaje del alumno y a las características del entorno rural. Asimismo, los rincones de trabajo promueven los hábitos de investigación identificando y utilizando materiales y recursos propios de la localidad. En la misma línea, la relación escuela-comunidad implica la identificación de las necesidades comunales, mediante el levantamiento de información cartográfica y censal de las comunidades y veredas rurales, para el diseño de actividades. Dentro de las estrategias pedagógicas de Escuela Nueva, el gobierno escolar es un espacio que promueve la participación activa y democrática de los estudiantes en las actividades escolares.

Escuela Nueva es coordinada por el MEN, en convenio con la Fundación Volvamos a la Gente –ONG a la cual está vinculada gran parte de las personas que diseñaron y dirigieron la implementación del modelo–, la Universidad de Pamplona –que dirige el plan de apoyo, asesoría, acompañamiento y evaluación, y programas de capacitación docente–, y, por último, el Comité de Cafeteros de Caldas, que en coordinación con el departamento de Caldas coordina la implementación del modelo en las zonas rurales del departamento, capacita, diseña y dota de materiales educativos (Perfetti, 2003: 56-60).

- *Aceleración del aprendizaje*. Dirigido a niños y jóvenes de dos o tres últimos grados de primaria que están en extraedad, para estimular su permanencia en la escuela y su nivelación, durante el período de año lectivo. Un docente atiende máximo a 25 niños en extraedad. Con ello se aspira a la creación de 60 mil nuevos cupos. Este modelo concibe al estudiante como el centro del proceso educativo, a partir de su capacidad para aprender, progresar y mejorar su autoestima. Desarrolla competencias básicas, afianza capacidades para trabajar individualmente y en grupo, trabaja con proyectos educativos, enfatiza en la importancia de la lectura y evalúa en forma periódica los avances de los estudiantes (op. cit.: 88).
- *Telesecundaria*. Dirigido a egresados de educación primaria, a estudiantes de sexto a noveno grados, es una propuesta educativa activa que integra estrategias de aprendizaje centrado en el uso de la televisión educativa y en módulos de aprendizaje en el aula para cada área y cada grado. Cuentan, además, con un laboratorio básico de ciencias naturales y educación ambiental, y con una biblioteca escolar. Los docentes, uno por grado, deben actuar como facilitadores del aprendizaje. Adoptada de México, esta iniciativa parte en el año 2001, se encuentra aún en su fase piloto y ofrece la educación secundaria principalmente en sectores rurales, a partir de redes de escuelas primarias. Los docentes que forman parte de la red educativa se rotan por la telesecundaria en una acción de apoyo de las diferentes áreas curriculares. El modelo promueve una estrecha vinculación de los niños y jóvenes con la comunidad, mediante procesos activos, participativos y democráticos (op. cit.: 88).

- *Posprimaria rural*. Para ampliar la oferta de secundaria en la zona rural. Las escuelas vecinas conforman una red, de modo que una de ellas ofrece la continuidad de estudios en el ciclo de secundaria. Tanto el plan curricular como los materiales educativos con que cuentan permiten la vinculación del trabajo académico con el desarrollo de competencias productivas, implementado mediante un Proyecto Institucional Educativo Rural. El modelo de Posprimaria rural se inició como una aplicación del modelo Posprimaria Escuela Nueva del departamento de Caldas, en respuesta al aumento de la demanda provocado por la Escuela Nueva primaria. El modelo se expandió con un convenio entre el MEN y el Plan Nacional de Rehabilitación, en 1991-1993. Su propósito fue el articular el sistema educativo a la realidad rural, optimizando el uso de los recursos existentes, con pertinencia y calidad educativa, y la combinación de procesos de educación formal e informal. Un requerimiento adicional fue el garantizar el desarrollo de áreas obligatorias de la educación básica definidas en la Ley 115, complementado con la realización de proyectos pedagógicos en educación ambiental, sexual y educación para la convivencia y de proyectos pedagógicos productivos. En la actualidad, este programa forma parte del portafolio del Proyecto Educación Rural. Su implantación está siendo impulsada por el MEN gracias a un convenio con la Universidad de Pamplona, en una oferta en la que los departamentos y/o municipios asumen la financiación y la universidad se encarga de asesorar el proceso y de la capacitación para docentes (op. cit.: 71).

Como en Escuela Nueva, entre sus aspectos conceptuales más relevantes está la pertinencia de los procesos pedagógicos en tanto sea una educación integral que favorezca el desarrollo del ser humano dentro del contexto social, promueva la identificación rural y afianzamiento de valores y ambiente educativo que busca desarrollar las actividades de aprendizaje aprovechando los distintos espacios del entorno rural. Desde la perspectiva de la convivencia, se propone la autogestión y democracia mediante la instauración del gobierno estudiantil y el gobierno escolar.

Modelos educativos no escolarizados⁶⁰

- *Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT)*. Busca atender de manera pertinente y diferenciada las necesidades educativas de jóvenes que egresan de la escuela primaria en zonas rurales, considerando los ciclos productivos y la orientación de los aprendizajes a las perspectivas de desarrollo local. Iniciado en 1975 por FADEC (Fundación para la Aplicación y Enseñanza de las Ciencias), el programa se dirige al desarrollo de habilidades y destrezas que la comunidad rural requería para el emprendimiento de sistemas sostenibles de producción y de tecnologías apropiadas para la zona. La figura del tutor permite ofrecer educación en el campo sin tener que trasladar el sistema educativo completo hasta las comunidades. El programa opera en base a módulos, se organiza en tres ciclos (6-7, 8-9, 10-11), con contenidos para cada ciclo. Puesto que el modelo surgió en el intento por dar respuesta a diferentes tipos de problemas de desarrollo, el currículo se centra en alcanzar habilidades y destrezas al servicio del progreso comunitario local. Se trabaja desde la perspectiva de integración del saber, en forma interdisciplinaria, vinculando constantemente teoría y práctica. El programa de posprimaria SAT se cumple en tres fases que, aunque articuladas entre sí, permiten egresar en cualquier etapa y que al hacerlo el estudiante pueda ejercer con las competencias alcanzadas en ese nivel (op. cit.: 77).
- *Servicio Educativo Rural (SER)*. Con la oferta de básica y media campesina y rural para jóvenes y adultos utilizando una metodología semipresencial o escolarizada en que se articulen actividades de autoaprendizaje, el desarrollo de proyectos productivos, el trabajo en equipo y la participación comunitaria en la perspectiva de la autogestión educativa y la constitución de una economía solidaria y popular. Las líneas de formación parten de la realidad y de las potencialidades existentes en cada comunidad.

Entre sus principios pedagógicos, en la línea de la pertinencia de los aprendizajes, se valora y valida el saber popular y el diálogo de saberes –el académico y el popular, mediante las disciplinas del conocimiento–; la construcción de comunidades educadoras y la relación transversal entre educación, trabajo y producción. En cuanto a estrategias educativas, se emplea el *Libro Paralelo*, consistente en hacer significativa la asimilación y comprensión de diferentes conceptos que logran situar lo cotidiano en una dimensión científica. Otro eje de formación es la ciudadanía, convivencia y democracia, que toma forma asimismo en la construcción de una comunidad educadora. En lo metodológico, parte de este propósito se realiza mediante las UBAP (Unidades Básicas de Aprendizaje Participativo), conformado por pequeños grupos de estudiantes que trabajan en forma cooperativa y colaborativa. Este modelo forma parte de la oferta del PER, y la institución responsable es la Universidad Católica de Oriente (op. cit.: 89).

- *Programa Educación Continuada de Cafam*. Es un programa dirigido a trabajadores, empleados y adultos en general. Surge en 1981 como iniciativa de la Caja de Compensación Familiar (Cafam) en respuesta al elevado índice de analfabetismo y los bajos niveles educativos, que permitiese a la población adulta integrarse socialmente (op. cit.: 83).

En el Plan Estratégico 2000-2002 se planteó la idea de la canasta escolar y la financiación, vía disminución de gastos en que incurren las familias, mediante mecanismos que operaran sobre los ítems que conformaban la canasta educativa.

El programa actual intentará fortalecer el Programa Familias en Acción y la ampliación de los restaurantes escolares, en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las administraciones departamentales y municipales. Junto a ello se promoverán proyectos de transporte y programas de alfabetización.

Proyecto de Educación para el Sector Rural (PER)

El objetivo de desarrollo del Proyecto de Educación para el Sector Rural, en su primera etapa (3,5 años), es ampliar la cobertura de la educación preescolar y básica con calidad y pertinencia para el sector rural de las poblaciones focalizadas en 94 municipios de 10 departamentos, al mismo tiempo que se fortalecen desde la escuela los procesos de formación de las comunidades para la convivencia, la paz, y se generan políticas para la educación técnica rural.

Citamos textualmente los cuatro componentes que contiene dicho proyecto⁶¹:

- *Ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación básica* mediante el fortalecimiento de estrategias e innovaciones educativas reconocidas y pertinentes al medio rural, la adaptación y entrega de textos y materiales educativos, apoyo a las escuelas normales superiores y a la formación en servicio para docentes y agentes educativos del medio rural, y el diseño, adaptación y desarrollo de innovaciones educativas como *aceleración del aprendizaje* en básica primaria para niños y niñas en extraedad y *telesecundaria* para el ciclo de básica secundaria.
- *Fortalecimiento de capacidad institucional y gestión de los subproyectos educativos regionales* mediante la formulación e implementación de subproyectos municipales de educación para el ámbito rural, la integración administrativa y pedagógica de las ofertas educativas (organización institucional, redes educativas rurales) y el desarrollo de estrategias de acompañamiento, monitoreo y evaluación, que incidan en la gestión escolar, la racionalización de recursos docente y de infraestructura.
- *Formación para la convivencia escolar y comunitaria*, orientada al fortalecimiento de la comunidad educativa y demás actores sociales de la vida rural mediante el desarrollo de prácticas pedagógicas y gestión democrática de la escuela, el trámite pacífico de conflictos y afianzamiento de las relaciones escuela-comunidad.

- *Educación técnica*, cuyo objetivo es generar aprendizajes sobre 30-40 experiencias para plantear líneas de política y propuestas estratégicas para la educación técnica en el sector rural.

La Red de Solidaridad Social (RSS)⁶²

Esta red, creada en 1994, mediante la Ley 368 de 1997 adquirió carácter de entidad pública de orden nacional, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Fue concebida para actuar desde una perspectiva poblacional y territorial, que les permitiera organizar su actividad entre la población más pobre del país y en los municipios y personas que son víctimas del conflicto armado, dejando de lado la lógica sectorial que pierde de vista las necesidades de la gente. Se convierte en una instancia coordinadora de múltiples organizaciones. La lógica de intervención consistió en la producción, afianzamiento y ampliación de la capacidad de la gente para gestar la solución a sus propios problemas, con la ayuda del Estado.

Su misión se define en cinco objetivos: promover la equidad social; desarrollar un nuevo concepto de gestión de política social mediante redes en las que se articulen las organizaciones del Estado y la sociedad civil; alcanzar un mayor nivel de compromiso de las colectividades con sus propios procesos de desarrollo; promover el avance del proceso de descentralización mediante la vinculación de los departamentos y municipios, y por último, coordinar nuevos modelos institucionales para la coordinación y el control de las políticas sociales en las entidades territoriales.

Entre los programas que interesan a este estudio están los siguientes:

- Programa para la Población Desplazada por la Violencia.
- Unidad Técnica Conjunta: oficina de especialistas que prestan asesoría y asistencia técnica a la RSS y demás entidades que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD).
- Programa de Atención Integral a Municipios Afectados por la Violencia Política en Colombia.
- Programa Indígena: dirigido a contribuir a que éstos alcancen mayores niveles de bienestar, consoliden su autonomía territorial y se vinculen más equilibradamente con la institucionalidad externa a sus comunidades en la concertación de sus proyectos de desarrollo. Esto se alcanzará mediante programas de créditos para el desarrollo de iniciativas productivas rentables y sostenibles y mediante el Programa de Alimentos por Trabajo.
- Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes Desplazados.

Compromisos internacionales

Suscritos con la Convención Mundial sobre Supervivencia y Declaración de Educación para Todos (EPT), estos compromisos se plasmaron tanto en la Constitución Política de 1991 como en los planes educativos que se formularon y ejecutaron en la década de los noventa. A raíz de ello, varias metas y estrategias de acción tomaron forma para dar cabida a una educación que respondiese cabalmente a los propósitos de una educación con equidad y calidad: a) la expansión de la asistencia y de las actividades de desarrollo de primera infancia; b) el acceso universal a la educación básica y terminación de la misma hacia el año 2000; c) mejoramiento de los resultados de aprendizaje; d) aplicación de los servicios de educación básica y capacitación en otras competencias esenciales para jóvenes y adultos; e) conocimientos, capacidades y valores para vivir mejor.

Las políticas educativas EPT, en materia de acceso y terminación de la educación básica se propusieron como objetivos principales el avanzar en la universalización de la educación básica primaria dentro de la década de los noventa, el incremento de la cobertura neta de la secundaria hasta alcanzar el 70% en 1995, su universalización en las áreas urbanas, así como mejorar la eficiencia interna, al reducir en un 50% la repitencia y deserción (EPT, Evaluación 2000). Estas metas fueron adoptadas en el Plan de Apertura Educativa 1990-1994 y se mantuvieron para el período 1994-1998 en el Plan Sectorial Salto Educativo, agregando a ello la superación del fracaso escolar mediante el aprovechamiento de la capacidad instalada en la educación primaria y su culminación

en el tiempo previsto. Más adelante, el Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002 recoge lo fundamental del Plan Decenal de Educación, como antecedente inmediato, y lanza el Plan Caminante para su concreción.

El Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria, iniciado en la década anterior, fue retomado hasta 1997 por el MEN, dados los buenos resultados experimentados con el Programa Escuela Nueva en las zonas rurales. Este plan incluyó la construcción de escuelas nuevas, su dotación en mobiliario, guías, bibliotecas escolares y capacitación docente en metodologías activas. Asimismo, se construyeron y dotaron las escuelas urbanas marginales.

La ampliación de cobertura en la educación básica secundaria se aplicó en estratos socioeconómicos bajos mediante el Programa de Subsidios a la Demanda, conocido como becas PACES, que se mantuvo hasta 1998. La estrategia política implementada a continuación se orientó a la contratación directa de paquetes de cupos entre los gobiernos locales y los colegios privados. Esto fue implementado masivamente en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y en el distrito capital.

Proyectos en curso con la cooperación internacional

Cinco proyectos educativos se encuentran actualmente en curso en relación a la población desplazada por el conflicto armado.

- El primero, con la OEA, está en negociación. Procura la atención en educación secundaria, especialmente aquella comprendida entre los 10 a 16 años, para su permanencia por al menos dos años en el sistema educativo.
- El segundo proyecto, ya aprobado, está dirigido al trabajo con docentes que atienden población desplazada en los departamentos de la costa atlántica colombiana.
- El tercer proyecto, también aprobado con UNESCO y a cargo de la Dirección de Apoyo a la Gestión Educativa Territorial, está dirigido a adultos y jóvenes desplazados de cuatro municipios del departamento de Cundinamarca.
- Un programa, actualmente en negociación, destinado a facilitar la reincorporación de niños y jóvenes desplazados al sistema educativo, es coordinado por el MEN, la Caja de Compensación Familiar (CAFAM) y UNESCO.

Entre los proyectos de cooperación internacional focalizados en las poblaciones indígenas y afrocolombianas se encuentran:

- *Somos Patrimonio*, de carácter multinacional, destinado a generar procesos de apropiación del patrimonio cultural entre los países del Convenio Andrés Bello (CAB), cuya entidad ejecutora es la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (SECAB).
- El proyecto multinacional de la OEI *Iberoamérica: Unidad Cultural en la Diversidad*, en ejecución, busca fortalecer la identidad iberoamericana, la integración regional, sobre la base de la unidad cultural en la diversidad.
- En convenio con UNESCO se espera desarrollar la evaluación del funcionamiento de Emisoras Comunitarias de Pueblos Indígenas de Colombia, entregadas por el Ministerio de Comunicaciones en pueblos indígenas.
- El proyecto *Semillero de Investigación para Estudiantes Universitarios Indígenas*, en negociación, procura elaborar una propuesta pedagógica en formación investigativa para estudiantes indígenas de educación superior.

Capítulo 4

Contraste con la experiencia empírica

IMPACTO DE LAS POLÍTICAS CURRICULARES EN ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD CULTURAL

Calidad y pertinencia de los procesos de enseñanza-aprendizaje

Pertinencia y deserción escolar en Colombia

Desde la perspectiva de calidad en términos de pertinencia y significatividad de los aprendizajes, la deserción es un fenómeno que puede reflejar, en alguna medida, la capacidad del sistema educativo para dar respuesta a las necesidades y expectativas de individuos y comunidades.

Los estudios acerca de la deserción escolar muestran, por un lado, que la educación se ve afectada por factores sociales, políticos y económicos que determinan fuertemente sus posibilidades de “sacar” de la marginalidad e insertar social y productivamente a los estudiantes; y por otro, evidencian la falta de visibilidad del fenómeno de la deserción como de una tarea y responsabilidad propia de la escuela y los docentes para evitar que esto se produzca. La tendencia, en este último caso, es a enmascarar el fenómeno de la deserción (Universidad Nacional, 2001) o a enredarlo en el dato estadístico, tanto a nivel de la Secretaría de Educación como a nivel de docentes y directivos (Castañeda, 2002: 107).

Para Páramo (2000), el problema de la deserción para nada se vincula con el fracaso, sino con los dilemas culturales y valorativos de la época; por lo tanto, la escuela tiene un poder de acción en cuanto al sentido y misión que le da a la educación y al clima escolar y cultural que construye dentro de ella y en vinculación con su entorno. De hecho, los programas que han incursionado con éxito en el desarrollo de una trayectoria escolar distinta poseen rasgos en común que apuntan en este sentido. Elsa Castañeda nombra algunas experiencias, como la de la *Expedición Pedagógica*, el Programa de *Aceleración del Aprendizaje* desarrollado por Corpoeeducación, el Proyecto *Acciones Focalizadas* de la Secretaría de Educación del Distrito Capital de Bogotá, el *Proyecto Nacional de Servicios Integrados para Jóvenes* del Programa Presidencial Colombia Joven y el Banco Mundial, y los proyectos de dignificación del oficio pedagógico, como el Premio Compartir o el Programa Red de la Universidad Nacional de Colombia. Estas experiencias logran la ejecución de acciones intersectoriales; la apertura de la escuela a otros actores sociales e institucionales; el trabajo de reflexión y acción directa en las escuelas con docentes, familias y alumnos en respuesta a las problemáticas locales; la construcción en comunidad educativa de alternativas pedagógicas que reflejen las mediaciones culturales contemporáneas, y el rescate de las nuevas formas de comunicar, sentir, pensar y conocer, propias de los niños y jóvenes (op. cit.). Todas estas acciones se caracterizan por su pertinencia y significatividad como respuesta a las necesidades de desarrollo cognitivo, social y cultural que requieren los estudiantes. Aun así, se trata de iniciativas aisladas, mientras el panorama general es poco alentador.

La falta de interés de los niños y jóvenes por continuar sus estudios refleja la ausencia de sentido que comporta la educación. La encuesta de condiciones de vida realizada en 1997⁶³ indagó sobre las causas de inasistencia escolar, siendo la primera causa, con un 34% de las respuestas, el alto costo de la educación. Sin embargo, la segunda causa es “no le gusta”, con el 21% de las respuestas, porcentaje que aumenta en el grupo entre 12 y 17 años a casi el 30%. Lo anterior

muestra la necesidad de revisar la pertinencia y significatividad de la educación secundaria, así como las metodologías empleadas, pues no están logrando retener a los estudiantes en el sistema educativo. Entre los motivos que llevan a desertar a mujeres entre 15 y 17 años, la Encuesta Nacional de Demografías y Salud (Profamilia, 2000) mostró que un 40% de ellas lo justifica en razón de la ausencia de recursos para pagar los costos educativos, y en 20% porque “no quiso estudiar”. Que no quieran estudiar o que no les guste refleja en qué medida la educación no está siendo respuesta a las necesidades y expectativas de los estudiantes y sus comunidades de pertenencia.

No deja de ser cierto que existen, igualmente, determinantes externos a la escuela que inciden en la deserción. Entre los factores exógenos que motivan la deserción escolar en Colombia, el Estudio de Retención Escolar 2001⁶⁴ describe las características de contexto de las escuelas que están presentes, como pobreza, urbanización desordenada, inseguridad, problemas sociales como pandillismo, delincuencia, drogadicción y desplazamientos, deterioro y pauperización del entorno. En segundo lugar, se presentan asociadas ciertas dificultades familiares complicadas, violencia intrafamiliar, maltrato infantil, y en tercer lugar, actitudes de los padres hacia la educación de poco apoyo. Otro estudio sobre deserción escolar en Bogotá muestra la alta incidencia de la pobreza en la deserción, asociada a fenómenos como la inseguridad y marginalidad urbana (carencia de servicios públicos básicos e infraestructura urbana, pandillismo, delincuencia, drogadicción...) (Castañeda, Echeverri y col., 2001). El abandono escolar reproduce el círculo de la pobreza y creciente marginación, tanto en las ciudades como en las zonas rurales.

Aun cuando los fenómenos exógenos a la escuela tienen una fuerte incidencia en la deserción, no es menos cierto que la escuela puede encarar la realidad social del estudiante y trabajar a partir de ello, dándole significatividad a la educación. El estudio realizado en Medellín por Páramo (2000) describe los 15 factores que suelen encontrarse entre los estudiantes con riesgo de desertar, y al menos ocho de éstos son susceptibles de ser influidos por la escuela: el bajo aprovechamiento de las oportunidades educativas, desmotivación para realizar las labores de la educativas, hijos de padres desinteresados en la educación, conflictos inherentes a la edad, inadecuadas relaciones interpersonales, resistencia a desarrollar actividades formativas, inapetencia hacia el conocimiento, desmotivación hacia lo que se estudia (Castañeda, Díaz y Rivera, 2001).

En el estudio sobre escuela y juventud en los sectores populares, Diego Pérez y Marco Mejía (1999) consideran que la primera fisura que se produce entre la escuela y los/las jóvenes de sectores populares reside en la falta de respuesta de ésta a las necesidades del joven/niño o la joven/niña. Esta situación da origen a una espiral de descontento en la cual la institución escolar, pensada en función del conocimiento, empieza a ser invadida por las costumbres callejeras de los alumnos. Los jóvenes aprecian la escuela más bien como un espacio de encuentro con los pares, mientras rechazan las tareas asignadas de acuerdo a la lógica escolar. Se produce un vacío de la cultura escolar, pues los jóvenes se ven defraudados ante la esperanza de ser ésta una posibilidad de ascenso social. Los códigos de transmisión del saber utilizados por los docentes guardan gran distancia con los códigos de comunicación del alumnado. Los mismos jóvenes manifiestan la dificultad que tienen para entender el lenguaje de los docentes. Se produce un choque cultural al que se ven enfrentados los pobladores de sectores populares, provenientes en su mayoría del campo, con la cultura de masas y los grupos de poder local, al cual se agrega la falta de identificación familiar operada en este nuevo escenario y la precariedad económica con que viven. “La escuela, entonces, se desvanece como portadora y oferente de figuras de identidad: se vuelve una institución débil para configurar imágenes concretas a las cuales emular, pues ha basado toda su construcción en enseñar contenidos de conciencia y conocimiento, perdiendo de vista la necesidad de construir hábitos y de dotar de identidad a quienes pasan por sus aulas”⁶⁵. La escuela tradicional no contextualizada desemboca entonces en la expulsión de los muchachos más problemáticos, convirtiéndose el trabajo temprano o la socialización delincriminal en escuela sustituta. En ese contexto, “la pérdida de sentido y significado no le permite al muchacho entenderse ni preguntarse para qué sirven los conocimientos escolares; sus intereses pragmáticos y sus códigos restringidos le impiden valorar la importancia del sacrificio para lograrlos” (op. cit.: 107).

Los cuestionarios analizados por Calvo y Mina⁶⁶ revelan que la soledad del docente es mayor en el sector oficial que en privado, su trabajo es más aislado y casi nula la confrontación con los pares. Los profesores enseñan a leer y escribir con propuestas eclécticas, reproduciendo lo que les ha resultado exitoso. En las prácticas tradicionales prima el uso del tablero, de la copia y el coloreado. Hay poco énfasis en el texto libre y, al parecer, el interés del alumno poco importa. Aun cuando la mayoría de los docentes intenta definir su práctica desde la teoría constructivista, más en detalle se constata que no tienen en cuenta las experiencias de los alumnos, que sus intereses no inciden en la planificación de actividades y que no se investiga.

Acudiendo a lo señalado por Ávila y Camargo en el análisis sobre la realización de los PEI, las autoras aluden al hecho de que la cultura escolar está más arraigada de lo que parece y termina por absorber las iniciativas innovadoras, que la política homogeneizadora desconoce la inmensa diversidad de la realidad a la que pretende cubrir. Bajo este prisma, la cultura escolar como la cultura contextual (concepciones y prácticas cotidianas de la familia y comunidad local y regional) pueden actuar como obstáculos o potenciadores en la implementación de una innovación. Así, las instituciones que tienen una tradición de innovación previa a la expedición de la Ley 115 han hecho una mejor apropiación de la reforma, en cuyo caso la normativa reguló un proceso que ya venía en curso, mientras para aquellas instituciones quizás más tradicionales o menos comprometidas con su labor, la norma se interpretó como requisito a cumplir, recogiendo la idiosincrasia del país, es decir, la evasión (Calvo y Mina, 2002).

Pertinencia de la etnoeducación

Etnoeducación indígena

Como se ha visto, el Programa de Etnoeducación se orienta básicamente a prestar asesoría y apoyo financiero a las comunidades para que éstas elaboren sus propios currículos de acuerdo con sus necesidades socioculturales. Además, propicia investigaciones que requieran estos procesos en campos como la antropología, la lingüística y la pedagogía⁶⁷.

Se ha señalado que el MEN adelanta el Programa de Etnoeducación en cerca del 80% de los pueblos indígenas. Para 1990 existían ya 1.810 centros de etnoeducación en 26 departamentos del país, con un total de 2.398 docentes y 46 mil alumnos.

Respecto a los resultados de dichos programas, se ha señalado en reiteradas ocasiones que si bien se han venido llevando a cabo en las últimas dos décadas, éstos no necesariamente han tomado en cuenta las formas de socialización y transmisión de saberes propias de los indígenas, que aún continúan vigentes en muchos casos, siendo insuficientes los mecanismos de reconocimientos e integración de dichas prácticas a los sistemas educativos nacionales. Incluso hoy en día muchas instituciones del sector, aparte de no haber asimilado las particularidades socioculturales de las comunidades, tampoco han desarrollado la educación primaria en las respectivas lenguas maternas.

El Estado y algunas instituciones religiosas continúan ejerciendo como agentes aculturadores, tal como lo denuncian los mismos afectados por intermedio de la ONIC⁶⁸. La educación indígena en la región, afirma Martínez, está regida en su mayoría bajo los parámetros de la educación contratada, donde la Iglesia es quien administra con un total desconocimiento hacia las organizaciones zonales, adoptándose programas sin participación y reflexión conjunta con las comunidades y organizaciones. El problema radicaría entonces en que aunque la educación contratada ha avanzado en la formulación de propuestas alternativas, adecuando los currículos a las condiciones particulares de los pueblos indígenas, su cobertura ha sido parcial y en algunos casos no se tiene en cuenta la cosmovisión de dichos pueblos a la hora de elaborar los currículos y estrategias educacionales para las etnias en cuestión.

En el caso de Tolima se cierra el Centro Experimental Piloto en 1996, generando un gran retroceso en todo lo logrado hasta entonces en materia de etnoeducación y en los avances logrados en el Plan de Profesionalización Indígena. Esta experiencia no alcanzó siquiera a ser sistematizada, observándose por parte del Estado y la Universidad de Tolima una falta de compromiso con la educación

indígena. En lo presupuestario, además, el financiamiento ha provenido exclusivamente de los entes gubernamentales, departamentales y municipales, y es muy estrecho. Se muestra falta de preocupación por reunir el mínimo de planta de profesores, dotar las bibliotecas, mejorar la infraestructura.

Más aculturadora aún es la experiencia de los niños y jóvenes indígenas desplazados, quienes son remitidos a los colegios que existen en Bogotá, pues no hay un centro especial para acogerlos⁶⁹. En estas circunstancias no se les ofrece más que matemáticas, historia oficial, inglés y geografía, pero nada sobre las tradiciones indígenas y sus ancestros. El estar en una escuela con currículos que no privilegian el sentido étnico debilita mucho la identidad cultural. Un niño o un joven indígena en Bogotá se enfrenta a un mundo totalmente distinto y las exigencias son iguales para todos y no propiamente en un esquema indígena. Gabriel Muyüi, delegado para indígenas y minorías étnicas de la Defensoría del Pueblo, señala la necesidad de atender de manera diferenciada a los distintos grupos poblacionales, respetando los compromisos jurídicos y políticos que el mismo Estado tiene.

En lo que se refiere a la relación escuela-comunidad, un interesante estudio en el resguardo indígena de Ikun, de la Sierra Nevada de Santa Marta⁷⁰, muestra que la escuela no está cumpliendo una función socializadora y de significatividad educativa acorde a las expectativas de la comunidad; muy por el contrario, se transforma en un agente irruptor y quebrantador de la cultura comunitaria. De la observación de seis escuelas realizada durante dos años, los investigadores presentan las siguientes observaciones:

- “Las autoridades comunitarias, mamus y cabildos, en especial los primeros, consideran que la escuela les es ajena e impuesta, además de rivalizar con sus propias enseñanzas y orientaciones. Así, ésta aparece como cosa de los ‘blancos’ y que es útil sólo para la gente que está en proceso de integrarse a ese mundo”.
- Unos pocos arhuacos se niegan con firmeza a enviar a sus hijos a la escuela y los crían de acuerdo a sus formas de educación.
- Para muchos miembros, las escuelas son una necesidad inevitable, una obligación que no pueden soslayar dada la presencia de blancos en la región. Así que envían a sus hijos por turno y sólo durante unos pocos años, en especial si son mujeres. Aun así, crece la idea occidental de estudiar para estudiar.
- Para otros, las escuelas son centros que permiten la llegada de programas y recursos provenientes de la sociedad nacional y que ven como necesarios.
- En todos los casos, los habitantes de las parcialidades velan por mantener en buen estado el plantel educativo, asistiendo a las reuniones de padres cuando se les llama, pero sin participar en la vida académica, aunque los maestros lo intentan.

Constituye un caso especial el de la parcialidad de Gunseyteynarunmun, donde existe una muy buena integración escuela, familia y comunidad. Por esta razón no se presentan conflictos cuando los niños salen del seno de sus familias para ingresar a la escuela ni para permanecer en ella, pues les es posible a los estudiantes continuar participando en los trabajos comunitarios, aplicando en ellos las capacidades y conocimientos que van adquiriendo en la escuela. El maestro y la maestra, ambos bilingües (él es de la comunidad y ella vive en la escuela), mantienen un permanente intercambio con los padres de familia, participan en la vida comunitaria, en sus trabajos y reuniones y en el estudio y solución de sus problemas. La mayor parte de las reuniones de la parcialidad tienen lugar en la escuela (Vasco, Luis Guillermo, 1996).

No obstante, en la mayoría de los casos el rol que cumple la escuela en el plano formativo sigue careciendo de pertinencia, el estudio muestra cómo la mayor parte de los ikus sienten la escuela como algo ajeno, y por tanto no se preocupan de formar una comunidad educativa que participe de su organización y funcionamiento. *“La vida escolar, las actitudes y comentarios de los maestros y los contenidos de la enseñanza crean en los alumnos la idea de que quien sabe es el maestro y no los padres; así se desvalorizan los conocimientos propios tradicionales y los niños de ambos sexos ya no creen a sus padres ni hacen caso de sus enseñanzas y consejos”*⁷¹. La forma pedagógica parte del presupuesto de que el maestro es el que sabe y el niño no y que debe darse una relación de enseñanza y no de

aprendizaje. En la vida iku, en cambio, lo que cuenta es el aprendizaje, basado en dos reglas claras: aprender haciendo, aprender viendo o imitando. Al mismo tiempo, se permite y estimula desde fuera que el saber y el conocimiento vayan creciendo en los niños desde dentro.

Las escuelas del resguardo indígena de Ikun contradicen la formas de socialización comunitarias al no reproducir en la agrupación escolar los grupos de vinculación a la vida social que reconoce la sociedad iku, o bien, al no conservar la diferenciación de aprendizaje entre los sexos o al forzar la homologación de roles. En ocasiones, también desvirtúa y resta significado a los rituales, al sacarlos de su contexto, darles carácter de obligatorio. O bien, transforma el traje tradicional en uniforme de la escuela y no como vestuario de la vida cotidiana. En materia de lengua, los padres consideran la identidad iku por el uso de la lengua y la manta y la pertenencia a la comunidad. En algunas escuelas se refuerzan estos rasgos, pero también ocurre que la expectativa de muchos padres es que la escuela enseñe el castellano, pues la lengua materna la emplean cotidianamente en el hogar

Los comités de padres no intervienen en relación a lo que están aprendiendo los niños. Como no ven utilidad directa en las cosas que los niños están aprendiendo, son relajados con la asistencia de sus hijos y les permiten faltar por causas menores. Los padres admiten que los hermanos roten en su asistencia a la escuela, uno o dos años, abandonando la escuela para dejar su turno al siguiente. Una manifestación adicional de que la escuela no está respondiendo a los requerimientos de la comunidad es el hecho de que los estudiantes se la pasen vagando, como que tampoco participen en las actividades comunitarias, respecto de lo cual se quejan especialmente los miembros de mayor edad (Vasco, 1996).

*Etnoeducación amazónica*⁷²

La Amazonia es la región de Colombia donde existe la mayor diversidad de grupos indígenas. Las escuelas administradas por comunidades en la región surgieron como una respuesta al reconocimiento de la autonomía indígena en educación y como una reacción al esquema del internado indígena y sus escuelas filiales. Estas escuelas comunitarias, que en un principio fueron tildadas como “escuelas piratas”, se han conformado principalmente desde 1990, aunque hay antecedentes en el río Mirití en los años setenta. Son escuelas dirigidas por las autoridades de la comunidad y sostenidas con recursos de transferencias, apoyo de los padres de familia y auxilios de algunas ONG. Los cursos de profesionalización del predio Putumayo y del bajo Caquetá, Mirití y Apaporis han apoyado estas escuelas admitiendo la presencia de maestros comunitarios y brindando asesoría local especializada.

Algunas escuelas comunitarias independientes han recibido reconocimiento oficial del gobierno, aunque no recursos para funcionamiento ni nombramiento de maestros. Alrededor de estas escuelas se han gestado talleres de reflexión sobre los PEI, elaboración de currículo, horarios, calendario escolar, participación de la escuela en actividades comunitarias (bailes, mingas).

Escuelas indígenas en el departamento de Amazonas

Zona	Total de escuelas	Educación contratada	Departamento	Municipio	Comunidad
Trapezio amazónico	34	19	1	13	1
Tarapacá	9	8			1
Araracuara	7	5			2
Chorrera	5	5			
Arica	4	4			5
Puerto Alegría	3	3			3
Mirití	8	3			4
Apaporis	3	2			
Bajo Caquetá	6				
Sumas	79	49	1	13	16

Notas: Estos datos son aproximados y pueden estar desactualizados. El número de escuelas administradas por educación contratada incluye los seis internados indígenas. “Municipio” se refiere al municipio de Leticia. “Comunidad” se refiere a escuelas comunitarias independientes, administradas con recursos propios.
Fuentes: Ministerio de Educación Nacional (1996) y datos del Programa COAMA.

Según Echeverri, el destino de estas escuelas es incierto en el panorama actual, ya que se encuentran carentes de recursos permanentes, con pocos maestros preparados, con una alta desertión de los maestros y una población estudiantil en muchos casos muy escasa. Sin embargo, ellas cumplen una función política local importante en cuanto a la reafirmación de la identidad étnica y la constitución de comunidades organizadas. Esto tiene que ver con que la afirmación de identidad de los grupos indígenas en el Amazonas ha estado ligada a una amenaza de pérdida cultural más que a una amenaza al territorio, y es por esto que la educación ha tomado un lugar primario en la agenda política de muchas comunidades y etnias.

Educación afrocolombiana

El año 2002, el MEN realiza el Primer Foro Nacional de Etnoeducación Afrocolombiana, con el objeto de promover el conocimiento y apropiación de la etnoeducación afrocolombiana como un proyecto de educación intercultural para todos los niveles del sistema educativo.

Esta iniciativa permitió reunir a quienes se encuentran trabajando en ese ámbito y ofrecer una visión más panorámica de la situación de la etnoeducación afrocolombiana.

Respecto a la gestión de la etnoeducación por parte de las entidades regionales, es posible apreciar el nivel inicial en la aplicación de esta política, su débil gestión, el escaso nivel de sistematización del conocimiento etnoeducativo que soporte la toma de decisiones y la inexistencia de una política de investigación en este campo⁷³.

En la Secretaría de Educación de Bogotá, la gestión principal se ha orientado al desarrollo de estrategias para impulsar el conocimiento y difusión de los saberes de los afrodescendientes y el reconocimiento de su aporte cultural e histórico en la construcción de la nación. Las estrategias adoptadas se abocaron a sensibilizar y formar a los docentes, elaborar y publicar las orientaciones curriculares para estructurar la cátedra, y desarrollar una investigación sobre convivencia interétnica que permitiera analizar el grado en que la escuela se ha constituido en un espacio de convivencia interétnica. Entre los años 1999 y 2001 se dio cuenta de 11 talleres, encuentros y cursos, en que se trabajó en torno a la cátedra, su inserción en el currículo, la formulación del PFPD⁷⁴, expresiones artísticas (danza, rondas y juegos) y la inserción de esta temática en el área de Ciencias Sociales. Al momento del encuentro se encontraban trabajando, además, en la conformación de una base de datos que permitiera establecer los recursos relacionados con el tema.

Dentro del distrito de Bogotá se presenta la experiencia del Colegio San Francisco de Bogotá, que ha permitido a sus estudiantes desarrollar liderazgo y autonomía, una comunicación efectiva, una mejor relación con su entorno natural, respetando al otro género y a sus pares de diferente origen. Éste ha decidido enfrentar la grave situación en que se encuentran sus estudiantes, una buena parte proveniente de familias desplazadas por el conflicto armado, sometidos a la lucha por la supervivencia, la pobreza, ausencia de alternativas y espacios de participación. Ante esto, los maestros de ciencias sociales dieron origen al Proyecto Mejoramiento de la Calidad de Vida para la Comunidad de Bolívar. A su vez, se dio impulso a la creación de un espacio (físico-temporal) para el encuentro y diálogo, mediante la Maloca, el que ha favorecido la interacción entre padres de familia, estudiantes, maestros y miembros de las comunidades indígenas y negras. Entre las actividades emprendidas se encuentran los conversatorios, en los cuales participan estudiantes, maestros e invitados especiales (indígenas de diferentes etnias y afrodescendientes) y se recopilan manifestaciones culturales para la interpretación y análisis de estudiantes y maestros. Una serie de actividades vinculadas a ésta, como las jornadas lúdicas sobre convivencia pacífica, la realización de rituales indígenas sobre el valor de la palabra, encuentros de consejeros y personeros estudiantiles para trabajar sobre problemas de la localidad, talleres de etnobotánica, medicina tradicional, cestería, talla en madera, reuniones periódicas del Consejo Estudiantil, entre otras, han permitido a los estudiantes aprender de diferentes maneras y a los profesores desarrollar una pedagogía dinámica que encuentra en el interés y el esfuerzo un elemento de desarrollo.

En la Secretaría de Educación Departamental de Risaralda, la etnoeducación parece ser un tema de interés propio, por lo cual se ha venido trabajando con las comunidades negras y mestizas

en la planeación, desarrollo y evaluación de proyecto que se propone insertar en la etnoeducación de manera transversal al currículo en todos los niveles; investigar acerca de las prácticas pedagógicas de las comunidades negras en el departamento, y estudiar el perfil del hombre y la mujer afrorrisaldense para su inserción en el currículo.

La Secretaría de Educación Departamental de Bolívar⁷⁵ se encuentra adelantando una serie de acciones en materia de capacitación, investigación, desarrollo curricular, mecanismos de coordinación interinstitucional y procesos de participación ciudadana. En lo concerniente a capacitación ha realizado el Diplomado en Gestión Cultural, con énfasis en etnoeducación, para 120 docentes y gestores culturales del departamento, en convenio con la Universidad del Atlántico; el Diplomado en la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, en convocatoria conjunta con la Corporación Jorge Artel; talleres de etnoeducación musical y un ciclo de conferencias Encuentro con la Diversidad del Caribe Colombiano. En investigación se comenzó el 2001 la Consulta a la Memoria Colectiva en San Basilio y el rescate de saberes ancestrales en comunidades negras del norte de Bolívar. En materia de desarrollo curricular se ha venido trabajando en la construcción del PEI desde la dimensión etnoeducativa. Doce comunidades han estado implementando un programa en esta línea y se han ido sumando otras más. El proceso parte con la reflexión de sus actores, lo que ha permitido ir sistematizando el proceso de construcción de la etnoeducación desde la experiencia en terreno. De ahí ha surgido el Manual Metodológico para la Construcción de Experiencias o Procesos Etnoeducativos. La secretaría impulsa y organiza periódicamente reuniones regionales de etnoeducación, en las que se discuten y socializan los avances conceptuales y metodológicos del proceso, el nivel de desarrollo de las experiencias y la apropiación por parte de docentes y comunidades. La secretaría sostiene convenios de capacitación, investigación y producción de materiales con las Universidades de Cartagena y del Atlántico. Aparte, también tiene contactos con la Universidad de Guajira y la Universidad Abierta y a Distancia (UNAD). Se trabaja conjuntamente con las secretarías de los distritos de Cartagena y de Sucre, al igual que con algunas alcaldías, en busca de financiamiento y apoyo a acciones. Recién en el 2001, la financiación de la etnoeducación incluye un presupuesto especial para este componente (Foro de Etnoeducación Afrocolombiana, 2004).

Reseña. El Centro Etnoeducativo Antonio Maceo, de Cali

El centro etnoeducativo es una entidad naciente, inicia sus labores en septiembre del 2001. La construcción de su PEI, mediante un proceso teórico y práctico, plantea una serie de acciones para realizar con la comunidad educativa y el entorno local. Busca atender de manera preferencial las necesidades educativas del estudiante trabajador, ofreciendo educación gratuita, restaurante y asesoría psicológica y sanitaria a la comunidad marginada de la comuna Ciudadela Desepaz. Además de brindar una ayuda social, el centro busca proporcionar información y formación a la comunidad sobre aspectos pluriétnicos y multiculturales de su condición. Mediante la etnoeducación se espera poner en acción procesos productivos para el desarrollo social y económico de la comunidad, específicamente desde la gestión empresarial. Presenta los proyectos Granja Integral y Reciclaje, donde la comunidad tendrá la oportunidad de poner en práctica sus saberes ancestrales. El centro ha desarrollado redes de apoyo y procesos de intercambio con instituciones que aporten en la solución de dificultades sociales que presentan los estudiantes, como la de Escuelas Saludables o la de Bienestar del Niño (Foro de Etnoeducación Afrocolombiana, 2004).

Experiencias etnoeducativas en la región Pacífico colombiana

Si bien la educación en la región –la de mayor densidad de población negra del país– no es ajena a la realidad educativa nacional, tiene carencias que se ven resaltadas por las particularidades ambientales, económicas y culturales de la región.

En primer lugar, se señala el divorcio existente entre la educación formal y el entorno cultural y natural de la región, por lo cual ésta no responde a la realidad local y regional, a sus características y necesidades. En ese sentido, la educación predominante es descontextualizada y, por

tanto, no se articula ni contribuye a los procesos de desarrollo comunitario necesarios. Se señala que hasta el momento se ha desconocido el “acervo etnocientífico” de las comunidades, sus conocimientos y prácticas. Tampoco logra integrar los saberes y prácticas que adquieren los niños y niñas de la región en los procesos de socialización temprana –en general, por medio de la tradición oral–, los cuales se ven abruptamente interrumpidos al entrar a la escuela.

A pesar de esto, en la región se vienen gestando procesos educativos desde los cuales se pueden dar orientaciones para construir una educación pertinente y acorde a las características culturales, socioeconómicas y ambientales de la región. Las principales experiencias etnoeducativas innovadoras en la región son los Proyectos Etnoeducativos Institucionales del Pacífico, mediante el diseño y construcción de proyectos educativos pertinentes al contexto local y regional. Destacan algunos PEI reconocidos a nivel nacional como sobresalientes, como el del Colegio Luis Lozano Scipión de Condoto-Chocó.

Igualmente, existe la propuesta de Cátedra del Pacífico, de la Universidad Tecnológica del Chocó, que busca propiciar escenarios adecuados para el conocimiento y análisis de la historia y realidad regional en distintos campos: social, económico, político, cultural y ambiental. Esto, mediante un trabajo alrededor de cuatro ejes: uno histórico, como espacio de reflexión sobre la historia de los pueblos del Pacífico. Un segundo eje, llamado bioestratégico, para el conocimiento y valoración de la diversidad biológica y del entorno natural de la región. Un tercer eje geoestratégico en el cual se busca generar una reflexión crítica sobre la importancia de la región para el país y su inserción en la cuenca del Pacífico. Y un último eje sobre el desarrollo, que se orienta al análisis y evaluación de los procesos de desarrollo local y regional.

También se han formulado los Proyectos Etnoeducativos Comunitarios (PEC), como instrumentos para orientar el quehacer educativo en los territorios colectivos de comunidades negras e indígenas del Pacífico, en el marco de sus Planes de Vida.

La Agenda Pacífico XXI⁷⁶ es otro de los proyectos de la región que tiene como objetivo la idea de construir colectivamente un proyecto educativo intercultural donde tengan cabida las culturas del Pacífico –sus conocimientos, prácticas y valores–, superando así las prácticas educativas homogeneizantes y excluyentes construidas alrededor de la cultura occidental como el único referente válido del proceso educativo.

La Secretaría de Educación Municipal de Buenaventura⁷⁷ considera que su función respecto a la etnoeducación afrocolombiana se ha limitado a la tarea de coordinación y mediación y apenas comienza a insinuarse como política. Destacan algunas instituciones locales del departamento que por iniciativa propia han adelantado algunas capacitaciones, como la Facultad de Sociología de la Universidad del Pacífico, la Iglesia desde la pastoral social, y algunas instituciones educativas de carácter oficial. En materia curricular se ha avanzado en el proyecto de adecuación curricular con un alto componente etnoeducativo, lo que ha traído aparejado la necesaria capacitación docente. Para ello se ha trabajado con un equipo de investigadores locales y la asesoría de la Universidad Católica de Manizales. No existe una evaluación seria que permita dar cuenta de la calidad y cobertura del proceso etnoeducativo en Buenaventura. Se observa que los avances son más tangibles en el sector rural, gracias a los procesos organizativos y formativos que llevan a cabo los consejos comunitarios de comunidades negras. Un ente dinamizador de estos procesos lo ha constituido la Red de Innovaciones Pedagógicas del Pacífico, al que concurren las universidades, los académicos y los trabajadores de base. Otra iniciativa importante es la coordinación de los consejos comunitarios y líderes indígenas, y la vinculación de más de 50 docentes nombrados mediante la normativa de excepción, que admite el nombramiento de docentes indígenas sin título de maestros. Se considera necesario fortalecer la relación entre los municipios con las universidades que hacen presencia en la localidad, así como fortalecer la relación con los consejos comunitarios y autoridades indígenas, para dar legitimidad a los procesos etnoeducativos. Así también se considera indispensable establecer coordinación con las Secretarías de Educación municipal de la región del Pacífico y el resto del país. En materia de recursos se ha operado este programa con los recursos de la nación y gracias al convenio MEN-Fonade-Plan Pacífico.

Reseñas de experiencias educativas en el departamento del Cauca⁷⁸

En el caso de la Gobernación del Cauca y sus respectivas secretarías, las comunidades indígenas y afrocolombianas habían logrado incluir propuestas de desarrollo etnoeducativo en la ordenanza que estableció el Plan de Desarrollo Departamental; sin embargo, el gobierno departamental desconoció lo establecido sobre este aspecto en su ejecución administrativa y presupuestal y, al hacerlo, “dio al traste con los logros y procesos que se venían desarrollando en el campo institucional durante el período anterior, 1994-1997”⁷⁹. En estos artículos se evidencia la indiferencia institucional frente a la política etnoeducativa, comenta Garcés, dado que transcurridos siete años las instituciones educativas (escuelas, colegios y universidades) no habían implementado la Cátedra Afrocolombiana y el MEN, como las Secretarías de Educación departamentales y municipales, no habían realizado las orientaciones, actualizaciones y formación requerida para dinamizar este proceso al interior del sistema educativo. Al año 2000, el MEN no había hecho públicos los lineamientos curriculares y, por su parte, los comités departamentales de capacitación no presentaban una línea de acción sobre cursos de formación en etnoeducación; mientras tanto, las Secretarías de Educación departamentales habían realizado el desmonte de los proyectos de etnoeducación y los municipios tampoco habían asumido el rol que les compete frente a la etnoeducación afrocolombiana.

Algunas reseñas específicas de proyectos etnoeducativos permiten visualizar los avances registrados en algunos municipios, como son: Santander de Quilichao, Caloto y Puerto Tejada; los proyectos realizados en la comunidad de Villarrica, Agua Azul (Caloto), San Nicolás, La Balsa en Buenos Aires, Quinamayó-Jamundí; Colegio Básico de Quilcace en el Tambo y la Escuela Puerto Luz, Timbiquí Cauca.

Reseña 1. Comunidad y cultura. Veredas unidas, una propuesta intercultural

Se inicia en 1987, en los municipios de Santander de Quilichao, Caloto y Puerto Tejada, en el norte del departamento del Cauca, en un conjunto de docentes de educación de básica primaria, logrando un avance importante en 1992 mediante la asesoría que se concretó con la Universidad del Valle, la participación financiera de la Fundación Propal y los municipios de Caloto y Puerto Tejada. Se realiza un diagnóstico educativo que comprende desde la reforma curricular de 1978 y continúa con los aspectos de relación entre escuela y comunidad.

El énfasis de esta propuesta reside en la relación sujeto-comunidad dentro de una visión de contexto social, étnico y cultural como soporte del proceso educativo. Se presenta una modificación al currículo tradicional con fundamentos en cuatro campos de acción: proyectos productivos, comunidad y cultura, la naturaleza y el medio ambiente y bienestar educativo, teniendo como base el objetivo de “*generar acciones comunitarias que propicien la construcción en común del currículo alternativo para la zona*”. Al mismo tiempo, se plantean formas de evaluación y acciones de formación y capacitación; además, se establecen logros y dificultades asociadas al proyecto, utilizando el microcentro como estrategia de trabajo en el marco organizativo.

Reseña 2. Asociación Casita de Niños. Investigación y promoción de la educación infantil

Esta experiencia se inicia en 1979, en la comunidad de Villarrica, y luego se proyecta a otras comunidades del norte del Cauca y sur del Valle, tales como Agua Azul (Caloto), San Nicolás, La Balsa en Buenos Aires, Quinamayó-Jamundí. Desarrolla actividades de educación formal con los niños y talleres de capacitación con los padres, en el marco de la educación no formal.

Se inspira en la opción de resolver problemas educativos que afectan la vida de la comunidad; se fundamenta en los valores culturales de la etnia y la región como base de construcción de su identidad cultural en un contexto histórico y social.

Se propone una educación integral desde el preescolar, que involucre a los diferentes actores de la comunidad escolar, líderes comunitarios y adultos conocedores de la cultura, valorando la presencia de los abuelos en la recuperación de la historia local. Se trabaja en base a talleres, encuentros y actividades culturales.

Entre sus fortalezas presenta un buen nivel de sistematización, socialización, difusión audiovisual y buen nivel de reconocimiento nacional e internacional. Entre las limitaciones se señala la falta de

apoyo institucional, que se manifiesta en ausencia de recursos estatales para el pago de docentes, adecuación de infraestructura y compra de mobiliario y material pedagógico acorde a sus necesidades.

Reseña 3. Experiencia desarrollo humano y comunitario. Colegio Básico de Quilcace

Esta experiencia parte en 1987, considerando la importancia de realizar un proyecto etnoeducativo zonal que diera una mayor cohesión en las comunidades educativas afrocolombianas del sur del Tambo. Esto demandó de los líderes del proceso organizativo afrocolombiano la realización de varios talleres de formación con los diferentes actores de la comunidad educativa, incluidas las autoridades educativas de El Tambo (alcalde, equipo de gobierno y concejales) a partir de 1993.

Su propósito fue desarrollar un proyecto educativo autónomo mediante el diseño de un currículo que respondiera a los intereses y potencialidades de la comunidad. El currículo favorece dos dimensiones del proceso educativo, relevantes según su definición de etnoeducación: la *dimensión cultural*, que procura estimular las manifestaciones y tradiciones culturales olvidadas, y la *dimensión productiva*, por iniciativa del Colegio Agroindustrial, el cual involucra la producción agrícola y la transformación de materia prima, hecho que demanda mercadeo y comercialización.

Trabajan a partir de la conformación de cuatro microcentros y el desarrollo de PEI con énfasis en la comunidad. Se trata de una experiencia que ha transformado la cultura de hacer escuela y se ha anclado en los procesos de cambio generados por las dinámicas etnoeducativas afrocolombianas. Destaca el alto grado de sensibilización e integración de la comunidad respecto del proceso educativo, así como el compromiso de una nueva educación para las generaciones futuras. Sobresale por los altos niveles de gestión que atraen al proyecto el apoyo de instituciones locales, de nivel departamental, nacional e internacional, como el de UNICEF.

No obstante lo anterior, la experiencia debe mejorar el nivel de sistematización y darle unidad conceptual al proyecto. El lenguaje utilizado presenta dualidades que no facilitan la comprensión del proceso que se está viviendo en la ejecución de la experiencia.

Reseña 4. Perspectiva cambio y vida. Propuesta etnoeducativa diversificada. Escuela Puerto Luz. Timbiquí Cauca

Es una propuesta de etnoeducación que se inicia en la década del noventa en una escuela de primaria reciente, en un barrio de la cabecera municipal de Timbiquí. En el campo de las tradiciones, se preocupa por avanzar en dos dimensiones: en lo productivo, articulado a un grupo de mujeres que se preocupa por rescatar el sistema de producción que se tenía hasta hace 30 años, reproduciendo productos como plátano, banano y chivos (vegetal) y el cultivo de arroz y el maíz, que ya no se ven. Esta situación hizo dependiente a la comunidad de mercados y productos externos. No son pocos los que sustentan que esto se debe a la implementación del bachillerato académico, tanto en la cabecera municipal como en los principales corregimientos (zonas rurales).

La otra dimensión está asociada a los aspectos culturales, como la música, la danza, cantos y gastronomía.

Entre los avances se reseña la modificación del currículo tradicional, proponiendo un nuevo plan de estudios y estrategias pedagógicas, en cuya práctica sobresalen las actividades productivas, como siembra y cultivo de plantas medicinales, alimenticias y aromáticas, la cría de cerdos y gallinas de campo, lo cual conlleva a generar hábitos, disciplina de trabajo y la comprensión del uso racional del territorio en una relación de carácter ambiental.

Reseña. Instituto Metropolitano María Occidente de Popayán

El proyecto pedagógico Cátedra de Estudios Afrocolombianos corresponde a una iniciativa de innovación pedagógica que ha logrado sensibilizar a la comunidad educativa sobre la importancia de reconocer la diversidad étnica y cultural afrocolombiana, implementar nuevas prácticas pedagógicas que lleven a su reconocimiento y propiciar el ambiente para la aplicación de la normatividad etnoeducativa correspondiente a la aplicación de la cátedra. Se ha conseguido la inclusión de la

cátedra en el PEI y en el currículo la introducción de tópicos; se introdujo en el plan de trabajo docente un tiempo asignado a coordinar, producir e informar sobre la misma, y sobre todo se ha logrado desarrollar un trabajo interdisciplinario en la construcción de una estructura transversal del plan de estudios. Entre las dificultades se expone la resistencia por parte de algunos administrativos, el desconocimiento de la temática y falta de voluntad para participar por parte de ciertos docentes, la escasez de material bibliográfico, de tiempo para coordinar acciones y de financiamiento para su ejecución.

Etnoeducación Raizal

La desatención de los sucesivos gobiernos centrales a las necesidades culturales y sociales del pueblo raizal se observa en la promoción de la etnoeducación. La realidad muestra que en las escuelas y colegios se imparten los contenidos en idioma español, en detrimento del desarrollo de su propia lengua. El inglés se da como lengua extranjera, sin considerar que en el archipiélago no lo es. La promoción de la lengua propia y las tradiciones socioculturales son prácticamente inexistentes en los currículos educativos⁸⁰.

Las nuevas políticas en etnoeducación, que se han venido implementando desde hace más de una década, han permitido crear un apoyo a algunos centros de docentes para su formación en etnoeducación, llegando a ocho el número de establecimientos que poseen programas de etnoeducación.

Uno de estos programas es el que ha implementado el Centro de Estudios Caribeños, de la Universidad Nacional de Colombia, en su sede de San Andrés. Con el Programa de Promoción de la Calidad de la Educación Básica y Media en San Andrés⁸¹ se intenta superar la deficiente calidad de la atención educativa en la isla y nivelar a los estudiantes. El programa incluye seminarios, talleres de actualización y labores de apoyo a los procesos docentes. Durante su permanencia se han desarrollado las siguientes actividades:

- Apoyo práctico al bachillerato marino del Instituto Bolivariano. Dicha labor se extiende a los colegios Departamental Natania y a Flowers Hill, a los cuales se les guía en la implementación del PEI de educación ambiental con énfasis en salud y en el *proyecto de etnoeducación con énfasis en lenguas*, respectivamente.
- Acercamiento al trabajo del Colegio CEMED en el proyecto de rescate de la vocación agropecuaria insular para la recuperación de la seguridad y autonomía alimentarias.
- Capacitación de cerca de 200 docentes del archipiélago en evaluación de competencias básicas, realizada en dos oportunidades con el apoyo de la Secretaría de Educación departamental.
- Realización del Seminario de *Estudios Afrocolombianos*, que dio origen al Proyecto de Aula Semana Afrocaribe, del Instituto Bolivariano, desarrollado con relativo éxito en 1999 y en el 2000.
- Realización del Seminario *Lengua, Educación y Cultura en el Contexto del Caribe Occidental*, que constituyó un avance significativo para la reivindicación y la recuperación del patrimonio lingüístico y cultural de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- Presentación final del *Proyecto Pedagogía del Inglés en el contexto plurilingüe* de la isla de San Andrés, *Pedagogy of English in the Plurilingual Context of San Andrés Island*, proyecto cofinanciado por Colciencias con el apoyo de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá y sede San Andrés, y la Secretaría de Educación del archipiélago.

Formación para la convivencia pluralista

Gobierno escolar y manual de convivencia

En el marco de la nueva concepción de democracia participativa inaugurada formalmente por la Constitución de 1991, la Ley 115 de 1994 establece el **gobierno escolar** como una forma de permitir la participación de los distintos actores escolares en la toma de decisiones sobre el funcio-

namiento de las instituciones educativas. En este mismo sentido, en el marco de la Ley de la Juventud, el Viceministerio de la Juventud ha adelantado acciones para el fortalecimiento de la democracia y la práctica ciudadana en el establecimiento escolar. Con base al trabajo realizado con los jóvenes surge el documento en borrador con los lineamientos, objetivos y estrategias para el trabajo y ejecución del Programa de *Formación para la Democracia*. Cerca de tres mil jóvenes participaron en las campañas de divulgación y capacitación para activar los mecanismos de participación dentro de la escuela, lo que se constituyó, a su vez, en un mecanismo capacitador de los mismos jóvenes involucrados en procesos democráticos. Entre los avances descritos en la *memoria de trabajo*⁸² de su gestión, el viceministro de entonces, Juan Manuel Galán Pachón, destaca el acercamiento propositivo y práctico a las entidades regionales y organizaciones no gubernamentales, para la ejecución de programas en beneficio de la participación estudiantil y la democratización de la escuela.

Estas medidas han estimulado los procesos participativos, generando diferentes dinámicas de deliberación pública; sin embargo, esto no ha implicado la democratización de la vida escolar (Aguilar y Betancourt). Los estudios sobre gobierno escolar muestran lo incipiente que es aún su construcción. Aun cuando la Ley 115 plantea que el PEI debe ser promovido e impulsado por el gobierno escolar, ésta demuestra ser una realidad aún inexistente (Ávila, 1999).

El estudio de casos de Aguilar y Betancourt (2002) muestra que las instituciones educativas que apuestan seriamente a la construcción de democracia en la escuela, lo hacen apoyadas en los órganos del gobierno escolar o trascendiendo este ordenamiento jurídico para desarrollar formas propias de representación y participación, llegando incluso a representar de manera directa sus propios intereses. En la mayoría de los casos, los gobiernos escolares se han limitado a la constitución de los mismos y la elaboración de los manuales de convivencia. Los estudios sobre gobierno escolar muestran como éstos se reducen en gran medida a la práctica electoral, carente de significados para la transformación de la cultura escolar tradicional en cultura democrática. Citando a Cubides y col. (2001), Elsa Castañeda alude a la falta de representatividad y respaldo de sus acciones en base a la consulta a sus representados, o a la falta de tiempo de maestros y estudiantes en la elaboración de una propuesta que recoja sus expectativas y necesidades. Respecto a los manuales de convivencia, éstos no superan el plano normativo y coercitivo. Para los mismos maestros, estos manuales representan una continua amenaza ante la cual responden con falta de conducción de la clase.

Derechos de los estudiantes

Para proteger los derechos de los estudiantes en el ámbito escolar se han instaurado acciones de tutela. Los jueces de tutela se han visto abocados a resolver numerosos conflictos que evidencian el arraigo de actitudes de intolerancia, uniformidad, rigidez y verticalidad en el manejo de muchas circunstancias propias de la vida escolar. Aun cuando los manuales de convivencia y las normas escolares establecen orientaciones para la armonización de los derechos, los deberes y los intereses de los miembros de la comunidad educativa y de las instituciones, la práctica efectiva por parte de todos los miembros de la comunidad educativa de una convivencia basada en la tolerancia, el respeto a la diversidad, el pluralismo y la igualdad en la diferencia no se da; no existen en los colegios mecanismos integradores y efectivos que permitan a los estudiantes y la colectividad llegar a un consenso antes del conflicto. La misma Corte Constitucional presupone que el diseño y aprobación democrática de los manuales de convivencia recogen el consenso y aprobación de todos los miembros de la comunidad educativa, cuestión que no ocurre mayormente. Sobre esta base, muchos fallos de tutela fundamentados en el principio del derecho-deber contribuyen al desconocimiento de la sensibilidad, manifestación y expresión cultural de los estudiantes (Aguilar y Betancourt: 74).

Participación, expresión y cultura juvenil

La determinación de la participación de los estudiantes en las instituciones educativas es muy variable, pues va desde verdaderos procesos de empoderamiento de los estudiantes, hasta pro-

cesos de renovada consolidación de los poderes institucionales basados en el autoritarismo y la manipulación de los órganos del gobierno escolar o de sus representantes (Aguilar y Betancourt, 2002: 85). Por su parte, los personeros reunidos en asamblea anual en Bogotá (1999) se han quejado por las limitaciones e impedimentos que tienen en el ejercicio de sus funciones, perciben la negación de la escuela a su desempeño como actores escolares legítimos. Se sienten solos, no escuchados, impedidos de actuar, sin capacitación, sin poder participar en los consejos directivos, relegados a actividades secundarias, desconsiderados en las sanciones a los alumnos, frenados en la realización de sus programas⁸³. Es un hecho que los saberes, los sentires, las manifestaciones estéticas y culturales juveniles continúan desapercibidas y al margen del quehacer educacional.

En este sentido, el diagnóstico realizado con el apoyo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, en el *Colegio Benposta Nación de Muchachos*, para la transformación de la cultura escolar vigente, arriba a conclusiones que confirman la ausencia de reconocimiento y valoración del saber y la cultura del alumno, imponiéndose la cultura y el saber del maestro, la ausencia de diálogo formativo, la falta de relación con el entorno y el saber local, la ausencia de relaciones de equidad, reciprocidad y solidaridad, entre otros⁸⁴. La preocupación fundamental de las instituciones escolares se centra en el control de la conducta y el comportamiento de los estudiantes, por lo cual el deber toma el mando en las exigencias de la vida cotidiana, invisibilizando o negando los derechos de los estudiantes, sea por acción o por omisión. Este desconocimiento de los contextos sociales de los estudiantes lleva a un trato homogeneizador y autoritario (Aguilar y Betancourt, 2002: 74-75). Las dificultades para propiciar la autonomía y la participación de los niños/as y jóvenes en la deliberación, en la toma de decisiones y en la administración de procesos escolares cotidianos se sustenta en el temor arraigado de los docentes en cuanto al empoderamiento de la infancia y la juventud, y que esto lleve al desbordamiento de la autoridad y, por tanto, a la pérdida de los controles tradicionales que los adultos han ejercido sobre los menores.

Democracia escolar y participación de la comunidad

Aguilar y Betancourt describen la situación de vivencia de la democracia en la escuela como limitada por barreras invisibles, “para que esta representatividad transforme las relaciones de poder en la escuela”. Aunque en particular se dan experiencias creativas de participación, como el autogobierno escolar y la vinculación de la escuela con la comunidad, son aún grandes las dificultades en este campo por la segmentación del tiempo, el espacio y el saber en la escuela. Aunque se ha avanzado en el aprendizaje de solución de conflictos por medio del diálogo, el reconocimiento de los otros como sujetos de derecho, la valoración de las culturas y sensibilidades juveniles, esto no logra impregnar aún la dinámica escolar.

La Federación de Padres de Santa Fe de Bogotá ha venido tratando de transformar las relación padre-madre de familia-escuela, hacia mayores cotas de participación en las decisiones de la institución escolar, mayor autonomía y menor injerencia de los docentes en sus decisiones, así como la gestación de políticas y recursos para su capacitación y desarrollo organizacional. Sin embargo, la diversidad de posiciones e imaginarios sobre participación y democracia, así como de educación y pedagogía, dificulta y hace muy compleja su participación en la orientación y dirección de las instituciones educativas. Al parecer, la presencia de espacios institucionales para dinamizar la deliberación y el debate de posiciones podría convertir su aporte en una fortaleza.

La introducción de la democracia como tema del currículo no es tan importante para la formación de ciudadanía como lo es la democratización de la escuela; sin embargo, Aguilar y Betancourt nos dicen al respecto que se hace necesario transformar tanto “las relaciones sociales que se dan al interior de la escuela como la relación de los sujetos con el conocimiento”. Aún no se evalúa el impacto de la introducción de la Cátedra de Democracia en el currículo oficial, luego de diez años de su puesta en marcha, pero el acercamiento al medio escolar permite afirmar que la Cátedra de Democracia ha tenido poca incidencia en la democratización de la vida escolar. Entre las razones que lo explican, los autores adjudican el carácter marginal que tiene esta cátedra dentro del currículo oficial (máximo dos horas semanales), el hecho de que se “imparte” como asignatura con prácticas

pedagógicas tradicionales utilizando métodos expositivos, memorísticos y autoritarios, mediante un énfasis cognitivo, y sin que ésta logre permear el currículo como un proyecto transversal⁸⁵.

Educación cívica

Entre 1995 y 2000, Colombia participó en el Segundo Estudio Internacional de Educación Cívica, organizado por la Asociación Internacional para la Evaluación de la Educación (IEA), la misma que llevó a cabo el TIMSS. Cerca de 90 mil estudiantes de octavo grado, representativos de 28 países, fueron interrogados sobre conocimientos y actitudes en educación cívica (democracia, ciudadanía, valores políticos y temas afines). Los resultados de Colombia fueron ambivalentes, pues ocupó el último lugar, después de Chile, en la prueba de conocimientos, pero en el cuestionario sobre actitudes se sitúa entre los primeros países en opiniones favorables a la democracia y a la participación cívica, hecho que de alguna manera refleja el interés concedido en el país desde 1991 a la formación en valores y asimilación de los principios de la Constitución (Restrepo y otros, 2001)⁸⁶. El bajo nivel de competencias cognoscitivas o teóricas sobre democracia se explica, por una parte, por la escasa expectativa de continuar estudios por parte de la mayoría de los estudiantes, cuestión que se corresponde con los bajos niveles de educación de los padres. Entre los factores indirectos asociados, de orden socioeconómico, estaría el nivel de ingreso de los habitantes y la inversión en el PIB, cuestión que es muy marcada en Colombia y Chile. Una razón de carácter más específico apunta a una baja valoración del conocimiento de las ciencias sociales y de su función en la formación democrática por parte de los maestros/as y de la sociedad colombiana en general, agravada por la ausencia de estándares generales para una enseñanza integrada de las ciencias sociales, área en la cual aún no se han expedido lineamientos curriculares. La interpretación que brinda el estudio acerca de los resultados es la de una formación en la democracia y una educación en valores que no está integrada a una enseñanza de la historia y las ciencias sociales, e incluso de sus vivencias, que favorezcan la incorporación de redes teóricas significativas sobre conceptos de poder, democracia y gobierno. De esta manera, las instancias de formación cívica, como gobiernos escolares, y las campañas a favor de los derechos humanos, no se corresponden con la enseñanza de las ciencias sociales y los conceptos cruciales que de ahí emanan. Pese a ello, se evalúa como positivo la existencia de un referente de valores democráticos que de alguna manera se han socializado entre las y los jóvenes. Éstos demuestran una predisposición a la participación en actividades políticas democráticas, a la movilización pacífica por causas de justicia social, a la equidad de género, a la defensa de los derechos humanos, etc. Se valora el potencial existente en las/los jóvenes y en las escuelas y colegios para el cambio positivo, lo que demuestra la necesidad de enriquecer las competencias cognitivas a este respecto. El Programa de Formación en Competencias Ciudadanas de reciente implementación apunta en esta dirección.

Discriminación y violencia escolar

En Colombia, el conflicto armado, la violencia y la inseguridad social, rural y urbana, crecen diariamente. Generaciones enteras han crecido en medio de enfrentamientos de todo tipo (Morales, 1999). Durante 1997 asesinaron en promedio 87 personas cada día, cinco de ellas eran niños. Cada dos días, un niño fue secuestrado, y cada hora, 20 menores de edad fueron desplazados de sus hogares como resultado de la violencia⁸⁷. Un número de niños cada vez mayor participa en el conflicto armado⁸⁸ o son trabajadores en las plantaciones de coca, donde libran otro tipo de batallas conexas con las de los grupos armados. En estas condiciones, los jóvenes convierten la violencia en casi el único mecanismo para resolver sus vacíos vitales, pues al igual que en el país, la violencia en la escuela tiene un carácter indiscriminado, es ejercida por todos hacia todos y penetra en todas las esferas del mundo escolar (Castañeda, 1999).

Según da cuenta el informe de la relatora especial de la Comisión de Derechos Humanos, el impacto de que muchos colombianos se muestren indiferentes ante la violencia, y de que se vea el conflicto como algo normal, es devastador para la niñez. Los testimonios de niños y niñas entrevistados dan cuenta de la inseguridad, el miedo y la tristeza con que ven los niños a sus padres y

hermanos. El problema es que esta realidad se oculta, no se habla ni se explican los sucesos a los niños. Más aún, no hay protección de los derechos humanos ni de maestros y maestras, ni de alumnos y alumnas.

“Las escuelas colombianas son blanco de ataques de grupos armados, pero también lugares de formación para la guerra: el ejército y la policía han intervenido en varias escuelas de sectores marginales para realizar actividades de estrategia militar y de acción psicológica con la población civil; en ellas realizan labores de educación, instrucción militar y establecen las bases para sus actividades de seguridad”⁸⁹. La relatora especial recomienda la desvinculación de la escuela del conflicto y su definición y protección como espacio de paz.

El espacio educativo se ha convertido, asimismo, en un cruce de procesos de droga, de información para el trabajo a realizar, de sexo; en muchos casos, se dirimen en él los enfrentamientos de la calle y se crea entonces un clima de inseguridad y miedo. En el imaginario de los jóvenes de sectores populares, los referentes de identidad desplazados, fruto del choque cultural entre el origen rural, la marginalidad de la pandilla urbano-juvenil y la cultura de masas, hacen que sus modelos de representación estén figurados por los héroes que han demostrado poder, agresión y adquisición de bienes para el placer. Las figuras de identidad y los procesos que representan ascenso social son completamente diferentes a los contenidos de conciencia valorativa que les entrega la escuela (Pérez y Mejía, 1999).

Los esfuerzos realizados en los últimos años para democratizar la escuela han demostrado débiles avances, según las investigaciones. Incluso, las escuelas innovativas encuentran una intensa dificultad para operar eficazmente en esta contracultura. La dificultad para descubrir mecanismos que reviertan la situación en la escuela se refuerza con la presencia de una sociedad que no ofrece opciones de integración a los miembros de este segmento, reabsorbiendo al alumno egresado o expulsado en la organización delictiva de la ciudad⁹⁰ (Parra et al., 1997).

Desde la perspectiva de los derechos juveniles en el ámbito educativo, Germán Muñoz (1999) afirma que hablar de los jóvenes como sujetos de derecho, como ciudadanos, es algo reciente. La Ley de la Juventud está aún papel, y por lo tanto no reglamentada, además de existir poca teoría al respecto. Se da una imagen de convivencia y conflicto escolar como una idealización de armonía, paz, estabilidad, ausencia de conflicto, que por tanto lo niega o lo administra, basando la construcción de la convivencia escolar en la elaboración y cumplimiento de un soporte normativo. La socialización que opera en la escuela a partir de su cultura escolar se plasma en una pedagogía, por lo general autoritaria, donde se reproducen las desigualdades, se fragmentan las relaciones sociales mediante la competitividad, el racismo, la violencia, la exclusión, la imposición de modelos autoritarios, el poco reconocimiento a la alteridad y la ausencia y poca injerencia en las problemáticas sociales. Muñoz describe el contexto de conflictividad escolar expresado en el conflicto cultural, producto del choque entre el mundo de significación y expresión juvenil y los códigos culturales de los adultos. Asimismo, el conflicto se visibiliza en el olvido de la función social de la escuela, como escenario para la humanización y construcción de la democracia y la ciudadanía; como también en la desmotivación y desgano de los jóvenes con el saber académico o institucionalizado en la escuela.

Las comunidades afrocolombianas e indígenas siguen siendo víctimas de una discriminación racial sistemática, como da cuenta la relatora especial de la Comisión de Derechos Humanos (2003). Todavía no existe una prohibición de la discriminación racial ni tampoco una estrategia para su eliminación, exigidas por la legislación internacional sobre derechos humanos. La educación como derecho cultural exige, en este sentido, la afirmación tanto de los derechos individuales como los colectivos. Esto significa combinar criterios de atención a la diversidad con aportes a la construcción de la identidad nacional. En el caso del departamento del Chocó, el cual cuenta con una población 90% afrocolombiana y 5% indígena, y el peor índice nacional de desarrollo humano, los mismos chocoanos han planteado la formación de una constituyente educativa, con el propósito de diseñar el modelo educativo por medio de la participación de los titulares, individuales y colectivos, del derecho a la educación.

Desplazamiento forzado y su incidencia en educación

La atención educativa para desplazados por el conflicto armado ha sido asumida por la Red de Solidaridad Social desde 1995, llevada a cabo por el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Sin embargo, ésta tiende a ser tratada de manera más o menos “residual” dentro de la política pública. En el documento Conpes N° 3057 de 1999, en lo relativo a la educación de emergencia se establecen acciones específicas: la Red de Solidaridad Social coordinará con el Ministerio de Educación y las Secretarías de Educación respectivas, el establecimiento de convenios para aumentar la cobertura de los planteles educativos, garantizar la presencia de docentes, diseñar metodologías especiales, como el Proyecto *Escuela y Desplazamiento*, que se adelanta actualmente, y gestionar los apoyos para facilitar las condiciones de estudio de los niños y las ayudas psicológicas requeridas.

La propuesta pedagógica *Escuela y Desplazamiento* comenzó a operar a partir de 1997 a raíz de los desplazamientos masivos que se vivieron en el país en las regiones de Urabá y El Carmen. Ésta ha consistido básicamente en la realización de talleres de formación para docentes que trabajan con población escolar desplazada y que actualmente se encuentran reasentados o en proceso de reasentamiento en diferentes regiones del país. Lo que se intenta es proporcionar a los maestros elementos que les permitan reconocer las secuelas que este fenómeno deja en el campo de las necesidades vitales y existenciales, y lo que significa para las personas la falta de reconocimiento de una identidad cultural. Por ello, la propuesta apunta a la modificación del PEI, el que debe partir por incorporar como elemento básico la negociación cultural, involucrando a toda la comunidad educativa amenazada por los efectos de la misma emergencia. La propuesta pedagógica combina las dimensiones del **saber** (de la situación vivida, de sus efectos, y el dispositivos pedagógico a aplicar), el **hacer** (construcción de contextos afectivos, recuperación de confianzas, convivencia, cooperación y aprendizaje) y el **ser** (actitud vital y solidaria del maestro como referente). La primera fase es recreacional y preparatoria, la segunda de escolarización no formal y la tercera de reintroducción al currículo.

En la comunidad de Urabá, como en otros lugares de la costa atlántica –Chocó, Nariño, Meta, Putumayo, Magdalena Medio y Soacha–, se han venido realizando foros de las escuelas que participen en este programa. En los lugares donde se ha logrado implementar este programa, las condiciones que ofrecen las aulas son otras y les permiten reinserirse, sentirse acogidos, no discriminados. La Corporación *Opción Legal* trabaja también en esta línea, por medio de los Proyectos de Pedagogía y Protección de la Niñez y de Fortalecimiento Comunitario, coordinados y financiados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Según datos del Ministerio de Educación Nacional, se calcula que 20 de cada 100 niños no asisten a ninguna institución escolar básica y que unos 500 mil estudiantes de secundaria se han retirado de las instituciones en los dos últimos años. Las autoridades educativas estiman que unos 150 mil niños/as y jóvenes se desplazaron a ciudades grandes y medianas, lo que generó una demanda adicional de cupos y atención especializada por parte de los centros educativos. Según la encuesta de la Organización Internacional de Migrantes, la asistencia a la escuela por parte de la población desplazada es del 7% para niños/as entre 7 y 11 años de edad. Mientras que para los jóvenes entre 12 y 17 años la tasa de asistencia a la escuela es de sólo el 48%. Codhes indica que el 77 % de los niños/as que abandonan la escuela no vuelven a reintegrarse y que más de la mitad de las familias adujeron como razón para que sus hijos/as no fueran a la escuela el costo de la educación (54%), seguida de la necesidad de que estos niños/as encuentren un trabajo remunerado (23%), tomen a su cargo el cuidado de sus hermanos/as (9%) y falta de interés (6%).

Desatendiendo lo dispuesto en la normativa vigente (Decreto 2562, de 27 de noviembre de 2001), no todas las escuelas aceptan la obligación de acoger gratuitamente a los desplazados. Se han detectado algunos casos en los que las escuelas han rechazado abiertamente la presencia de niños/as desplazados. En estas situaciones, la intervención de la Defensoría del Pueblo y las autoridades competentes, en respuesta a las denuncias de asociaciones de desplazados, lograron que se haga respetar mínimamente el derecho a la educación. Aun si la matrícula es gratuita, se sabe que los gastos escolares resultan demasiado altos para el nivel de renta de las familias desplazadas.

En cuanto al derecho a la educación para la población desplazada, la respuesta estatal se ha reforzado durante el último año. Se ha observado un mayor compromiso por parte de ciertos secretarios de educación de los municipios del país para resolver la problemática de la educación de niños/as desplazados. Sin embargo, muchas veces la autoridad de los secretarios de Educación es débil frente a los directores de las instituciones educativas que se han negado a aceptar niños/as desplazados. Aún hay incumplimiento de la ley con relación a la exención de gastos a los desplazados, bien sea relacionado con matrículas, demanda de compra de uniformes, útiles escolares y pago del restaurante escolar. En las poblaciones más aisladas geográficamente es insuficiente el nombramiento de maestros por parte de los municipios. Por su parte, los municipios argumentan que los recursos destinados por la Secretaría de Educación departamental son insuficientes para incluir la población desplazada y la población local vulnerable.

Para Mejía y Ramírez (2002), la fragmentación de la intervención educativa, las limitaciones al derecho a la educación, la carencia de respuestas específicas, las debilidades del discurso pedagógico que sustenta las acciones de intervención educativa, la carencia de sistemas de información y seguimiento y de espacios de coordinación y complementariedad de acciones con otros sectores, son algunas de las tensiones y problemáticas que tendrá que resolver el sistema educativo para enfrentar la emergencia educativa que ha generado el desplazamiento forzado⁹¹.

Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán⁹²

Creado en 1989, para honrar la memoria del asesinado candidato presidencial del Partido Liberal. Es un estamento de orden nacional pero con personería jurídica que le otorga independencia, aun cuando se encuentra adscrito al MEN. Sus tareas han estado encaminadas a favorecer el desarrollo de la democracia utilizando diversos canales: adelantar el diseño de iniciativas en el sistema educativo en cooperación con el MEN; establecer sistema de publicaciones; organizar eventos y adelantar estudios; preparar programas de intercambio entre instituciones dedicadas al tema; establecer estímulos y reconocimientos a personas en el ámbito de la investigación, la comunicación y la enseñanza; celebrar convenios y contratos de cooperación con entidades oficiales y privadas; acciones con los medios de comunicación; apoyar a entidades estatales; promoción, creación y fortalecimiento de diversas formas de organización de la sociedad civil.

Este centro se convirtió en un importante impulsor de proyectos de formación en investigación y proyectos en democracia, derechos humanos y paz. Sin embargo, a partir del año 2003 se decreta su cierre, con la reestructuración del MEN, pues las políticas de gobierno se orientan en un sentido más pragmático y competitivo frente a los procesos de globalización, donde la convivencia democrática pasa a ser un factor de segundo orden y se privilegian enfoques más centrados en indicadores de logro y competencias cognitivas. Lo sorprendente es que se desmontan las iniciativas emprendidas, desaprovechando la experiencia pedagógica y educativa aportada por esta entidad del Estado, dentro de la apuesta de formación ciudadana.

Entre las acciones realizadas dirigidas al sector juvenil y a educadores, profesionales del campo de la educación o comunidades indígenas, se han presentado en los últimos años:

	Población	Proyecto	Año realización
Proyectos de formación	Juvenil	Escuela Juvenil para la Paz en Barranca Bermeja	2003
	Docentes, educadores comunitarios, dirigentes indígenas	Alianza para el Proyecto Educación para la Convivencia Democrática: Construyendo Cultura de Paz	2002-2003
	Juvenil	Curso Regional de Democrático para Jóvenes de Malambo	2002
	Personeros estudiantiles	Ciclo de Talleres Democracia y Participación	2001-2001
	Juvenil	Escuela Juvenil para la Democracia de Bogotá	2001
	Líderes cívicos, jóvenes, funcionarios públicos y líderes sociales	Escuela para la Participación, la Democracia y los Derechos Humanos en Cartagena de Indias	1997-2001
	Jóvenes representantes organizaciones de Ibagué	Encuentros Formativos con Líderes Jóvenes	2000
	Líderes campesinos	Escuela de Educadores No Formales para la Paz, la Democracia y los DD.HH.	1998-1999
	Líderes de comunidades negras, beneficiarios de Red Solidaridad	Escuela de Participación para Beneficiarios Red Solidaridad	1998-1999
	100 docentes, líderes comunitarios, directivos, niños indígenas	Escuela para la Democracia Local de Candelaria	1998-1999
	Establecimientos educativos de básica y media país	Programa Nacional de Formación en Valores	1997-1999
Proyectos de investigación	Juvenil, líderes de opinión, medios comunicación	Proyecto Cultura de Legalidad. Primera fase componente de investigación	2002-2003
Proyectos de derechos humanos, democracia y paz	Sectores vulnerables	Escuelas de Derechos Humanos y Democracia para las Casas de Justicia de Ciudad Bolívar en Bogotá y La Paz	2002-2003
	Jóvenes, educadores, investigadores y comunidad en general	Portal Escuela Juvenil de Liderazgo	2001-2002
	Jóvenes, alcaldes, concejales y diputados	Primer Encuentro Joven Política	2001
	Invitados internacionales, investigadores estudiantes...	Cátedra UNESCO en DD.HH. Infancia y Particularismos Culturales	1997

Experiencias pedagógicas de formación en la convivencia

La Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia, Gobernación de Antioquia, ha desarrollado tres estrategias dentro del Programa *Cada Escuela una Zona Franca de Paz*: la Red de Personeros de Estudiantes, para la formación política y el fortalecimiento escolar; la Asesoría en Convivencia Escolar, como proyecto preventivo y de aprendizaje desde el conflicto, y la Escuela como Cátedra Viva de Convivencia y Paz, el cual es un proyecto pedagógico y curricular.

Los objetivos principales de los lineamientos presentados son:

1. Orientar a las comunidades educativas para la construcción de estrategias administrativas y pedagógicas que permitan prácticas democráticas y de convivencia pacífica y armónica en la cotidianidad escolar.
2. Desarrollar, en conjunto con los docentes, estrategias para introducir en las relaciones pedagógicas de aula acciones de convivencia y paz, dándole pertinencia individual, local, regional y nacional a los currículos.
3. Impulsar una dinámica de trabajo colectivo que privilegie la participación como fundamento de toda educación educativa, en donde los actores escolares sean protagonistas de un desarrollo común.
4. Brindar a las comunidades educadoras una caja de herramientas educativas con sugerencias, procedimientos, marcos y guías para la acción pedagógica, la convivencia y la paz.

Para mejorar la calidad de la educación, el programa exige potenciar la capacidad institucional para hacer que la comunidad se sienta bien con su escuela o su colegio; repensar el ideario pedagógico para hacer que la propuesta formativa impacte en la cotidianidad de la vida local, modificando así las formas de relación e interacción entre las personas, transformando entonces la cultura escolar mediante el desarrollo de un estilo educativo centrado en relaciones sociales, interpersonales y pedagógicas de tipo dialógico. Se pretende, además, asumir la democracia participativa como ideal moral y como estilo de vida institucional, basado en principios y prácticas de pluralismo, transparencia y equidad, y por otro lado traducir el impacto de la violencia social en situaciones de aprendizaje que generen consensos y acciones concretas para el logro de la convivencia armónica y la búsqueda de paz.

IMPACTO DE POLÍTICAS SOBRE FORMACIÓN Y PRÁCTICA DOCENTE

Situación docente y desarrollo profesional

La educación formal, en los niveles de preescolar, básica y media, es atendida en Colombia por más de 460 mil docentes, de los cuales un 65% están vinculados al sistema oficial. Se lleva a cabo en 70.500 establecimientos, de los cuales 54.660 son oficiales.⁹³

El título de bachiller pedagógico es otorgado por las escuelas normales superiores para ejercer la docencia primaria, aun cuando una buena parte de los maestros cuenta con título de licenciatura obtenido en universidades. Hasta el año 2002, en que entra en vigencia el nuevo Estatuto Docente, el Escalafón Nacional habilitaba para que los docentes pudieran enseñar en determinado nivel educativo, una vez presentado el título. Al 2000, el 90% de los docentes posee títulos académicos, lo que indica un óptimo nivel de preparación de los docentes. El 89% de los maestros rurales y el 90% de las escuelas urbanas cumplen dichos requisitos, y entre mujeres y hombres, las primeras poseen calificación en mayor porcentaje. Sin embargo, se observan diferencias importantes entre la calificación de maestros según regiones: mientras en Antioquia, Bolívar, Boyacá y Sucre más del 94% de los maestros está debidamente calificado, en algunos nuevos departamentos, zonas predominantemente indígenas y de población dispersa (Amazonas, Guaviare, Putumayo y Vichada), sólo las tres cuartas partes cumplen ese requisito, la mayoría de los docentes pertenece a las mismas etnias (EPT, 2000).

Desde el punto de vista de la equidad, el informe EPT da cuenta de la deficiencia en el esquema de asignación de recursos, que ha tendido a favorecer a los departamentos con mayor nivel de desarrollo, en especial las zonas urbanas de los municipios de mayor tamaño, lo que ha incidido en la distribución desigual del recurso humano, que tiende a ubicarse en las cabeceras municipales y en las zonas urbanas de mayor tamaño. Esto ha obligado a los municipios con mayores niveles de

pobreza a asignar recursos de su participación en los ingresos corrientes de la nación al pago de salarios y prestaciones sociales del personal docente y no a la inversión en textos, dotaciones e infraestructura, que es su principal función. A su vez, el Estatuto Docente, vigente desde 1979 hasta el 2001, se estima que rigidizó el sistema de administración de la planta docente, ignorando la situación particular de las entidades territoriales.

Con la entrada en vigencia de la Ley 715, a partir del año 2001, por el Decreto 1283 (Sistema de Inspección y Vigilancia para la Educación Preescolar, Básica y Media) y 1278 (Estatuto de Profesionalización Docente), se complementa la reglamentación de las condiciones laborales y disciplinarias de los docentes, determinando un nuevo régimen de carrera docente y administrativa. Desde ese momento se fija una escala salarial unificada, mecanismos de evaluación y capacitación, permanencia, ascensos y asimilación voluntaria de los actuales docentes al nuevo régimen, según el cual la nómina de docentes deja de ser asignada por el "situado fiscal", los docentes dejan de depender de los municipios y pasan a depender exclusivamente de cada plantel educativo, el cual tendrá su propia nómina y determinará sueldos y condiciones salariales, laborales y prestacionales de los profesores.

La Fecode considera esta nueva normativa⁹⁴ como parte de la denominada "contrarreforma educativa", la cual ha sido expedida unilateralmente y está, de una parte, contra la educación pública estatal, y de otra, contra el régimen laboral de los docentes colombianos actuales y futuros.

Según explican, el nuevo Estatuto Docente (Decreto 1278, 2002) implica el desconocimiento de derechos adquiridos en materia de escalafón y régimen pensional a los más de 65 mil maestros que han sido vinculados bajo la figura de la provisionalidad, muchos de los cuales acreditan más de 15 años de servicio. Con el mismo criterio normativo, el concurso convocado en diciembre del año 2004 para 50 mil docentes y 10 mil directivos docentes, no reconoce ni valora la experiencia, la especialidad ni el escalafón. El nuevo escalafón de tres grados y cuatro niveles en cada uno, ya no otorga ascenso por tiempo de servicio, estudios, etc., sino por concurso en pruebas de competencias ante el ICFES, en las cuales hay que obtener como mínimo un 80%. Hacia el futuro, la proyección de los maestros es la ausencia de garantías, estabilidad, salarios y escalafón.

El mejoramiento profesional y social de los docentes, durante la década de los noventa, registró algunos avances (Castañeda, 2002: 85), como: "(i) la regulación de los Programas de Formación Permanente de Docentes (PFPD); (ii) los incentivos para el mejoramiento del ambiente del aula, que contempla un fuerte apoyo de los docentes en servicio; (iii) la reglamentación sobre la organización y funcionamiento de las escuelas normales superiores y el establecimiento de los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos de pregrado y posgrado en educación".

Respecto a los Programas de Formación Permanente de los Docentes es importante el giro que han procurado dar a la formación, que debe tener como mínimo un año y desarrollar de manera integrada la investigación, orientada a la producción de conocimiento; la innovación orientada a la transformación de la institución escolar y las prácticas pedagógicas, y la actualización para la profundización de nuevas teorías y metodologías en el campo de la pedagogía y de las disciplinas relacionadas con el quehacer docente. En su conjunto, el tema que ofrezca el PFPD debe estar vinculado a los PEI de las escuelas de los docentes que asisten a ellos, lo cual, desde la perspectiva de la diversidad, favorece una formación pedagógica más situada en la realidad, expuesta a los requerimientos y demandas de una pedagogía pertinente.

De la movilización nacional generada por el Plan Decenal de Educación, uno de los proyectos visibles que aún sobreviven es el de la *Expedición Pedagógica Nacional*. En este proyecto participan entidades y organizaciones del Estado y de la sociedad civil para fomentar el desarrollo pedagógico mediante estrategias de documentación, clarificación y comunicación de experiencias institucionales creativas y significativas en sus formas de enseñanza, junto con propiciar amplios procesos de investigación y experimentación pedagógica (Unda y col., 2001).

En el texto *Equidad social y educación en los años noventa*, Castañeda destaca el rol que ha cumplido el Movimiento Pedagógico como movimiento social del magisterio en la década de los

ochenta, en la promoción de una educación de calidad; éste “transformó el pensamiento de los maestros e hizo que la Federación Colombiana de Educadores (Fecode) no se limitara exclusivamente a los asuntos gremiales y a la defensa de la remuneración oportuna de sus afiliados” (Cárdenas, Rodríguez y Torres, 2000, cit. por Castañeda, 2002). Gracias a este movimiento se defendió el carácter público de la educación, se impulsó la autonomía escolar, se luchó por la resignificación de la actividad docente y se promovió la innovación educativa y la creación de espacios de participación en el mundo escolar (Álvarez, 2000). Con la creación de la revista *Educación y Cultura* y de los Centros de Investigaciones Docentes (CEID) se contribuyó a la formación de una conciencia social entre los maestros y otros actores sociales sobre la importancia de la escuela y la necesidad de su transformación, convirtiéndose de esta manera en un “caldo de cultivo de la reforma educativa colombiana” (op. cit.: 74). En este sentido, la organización docente ha participado activamente en la década de los noventa en los procesos de reforma, abriendo espacios de discusión y concertación: presentó proyectos de ley, e incluso organizó un paro nacional en su defensa (Cárdenas, Rodríguez y Torres, 2000: 254).

La mirada de las profesoras y profesores *expedicionarios* sobre el quehacer docente demuestra la intención de forjar una educación pertinente, en sintonía con los requerimientos de los diferentes contextos sociales y los desafíos de la modernidad, a la vez que al servicio de la paz, la democracia y la convivencia. Se cita textualmente una parte de la Declaración del Encuentro Nacional de Maestros Viajeros llevado a cabo en la ciudad de Armenia durante diciembre del año 2000⁹⁵:

“En la expedición pedagógica hemos explorado las maneras como los maestros y maestras están investigando y construyendo conocimiento. Hemos encontrado que desde el aula, la institución y los contextos educativos se está perfilando un saber pedagógico que busca el diálogo con los conocimientos que hoy son más pertinentes y que propician el encuentro con la estética, la ciencia, la política y la ética. La expedición ha indagado por la formación de los maestros y reconocido los esfuerzos que están haciendo las Normales y las Facultades de Educación por colocar sus programas y proyectos a tono con los nuevos tiempos. Descubre las nuevas y significativas estrategias que los maestros y maestras en ejercicio crean para aprender entre ellos, de su práctica y de los contextos sociales. Hemos reconocido las formas de organización pedagógica que están construyendo los maestros. Hemos visto cómo conforman redes y comités pedagógicos, sin más estímulo que el reto de crecer profesionalmente y responder a los desafíos de nuestro tiempo. Y sobre todo hemos viajado por las prácticas de los maestros y maestras, hemos visitado miles de experiencias y proyectos pedagógicos. En ellos descubrimos una inmensa diversidad y una potente riqueza. Se ocupan de la ciencia, de proyectos productivos, de la democracia, de la paz y la convivencia, del medio ambiente, de la equidad de género, de la etnoeducación, de la educación especial y de muchos otros asuntos que hoy se constituyen en las mayores urgencias que enfrenta el país”.

En la actualidad, sin embargo, la situación entre el grueso de los profesores y profesoras es otra. Según Ávila y Camargo (1999: 188), existe un fuerte “malestar docente”, entendido éste como la dificultad para precisar lo que no marcha bien y por qué (Esteve, 1994). La descripción del malestar docente muestra la dinámica en la que se desenvuelven éstos, tensionados por un lado por el rápido avance del conocimiento y nuevas exigencias en el ejercicio de su rol, y el desgaste y frustración que le impiden tanto al sistema, a la institución y al docente, estar al día y responder a estas demandas. Los maestros y maestras perciben una desvalorización social de su imagen, que los expone a críticas públicas y reiteradas, que aumentan su desprestigio, al tiempo que el discurso oficial pondera las excelencias de una buena educación. Demuestran dificultad para actuar con motivaciones y creatividad propias. Frente a las críticas reaccionan con sentimientos de agresión y persecución, las que no acogen de manera positiva y frente a las cuales se sienten igualmente culpables. Las difíciles condiciones de trabajo, mal remunerado y sin tiempo para actualizarse les provoca desmotivación y desesperanza generalizada. Las expectativas son muy altas y la preparación recibida no se ajusta a ello, lo que les provoca enorme frustración. No saben cómo construir un proyecto pedagógico ni cómo trabajar en equipo con sus colegas. Existe una saturación de tareas y

responsabilidades profesionales, con escasa posibilidad para reflexionar sobre su quehacer y dedicarse al estudio, lo que los vuelve más inseguros y estresados, incapaces de tomar iniciativas. La rutinización de las prácticas escolares carentes de sentido llevadas a cabo por cumplir, los mueve entre el activismo y el aburrimiento. El proyecto curricular se convierte en la sumatoria de las iniciativas aisladas de maestros en sus asignaturas o áreas, lo que revela un trabajo disperso y fragmentado de la institución. Los docentes se muestran cansados, fatigados, inseguros, irascibles, inconformes con sus logros, entre otras actitudes anímicas. El alto grado de ansiedad e insatisfacción personal los lleva a un mal manejo de sus relaciones con los colegas y estudiantes, actuando en ocasiones con autoritarismo y dogmatismo.

Pese a todos los síntomas de “malestar docente”, existen otros signos visibles de “salud pedagógica”, la que se refleja en la creciente conciencia de sus limitaciones y deseos de aprender. Aunque cada vez existe mayor conciencia del poder de autonomía en cuanto al análisis, evaluación y planificación de sus propios Proyectos Educativos Institucionales, la tensión en que viven los docentes los lleva a oscilar entre la rigidez y la dependencia, por un lado, y por el otro a la anarquía y la rebeldía. Sin embargo, buscan por todos los medios adquirir una mejor cualificación participando en cursos, seminarios, conferencias y programas de cualificación de docentes, algunos de ellos formales, otros informales, algunos en niveles de pregrado, otros en niveles de posgrado. Han comenzado a cuestionar el sentido de su trabajo profesional y a sentirse parte de los procesos de cambio, liderando algunos espacios de discusión y reflexión aun dentro de instituciones que se resisten a modificar sus rutinas (op. cit.: 273).

Formación de maestros indígenas y afrocolombianos

Situación docente y etnoeducación

La relación de la escuela con la comunidad en las zonas indígenas suele ser muy estrecha, gran parte del saber de éstas lo poseen los ancianos o chamanes. Con frecuencia ocurre que las autoridades naturales de las comunidades en materia de saberes y transmisión de conocimientos quedan excluidas de las labores de capacitación llevadas a cabo por las entidades del Estado. Y no se da entonces el espacio para que ellos planteen a los docentes sus preocupaciones sobre la educación y puedan influir como guías en la educación que esperan se les ofrezca a sus hijos.

Del mismo modo se actúa a espaldas de la comunidad con el nombramiento de docentes, que se hace muchas veces sin consultar a las comunidades y desconociendo las personas propuestas por las organizaciones. Otras veces, los indígenas que forman parte del cuerpo docente no se vinculan directamente con la organización, sino que se guían por las directrices que impone el empleador.

Las críticas que se formulan a los programas de profesionalización docente es que se ofrecen licenciaturas en Etnoeducación, como es el caso de la Universidad de la Amazonia, y no se consulta a las organizaciones ni se realizan trabajos tendientes a la elaboración de un currículo en conjunto con las comunidades, actuando de una manera verticalista, imponiendo valoraciones externas a las comunidades indígenas (op. cit.).

Formación docente afrocolombiana

Según se indicó en la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, en su artículo 5, corresponde a los Comités de Capacitación de Docentes departamentales y distritales, en coordinación con las Comisiones Pedagógicas respectivas, la especialización, investigación y perfeccionamiento de los educadores de su respectiva jurisdicción. Una de las iniciativas que se ha venido desarrollando es el Programa de Formación Permanente de Docentes en la Cátedra de Estudios Afrocolombianos (PFDP-CEA), entre junio de 2000 y junio de 2001, por la cual fueron favorecidos 64 docentes de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media, ubicados laboralmente en 55 Centros Educativos Distritales (CED)⁹⁶.

El objetivo de dicho programa fue el de diseñar y poner en marcha los proyectos de innovación educativa para insertar la Cátedra de Estudios Afrocolombianos en las actividades curriculares de sus respectivas áreas, empezando por la producción de material didáctico, la construcción del

cuerpo teórico y conceptual y la socialización de la propuesta a la comunidad educativa en el orden institucional y local.

Como antecedentes del PFPD-CEA se señalan dos momentos o etapas preliminares que le dieron origen: el primero consistió en el trabajo investigativo previo desarrollado con un grupo de profesionales en la docencia y afrodescendientes, y del cual surgió la inquietud de llevar al plano del debate académico y de las acciones pedagógicas concretas la problemática de las comunidades rurales y urbanas de afrodescendientes. Como resultado del trabajo de grupo se logró una panorámica de la problemática general de los/as afrodescendientes en Colombia y un diagnóstico específico de la situación de esta población en el contexto urbano de Bogotá, más concretamente de los fenómenos de exclusión en los microcontextos escolares, de los que derivó el planteamiento del problema y de las hipótesis y la delimitación del ruterio teórico para direccionar los desarrollos posteriores⁹⁷.

La hipótesis de trabajo giró en torno a *“enfaticar la responsabilidad política de los/as maestros/as en la construcción de las identidades individuales y colectivas, que sólo se hará posible en cuanto se posibilite en las instituciones educativas la participación objetiva de los diversos grupos étnicos, culturales y regionales que conforman la población colombiana; así, el compromiso ético, político y social de los/as docentes debe estar orientado al cambio radical del discurso y la práctica pedagógica en los que subyace la carga ideológica de la negación de las diferencias”*⁹⁸.

Con base en estos referentes, el segundo momento consistió, de un lado, en la formulación del proyecto, atendiendo a los términos de referencia y a las directrices institucionales, y en la gestión para conseguir la aprobación y acceder a los medios y los recursos necesarios para la ejecución del proyecto, además del diseño operativo para la puesta en marcha del PFPD-CEA⁹⁹.

Según la información disponible, actualmente en Bogotá se está impartiendo la Cátedra de Estudios Afrocolombianos en varios establecimientos educativos y se están realizando talleres con los docentes y actividades educativas de 15 departamentos para la divulgación y capacitación en los contenidos curriculares¹⁰⁰.

Experiencias de universidades en la formación de etnoeducadores

El diseño y puesta en marcha de la Ley 70 de 1993 es una tarea que recién a principios del 2000 comienza a ser relevante y a plantearse como una misión propia en las universidades estatales. La Universidad Nacional de Colombia ha fomentando la investigación en esta área, conformando dentro del Departamento de Antropología, el Grupo de Estudios Afrocolombianos, llevando a cabo dos importantes estudios: el primero es un estudio socioeconómico y cultural de la población afrodescendiente que reside en Bogotá, y el segundo sobre convivencia interétnica dentro del sistema escolar de Bogotá. A raíz de ambos estudios se dio origen al Proyecto Rutas, Senderos y Memorias de los Afrocolombianos en Bogotá, con el cual se busca precisar qué se conserva y qué se transforma de las culturas con las cuales llegan los afrocolombianos a la capital.

La Universidad del Pacífico ha ido más allá, interviniendo en los fundamentos de los diseños curriculares de cada uno de los programas que se están implementando, con la incorporación del componente sobre la realidad regional (ecología, cultura y economía, la sociedad de las comunidades indígenas y afrocolombianas presentes en la región). Y, más específicamente, dentro del Programa de Sociología, en conjunto con la Unidad Pedagógica y el Centro de Estudios Pedagógicos de Avanzada (CEPA), ha desarrollado una serie de actividades en esta línea:

- El Diplomado en Etnoeducación con énfasis en Estudios Afrocolombianos, encaminado a facilitar la implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos.
- La socialización de los lineamientos de la CEA, con una serie de seminarios- taller en siete municipios del valle del Cauca, orientados a sensibilizar a los directivos y docentes sobre la importancia de la etnoeducación y la CEA.
- El Programa de Cualificación Docente en Etnoeducación Afrocolombiana. Con una duración de 10 meses, está diseñado para brindar herramientas a los docentes para una pedagogía intercultural.

- El seminario-taller permanente de etnoeducación: institucionalización de un espacio continuo para el intercambio de ideas y experiencias que fortalezcan los nexos entre docentes, investigadores e instituciones.

La Universidad Tecnológica del Chocó, Diego Luis Córdoba, ha adelantado un trabajo sistemático e integrador que permea el currículo de estudio más cabalmente. Existe como una asignatura abierta a todos los estudiantes Historia de África. Además, está la Cátedra de Etnodesarrollo, como una asignatura transversal a todo el sistema curricular y que reflexiona acerca de los escenarios de futuro desde las perspectivas propias del entorno y de su ubicación geoestratégica. Está también la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, que forma parte de todos sus programas curriculares. Se ofrece, asimismo, la especialización en estudios afrocolombianos, dirigida al desarrollo y fortalecimiento de la identidad en el marco del diálogo de la interculturalidad y los saberes. Entre sus objetivos están: promover el estudio de las culturas afrocolombianas, capacitar docentes en la investigación etnohistórica y etnolingüística, prepararlos en el diseño de proyectos etnoeducativos y ambientales, en capacitarlos en el uso y conservación de la biodiversidad, formarlos en etnomatemáticas y etnobiología. Esta universidad ha creado un Centro de Documentación de Cultura Afrocolombiana e Indígena, con el cual se pretende avanzar en el proceso de recuperación del patrimonio cultural mediante la adquisición y conservación de la memoria literaria, audiovisual y sonora, histórica y política.

La Universidad de los Andes, dentro del Departamento de Historia, ofrece hace nueve años, a los estudiantes de la Facultad de Ciencias Sociales y a todos los estudiantes de la universidad, dos asignaturas que tienen que ver directamente con al CEA: Historia Afrocolombiana e Historia de África. Sin embargo, se reconoce que esta es una dinámica promovida por el Departamento de Historia, pero no se ha llevado a cabo un debate abierto a nivel institucional sobre el lugar que la universidad debe asumir con respecto al artículo 39 de la Ley 70 de 1993.

El Centro de Estudios e Investigaciones Docentes (CEID-ADIDA). La Asociación de Institutores de Antioquia (ADIDA) lidera un proceso educativo que busca responder las necesidades de la población de Antioquia. Dentro del departamento, la población afrodescendiente presenta los más altos índices de marginalidad y pobreza, los más bajos índices de escolaridad y los más altos indicadores de deserción escolar. Se plantea la necesidad de democratizar el currículo para abordar el problema de la estigmatización de los estudiantes afroantioqueños y favorecer su reconocimiento y dignificación, por medio del fortalecimiento de su identidad y sentido de pertenencia étnica. Para ello, en primer lugar se hizo una propuesta de investigación que indaga en la identidad y cultura escolar y que, a su vez, generara conocimiento y comunicación a partir del objeto de estudio específico. Ello dio origen a una propuesta de cátedra como referente para los etnoeducadores.

Ésta ha tenido gran acogida entre los profesores, los que han participado en procesos de capacitación. Los medios de comunicación han ayudado considerablemente a la difusión del trabajo investigativo y a la sensibilización de la comunidad. Asimismo, con la conformación en 1998 de la Comisión de Etnoeducación en el CEID-ADIDA, ha sido posible la edición de materiales educativos: Lecciones de Etnoeducación I y II, una recopilación de la legislación afrocolombiana y las cartillas para preescolar y primaria.

El Centro Docente Mixto de Uré, galardonado en 1999 por su PEI etnoeducativo significativo, ha realizado una serie de talleres para los docentes desde 1996 hasta el 2002, cuya temáticas obedecieron a las necesidades del proceso de construcción de un currículo endógeno y una pedagogía crítica, dentro de lo que fue la elaboración del Plan de Vida de la Comunidad. Durante ese tiempo se realizaron varios talleres, una buena parte enfocados hacia el tema etnoeducativo, al diseño e implementación de materiales etnoeducativos, o bien a la capacitación para la elaboración de guías etnoeducativas para el diseño curricular. Destacan como logros el hecho de que la investigación se ha convertido en un eje vital en la construcción del currículo y la concreción académica de los temas obligatorios en las áreas. Así se ha podido elaborar un diagnóstico comunitario, desarrollar un plan estratégico participativo y conformar un comité organizativo encargado de la implementación de los diversos proyectos emanados del mismo Plan de Vida.

Normales etnoeducadoras en la formación inicial de maestros

Las escuelas normales vienen trabajando en etnoeducación por medio de procesos investigativos y de recuperación del saber étnico y afrocolombiano. Cuatro experiencias son expuestas en el Primer Foro Nacional de Etnoeducación Afrocolombiana (2002), todas las cuales destacan el efecto positivo que ha tenido la posibilidad de implementar la Cátedra de Estudios Afrocolombianos en el currículo, al despertar un mayor interés y apropiación respecto de la propia cultura, y sensibilidad frente al tema, por parte de los educadores. En el caso de la Normal Superior Demetrio Salazar Castillo de Tadó, la creciente valorización de lo propio ha fortalecido asimismo las relaciones intrafamiliares y la convivencia pacífica interétnica. Se ha logrado también una mejor formación en procesos investigativos en docentes y educandos, un creciente interés de las directivas por la capacitación del talento humano y el fomento de intercambios culturales, pedagógicos, deportivos e investigativos con instituciones pares en el ámbito local, regional y nacional.

En el caso de la Escuela Normal Superior la Inmaculada de Barbacoas, la propuesta ha sido que los maestros en formación participen desde su práctica docente en la ejecución de proyectos pedagógicos que se implementen en la Normal. La Escuela Normal Superior Manuel Cañizales de Quibdó implementó la cátedra desde el preescolar hasta el ciclo complementario, lo que ha significado la introducción de su cosmovisión, valores, tradiciones y conocimientos, en conexión con la realidad de hoy. Esto ha permitido la generación de un semillero de investigación en el cual los y las estudiantes desarrollan el proyecto etnoeducativo. Desde la perspectiva de los maestros se ha producido una relectura de los procesos de discriminación contra los afrodescendientes. Por último, la Escuela Normal Superior María Inmaculada de Manaure se ha abocado a la construcción de un PEI que incorpora las dimensiones comunicativa, participativa, reflexiva, investigativa, analítica y más explícitamente la intercultural. La metodología transita el nuevo camino de la transversalización, buscando relacionar cada una de las disciplinas con la diversidad. Entre las dificultades se mencionan la falta de sistematización y bibliografía del acervo cultural de los antepasados afrocolombianos, la insuficiencia de recursos para establecer cuadros de trabajo, la falta de personal capacitado en investigación y de especialistas en etnolingüística.

Formación docente en etnoeducación en la región de la Amazonia¹⁰¹

Respecto de la situación general de la etnoeducación en la región, Juan Álvaro Echeverri señala que “la mayor inversión de recursos, tiempo y personal que se ha hecho en etnoeducación en el Amazonas ha sido en capacitación de docentes indígenas por medio de cursos de profesionalización”, modalidad de capacitación regulada por la ley (Resolución 9549/86), por medio de la cual maestros indígenas con un nivel de quinto de primaria obtienen el título de Bachiller Pedagógico después de 240 horas de cursos intensivos en períodos de un mes durante las vacaciones (tres a cinco años en total). A partir de esto se habrían realizado cursos de profesionalización con los maestros tikuna del trapezio amazónico, con los maestros del predio Putumayo (Uitoto, Bora, Muinane, Andoque, Ocaina, Nonuya, Ingano), 1992-1994, con los maestros del bajo Caquetá, Mirití y Apaporis (Miraña, Bora, Yukuna, Tanimuka, Letuama, Makuna, Carijona), 1994-1997, y recientemente (1997) se habría comenzado un curso con los maestros del río Pirá-Paraná (Barasana, Makuna, Tatuyo, Bará, Taiwano). Al respecto, Echeverri señala que “estos cursos han sido muy diferentes en su concepción, ejecución y actores, pero tienen en común que han buscado, además de ‘capacitar’ a los maestros indígenas, construir un plan de estudios para primaria básica en el marco de un ‘diálogo de saberes’”, y que los resultados de estos programas han sido disímiles. Los cursos de profesionalización del predio Putumayo y del bajo Caquetá, Mirití y Apaporis han apoyado las escuelas comunitarias, admitiendo la presencia de maestros comunitarios y brindando asesoría local especializada.

Por otro lado, los cursos de profesionalización de maestros indígenas del bajo Caquetá, Mirití y Apaporis fueron también preparados y auspiciados por la educación contratada, aunque no controlados por ella. Si bien estos cursos concluyeron a mediados de 1998, a partir de ellos se dio mucho más énfasis a la investigación indígena, a la elaboración de alfabetos en las principales lenguas (miraña, tanimuka, yukuna), y a un acompañamiento a los maestros y escuelas comunitarias por

parte de antropólogos. Los capacitadores (todos no indígenas) fueron un grupo de profesionales en ciencias sociales y naturales con experiencia de investigación y trabajo en la región y en otras zonas indígenas del país, contratados por una ONG, Fundación Gaia Amazonas, por medio del Programa Coama (Consolidación de la Amazonia Colombiana).

También existen los cursos de profesionalización del Pirá-Paraná, que se encuentran en sus primeras etapas. Éstos fueron preparados y convocados por la organización indígena Acaipi (Asociación de Capitanes Indígenas del Río Pirá-Paraná), también bajo la asesoría de la Fundación Gaia Amazonas. Los cursos han convocado la participación de los capitanes, líderes y maestros de las comunidades organizadas, pero con la notoria ausencia de los habitantes y jefes de las malocas no adscritas a comunidades (un 40% de la población del Pirá).

Formación docente en el valle del Cauca

Actualmente en esta región se están llevando a cabo una serie de programas para la formación de docentes en etnoeducación, como es el caso del planteado por el Programa de Educación Bilingüe del Consejo Regional Indígena del Cauca¹⁰². En éste se plantea la necesidad de una cualificación permanente en torno a las nuevas tendencias pedagógicas y de las nuevas concepciones sobre identidad cultural de las experiencias educativas distintas al modelo tradicional. Con dicho programa se pretende entonces propiciar una educación que respete los valores de los pueblos, para así examinar las condiciones en que éstos se desenvuelven a partir de un replanteamiento de los modelos de educación que históricamente han venido atendiendo la realidad de estas comunidades.

Teresa Ramírez, de la Universidad del Cauca, ha intentado definir la identidad de los maestros de las zonas indígenas a partir de las concepciones de etnoeducación que se manejan actualmente. Señala que *“bajo la hipótesis de que los maestros de las zonas indígenas del nororiente caucano han ido ganando en identidad profesional pero perdiendo su identidad étnica, se realizó un trabajo que permitió sondear algunas conceptualizaciones de lo que debe ser la educación dentro de dichas zonas”*¹⁰³.

En este artículo se señala que teniendo en cuenta que *“en todos los grupos humanos existen conocimientos que corresponden a la cosmovisión de dichos grupos y que son considerados sagrados”*, y que dichos conocimientos se encuentran en conflicto con el sistema de aprendizaje masivo de la escuela, ya que *“su fuerza está en la totalidad e integralidad de todo un saber que cohesiona y permite manejar la vida de esos grupos”*, es que ha surgido la necesidad de reevaluar la concepción de escuela y de maestro para que éstos puedan llegar a ser coherentes con lo anteriormente señalado.

Es por esta razón que, por ejemplo, una escuela que considere las necesidades de las comunidades indígenas debe dirigirse más allá de las aulas y *“considerar también la naturaleza como un espacio escolar o también la reunión de personas adultas y de niños con propósitos educativos”*. El docente, por su parte, debe fomentar el espacio para el encuentro de saberes y culturas dentro de ella, en una relación de igualdad. Éste debe *“conocer al niño, investigar, ser flexible, para adaptarse, tener creatividad para impulsar la formación integral, tener capacidad para movilizar la comunidad, ser crítico ante influencias propias y ajenas sobre la formación de los niños, no ser autoritario; por el contrario, ser paciente y cariñoso, y ejercer un trabajo personal con cada niño”*.

Ramírez señala que hasta hace unos 20 años los indígenas estaban prácticamente descalificados para ser docentes, mientras que actualmente un 40% de los maestros de las zonas mencionadas son indígenas. Pero a pesar de esto, y de que ya han transcurrido más de dos décadas desde que se empezó a promover la etnoeducación en Colombia y de haber logrado grandes avances en algunos campos, en muchas escuelas la etnoeducación no pasa de ser un propósito con muy poco de realidad. El peso de la herencia de la educación oficial tradicional continúa siendo tan grande que dificulta la implementación de los cambios sugeridos por la etnoeducación, aun en los maestros convencidos y comprometidos con estos propósitos. Además, señala también que *“no todos los maestros comparten los propósitos y principios de la etnoeducación ni simpatizan con las luchas y logros de los indígenas. En muchos casos, las contradicciones siguen siendo palpables y la educación se continúa ejerciendo en contra de la identidad cultural. El avance de los maestros indígenas conlleva el desplazamiento laboral*

de maestros no indígenas. El control que los cabildos y las comunidades comienzan a ejercer sobre la educación y el magisterio levanta resistencias en los maestros no indígenas”.

Por otro lado, Graciela Bolaños e Isabel Cristina Muñoz han elaborado un instructivo inicial para tutores y estudiantes de la Licenciatura en Etnoeducación de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia¹⁰⁴, en convenio con el MEN y como respuesta a una serie de solicitudes y exigencias realizadas por los grupos de organizaciones étnicas así como de otros sectores sociales que buscan una educación articulada a sus respectivas realidades socioculturales en el contexto de que hoy en día en Colombia, los procesos etnoeducativos emprendidos por los mismos grupos étnicos *“cobran cada vez más vigencia en tanto mediante experiencias concretas permiten articular la educación a sus contextos culturales, generando desde estos mismos espacios los elementos que orientan la transformación de la educación, cualificándola en la medida que refuerza las expresiones de identidad cultural, permite la autogestión, potencia la dinámica comunitaria y los constantes esfuerzos por el crecimiento individual y colectivo”.*

El objetivo general de esta licenciatura es el de formar profesionales con capacidad de comprender las condiciones socioculturales y educativas del contexto donde se desenvuelven, con el propósito de aportar a la construcción de un nuevo modelo de sociedad y de individuos con las competencias básicas para establecer relaciones interculturales y multiculturales en una sociedad globalizante; potenciando el redescubrimiento de su identidad, la resolución de conflictos, la valoración de las particularidades étnicas y de la sociedad en general en el marco del desarrollo comunitario. Como objetivos específicos se señalan:

- Proporcionar elementos contextuales y conceptuales que permitan abordar la investigación y conocimiento de la problemática local, regional y nacional, enfatizando en las comunidades afrocolombianas e indígenas.
- Aportar herramientas teóricas y metodológicas, desde la perspectiva de la interdisciplinariedad, que permitan la comprensión de los procesos comunitarios y pedagógicos, encaminados a consolidar los proyectos de vida de las comunidades.
- Desarrollar elementos teóricos y vivenciales que potencien en el estudiante (etnoeducador) la capacidad para comprender las lógicas de pensamiento de los grupos étnicos, que sirvan de fundamento para el diseño y la construcción de nuevas metodologías de investigación social para la transformación de la realidad.
- Posibilitar condiciones para que el estudiante adquiera capacidad de comprender y orientar los procesos de gestión comunitaria.
- Propiciar herramientas teóricas y prácticas que permitan fundamentar la educación desde las culturas, fortaleciendo la identidad como principio etnoeducativo.
- Promover espacios de relación, aprendizaje y socialización de conocimientos, valores y prácticas culturales en función de posibilitar el diálogo intercultural.
- Desarrollar procesos de investigación que potencien al estudiante para desempeñarse en el campo de la educación escolarizada, desarrollo comunitario, gestión y administración e investigación cultural.

Aparte de esta experiencia, Francisco Rojas Birry señala también la del Cecidic en Toribío, “instituto en el cual se desarrollan programas de pregrado en las áreas de Etnoeducación, Administración y Economía, mediante coordinación entre las Universidades del Cauca, la Pontificia Bolivariana y la del Valle, y la Asociación de Cabildos del Norte del Cauca, y que, al igual que la anterior, también cuenta con la participación del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). Señala, además, que también se perfilan en las distintas zonas del Cauca programas relacionados con el desarrollo propio, desde el punto de vista agroecológico, educativo y cultural, y que en el departamento de Antioquia, la Organización Indígena de Antioquia, en coordinación con la Universidad Pontificia Bolivariana, se encuentra desarrollando actualmente un programa de pregrado en etnoeducación, dirigido a maestros bilingües de las comunidades indígenas de Antioquia y Chocó.

En la Universidad de la Amazonia se creó la Licenciatura en Lingüística y Educación Indígena como respuesta a lo planteado en los Seminarios de 1988 sobre Poblaciones Humanas y Desarrollo Amazónico y del Primer Seminario Internacional de Educación Indígena, efectuado en la universidad en 1991. En 1992, entonces, la universidad implementa el Programa de Licenciatura en Lingüística y Educación Indígena con 38 estudiantes de las etnias koreguaje, páez, uitoto, inga, puinave y sikuani, de los cuales 33 egresaron en 1997. Actualmente, el programa se adelanta en el departamento del Putumayo con 60 estudiantes indígenas, y en 1999 obtuvo la acreditación por parte del MEN en la modalidad semiescolarizada.

Los objetivos de este programa son los de capacitar al profesorado indígena y mejorar la educación nativa y las condiciones de vida de las comunidades amazónicas, buscando diseñar y ejecutar una propuesta curricular adecuada a la realidad sociolingüística, cultural y educativa de las comunidades indígenas de la región amazónica, que fortalezca los procesos de identidad para la formación y la articulación crítica de estos pueblos indígenas con la sociedad nacional. Además, busca crear un modelo educativo que asegure el respeto y el fomento del patrimonio natural, cultural y social, de los valores artísticos y los medios de expresión, y de las creencias religiosas de los pueblos indígenas.

Otro establecimiento que actualmente está formando etnoeducadores es la Facultad de Educación de la Universidad Tecnológica de Pereira, cuya Facultad de Ciencias de la Educación lleva a cabo una Licenciatura en Etnoeducación y Desarrollo Comunitario.

Formación docente en la convivencia

El Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán es la entidad que ha centralizando la acción del MEN en materia de formación en la convivencia democrática, aun cuando han surgido otras propuestas en diferentes departamentos, corregimientos y municipios. Desde su creación ha realizado una serie de talleres de capacitación de docentes sobre distintos temas relativos a la convivencia: democracia y paz, derechos humanos, liderazgo democrático, democracia y participación, formación en valores, cultura de legalidad, derechos humanos y democracia, entre otros.

Las capacitaciones se han llevado a cabo a nivel nacional, regional y local. "Políticamente, se han venido inventando, con imaginación, formas de trabajo eficaces orientadas a la creación de las condiciones que vayan forjando una nueva cultura política democrática; pedagógicamente, se ha venido avanzando en el diseño y perfeccionamiento de estrategias de análisis y resolución de conflictos, las que, sin perder sus bases conceptuales y metodológicas sistemáticas y rigurosas, sean cada vez más fácilmente apropiadas para el ciudadano medio"¹⁰⁵. Una de estas experiencias de formación se ha publicado, para su divulgación, como una guía para realizar un Proyecto sobre Formación en Democracia y Convivencia Escolar que forma parte constituyente del PEI.

Esta guía es el diseño y resultado del *Programa de Capacitación en Negociación de Conflictos, Paz y Formación en Democracia*, concebido a finales de 1993. La experiencia estuvo orientada a generar desde la escuela una cultura políticamente democrática entre los colombianos, que rescata-se y revitalizara el papel socializador de la educación frente a los complejos procesos nacionales, caracterizados por altos niveles de conflicto e intolerancia. Este programa, inscrito en las actividades de la Organización de Estados Americanos (OEA) tendientes a consolidar la democracia, se desarrolló a partir de 1994 y estuvo dirigido a docentes, directivos, funcionarios de las Secretarías de Departamentales de Educación, directores de los centros experimentales piloto, supervisores y directores de núcleo. Se estructuró como una escuela intensiva, centrada en dos ejes temáticos: la formación en democracia y la negociación de conflictos. La metodología propuesta en este caso consistió en generar un proceso de construcción pedagógica que integrara la exposición conceptual dirigida por expertos en el tema, con la reflexión y discusión de los participantes, sobre los obstáculos y logros a los que se veían confrontados en los procesos escolares particulares. A partir de las conclusiones de los talleres iniciales, se planteó la necesidad de proponer una estrategia de formación que involucrara de manera activa a las comunidades escolares. Esto dio origen a una propuesta

metodológica y a una segunda fase del proyecto, que consistió en su aplicación en dos comunidades educativas.

Otras iniciativas de formación democrática y educación cívica han sido adoptadas por los diversos programas del MEN en atención a la población vulnerable, mediante sus modelos de enseñanza escolarizada y no escolarizada. La mayor parte de estos modelos tienen como uno de sus componentes esenciales la convivencia y la participación dentro del marco de educación para la democracia. En el caso del Proyecto de Educación para el Sector Rural (PER), una de sus estrategias es la de formación para la convivencia escolar y comunitaria, lo que supone la capacitación docente para la consecución de este objetivo.

En el modelo específico de Escuela Nueva se considera un logro la integración de los diferentes componentes que permiten mejorar la calidad de la educación, siendo uno de los medios importantes para lograrlo la capacitación docente. La implementación y desarrollo de Escuela Nueva y del modelo posprimaria rural con metodologías Escuela Nueva contribuyó en la conformación de la Red Escuela Nueva en el nivel de los municipios, convirtiéndose esta organización de maestros, padres de familia y autoridades educativas municipales en un Equipo de Padrinos. Esta organización ha activado, a su vez, la formación de Convenios Escolares o Redes Educativas entre escuelas de primaria con otras de posprimaria, favoreciendo el apoyo mutuo y el desarrollo de actividades conjuntas que les permiten compartir y potenciar recursos de todo tipo, para atender más satisfactoriamente en lo educativo a sus comunidades (Estado del Arte de la educación rural en Colombia: 68). Desde la perspectiva de la formación docente, el trabajo de redes es una forma de réplica y transmisión endógena, que a su vez provoca nuevos aprendizajes. En el caso de la posprimaria rural del MEN y la Universidad de Pamplona se ofrecieron ciclos de capacitación de docentes bajo la modalidad semipresencial o presencial para el desarrollo del Proyecto Institucional Educativo Rural (PIER). Dentro de los contenidos de las capacitaciones se tienen: organización institucional, integración de varias escuelas en un gobierno escolar común, realización de una propuesta curricular a partir de un plan de estudios pertinente para la educación rural. Entre los logros del sistema tutorial SAT se refiere el involucramiento creciente y nuevos modos de participación de la comunidad en la educación, lo que de una manera indirecta revela el éxito de una formación docente que potencia a las comunidades y a sus alumnos en la participación constructiva de su propio desarrollo y, por lo tanto, en un mejoramiento en la convivencia.

Desgraciadamente, no ha sido posible disponer de información sobre el componente de la convivencia como ingrediente particular en la formación docente, sino sólo en referencia a los resultados o impacto de estos programas de manera global.

POLÍTICAS SOBRE GESTIÓN INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Funcionamiento institucional y gestión escolar

Descentralización institucional

La Constitución de 1991 plantea la descentralización como un instrumento fundamental para la modernización del Estado y, también, como mecanismo de racionalización, eficiencia y eficacia de la gestión estatal.

Estudios realizados desde 1994 sobre la descentralización educativa reconocen que el gobierno ha logrado enfrentarla con cierta eficacia, lo que se evidenció en el aumento de cobertura de los servicios educativos, la satisfacción por parte de la ciudadanía y el incremento en la atención en las zonas rurales y a la gente pobre. Se señala, además, que la competencia por los cargos políticos estimuló el ejercicio responsable del liderazgo, fortaleciendo con ello la capacidad local¹⁰⁶.

En el primer período de su aplicación, la descentralización significó mayor disponibilidad de recursos financieros, permitiendo la realización de convenios de cofinanciación y la obligatoriedad de destinar mayores recursos de inversión a los municipios. En lo administrativo, favoreció el mejoramiento

de la gestión, lo que implicó el incremento de mecanismos de control, menor burocracia, agilización en la contratación docente y mayor participación de la comunidad en la elaboración de los planes de desarrollo educativo. Aun así, la gestión de los municipios se vio frenada entonces en su autonomía por la falta de mecanismos de difusión de las mejores prácticas y desconocimiento de una normatividad que creció rápidamente. Sin embargo, según Caballero, los estudios a partir de 1996 se han concentrado en aspectos económicos en función de una distribución equitativa de los recursos en las entidades territoriales, desatendiendo los aspectos políticos y culturales de la descentralización en su conjunto.

Con la entrada en vigencia de la Ley 60, el papel que se le asignó a los municipios en la gestión del sector educativo contaba en verdad con muy poca autonomía para el manejo del recurso humano. La asignación no respondía a las necesidades de las diferentes localidades ni a las proyecciones de la demanda con base a los movimientos demográficos y los cambios sociales. Persistían grandes desigualdades en la distribución de las plantas docentes entre las regiones y al interior de una misma región, que no fueron corregidas. Esta ley afianzó un esquema centralizado en el departamento para el manejo del situado fiscal, lo que incidió negativamente en la gestión educativa y en la asignación de recursos entre municipios. A nivel de institución escolar se producían serias restricciones para el manejo del personal administrativo y docente, por no contar con las transferencias económicas para su ejercicio.

Desde la mirada del Banco Mundial, la participación ciudadana no ha ejercido su rol de revisor fiscal y tampoco se le ha provisto de un adecuado sistema de información presupuestaria (Banco Mundial, 1996). La mayor parte de los recursos, más del 80% (Duarte, 1997), se ha orientado al pago de docentes, reduciendo el margen de financiación para otros gastos (como los textos y útiles escolares). El énfasis ha estado puesto en el financiamiento del sector, sin consideración sobre la eficacia y calidad del servicio. Las transferencias de la asignación con la evaluación de los resultados no han establecido estímulos e incentivos a la gestión.

El análisis que se hace de la gestión descentralizada coincide en mostrar limitaciones normativas en competencias y funciones de los diversos niveles del sector, así como debilidades institucionales de sus organizaciones y la deficiencia en los sistemas de asignación de recursos financieros. Desde esta perspectiva, las limitaciones normativas en competencias y funciones se deben a la dispersión de las responsabilidades administrativas y la fragmentación de competencias, puesto que un nivel maneja a los docentes, otro distinto las inversiones y el verdadero centro del sector, que son las escuelas, no manejan nada. Por otra parte, las debilidades institucionales se interrelacionan, de una parte, con la capacidad del ministerio para orientar, evaluar y planificar el sistema, y de otra, con la capacidad de las Secretarías de Educación y los directivos docentes para llevar a cabo procesos de administración y gestión educativas (Castañeda, 2002: 86). El mejoramiento de la gestión y descentralización de los diferentes estamentos implica mejorar los procesos de planeación y formulación de políticas, los procedimientos de evaluación y seguimiento en el desempeño, y la provisión de información oportuna y confiable a las distintas instancias sectoriales para el perfeccionamiento de su ejercicio.

Respecto a los procesos de descentralización, el Informe de Ginebra (2001) precisa la necesidad de avanzar en la “clarificación de competencias y responsabilidades de los distintos niveles territoriales, eliminando las superposiciones y duplicidades en las funciones que cumple cada nivel. El Ministerio de Educación debe fortalecerse como formulador y evaluador de la política educativa, responsable de los programas nacionales, interlocutor de la nación con los niveles territoriales y como oferente de asistencia técnica”¹⁰⁷.

La visión que tienen quienes forman parte de la administración territorial¹⁰⁸ destacan de manera coincidente como logros de la descentralización el interés mostrado por los alcaldes frente a la educación, los cambios significativos de las instituciones escolares en relación con la organización institucional, y la actitud abierta y positiva de los miembros de la comunidad educativa. Secretarios, supervisores y directores reclaman más autonomía y proponen mayor articulación y coordinación entre los diferentes niveles y subniveles del sistema. Se plantea la necesidad de desarrollar más investigación orientada a identificar las áreas prioritarias de atender. Entre los logros destacados en

la gestión cabe señalar: la elaboración de planes de desarrollo más cercanos a las necesidades reales del sector, la relación con sectores de la comunidad y en especial con el sector privado para atender asuntos de capacitación y de cobertura. En algunos departamentos se creó el sistema de evaluación y monitoreo.

Entre las conclusiones y recomendaciones que da en su informe Piedad Caballero plantea tomar en cuenta la diversidad regional en los procesos de descentralización territorial de la educación y considerar en la asignación de recursos las condiciones de desarrollo particulares y las condiciones de pobreza. Si bien la descentralización ha permitido incrementar la cobertura, especialmente en preescolar y básica secundaria, y bajar las tasas de repitencia y deserción escolar, no se puede decir lo mismo frente a la calidad de la educación en términos de pertinencia.

En este sentido, el objetivo de la reforma al sistema de asignación de recursos y competencias de la Ley 715, fue asegurar que la educación pública estuviera realmente al servicio de los niños y jóvenes, bajo criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad fiscal. Los ejes del cambio han consistido en: acercar las decisiones a la comunidad, precisar las competencias de los distintos niveles (nacional, municipal y departamental), fortalecer las instituciones educativas, asegurar la viabilidad del sistema y distribuir mejor los recursos en función de la población atendida y por atender. El problema con esta ley es que aún es muy nueva y no ha sido evaluada su puesta en marcha. En la práctica, se ha visto que las entidades territoriales no cuentan con los resortes legales para gestionar la eficiencia, y los mecanismos de información para la asignación de recursos son aún deficientes. Es decir, los entes territoriales tienen que entrar a cuantificar la planta docente y administrativa, los niños escolarizados y no escolarizados, no disponiendo siquiera de fondos para pensar en sus territorios. Por otra parte, se ha mencionado el hecho, desde el punto de vista de la equidad, que la asignación de recursos por alumnos atendidos no considera las diferencias regionales y locales, y la calidad de la educación en función de las necesidades educativas particulares, lo que en buenas cuentas es opuesto al criterio de atención a la diversidad.

Gestión escolar

En la última década, el Ministerio de Educación ha intentado generar mayor autonomía en la gestión de los centros educativos, como de los entes territoriales en el desarrollo de sus propios proyectos educativos, cuestión que requiere aún de un largo proceso de consolidación. Rafael Ávila Penagos (1999)¹⁰⁹ lo describe como un proceso en transición, en el que lentamente la concepción del Estado como un centro ordenador se comienza a desvanecer, aparecen las regiones y las mismas localidades, reclamando también la condición de centros, las responsabilidades comienzan a compartirse y las estructuras comienzan a reducir sus jerarquías, para dar paso a estrategias que dan origen a misiones. En síntesis, "la cultura de la subordinación comienza a morir y la cultura de la coordinación comienza a nacer".

Las políticas reconocen el principio autorregulador de las organizaciones escolares y la política de los PEI crea las condiciones para que éstas puedan comenzar a trazar sus propios rumbos. Sin embargo, la cultura dominante continúa siendo la de la subordinación y la de la ejecución, por sobre la autogestión y planificación. Estas formas culturales constituyen hábitos arraigados en el imaginario escolar y en la memoria institucional de las organizaciones escolares, siendo enorme el peso de la tradición (op. cit.: 276).

Uno de los vicios más arraigados en la organización de las escuelas es la cultura de la manipulación utilizando descalificaciones y juegos de poder soterrados, que menoscaban la confianza y transparencia en el funcionamiento de la institución. En este marco, los docentes experimentan la figura de la autoridad, pero también la resisten. Aunque participan en innumerables reuniones y comités para proponer recomendaciones y alternativas educativas locales y regionales, las decisiones importantes las toman las autoridades tradicionales. Dado que no existe aún una construcción participativa en la gestión de la organización escolar, es muy difícil generar procesos participativos en la construcción del PEI. Se han multiplicado los comités, los consejos y las comisiones, pero éstos operan en forma paralela al modelo organizacional vigente, sin que hayan logrado influir en

éste. No existe aún una cultura de la coordinación y sistemas cooperativos de acción al interior de la organización escolar, guiado por intencionalidades compartidas.

Entre los problemas asociados al liderazgo dentro de la institución escolar, Ávila y Camargo (1999: 182) destacan la dificultad del directivo para asumirlo; existe el manejo de una falsa concepción de autonomía y malestar docente, respecto del cual no sabe cómo actuar. La dificultad del directivo en el liderazgo se resume en la ausencia de una clara delimitación de roles y funciones. En caso extremo, el directivo no es reconocido como tal por los docentes, o en el polo opuesto, el rector muestra debilidad para adoptar las decisiones que le competen. Entre las causas mencionadas está el hecho de que muchos docentes pasan a ser directores y carecen de la formación para ejercer ese rol. En términos generales, pareciera existir una visión de incompatibilidad entre la gerencia funcional de la institución y la cultura de la participación.

Ávila y Camargo sostienen que la falsa concepción de autonomía tiene sus fundamentos en:

- El entendimiento de que autonomía es sinónimo de una práctica secreta y privada, sustentada en la concepción del aula como patrimonio del docente, espacio para el ejercicio de su poder absoluto, impidiendo la evaluación de su quehacer, la rendición de cuentas, aislando al maestro/a en su labor, e impidiendo la perfección del mismo por medio de la colaboración.
- Para el docente, la autonomía implica ausencia de control sobre los resultados y procesos institucionales, por parte del Estado, de los directivos, de la comunidad escolar o de los padres de familia.
- Una concepción patrimonialista de la actividad escolar, bajo un estilo individualista y enfeudado.
- Ausencia de una tradición de colaboración.
- Ausencia de una cultura de evaluación.
- Un trabajo burocrático que opera bajo una mentalidad de asalariado.
- Aislamiento físico y administrativo de las instituciones que, a su vez, contribuyen a la insularidad del docente.
- Desconocimiento del conflicto, lo que deriva en la ausencia de crítica.

La participación social en la escuela se plantea en la Ley 115 de modo que las decisiones sobre la formación de los alumnos sean analizadas y concertadas con las comunidades y sus representantes locales. Con ese fin se han activado instancias tales como el Consejo Escolar, el Consejo Directivo, las Juntas de Educación Municipal y Departamental, JUME y JUDE, como también, los foros locales, regionales y nacionales de educación. El Informe de Ginebra (2001) constata que el país ha ido avanzando en la consolidación de procesos pedagógicos y administrativos, tanto a nivel institucional como nacional.

Uno de los aspectos en los que se observa evolución es en el nuevo rol que han asumido los padres y madres de familia, y los demás miembros de la comunidad educativa local, actuando con creciente grado de participación, involucrándose con responsabilidad en el reto que representa la educación de sus hijos. Un ejemplo importante de ello ha sido la participación que adoptaron diversas fuerzas y organizaciones de la sociedad civil, como también diferentes instituciones del Estado, en lo que fue la formulación del Plan Decenal de Educación. La opinión de los actores de la administración territorial (Caballero, 1999), respecto a la institución escolar, es que ésta goza de mayor autonomía y participación de la comunidad educativa, hay una mejor organización institucional, mayor y mejor atención al estudiante, mejores relaciones interpersonales, fortalecimiento del trabajo en equipo, conocimiento de la realidad escolar para definir su misión y visión de futuro, y un currículo más acorde a las necesidades características del contexto.

La descentralización debe traducirse finalmente en la gestión educativa autónoma de la institución escolar, la cual debe asumir gradualmente el poder de decidir sobre sus recursos e inversiones y sobre su plantel docente, en consonancia con sus opciones pedagógicas y sociales. La promoción de una educación de calidad implica, asimismo, la capacidad creciente de negociación

padres-institución, para lo cual debe convertirse en obligatoria la provisión de información acerca de los logros académicos de los estudiantes a la familia y la comunidad en general.

Gestión institucional en etnoeducación

La ONIC ha recogido las problemáticas expresadas por las comunidades indígenas a nivel nacional¹¹⁰, expuestas por Alberto Martínez al referirse a los programas de etnoeducación del sur de Tolima. Éstas son:

1. “Los recursos económicos que se asignan son insuficientes y no cubren los requerimientos para atender la educación indígena, en aspectos como investigación, formación, construcción de establecimientos educativos, elaboración de materiales pedagógicos, edición de documentos y realización de actividades educativas (encuentros, seminarios y reuniones) indispensables para el desarrollo de la educación misma.
2. No existe coordinación entre las distintas instituciones comprometidas en la educación indígena, como los CEP, los FER, educación contratada, SENA, Bienestar Familiar, Secretarías de Educación, y mucho menos entre instituciones como el ILV y Nuevas Tribus, entre otras.
3. Tampoco la coordinación de las mencionadas instituciones con las organizaciones indígenas ha sido la adecuada.
4. En cuanto al nombramiento y traslado de los maestros indígenas, no hay cumplimiento por parte de las instituciones encargadas; por el contrario, sin razones valederas en muchos casos, los destituyen, trasladan o suspenden, cancelan plazas y nombramientos.
5. Además de ser insuficiente el pago para los maestros, los trámites para ejecutarlos son tan complicados que no permiten realizar oportunamente las actividades programadas.
6. De parte de las instituciones educativas ha prevalecido el interés por imponer programas, metodologías y formas de evaluación sin que se haya dado una investigación previa de las características particulares del proceso de adquisición del conocimiento.
7. Así, programas como el de Escuela Nueva siguen imperando a pesar de su completa inadecuación y del descontento manifestado por las comunidades.
8. Falta personal formado para impulsar los programas educativos.
9. En diversas regiones, los programas que las mismas organizaciones indígenas han desarrollado, como la iniciación o continuación de la nivelación de la primaria y la profesionalización, se han visto obstaculizados por falta de recursos económicos o por ineficiencia de las instituciones”.

En la región de la Amazonia existen sectores donde operan varias escuelas administradas por comunidades. En esta zona, las diferentes organizaciones indígenas regionales han constituido “Secretarías de Educación” con el fin de tomar posiciones en cuanto al manejo, control y administración de la educación¹¹¹. Se han constituido tales secretarías en las organizaciones COIDAM (Consejo Indígena del Amazonas), CRIMA (Consejo Regional Indígena del Medio Amazonas), AIPEA (Autoridades Indígenas de la Pedrera Amazonas), ACIMA (Asociación de Capitanes Indígenas del Mirití Amazonas) y ACIYA (Asociación de Capitanes Indígenas del Yaigojé Apaporis). Varias de estas secretarías son muy recientes y apenas inician sus acciones, más que todo alrededor del apoyo a sus comunidades afiliadas para oficialización de escuelas, capacitación de maestros, elaboración de currículos y PEI (Proyectos Educativos Institucionales). La educación contratada ha mirado con recelo estas acciones organizativas indígenas, las cuales no han podido articular aún una posición clara frente al manejo de las escuelas de la educación contratada, debido en parte a la ambigüedad que mantienen frente al legado de la educación católica. Además de los cursos de profesionalización y la capacitación de maestros, las acciones de tipo técnico-pedagógico, estas secretarías se han enfocado en la elaboración de currículos y más recientemente en la discusión y elaboración de PEI.

Por otra parte, a instancias del MEN, respecto a los PEI regionales se ha venido convocando a talleres en los internados (en los de Mirití, de la Pedrera, de Araracuara y de la Chorrera), dirigidos

por asesores no indígenas, a los que se invita principalmente a los maestros de las escuelas filiales de la educación contratada, aunque también participan maestros y líderes de escuelas comunitarias independientes (no afiliadas a la educación contratada). Para Echeverri, en este contexto, el PEI, que en su amplia definición puede ser aprovechado como una herramienta de reflexión y diagnóstico comunitario, se reduce aquí a una herramienta técnica y a un documento formal centrado únicamente en la regulación de la institución escolar y que conduce a la centralización, con notoria injerencia de la educación contratada, de la administración educativa.

En contraposición, los proyectos educativos locales o por grupos étnicos se han estado haciendo en ambientes de discusión que involucran más actores y alrededor de reflexiones que desbordan el marco meramente escolar e institucional. Este es el caso de los Proyectos Etnoeducativos Comunitarios (PEC) de las comunidades negras e indígenas del Pacífico, las propuestas etnoeducativas del valle del Cauca y las experiencias en la región de la Amazonia. El ritmo y el avance de estas discusiones es mucho más lento que el de los talleres regionales, y en el fondo lo que está en juego es el control político sobre la educación y el de la participación en toma de decisiones de nuevos actores, como autoridades tradicionales y organizaciones indígenas.

Programas de compensación educativa

En la década de los noventa, el país hizo un esfuerzo por aumentar la disponibilidad de recursos educativos. Durante el período 1990-1997, los mayores incrementos de matrícula en el país se presentaron en la secundaria, en un 87,4%, y en primaria aumentó en 9,6% (EPT, 2000). El desarrollo del Programa de Ampliación de Cobertura y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria (PACES), a partir del año 1992, con una duración de seis años, hizo posible parte de este sustantivo aumento de la cobertura educativa, contribuyendo a la permanencia de alumnos de básica dentro del sistema y al reingreso de muchos estudiantes que habían culminado el quinto grado de primaria. Aunque no se alcanzó el impacto esperado en el incremento global de la matrícula, su presencia estimuló la puesta en marcha de programas locales y regionales de expansión del servicio con la entrega de subsidios. Esto fue posible con el desarrollo de diferentes estrategias, como la cofinanciación entre la nación y los entes territoriales para la construcción de aulas y el mejoramiento de las instalaciones físicas, el mantenimiento de subsidios a estudiantes en colegios privados, la capacitación docente y la ejecución de recursos significativos para la adquisición de materiales educativos¹¹². A estas estrategias se adhieren el Plan Caminante y el Programa de Educación Rural, que han permitido ampliar la cobertura en los diferentes niveles de educación.

Respecto a los resultados e impactos de algunos de los programas de compensación de desigualdades educativas, es posible reconocer la destacada trayectoria de algunas iniciativas y el éxito de sus implementaciones. En el caso de las escuelas que han trabajado con el modelo de Escuela Nueva, éstas parecen haber mejorado significativamente el logro académico de sus alumnos, según lo demuestran las pruebas Saber del 2002. Para quinto grado, en escuelas rurales se encontró que los resultados de logro son superiores (31% y 63% en matemáticas y lenguaje) al promedio nacional y al promedio de las escuelas que trabajan con modelos de enseñanza tradicionales (25% y 47%). Por el contrario, el Programa de Aceleración del Aprendizaje parece no haber tenido un efecto positivo, pues las escuelas que forman parte de este programa muestran resultados incluso inferiores al promedio nacional en ambas disciplinas (23% y 35%). Por su parte, la Misión Social (1997) señala que el logro promedio de la escuela nueva es superior al de la escuela tradicional, aun después de controlar por zona (urbana-rural) y por nivel socioeconómico de los niños. Escuela Nueva ha cambiado las concepciones y las prácticas docentes hacia un modelo basado en la participación, el aprendizaje activo y un rol docente más de mediador y guía. Mediante este sistema se ha logrado una integración sistemática entre currículo, capacitación de docentes, organización entre escuela y comunidad, bajo la premisa de que el mejoramiento de la calidad requiere la acción simultánea y coherente sobre todos los actores que forman parte del proceso educativo. Éste se ha convertido en un modelo replicable, incluso en sectores urbanos y en posprimaria (Perfetti: 60).

El funcionamiento del Programa de Posprimaria Rural no tiene definida una única estructura administrativa, sino que ésta depende de las diversas alternativas que surjan de la formulación del Proyecto Institucional de Educación Rural (PIER); por ello, desde la perspectiva de la pertinencia del currículo de la posprimaria, los proyectos educativo-productivos que han involucrado a los alumnos y la comunidad han logrado interesar tanto a los estudiantes como a los padres y personas de la comunidad para emprender diversas iniciativas productivas. Además de contribuir a la ampliación de la cobertura educativa en el nivel secundaria, y de convertirse en una respuesta más completa por parte del Estado a los problemas de la educación rural en el país, desde la perspectiva de la convivencia ha promovido en las familias una solución dialogada y pacífica de los conflictos, los alumnos han elevado su autoestima y han asumido actitudes críticas sobre la vida (Perfetti, 2003: 77). Desde el punto de vista de los logros, los resultados preliminares de las pruebas Saber realizadas en 2002 por el MEN a séptimo y noveno grados, muestran que los logros de la metodología posprimaria Caldas en el área de Lenguaje son mayores que los de otras metodologías (tradicional rural, posprimaria MEN y SAT)

El Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT) se ha extendido desde sus inicios en 1975 a diversas zonas del país, especialmente en las regiones de Antioquia, Risaralda, Tolima y Santander, bajo la convicción de que la educación era el principal impulsor del desarrollo de las comunidades. Este sistema ha generado alianzas entre el Estado y la sociedad civil, para gestionar recursos, promover la ampliación de cobertura y presentar el modelo (Villegas, 2000, en Perfetti, 2003). Su pertinencia se ha trasladado al nivel del empleo, generando empleos en la zona rural, no sólo con la contratación de tutores, sino del mejoramiento de las capacidades y destrezas de la población (op. cit.). Desde la perspectiva de la pertinencia, el proceso ha mostrado que es posible involucrar a la comunidad en la educación, y que es posible articular contenidos curriculares a la realidad que circunda al sistema educativo, poniéndose al servicio del desarrollo local (Perfetti, 2003).

Pese a las iniciativas emprendidas por el Estado y la sociedad civil para el mejoramiento de la calidad de la educación en sectores vulnerables, los estudios sobre calidad de la educación arriban a la conclusión de que existe una clara diferenciación entre la educación que ofrecen las instituciones pertenecientes al sector privado y aquellas del sector oficial, y que esta última no logra mitigar las contingencias de los sectores menos favorecidos (Calvo y Mina, 2002; Palacios, REDUC). Esta exclusión es, sin embargo, reflejo fiel de la marginación que se produce en el sistema político-social y económico. La realidad es que los sistemas educativos son altamente estratificados y no constituyen un mecanismo de movilidad social, con lo cual se evidencia que la reforma no ha alcanzado sus objetivos de calidad, equidad y eficiencia (Gajardo, 1999). El estudio de Calvo y Mina es coincidente al analizar la heterogeneidad de los resultados en la prueba de lenguaje de REDUC, pues permite evidenciar la persistencia de inequidades en educación¹¹³. Los puntajes obtenidos por los colegios oficiales (8/19) son más bajos que los de los privados (12/19). Aun así, los resultados globales (10/19) siguen siendo deficientes. Respecto a las trayectorias y actitudes de los docentes, los estudios muestran que éstas son equiparables, mientras que la diferencia se establece en las condiciones en las cuales se lleva a cabo su trabajo pedagógico (tiempos, estrategias, actividades, evaluaciones).

Materiales educativos

En 1997, el Ministerio de Educación Nacional, mediante el Proyecto de Mejoramiento del Ambiente del Aula, benefició a 3.944 escuelas oficiales urbanas de primaria de todo el país para adquirir, por intermedio del Fondo de Servicios Docentes, los equipos y materiales educativos que el Consejo Directivo, con la asesoría del ministerio, decidiera. Asimismo, se distribuyeron cerca de 3,5 millones de cartillas para lenguaje y matemáticas, 5,2 millones de textos de lectoescritura, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales, que beneficiaron a cinco millones de alumnos. A esto se agregan 42.978 “Baúles Jaibaná” a instituciones escolares oficiales de primaria (35.909 a escuelas rurales y 7.069 a escuelas urbanas) y se elaboraron y distribuyeron, entre 1995 y 1998, 830.444 ejemplares de las revistas *Alegría de Enseñar* y *Hojas Pedagógicas* (Castañeda: 85).

Sin embargo, la misma autora señala la inequidad existente en la distribución de material y equipamiento, el que se concentra en las siete ciudades más grandes del país. En algunos departamentos,

especialmente en aquellos de las dos costas, en las áreas rurales y en los municipios más pobres, tanto la infraestructura física de las escuelas como el equipamiento material y didáctico son bastante precarios e insuficientes para las demandas educativas. “Los más pobres entre los pobres carecen casi por completo de los servicios educativos y, cuando existen, están en las condiciones materiales más desventajosas” (op. cit.: 85).

Material educativo indígena

En el análisis de los textos escolares del país, particularmente en los del área de Ciencias Sociales, respecto a los afrocolombianos, las críticas a las que llegan son más bien de orden general que de naturaleza etnocentrista¹¹⁴:

- Se percibe que los textos escolares son tomados como fines en sí y no como medios pedagógicos.
- Existe una valoración discriminatoria de géneros, clases, razas y etnias, en la cual no tienen las mejores cualidades el sexo femenino, los pobres, los indios y los negros.
- En el proceso de elaboración de los textos escolares se muestra la ausencia de los docentes y de la comunidad educativa en general. Todo el control lo tienen las editoriales, las cuales se manejan con criterios comerciales.

Por último, respecto de los conocimientos sobre las culturas en África, en los planes de estudios y textos escolares aparece muy poca información y los datos de su geografía e historia aparecen recortados o deformados, sin mostrar su realidad y la tragedia que ha asolado el continente. Se presenta a África como un continente atrasado habitado por salvajes.

Sistemas de evaluación e investigación en atención a la diversidad cultural

El Sistema Nacional de Evaluación se ha venido consolidando en los últimos años, lo que ha facilitado el seguimiento de la calidad de la educación básica y orientado las políticas y planes de mejoramiento. Durante los últimos años se elaboraron, experimentaron, ajustaron y aplicaron las pruebas de lenguaje y matemáticas para los grados tercero y cuarto de educación básica y se diseñaron y aplicaron los cuestionarios de factores asociados a padres, alumnos, directores y maestros de estas áreas. A estas evaluaciones se han agregado los exámenes de Estado que se aplican al finalizar el ciclo de educación media, los que han sido reconceptualizados hacia una evaluación por competencias.

Sin embargo, estas evaluaciones no contemplan en su diseño consideraciones de tipo cultural, como el empleo de un idioma materno distinto al idioma oficial, o el que los estudiantes pertenezcan o no a una escuela especializada en etnoeducación, lo que podría estar incidiendo en los resultados.

El anuncio del MEN de evaluar a los docentes del país en 1997 movió a las organizaciones indígenas a plantear la necesidad de una evaluación diferenciada para los pueblos indígenas que garantizara el respeto a sus culturas, a las particularidades de sus procesos educativos y el derecho a la diversidad. Esto ha dado pie a un proceso de discusión y de consolidación de una propuesta de evaluación, liderado por un equipo de consultores que han dinamizado una red de trabajo con mesas de trabajo, foros y discusiones virtuales a distintos actores del ámbito de la educación indígena y afrocolombiana, formadores de la Red Evaluar.

Entre los planteamientos formulados está en primer lugar la idea de que el trabajo docente en los pueblos indígenas no está circunscrito meramente a la institución escolar y al cumplimiento de las tareas puntuales, sino que “es un proceso de construcción en el que la comunidad participa con el maestro en actividades que incluyen tanto la definición de sentido de la educación mediante el Plan de Vida, marco de construcción para los Proyectos Educativos Comunitarios (PEC) o Proyectos Educativos Institucionales (PEI)...”¹¹⁵. Basándose en los elementos comunes básicos en torno a los

cuales se ha consolidado el movimiento indígena –territorialidad, autonomía, lengua y pensamiento y sentido comunitario–, es que se ha planteado la necesidad de fundar no sólo los Planes o Proyectos de Vida y los PEI, sino también, consecuentemente, los procesos de evaluación indígena.

Sin embargo, estas iniciativas están aún en gestación y no se sabe de la puesta en marcha de procesos de evaluación diferenciados, ya sea para los docentes o los alumnos y alumnas indígenas o afrocolombianos, que se apoyen en las concepciones y prácticas de la etnoeducación.

Entre los problemas que condicionan el desarrollo de una etnoeducación de calidad, así como la ampliación de su cobertura, se expone el escaso nivel de sistematización del conocimiento etnoeducativo que soporte la toma de decisiones, así como la inexistencia de una política de investigación en este campo¹¹⁶.

En materia de investigación se revela la ausencia de una política establecida a nivel de las instituciones de educación superior, como ICFES, Icetex o Colciencias, que estén abriendo un espacio particular de becas, pasantías o apoyos para los estudiantes interesados en estudiar esta temática. Las fuentes documentales primarias de la historia y cultura de los afrodescendientes no han sido sistematizadas, pese a la gran cantidad de información que actualmente contiene el Archivo General de la Nación. En cambio, sí se cuenta con un índice repertoriado sistemáticamente, por regiones y fechas, respecto a las poblaciones indígenas del país.

Otra de las limitantes que aparecen descritas es limitación para trabajar con la tradición oral, por la situación de conflicto que vive el país y la ausencia de parámetros específicos, metodológicos, para recuperar y sistematizar la memoria oral de estos pueblos. A nivel territorial, algunos departamentos han realizado investigaciones que abordan esta temática, como se describió anteriormente. Respecto a la implementación de la CEA, ni el ICFES ni el Icetex cuentan con un balance concreto en todo el país acerca de la puesta en marcha de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, tanto en la básica como en la media.

Financiación de la educación

El sistema de financiamiento de la educación, en 1989 con la Ley 29, determinó que la administración del servicio educativo se trasladara a los municipios y más adelante se complementó con la Ley 60 de 1993, que reguló las competencias y recursos destinados a la educación. Esta ley asignaba los recursos para educación calculando los porcentajes a partir de los Ingresos Corrientes de la Nación, con lo cual garantizaba su origen, distribución y destinación. Sin embargo, la Ley 60 viene a ser sustituida por la Ley 715 en julio de 2001, con lo cual el Situado Fiscal, las Participaciones Municipales y el Fondo de Compensación se agrupan en el Sistema General de Participaciones (SGP). De ese Sistema General de Participaciones se asignará una cantidad a las instituciones educativas, correspondiente al número de alumnos atendidos, conocido como “subsidio a la demanda”.

Con la entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001, los recursos destinados a la educación corresponden al 58,5% del Sistema General de Participaciones, una vez descontado el 4% del total de recursos, que se destinan a resguardos indígenas, municipios de la ribera del río Magdalena, programas de alimentación escolar y al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet). La nueva legislación prevé un monto creciente de recursos para financiar la educación, con base en unos porcentajes anuales de incremento. Hasta antes de esa fecha, entre 1993 y 2001 los ingresos corrientes de la nación llegaban de dos maneras al sector: el Situado Fiscal, que se entregaba a los departamentos y se destinaba principalmente al pago de la planta de personal, y las participaciones de los Ingresos Corrientes de la Nación, que se giraban a los municipios¹¹⁷.

La educación estatal básica y media en Colombia se financiaba en un 90% con los recursos provenientes de las transferencias nacionales, mientras sólo el 8% era financiado mediante los recursos propios de los departamentos y los municipios; mostrándose una creciente dependencia de las transferencias nacionales, especialmente en regiones con mayores niveles de marginalidad y pobreza.

El gasto oficial en educación decreció entre 1985 y 1991, pasando de un 3,5% del PIB a un poco más del 3%. Con el impulso dado por la Constitución de 1991, en 1992 ascendió a 3,99%, llegando

a su punto más alto en 1996 (5,03%) y se situó en 4,64% en 1999. En tanto, el gasto privado en educación se calculaba a esa fecha en 4,2% del PIB (cerca de ocho billones de gasto oficial y cerca de siete billones provenientes de los hogares)¹¹⁸.

Según los datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO, Montreal (2006), Colombia destina a educación una proporción del PIB semejante al promedio de países de desarrollo humano medio (4,9%). Está por debajo de México (5,1%), pero está por encima de países con alto desarrollo humano, como Argentina (4,0%) y Chile (4,0%)¹¹⁹.

A partir de la década de los noventa, el gasto educativo se ha incrementado de manera significativa, especialmente en administración, primaria y educación superior, destinándose un 16,6% del gasto público total a educación¹²⁰. El gasto en educación primaria y secundaria es progresivo según niveles de ingreso, destinándose en 1997 el 57% del gasto al 40% más pobre de la población¹²¹. En cuanto a la distribución del subsidio por quintiles, más del 50% del subsidio total en educación primaria se gasta en el 30% más pobre de la población, mientras en secundaria el subsidio es menos progresivo¹²². En cuanto a la distribución de las transferencias por municipio hasta el año 2001, éstas se distribuyeron en base al índice de pobreza. Mientras en los municipios más pobres, grados 1 a 3, recibieron al año 2000 entre 5,0 a 6,8 en la participación por habitante, los municipios más ricos, entre 18 y 20, recibieron entre el 1 y el 1,3, en la relación PIB per cápita. Esta redistribución se acelera los dos últimos años.

La asignación del gasto público ha sido inequitativa, desde el MEN a los departamentos como de éstos hacia los municipios, en término de los requerimientos de cobertura y déficit de cobertura. Las entidades territoriales no consideran el aumento en el número de alumnos por docentes (un promedio de 30 alumnos) para la inyección de recursos y la reasignación de plazas docentes a los municipios y grupos con menos recursos. Como también existe una falta de regulación en la transferencia de recursos desde los municipios a las escuelas, derivándose gran parte al pago de remuneraciones en lugar del destino original, a recursos educativos para mejorar la calidad.

Aunque se ha intentado corregir la distribución de recursos con la nueva Ley de Transferencias a los entes territoriales (2001), su ejecución representa un retroceso, pues congela los recursos destinados a la salud y a la educación al supeditarlos al índice de inflación y al utilizar como criterio único de asignación, en el ámbito de la enseñanza, el logro educativo como medida de eficiencia. Con ello perpetúa las desigualdades, pues deja de lado criterios diferenciales y compensatorios, para atender a los grupos más vulnerables y con peores indicadores (Castañeda: 87).

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones de políticas

ETAPAS, CONCEPTUALIZACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD CULTURAL

La etnoeducación en Colombia obedece a una conquista de las organizaciones indígenas en las luchas reivindicativas en defensa de sus derechos durante las décadas de los setenta y ochenta. Éstas consiguen hacer valer las demandas de una educación propia para ser plasmada en la legislación colombiana. A su vez, los más de 20 años de etnoeducación y la oficialización de la educación indígena y afrocolombiana, han servido a los grupos étnicos para organizarse y elaborar propuestas propias, acordes a sus proyectos de vida.

Los primeros programas de educación bilingüe de finales de la década del setenta mitad de los ochenta, algunos controlados por organizaciones indígenas y otros bajo la tutela de grupos religiosos, van dando fin a planteamientos *hegemónicos* y *homogeneizantes* de la educación, para entrar a elaborar propuestas *multiculturales* de educación, basadas en la realidad antropológica y lingüística de las comunidades indígenas. En 1978 se levanta la propuesta *etnoeducativa*, en la cual se determina que “*la educación para las comunidades indígenas debe estar ligada al medio ambiente, al proceso productivo y a toda la vida social y cultural de la comunidad*”. La alfabetización debe impartirse en lengua materna, promover la investigación sobre la cultura y la lengua con la participación de sus comunidades y tender al desarrollo tecnológico autóctono. Además, se prevé la posibilidad de un calendario acorde a sus características y necesidades. En 1977, con el Primer Congreso de Cultura Negra de las Américas, se agrega a la propuesta etnoeducativa la cultura afrocolombiana, la cual constituye una mayoría racial en Colombia, con 10,5 millones de los 44 millones de habitantes que componen la nación. Por su parte, la creación de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), en los ochenta, inicia un intercambio entre todos sus integrantes, fortalece y activa procesos de etnoeducación en otras regiones del país.

En 1982, el MEN fijó una política educativa para las comunidades indígenas mediante la cual los pueblos indígenas y afrocolombianos fortalecen su autonomía bajo el enfoque de una educación *intercultural*. El énfasis principal de estos nuevos planteamientos radica en que sean las mismas comunidades las que contribuyan al diseño, ejecución y evaluación de sus programas educativos. Es decir, se trata de promover procesos de *etnoeducación endógenos*, pues en la perspectiva del *etnodesarrollo* el compromiso e involucramiento de la comunidad indígena pasa a ser fundamental para mantener la continuidad social y cultural de los grupos étnicos.

Dos años más tarde se institucionaliza la etnoeducación con la creación de un órgano responsable de impulsar programas educativos especiales dirigidos a los grupos étnicos. Sin embargo, recién en 1992 la instancia técnica a cargo de los programas de etnoeducación pasa a formar parte de la estructura orgánica del MEN como División de Etnoeducación. Pero no fue sino hasta la Constitución de 1991 que se reconoce como grupo étnico a los pueblos afrocolombianos y con ello se refleja el espacio político y social claramente ganado por todos los grupos étnicos del país.

En adelante, con la Ley 70 de 1993 se reconoce y garantiza a las comunidades negras el derecho a un proceso educativo desarrollado en cooperación con ellas. Con la Ley 115 de 1994, y particularmente el Decreto 0804 de 1995, se especifica la práctica de una *educación intercultural*

bilingüe de una sola vía, dirigida a las poblaciones indígenas, raizales y afrodescendientes. El Decreto 0804 concede plena autonomía y control a los pueblos indígenas y afrocolombianos en la elaboración y ejecución de una educación acorde a sus necesidades, intereses o expectativas; colocándose al Estado en una función preferentemente asesora al desarrollo curricular, la elaboración de textos y materiales, como en la ejecución de programas de investigación y capacitación. Asimismo, la formación y profesionalización de etnoeducadores continuará haciéndose en concertación con las entidades territoriales y organizaciones indígenas.

En la actualidad, algunas comunidades indígenas y afrocolombianas han ido organizando sus propios procesos de reivindicación y resistencia cultural, para comenzar a solucionar desde ellos mismos los problemas existentes en las comunidades y en las escuelas, demostrando altos niveles de conciencia y reflexión para hacer llegar a las autoridades sus propias propuestas de etnoeducación.

Aun cuando la *interculturalidad* se planteó tempranamente en la política educativa indígena de 1982, abriendo el ejercicio de la etnoeducación al desarrollo de procesos de fortalecimiento identitario, este concepto tiene un énfasis en el conocimiento y valoración de la propia cultura, más que en un “*diálogo de saberes*” o *intercambio entre culturas*. Puesto que el objetivo es transmitir los conocimientos y tradiciones de las comunidades afroamericanas como parte integral de los procesos curriculares de las áreas de Ciencias Sociales, cabe la posibilidad que la enseñanza intercultural se convierta en una adición de saberes al currículo oficial, agregando conocimientos, costumbres, mitos y valores de las culturas originarias. En ese caso, aun cuando se hable de interculturalidad, lo que se está planteando es una educación *bicultural* o *multicultural*.

La necesidad de acabar en Colombia con la violencia expresada en el conflicto armado pone en la mesa de discusión el planteamiento de una educación orientada al desarrollo de una ciudadanía democrática, más tolerante y respetuosa en su convivencia. Al conmemorar los 150 años de la Abolición Legal de la Esclavitud en Colombia en 1998, una nueva proyección se da a la etnoeducación con la aspiración de una *educación intercultural para toda la población educativa* a nivel nacional, mediante la Cátedra de Estudios Afrocolombianos. Ambas situaciones, junto a la voz más clara en defensa de su cultura y derechos por parte de los grupos indígenas, dio pie a la propuesta del principio de interculturalidad para todos. Este nuevo lineamiento amplía el concepto de interculturalidad, y lo refiere claramente al encuentro, valoración y diálogo entre culturas.

PERTINENCIA

La pertinencia cultural de los aprendizajes enfrenta a la educación al desafío de construir políticas curriculares, docentes y de gestión donde el saber y cosmovisión propia de las culturas locales pueda dialogar con los lenguajes de la modernidad. Interesa saber, en primer lugar, si hay un reconocimiento de la diversidad cultural que permita acrecentar la autovaloración de los pueblos y las personas, junto con estimar las diferencias culturales. En segundo lugar, interesa saber cómo se valora la alteridad, si es vista como un problema y un déficit cultural –necesario de erradicar o modificar–, en cuyo caso se hablará de una *política o educación etnocéntrica*. Con este enfoque lo que se busca es asimilar y homogeneizar las diferencias culturales, pues prima una visión estática y jerárquica entre las culturas, de acuerdo a su estatus social. Si por el contrario, la diversidad se defiende como un valor y un objetivo necesario de estimular, dentro de procesos de cambio e intercambio cultural, se estará ante *políticas pluralistas*. En un punto intermedio, si la diversidad se defiende como recurso y derecho de los pueblos, bajo una mirada estática de las identidades, siendo necesario conservarlas y protegerlas como objetos de museo, se hablará de una *política o escuela conservacionista*. En este caso se estará ante posturas que tienden a compartimentalizar las culturas, folclorizando o estereotipando las diferencias, sin pretender crear un diálogo e intercambio entre ellas.

Conviene señalar que tradicionalmente se ha concebido como educación intercultural en Latinoamérica la atención focalizada en los grupos indígenas, pues el hecho multicultural en los países del continente se fundamenta particularmente en la amalgama identitaria, fruto de la con-

quista y los consiguientes intentos históricos de dominación de las culturas originarias que componen las naciones. Sin embargo, la atención de la diversidad cultural no se agota en favorecer una formación acorde a las necesidades y expectativas de las culturas locales, sino también y de manera importante en generar una valoración de la diversidad cultural por parte de quienes tradicionalmente han desconocido y discriminado a las culturas autóctonas. Por ello existen dos vertientes de atención: la primera y más común, el fortalecimiento de las identidades indígenas por parte de los grupos indígenas; la segunda y más reciente, el conocimiento y valoración de las otras culturas por parte de los diversos grupos indígenas y de la población no indígena. En ambos casos se ha indagado cómo se da la valoración de lo propio y cómo se da la valoración de lo ajeno en la educación.

El reconocimiento y valoración de la diversidad

En la actualidad, los principios que guían la etnoeducación en Colombia son de enfoque pluralista: integralidad, interculturalidad, diversidad lingüística, participación comunitaria, flexibilidad y progresividad. Estos principios se corresponden con una visión de la educación más abierta, como factor de desarrollo humano, en respuesta a las necesidades, intereses y expectativas de la sociedad que la demanda. La propuesta etnoeducativa está en concordancia, además, con los principios que guían los Lineamientos Curriculares: la *complejidad, pertinencia, participación y autonomía cohesiva* –para que los docentes y las instituciones creen sus propuestas curriculares–. La atención a la diversidad se concibe entonces como un requerimiento educativo no sólo de los grupos indígenas y afrocolombianos, sino de la sociedad en su conjunto, en su composición social y multicultural heterogénea.

Desde la mirada de lo que ocurre en el cotidiano escolar, el problema es la escasa correspondencia de los principios curriculares con las prácticas escolares a nivel nacional, las que muestran una fisura entre la escuela y las necesidades de niños, niñas y jóvenes. Investigaciones de campo dan cuenta que las planificaciones y las prácticas docentes no consideran las experiencias de los alumnos, que sus intereses y necesidades no inciden en la planificación de actividades y que no se investiga o no interesa conocer la cultura de procedencia de sus alumnos. Si bien se ha señalado que el MEN adelanta el programa de etnoeducación en cerca del 80% de los pueblos indígenas, la educación contratada bajo la administración de la Iglesia y en otros casos las mismas escuelas del Estado, siguen actuando como agentes aculturadores, llevando a cabo programas sin concertar con las comunidades su diseño e implementación. Al no cumplir una función socializadora acorde a las expectativas de la comunidad, la escuela se mantiene como un agente disfuncional al desarrollo de las culturas originarias. Los estudios revelan que tampoco se aplica un currículo integrado, abierto, flexible y diversificado en contextos populares urbanos, con alumnos provenientes del sector rural, grupos desplazados, indígenas y otros grupos de la ciudad. Sigue perpetuándose la escuela tradicional *homogeneizadora y etnocéntrica*, que desconoce la inmensa diversidad de la realidad a la que pretende cubrir. Aun así, existen iniciativas donde la etnoeducación ha ido progresando y adquiriendo experiencia en la implementación de procesos educativos interculturales endógenos, como los reseñados en el valle del Cauca. En estas experiencias, la construcción del currículo se integra alrededor de áreas culturales y obedece a un trabajo conjunto de maestros y comunidad.

La perspectiva pluralista implica un giro importante en la visión educativa, pues requiere de un nuevo constructo de escuela y pedagogía, donde el currículo se articula con las identidades culturales, las materias de aprendizaje con los sujetos de aprendizaje, los contenidos globales con las realidades locales. Ello implica una valoración profunda de las diferencias culturales, donde la práctica pedagógica se pone al servicio de su manifestación. Sin embargo, el peso de la herencia cultural unificante y homogeneizadora continúa siendo tan fuerte que dificulta la implementación de los cambios sugeridos por la etnoeducación, aun en los maestros convencidos y comprometidos con estos propósitos. Se ha señalado que aún hoy, pese a 20 años de etnoeducación en Colombia, no todos los maestros comparten los propósitos y principios de la etnoeducación, ni simpatizan con las luchas y logros de los indígenas. En muchos casos, las contradicciones siguen siendo palpables y la educación se continúa ejerciendo en contra de la identidad cultural.

Parece ser que la aplicación de un currículo pluralista para todos los estudiantes es sólo la aspiración de unos pocos, pues la aplicación de la política de etnoeducación afrocolombiana evidencia signos de indiferencia institucional en escuelas, colegios y universidades, como en las Secretarías de Educación departamentales y municipales. Desde su planteamiento en la Ley 70 de 1993 no se habían realizado las orientaciones, actualizaciones y formación requerida para dinamizar este proceso al interior del sistema educativo. En los casos donde existían proyectos de etnoeducación, éstos fueron desmontados por los mismos departamentos unos años después.

Según lo estipula el Decreto 0804, la formación en etnoeducación y la Cátedra de Estudios Afrocolombianos deben ofrecerse en los distintos programas de formación de docentes. Se plantea la necesidad de crear una serie de modalidades que vinculen en un proceso simultáneo la formación permanente, pregrados y posgrados. Sin embargo, hasta el año 2000, el MEN no había hecho públicos los Lineamientos Curriculares y los Comités Departamentales de Capacitación no presentaban una línea de acción sobre cursos de formación en etnoeducación. De todas las regiones del país, el valle del Cauca ha sido quizás uno de los más adelantados en etnoeducación, donde se ejecuta el Programa de Educación Bilingüe del Consejo Regional Indígena del Cauca.

En los lugares donde existen asentamientos de comunidades indígenas, negras y/o raizales, los respectivos *planes de desarrollo educativo* deben incluir propuestas de etnoeducación para atender esta población. Respecto de la elaboración de PEI, una tendencia es elaborar “PEI regionales”, modalidad a la cual se acoge la educación contratada, y la otra es la elaborar Proyectos Educativos Locales o por grupos étnicos.

La educación contratada en regiones indígenas sigue siendo etnocéntrica. La Iglesia administra estas escuelas con total desconocimiento hacia las organizaciones zonales, adoptándose programas sin participación y reflexión conjunta con las comunidades y organizaciones. Los PEI regionales en la Amazonia se han convertido en un mecanismo de centralización administrativa de la educación, bajo la influencia de la educación contratada, reduciéndose a una herramienta técnica y a un documento formal centrado únicamente en la regulación de la institución escolar. Mientras, el caso contrario se da con los Proyectos Etnoeducativos Comunitarios (PEC), los cuales han ampliado su reflexión más allá del ámbito institucional e involucrado en el diálogo a las organizaciones indígenas y otros actores locales. Los avances y resultados han demandado más tiempo, pero han comprometido a autoridades tradicionales y representantes indígenas en el ejercicio autónomo y el control político sobre la educación en su localidad. El péndulo oscila entre sectores donde la comunidad se *empodera* y toma el control de sus escuelas aun sin apoyo estatal, y otros donde la educación está en manos de docentes e instituciones que no consideran como una obligación la participación de los padres y la comunidad en la definición de los Proyectos Educativos Institucionales. Las situaciones más promisorias, tanto entre las comunidades negras e indígenas del Pacífico como entre las del valle del Cauca y otras escuelas de la isla de San Andrés, se caracterizan por la alianza entre agentes del Estado y de la sociedad civil, como universidades, ONG y las comunidades, las cuales se han comprometido enteramente en el emprendimiento de experiencias de etnoeducación. La mayor parte de estas experiencias considera en su construcción curricular el nexo entre teoría y práctica, uniendo el desarrollo productivo, el cultural, medioambiental y geopolítico. En estas escuelas se evidencia un interés pluralista, pues el quehacer educativo se enmarca en el espacio más amplio de la comunidad y la región, emergiendo de esta consideración los Proyectos Educativos Comunitarios (PEC).

La promoción y defensa de una educación significativa y pertinente a la diversidad cultural es claramente liderada por los grupos indígenas. Es así como ante el anuncio del MEN de evaluar a los docentes del país en 1997, las organizaciones indígenas se movilizaron para plantear la necesidad de una evaluación diferenciada para sus pueblos que garantizara el respeto a sus culturas, a las particularidades de sus procesos educativos y el derecho a la diversidad. Si bien hace unos 20 años los indígenas estaban prácticamente descalificados para ser docentes, en la actualidad un 40% de los maestros de las zonas mencionadas son indígenas. Sin embargo, el nombramiento de docentes se hace, muchas veces, sin consultar a las comunidades y desconociendo las personas propuestas por las organizaciones.

No existe coherencia entre los propósitos de una educación pluralista y el estrecho presupuesto con que cuentan las escuelas para llevar a cabo sus programas. Se observa falta de preocupación por proveer a las escuelas indígenas de las condiciones mínimas para su funcionamiento, como son reunir una planta docente adecuada a las escuelas, proveer de bibliotecas, materiales e infraestructura básica. Así, el caso del Centro Experimental Piloto de Tolima se cierra en 1996 y se congela un proceso de aprendizajes y logros en etnoeducación. En el caso de escuelas de la Amazonia, administradas por las comunidades, el apoyo estatal es mínimo, algunas han recibido reconocimiento oficial del gobierno, aunque no recursos para su funcionamiento ni nombramiento de maestros. Éstas logran sostenerse con recursos de transferencia, apoyo de los padres de familia y auxilios de algunas ONG.

Un problema evidente es que los compromisos adoptados por los gobiernos en materia educativa no se sostienen una vez que se producen cambios de autoridades a nivel nacional o territorial. Los planes anteriores se cancelan, no importando muchas veces los compromisos adquiridos previamente y el trabajo realizado. Esto hace que las políticas y lineamientos no gocen de plena validez, pues siempre existe la posibilidad cercana de que se supriman o dejen de inyectar recursos para su realización, tal como ocurrió en la Gobernación del Cauca.

Recomendaciones

1. Con relación a la formulación de una política culturalmente pertinente en educación, hay dos temas que no han sido suficientemente abordados a nivel de formación de profesionales de la educación y cuadros directivos territoriales. En primer lugar, la reflexión acerca de la función social que se le asigna a la escuela, en relación a las culturas que atiende. En segundo lugar, la discusión acerca de los beneficios que reporta una educación pertinente, comunitaria, flexible y participativa. En este sentido, es necesario proporcionar una formación a docentes y directivos que permita hacer suyos los fundamentos, sentido y proyección de la etnoeducación y la educación intercultural para todos. Es necesario que los encargados de educación se apropien del sentido e importancia de una educación pertinente y al servicio de quienes atiende. Muchas veces, las capacitaciones de directivos y agentes locales apuntan únicamente al dominio administrativo, en términos financieros u organizacionales; sin embargo, no provocan la reflexión crítica sobre el rol social y cultural que debiera cumplir la escuela.

Las políticas educativas pluralistas y etnoeducativas endógenas obedecen a una propuesta de política educacional de mayor alcance, donde lo que se pone en juego es el poder que se reconoce y asume desde la docencia y la civilidad, para la transformación de la sociedad. Estas propuestas están insertas dentro de una nueva sociología del currículo, uno de cuyos objetivos principales es generar posibilidades para la emancipación individual y social, mediante formas más flexibles y humanizadoras del currículo, sostenidas sobre una base histórica: *“El nuevo tipo de currículo debe ser profundamente personal, aunque sólo en el sentido de que ha de reconocer el carácter único y las necesidades del individuo como parte de una realidad específica. Las necesidades individuales y sociales han de ir unidas y recibir la mediación de una perspectiva crítica vinculada a ideas de emancipación. Los modelos de currículo deben aplicarse a experiencias personales concretas de grupos culturales y poblaciones específicas. En este contexto, los educadores han de ser capaces de reconocer la relevancia y la importancia de utilizar múltiples lenguajes y formas de capital cultural... Asimismo, los educadores deben reconocer que los alegatos a favor del pluralismo cultural son algo vacío si no se toma conciencia de que la relación entre grupos culturales diferentes sufre la mediación del sistema cultural dominante”* (Giroux, 1990: 60). Por ello, las capacitaciones no deben minimizarse ni convertirse en una entrega instrumental, donde los docentes sean considerados meros aplicadores de programas-recetas elaborados por otros. Se requiere desarrollar en los docentes y equipos técnicos una mentalidad

creativa, receptiva, de inserción y permeación del medio, siendo a la vez crítica y reflexiva. En términos de Giroux, se propone una pedagogía radical que contemple las escuelas como *esferas públicas democráticas*, dedicadas a potenciar, de diversas formas, a la persona y a la sociedad¹²³.

2. Para que la enseñanza se desarrolle en simbiosis con el medio se requiere fortalecer los vínculos entre la escuela y la comunidad, y esa directriz debiera formar parte de la formación inicial de todo maestro, no sólo de los etnoeducadores, puesto que a todos compete la máxima de una educación que responda a los intereses y potencialidades de desarrollo local. Es interesante señalar que en todas las experiencias etnoeducativas reseñadas del valle del Cauca, la tarea de construcción del currículo implica a todos los actores de la comunidad educativa.

3. Las políticas educativas adoptadas requieren ser iniciadas, sostenidas y perfeccionadas por la sociedad implicada: beneficiarios, equipos territoriales y profesionales a cargo. Para ello se requiere generar un compromiso desde las bases, lo que debiera implicar un trabajo serio de alianza con las bases sociales (comunidades, organizaciones y escuelas) y con las entidades territoriales, con garantías de seguimiento y evaluación de los procesos, para su validación social, continuidad y mejoramiento.

Si bien en los planteamientos políticos de una educación intercultural para la población indígena y afrocolombiana se demuestran avances teóricos hacia el concepto de una educación intercultural para todos, tanto la distancia y demora para hacer públicos los lineamientos como para ponerlos en práctica demuestra simplemente la falta de reflexión pública y socialización de los planteamientos del pluralismo cultural, y la riqueza propia de la diversidad cultural, de la que la sociedad colombiana parece aún no suficientemente consciente. Asimismo, se evidencia la falta de poder del Estado para cumplir con los lineamientos políticos que elabora, ya sea porque no existe un diseño presupuestario y estructural que permita llevar a cabo las políticas, y consecuentemente, la ausencia de fe pública que la ciudadanía y entidades públicas le asignan a las directrices que los gobiernos señalan.

En consecuencia, la implementación de políticas debe ir acompañada de un plan de actuación de corto, mediano y largo plazo que incorpore formas de intervención en la cadena del sistema educativo, para difundir y traspasar responsabilidades y compromisos. Si bien la formulación de la política de etnoeducación contempló la intervención a partir de los cinco componentes: capacitación, investigación, diseño curricular, diseño, elaboración y producción de material educativo y asesoría, seguimiento y evaluación, lo cierto es que falta en su formulación la consideración de la fase primaria de generación de una sólida base institucional para la formulación de metas, plazos y la adquisición de compromisos. De ahí se debe desprender, además, la elaboración de un plan presupuestario que comprometa a las entidades gubernamentales, las organizaciones locales, regionales y ONG, más allá de los plazos del mandato de un gobierno u otro.

CONVIVENCIA

El vector de la convivencia cultural enfrenta a la educación a la tensión entre construir políticas curriculares, docentes y de gestión, donde se promueven nuevos modos de convivencia basados en el respeto, aceptación y valoración del otro, como un "legítimo otro"; o bien, el sistema educativo y la escuela en particular reproducen estereotipos y prejuicios comúnmente aceptados en la sociedad, que conducen a la intolerancia, a la discriminación social, étnica o cultural. En este punto ha interesado conocer si la escuela es un lugar donde se estimulan el respeto, el diálogo

receptivo y la colaboración, incorporando la diversidad cultural como un elemento dinamizador de los aprendizajes, en cuyo caso se hablará de escuelas o políticas *democrático-pluralistas*. En el otro extremo se ubicarían las escuelas *autoritarias*, donde prevalece el desarrollo cognitivo y se ignoran o desatienden actitudes y comportamientos tendientes a una convivencia solidaria y valorativa de las diferencias. En un punto intermedio se encuentran las escuelas *formalmente democráticas*, donde el currículo transversal favorable a la convivencia y el diálogo abierto entre las personas se enuncia en el proyecto educativo, pero no se diseñan estrategias pedagógicas y de gestión escolar que permitan hacerlas efectivas en la vida diaria del centro educativo.

Combate al racismo y la discriminación por medio de la educación

La educación cívica centrada en el ejercicio de la convivencia democrática surge claramente como propuesta de la reforma educativa dentro del proceso de reforma constitucional de 1991, para promover la participación ciudadana, la reconciliación nacional y la democracia participativa. La visión que se posee de la persona obedece a la nueva figura ciudadana de sujeto de derechos y deberes; por ello, los componentes que integran la persona moral se proponen en la armonización del sujeto. La década de los noventa significa la generación de Lineamientos Curriculares renovados de cultura ciudadana y formación ética, la creación de instrumentos para el mejoramiento de la convivencia escolar y gestión participativa, como la institucionalización de entes capacitadores abocados al desarrollo de la democracia participativa dentro de la formación docente y la promoción social.

La política curricular para una educación democrática y pluralista se concreta en dos lineamientos: Constitución Política y democracia/Educación ética y valores humanos. Ambos lineamientos se plantean objetivos de orden conceptual, el logro de competencias sociales y el desarrollo de actitudes. El conocimiento y comprensión de la multiculturalidad se encuentran presentes en ambas áreas curriculares, y su concepción atraviesa tanto las actividades de tipo académico como las generales del centro escolar.

Dentro del área de Constitución Política y democracia, las competencias básicas a desplegar son el desarrollo del juicio, la actuación autónoma y la extensión de competencias de orden comunicacional. La formación ética y moral no es sólo un área obligatoria, sino un principio que atraviesa transversalmente el currículo, por lo que debe intervenir en los ámbitos pedagógico, de gobierno escolar, la vida comunitaria y la vida social. Esto demanda coherencia entre los ámbitos de intervención y obliga a la institución escolar a evaluarse a sí misma en su dinámica formadora, cuestión que aún no parece ocurrir.

La institucionalización de las políticas de formación en la convivencia se plantean como una responsabilidad de las respectivas Secretarías ministeriales, departamentales y municipales de Educación y dependen exclusivamente del grado de importancia que otorgan dichos gobiernos a esta política. Sin embargo, existe una multiplicidad de herramientas e instancias que apuntan a educar en la convivencia. Dentro de las iniciativas promovidas por el Ministerio de Educación está el *Portafolio de Ofertas Gubernamentales en Convivencia Escolar*, las que presentan experiencias adelantadas por distintas entidades. Estas iniciativas se han apoyado en la Campaña de Promoción de Paz y otras de divulgación y capacitación, para activar los mecanismos de participación dentro de la escuela, emprendidas desde el Viceministerio de la Juventud.

El Viceministerio de la Juventud, a su vez, apunta en una de sus líneas estratégicas al desarrollo democrático y solidario de la juventud y comprende acciones tanto dentro del ámbito escolar como fuera de él.

Otras instancias institucionales que han introducido en sus lineamientos la formación para la convivencia, capacitando a docentes y directivos, son los modelos pedagógicos de *Escuela Nueva*, *Aceleración del Aprendizaje*, *Telesecundaria*, *Sistema de Aprendizaje Tutorial* y *Posprimaria Rural*. Esta intervenciones focalizadas en poblaciones vulnerables ha permitido entrar de manera más integral en la transformación de la cultura escolar. Por último, desde 1989, el Instituto Luis Carlos Galán, adscrito al MEN pero con personería jurídica independiente, impulsa proyectos de formación, investigación y

programas de democracia, derechos humanos y paz. Todas estas instancias revelan un interés real y preciso del Estado y diversos sectores de la sociedad, por terminar con la cultura de exclusión, dominación y avasallamiento que por años ha desestabilizado y quebrantado al país.

Aproximaciones y distancias respecto al pluralismo en educación

El peso del conflicto armado en Colombia ha gatillado la urgencia por mejorar la convivencia democrática y formar nuevas generaciones de jóvenes comprometidos con el diálogo participativo, capaces de desarrollar relaciones basadas en el respeto y valoración de las diferencias. Por ello es quizás uno de los países del estudio que ha desarrollado más instrumentos para abordar el nudo de la convivencia. Sin embargo, como lo demuestra el Estudio Internacional de Educación Cívica, organizado por la Asociación Internacional para la Evaluación de la Educación (IEA), la formación democrática y educación en valores no está integrada a la enseñanza de la historia y las ciencias sociales, e incluso de sus vivencias. Ello no ha favorecido la incorporación de concepciones teóricas significativas sobre conceptos de poder, democracia y gobierno. De esta manera, los gobiernos escolares y las campañas a favor de los derechos humanos, la paz y la participación democrática no se corresponden con la enseñanza de las ciencias sociales y los conceptos cruciales que de ahí emanan.

A nivel curricular se evidencia una tendencia *formalmente democrática* en su aplicación pedagógica. La Cátedra de Constitución Política y Democracia parece tener un carácter marginal dentro del currículo oficial y, en consecuencia, ha ejercido escasa incidencia en la democratización de la vida escolar. Aun cuando esta área de desarrollo pretende abarcar tanto el plano didáctico como el vivencial dentro de la escuela, las asignaturas presentan prácticas pedagógicas tradicionales mediante métodos expositivos, memorísticos y autoritarios, con énfasis en lo cognitivo, y sin que se logre permear el currículo como un proyecto transversal.

El mundo de significación y expresión juvenil y los códigos culturales de los adultos se encuentran muy distantes. El que los saberes, los sentires y las manifestaciones estéticas y culturales juveniles continúen desapercibidas y al margen del quehacer educacional, demuestra que la pedagogía de la democracia no está centrada en el sujeto, sino en el objeto de aprendizaje. La ausencia de reconocimiento y valoración del saber y la cultura del alumno, la ausencia de diálogo formativo, la falta de relación con el entorno y el saber local, la ausencia de relaciones de equidad, reciprocidad y solidaridad, entre otros, revelan que la aplicación del currículo transversal continúa siendo un territorio inexplorado, carente de imaginarios en la concepción pedagógica y de visión de integralidad en la relación educativa.

La creación de instancias de democratización de la convivencia escolar, como el Gobierno Escolar, el Manual de Convivencia y el Personero de los Estudiantes, siguen siendo herramientas interpretadas burocráticamente, desprovistas de una intencionalidad democratizadora y de fomento del pluralismo. El problema radica en que su ejercicio pleno supone una cultura de participación, responsabilidad y compromiso con el propio desarrollo que aún no se practica a nivel social. Los estudios sobre gobierno escolar muestran lo incipiente que es aún su construcción. A su vez, los manuales de convivencia se interpretan exclusivamente en forma normativa, como reglamentos en cuya elaboración y cumplimiento no intervienen los jóvenes y las familias.

Aunque se ha avanzado en el aprendizaje de solución de conflictos utilizando el diálogo, el reconocimiento de los otros como sujetos de derecho y la valoración de las culturas y sensibilidades juveniles, los progresos en esta dirección son aún muy débiles y no logran impregnar la dinámica escolar en su conjunto. Las campañas emprendidas por el Viceministerio de la Juventud y la difusión de experiencias exitosas han contribuido, de alguna manera, a fortalecer esta política y señalar caminos y resultados de una acción eficaz en esta línea. Es interesante el caso de Colombia, puesto que, sumado a todos estos mecanismos de democratización de la educación, ha adelantado acciones de protección de los derechos de los estudiantes con acciones de tutela. Ello permite establecer algunos principios de derecho en el contexto escolar y orientaciones para la armonización de los derechos, los deberes y los intereses de los miembros de la comunidad educativa y de las instituciones.

Escuela Nueva, por su parte, ha colaborado en abrir al imaginario educativo la posibilidad de incorporar objetivos transversales de manera integrada al currículo vertical y al funcionamiento escolar. Ello porque dentro de las estrategias pedagógicas de este modelo, el gobierno escolar ha ido transformando la participación y convivencia de los estudiantes en las actividades escolares, unido a un vínculo más cercano de la escuela y la comunidad, comprometiéndola con la formación de los estudiantes.

Se desconoce la calidad de las capacitaciones de docentes y directivos a cargo de las Secretarías de Educación departamentales y las llevadas a cabo por el Instituto Luis Carlos Galán, pero se sabe que en la práctica educativa los docentes tienen dificultades para propiciar la autonomía y la participación de los niños/as y jóvenes en la deliberación, en la toma de decisiones y en la administración de procesos escolares cotidianos. Temen que la legitimación de la voz y la decisión estudiantil en la construcción del proyecto educativo llegue a desbordar la autoridad del maestro y, por tanto, a la pérdida de los controles tradicionales que los adultos han ejercido sobre los menores.

La relación pedagógica es por lo general autoritaria, y reproduce las desigualdades. Los maestros y maestras actúan ya sea desde la resignación frente a la discriminación o bien propician la fragmentación de las relaciones mediante la competitividad, el racismo, la violencia, la exclusión, la negación de la alteridad y la ausencia o desentendimiento de las problemáticas sociales. Esta situación revela la ausencia de sentido con que muchos docentes ejercen su profesión. Un buen número de maestros da muestras de “malestar docente”, dadas las difíciles condiciones de trabajo en que se desenvuelven, la mala remuneración y el escaso tiempo para actualizarse. Ello, entre otras manifestaciones, se expresa en un trabajo disperso y fragmentado, encerrado en su gueto asignaturista y en las cuatro paredes del aula. El alto grado de ansiedad e insatisfacción personal los conduce a un mal manejo de sus relaciones con los colegas y estudiantes, actuando en ocasiones con autoritarismo y dogmatismo. El grave conflicto social y armado los desborda y desgasta, sin saber cómo reaccionar o actuar constructivamente; mientras su imagen social se ha visto deteriorada y los expone a críticas públicas y reiteradas.

Pese a ello, es importante hacer notar la presencia de actitudes más críticas, reflexivas e idealistas dentro del magisterio. Las voces del movimiento pedagógico no se dejan de escuchar, y en muchos lugares los docentes han comenzado a cuestionar el sentido de su trabajo profesional y a sentirse parte de los procesos de cambio, liderando algunos espacios de discusión y reflexión aun dentro de instituciones que se resisten a modificar sus rutinas, acudiendo a perfeccionamientos, conferencias, seminarios, cursos de post y pregrado para adquirir una mejor cualificación.

Recomendaciones

1. Conviene perfeccionar la difusión y formación en torno a las políticas curriculares y de gestión de la convivencia. La formación inicial y las capacitaciones de maestros, directivos y comunidades deben ser doblemente congruentes con los contenidos, deben responder a metodologías activas, participativas, experienciales, de mucha reflexión y diálogo, centradas en el desarrollo personal y social de docentes, directivos y equipos técnicos. Ello porque la transformación de la cultura escolar de gueto, excluyente, discriminatoria, homogeneizadora y autoritaria, implica una transformación profunda de los sujetos en su dinámica personal y social.
2. La Cátedra Afrocolombiana debiera, a su vez, integrarse dentro del currículo de formación en la convivencia, de modo de convertir su programa no sólo en una cuestión de conocimiento de la diversidad cultural, sino en una propuesta de diálogo intercultural.
3. Se requiere generar mecanismos de evaluación de la dinámica escolar en tanto promotora de una mejor convivencia, de modo que las propuestas formativas del currículo transversal tengan igual importancia dentro del currículo escolar. Es necesario, además, generar información relevante sobre la vinculación entre aprendizaje y convivencia escolar para iluminar el quehacer pedagógico en tanto un proceso atravesado por las cuatro dimensiones del

aprendizaje según Delors: conocer, hacer, convivir y ser. Las dificultades para propiciar la autonomía y la participación de los niños/as y jóvenes en la deliberación, en la toma de decisiones y en la administración de procesos escolares cotidianos, el desconocimiento de los contextos sociales de los estudiantes, el trato homogeneizador y autoritario de los docentes, ciertamente afecta los logros académicos. Se hace necesario transformar tanto las relaciones sociales que se dan al interior de la escuela como la relación de los sujetos con el conocimiento. Y esto pasa por descubrir la estrecha relación que se da entre estos dos ámbitos.

PERTENENCIA

En este punto ha interesado conocer si el sistema educativo promueve una educación incluyente que conserve y promueva las diferencias culturales, disminuyendo al máximo la desigualdad de oportunidades con que ingresan y permanecen en ella sus alumnos, cualquiera sea su condición social o cultural. O si bien, la escuela reproduce y/o profundiza la segmentación y la exclusión de los grupos postergados, desatendiendo los factores culturales que inciden en su marginación. En el primer caso se hablará de políticas o *escuelas inclusivas*, que buscan mejorar la oferta en zonas deprivadas y con más bajos indicadores educativos, pero entregando una compensación más integral y particular, de acuerdo a las necesidades y expectativas de las diferentes culturas. El tipo de política y escuela opuesta será *excluyente*, pues no se ocupa de compensar desiguales oportunidades y simplemente iguala la oferta a la demanda: donde hay una demanda de baja calidad, se entrega una oferta de baja calidad. En un punto intermedio se encuentran las políticas *asistencialistas*, cuya labor es de compensación simple. Es decir, intenta paliar las deficiencias mejorando la oferta, concentrándose fundamentalmente en elevar las condiciones externas (alimentación, salud y recursos pedagógicos), desconsiderando factores de aprendizaje, de modo que se entrega lo mismo que se ofrece a las clases medias urbanas.

Promoción de igualdad de oportunidades educativas en contextos de diversidad cultural

El derecho a la educación, su obligatoriedad entre los 5 y los 15 años, la participación de la comunidad educativa en la dirección de los planteles, y la asignación creciente de recursos a la educación pública, son derechos que se consagran en la Constitución de 1991.

En la década de los noventa, el Estado hizo un esfuerzo por aumentar la disponibilidad de recursos educativos y concentrar sus medidas compensatorias en la expansión de la cobertura, con la entrega de subsidios. Las estrategias se orientaron hacia la construcción de aulas y el mejoramiento de las instalaciones físicas, el mantenimiento de subsidios a estudiantes en colegios privados, la capacitación docente y la ejecución de recursos para la adquisición de materiales educativos. A estas estrategias se adhirieron el Plan Caminante y el Programa de Educación Rural, permitiendo ampliar la cobertura en los diferentes niveles de educación.

Por otra parte, estrategias compensatorias más complejas se habían ido gestando con anterioridad: Escuela Nueva, Posprimaria Rural y el Sistema Aprendizaje Tutorial. En ellos se ha considerado, desde sus inicios, una atención integral a la población en que focalizan su intervención. Estos modelos educativos han constituido un contrapeso a las políticas de compensación centradas en aumentar la cobertura. Entre los aspectos conceptuales comunes más relevantes a estas estrategias está la pertinencia de los procesos pedagógicos –entendida como una educación integral que favorece el desarrollo del ser humano dentro del contexto social–, el desarrollo de la identidad y afianzamiento de valores y ambiente educativo, la generación de aprendizajes más activos aprovechando los distintos espacios y elementos que proporciona el entorno en vista al desarrollo local, y el trabajo en forma cooperativa. Desde la perspectiva de la convivencia se proponen la autogestión

y la democracia mediante la instauración del gobierno estudiantil y el gobierno escolar. Otro rasgo importante es la relación estrecha entre escuela y comunidad, produciéndose el intercambio y apoyo mutuo. En todos estos proyectos, la persona es el centro del proceso educativo. Respecto de su gestión y perfeccionamiento, la mayoría de estos modelos han perdurado apoyados en alianzas entre instituciones o fundaciones de la sociedad civil, el MEN y entidades dedicadas a la educación, como las universidades.

Proyectos como el PER, aunque apuntan en la lógica del aumento de cobertura, aplican también otras estrategias de desarrollo educativo, como el fortalecimiento de capacidad institucional y gestión de los subproyectos educativos regionales, formación para la convivencia escolar y comunitaria orientada al fortalecimiento de la comunidad educativa y demás actores sociales de la vida rural, y líneas de política y propuestas estratégicas para la educación técnica en el sector rural.

Respecto de las políticas compensatorias es posible observar dos tipos de acciones. La primera *asistencialista*, sustentada en indicadores cuantitativos, que busca el aumento de cobertura sin considerar la eficacia o calidad de los resultados, más bien efectista y de alcance inmediato (Plan Caminante, subsidios a la demanda, reorganización, racionalización del gasto y reasignación de recursos públicos). El segundo tipo de política es más bien *inclusiva*, cualitativa, de proyección más a largo plazo, concentrada en atender las inequidades no sólo en el acceso, sino también en la calidad del servicio que se presta, actuando simultáneamente sobre distintos factores que condicionan la asimetría educativa, como la pertinencia de los aprendizajes, la vinculación escuela-comunidad, el desarrollo endógeno, la pedagogía activa, etc. No ha sido secundario el tipo de acción compensatoria que se ha prestado, pues respecto de los logros en las pruebas de medición es posible constatar que la única estrategia que ha incidido significativamente en los resultados es el Programa Escuela Nueva.

En el plan educativo del 2002 se refuerza el levantamiento de un sistema integral de “estándares nacionales”, donde los resultados de las evaluaciones aplicadas en todo el país se convierten en la medida de calidad, desconociendo con ello las diferencias culturales y pasando a un segundo plano programas que se propusieron igualmente calidad pero en los términos y medidas de las culturas a las que van dirigidos. La pertinencia educativa comienza ser entendida bajo el prisma de la “empleabilidad, productividad y la competitividad del país”, nuevos términos en los que se subsume el ideal de calidad de la educación.

En suma, para alcanzar la equidad con calidad, el Programa BID-MEN se focaliza en torno a la reorganización, racionalización del gasto y reasignación de recursos públicos, y la aplicación de programas alternativos de expansión de la cobertura mediante subsidios a la demanda, aumento de las tasas de retención y mejoramiento de la eficiencia interna del sistema educativo. En este esquema, la gestión educativa con equidad y calidad se inclina hacia la “eficiencia del sistema” en términos de “rendimiento académico” y manejo de recursos. En este sentido, la orientación del sistema es excluyente, pues la oferta iguala a la demanda respecto a la incorporación, pero no ofrece más ni mejores oportunidades en términos de una atención pertinente, integral y focalizada.

Aproximaciones hacia la inclusión pedagógica y cultural

La descentralización parte en Colombia con la Constitución de 1991 como medida de racionalización, eficiencia y eficacia de la gestión estatal. Desde la perspectiva de la equidad en la atención a la diversidad, se presentan conflictos como que la asignación de recursos humanos y materiales a los municipios no ha respondido a las necesidades de las diferentes localidades, ni a las proyecciones de la demanda con base en los movimientos demográficos y los cambios sociales. Han persistido grandes desigualdades en la distribución de las plantas docentes entre las regiones y al interior de una misma región. Las transferencias tampoco han ligado la asignación con la evaluación de los resultados, ni han establecido estímulos e incentivos a la gestión. La mayor parte de los recursos, más del 80% (Duarte, 1997), se ha orientado al pago de docentes, reduciendo el margen de financiación para otras inversiones, como textos y útiles escolares. La Ley 60 afianzó el manejo del

Situado Fiscal centralizado en el departamento, y restringió la gestión escolar en el manejo del personal administrativo y docente por no contar con las transferencias económicas para su ejercicio.

En este sentido, con la Ley 715 se pretende lograr una mejor distribución de los recursos en función de la población atendida y por atender. La primera base de la asignación se dirige a la población atendida. El saldo de los recursos disponibles lo distribuye el Conpes anualmente considerando los criterios de población por atender y equidad, con base al índice de calidad de vida. El peligro latente es que finalmente el Estado se limite a los “mínimos” para que funcione el sistema, con base al cálculo por alumno. En este caso, que la educación goce de una mejor infraestructura e implementación pedagógica dependerá finalmente de lo que el municipio y las familias estimen y logren allegar a la educación en términos financieros. Según este modelo, sólo las comunas más ricas y las familias más pudientes podrán ofrecer una mejor educación a sus niños. Ello puede conducir a la educación a segmentar aún más la sociedad, al desligarse el Estado cada vez más de su función reguladora, dejando a entera responsabilidad de los municipios el “completar” con sus propios fondos, y a las familias el solventar los costos de una educación de calidad.

Desde esta perspectiva, el sistema de financiamiento no garantiza un modelo de equidad, sino que tiende a asentarse en el *polo de la exclusión*, pues pretende ofrecer iguales recursos a todos, indistintamente de su condición social, económica o cultural. Para Daniel Libreros (2002), las políticas educativas han tomado en Colombia un giro radical en el marco de las transformaciones globales del capitalismo contemporáneo. En el terreno de las políticas educativas “*significa la desestructuración de la educación pública según los parámetros de focalización, la percapitación, el subsidio a la demanda, la autofinanciación y la privatización que se expresan nítidamente en el nuevo sistema escolar –reflejados en la autonomía financiera, los convenios de desempeño, la gerencia educativa– y el cambio del modelo de asignación de los recursos*”¹²⁴.

La asignación presupuestal para educación se hace por alumno atendido –subsidio a la demanda–, debiendo la escuela distribuir esta suma en el total de los costos: docentes-directivos, canasta educativa e infraestructura. Aquí lo central es aumentar la cobertura, lo que obliga a las escuelas a competir entre sí por captar estudiantes. Los indicadores de gestión, basados en estándares técnicos y administrativos, empujan al hacinamiento escolar, aumentando el número de estudiantes por docente¹²⁵. Los planteles educativos poseen autonomía administrativa, financiera y laboral, pero se obligan a centrar su función en la venta del servicio educativo, pasando a un segundo plano lo propiamente educativo, y el factor de calidad asociado a la misión social de la escuela. Bajo este esquema, la escuela se convierte en una empresa de producción regida por la ley de la oferta y la demanda. En este sentido, *las políticas educativas se guían por criterios de regulación de mercado y de mejoramiento de la calidad de la enseñanza con base en la competencia y la exclusión de quienes no pueden pagar por una mejor educación*.

El proceso de descentralización ha contribuido a extender a la sociedad en su conjunto, a las administraciones territoriales, a las instituciones escolares y a las comunidades, el interés, preocupación y corresponsabilidad por la educación. Sin embargo, en las entidades territoriales se evidencian limitaciones en la clarificación de competencias y responsabilidades, generando superposiciones y duplicidades en las funciones que cumple cada nivel. Los crecientes grados de autonomía favorecen el enfoque inclusivo, puesto que han contribuido a la elaboración de planes de desarrollo más cercanos a las necesidades reales del sector, la vinculación con sectores de la comunidad y a alianzas con el sector privado. En algunos departamentos, incluso, se ha creado el sistema de evaluación y monitoreo de programas. Sin embargo, el proceso de descentralización ha mejorando muy lentamente en algunas regiones, beneficiado a ciertos grupos sociales y empobrecido a otros sectores, aunque en definitiva la distancia en cuanto a oportunidades y logros por deciles de ingreso se conserva y reproduce intergeneracionalmente.

Los modelos educativos escolarizados (Escuela Nueva, Aceleración del Aprendizaje, Telesecundaria y Posprimaria Rural) han permitido una apertura del modelo pedagógico tradicional en torno al saber “universal” y sus metodologías despersonalizantes, aculturadoras e instructivas, para dar paso a sistemas donde la educación se pone al servicio del desarrollo y vincula los saberes

que se aprenden en la escuela con el medio social, cultural y natural en que habitan los niños, niñas y jóvenes. Aun cuando los resultados académicos de estos programas, en las pruebas de medicación de la calidad, tales como las pruebas de lenguaje REDUC, siguen siendo bajos, el modelo Escuela Nueva ha mostrado diferencias favorables a las escuelas que forman parte de su sistema. La pertinencia de los mismos ha tenido otros alcances visibles incidiendo, como en el caso del Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT), en la generación de empleos en las zonas rurales, o bien en la proyección laboral juvenil o en la continuidad de estudios. Estas experiencias han demostrado, además, que es posible involucrar a la comunidad en la educación. Escuela Nueva y Posprimaria Rural, a su vez, han permitido validar los efectos positivos de un trabajo más fuerte en la convivencia escolar, promoviendo en las familias una solución dialogada y pacífica de los conflictos, elevando la autoestima de sus alumnos y desarrollando en ellos actitudes críticas y más proactivas en el desarrollo de sus propias vidas.

Todas estas estrategias han elaborado sus propios procesos de formación docente, en alianzas del MEN con instituciones de educación superior, en una oferta en la que los departamentos y/o municipios asumen la financiación y la universidad se encarga de asesorar el proceso y de la capacitación para docentes. Ellas tienden hacia un *enfoque inclusivo* en la formación docente y tienen en común a su favor un trabajo de capacitación más vinculante entre la escuela y la comunidad y sus perspectivas de desarrollo; como el hecho de que para mantenerse recurren más a socios de la región o localidad, tanto de organizaciones civiles como empresas.

En lo que se refiere a la educación indígena, la ONIC expone, entre las dificultades recogidas por sus organizaciones, el nombramiento, suspensión y traslado de los maestros indígenas de manera arbitraria y el pago insuficiente o trámites engorrosos para ejecutarlos. Denuncian también la falta de personal formado para impulsar los programas educativos. Mientras, en la Amazonia las Secretarías de Educación montadas por las organizaciones indígenas están ofreciendo cursos de profesionalización y la capacitación de maestros a sus escuelas afiliadas.

El Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (Saber), que comenzó a operar en 1991, ha demostrado el bajo logro académico de los alumnos y la alta incidencia que tienen en el rendimiento escolar los factores asociados, cercano al 30% (Piñeros, 1998, y Misión Social-DNP, 1997). Sólo el 44% de los estudiantes de tercer grado logran el nivel esperado en lenguaje, descendiendo en los restantes grados hasta llegar en noveno a sólo un 20% de los alumnos. Sin embargo, en todos los grados evaluados los estudiantes de zonas rurales obtuvieron peores resultados. En el examen de Estado que permite el ingreso a las universidades, ICFES, los colegios con enfoque académico obtienen mejores resultados que los técnicos en educación media y los colegios de las grandes ciudades tienen mejores resultados que aquellos ubicados en municipios pequeños y en departamentos con mayores índices de pobreza. En suma, los sistemas educativos son altamente estratificados y no constituyen un mecanismo de movilidad social, con lo cual se evidencia que la reforma no ha alcanzado sus objetivos de calidad, equidad y eficiencia (Gajardo, 1999).

Los escasos datos que se poseen sobre escolaridad y logro educativo de la población indígena y afrocolombiana demuestran el *nivel de exclusión* en que se encuentran estos grupos. Según el censo de 1985, el analfabetismo de la población indígena alcanzaba el 44%, frente a un 30,6% del sector rural nacional; la cobertura en los niveles de primaria y secundaria era en 1989 de 11,3% y 1,25%, respectivamente, frente a 84% y 46% del promedio nacional. Los indígenas que han terminado su ciclo de educación secundaria y aspiran a la universidad, en general tendrían problemas económicos y de adaptación para lograrlo y en muchos casos no les es posible alcanzar los puntajes mínimos en los exámenes del ICFES¹²⁶. Respecto a la población indígena desplazada, se sabe que de cada 100 niños indígenas, 20 van al colegio, siete logran terminar el bachillerato y dos acceden a la universidad¹²⁷. Según datos de la Defensoría del Pueblo, la población afrocolombiana presenta tasas de analfabetismo del 43% para la población rural y del 20% para las zonas urbanas. La cobertura de la educación primaria es del 60% en las áreas urbanas y sólo el 41% en las zonas rurales, siendo los promedios nacionales 87% y 73%, respectivamente. En la región del Pacífico, cuya población negra supera el 92% del total, dos de cada 100 jóvenes afrocolombianos logran ingresar a la universidad.

Un sector de la administración territorial de educación reconoce leves avances en la institución escolar, nota cambios hacia mayores niveles de autonomía, participación de la comunidad educativa, mejor organización institucional, más atención a los/las estudiantes, mejor clima laboral, trabajo en equipo, y un currículo más acorde a las necesidades propias del contexto. Uno de los aspectos en los que se observan algunos cambios es en el nuevo rol que han asumido los padres y madres de familia, actuando con creciente grado de participación, involucrándose con responsabilidad en el reto que representa la educación de sus hijos.

Respecto a la equidad con que se atiende al sector indígena, el modelo con que opera el sistema es muy excluyente. La ONIC denuncia la insuficiencia en la asignación de recursos, la ausencia de articulación entre las distintas instituciones comprometidas con la educación indígena y la mala coordinación de éstas con las organizaciones indígenas. Estas opiniones son coincidentes con la inequidad existente en la distribución de material y equipamiento, el que se concentra en las siete ciudades más grandes del país. Las entidades territoriales no consideran el aumento en el número de alumnos por docente (un promedio de 30 alumnos) para la inyección de recursos y la reasignación de plazas docentes a los municipios y grupos con menos recursos, o bien existe una falta de regulación en la transferencia de recursos desde los municipios a las escuelas, destinándose gran parte de ellos al pago de remuneraciones. Las escuelas indígenas de la Amazonia, dirigidas por las autoridades de la comunidad y sostenidas con recursos de transferencia, apoyo de los padres de familia y auxilios de algunas ONG, han debido actuar a contracorriente, intentando sobrevivir en medio de la escasez de recursos y de personal docente y falta de apoyo por parte del Estado.

Recomendaciones

1. La consideración de la diversidad regional en los procesos de descentralización territorial de la educación es clave para la asignación de recursos y la conformación de equipos técnicos especializados para atender a cada región y localidad de manera pertinente y adecuada a sus necesidades. Si bien es cierto que la descentralización ha permitido incrementar la cobertura, especialmente en preescolar y básica secundaria, ha permitido bajar las tasas de repitencia y deserción escolar, no se puede decir lo mismo frente a la calidad y pertinencia de la educación. Es necesario que la nueva ley que pretende regular la transferencia de recursos a los entes territoriales corrija y aplique criterios diferenciales y compensatorios para atender a los grupos más vulnerables y con peores indicadores educativos, pues en la actualidad aplica criterios de logro educativo como medida de eficiencia para la asignación de recursos, reforzando las asimetrías y exclusiones con que opera el sistema.
2. Se requiere redistribuir los recursos de que dispone el Estado en formación docente, para la atención preferente y de calidad en las zonas más vulnerables, estableciendo alianzas no sólo con entidades oferentes de educación, como son las universidades, sino también con el sector civil, en función del desarrollo regional, que a todos incumbe. En este sentido, sigue pendiente en el debate público la posibilidad de ajustar la nueva Ley 715 en lo referente a la asignación de recursos en función de las necesidades emergentes y actualizadas de la comunidad. Se requiere adoptar medidas de incentivo al desempeño docente en zonas difíciles o estímulos para su perfeccionamiento, junto a la evaluación y monitoreo de los logros y deficiencias en la realización de experiencias en etnoeducación.
3. Se requiere mejorar los procesos de planeación y formulación de políticas, los procedimientos de evaluación y seguimiento en el desempeño, y la provisión de información oportuna y confiable a las distintas instancias sectoriales para el perfeccionamiento de su ejercicio. Por lo mismo, se requiere mayor coordinación y articulación entre los distintos niveles y subniveles del sistema. La promoción de una educación de calidad implica la

capacidad creciente de negociación padres-institución, para lo cual debiera convertirse en obligatoria la provisión de información acerca de los logros académicos de los estudiantes a la familia y la comunidad en general.

4. Es necesario fortalecer la importancia de un diálogo efectivo y prolongado con las comunidades que atienda a sus planteamientos y les permita “hacerse cargo” de su educación. Tanto los PEI como los PEC debieran ser aprovechados como una herramienta de reflexión y diagnóstico comunitario. Constituyen un poderoso instrumento para que la escuela y la comunidad trabajen en alianza, fortaleciéndose la organización comunitaria en su visión de desarrollo, y fortaleciéndose las escuelas en su significatividad social y cultural, su misión transformadora y su tarea formativa y vinculante.

NOTAS

- 1 Francisco Avella: Conflictualidad latente y convivencia abierta: el caso de San Andrés. Instituto de Estudios Caribeños. Universidad Nacional de Colombia. Cátedra Caribe, Programa de Universidad Virtual. <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/sedes/sanandres/ccaribe/lecciones/mod01/cap03/conflictualidadlatente.htm>
- 2 Francisco Avella, op. cit.
- 3 Etnias de Colombia: www.etniasdecolombia.org
- 4 Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). En: <http://www.onic.org.co>
- 5 Bolaños y Giraldo, op. cit.
- 6 Fuente: Documento Conpes 2773: MINGOBIERNO-DAI-DNP:UDT.
- 7 Etnias de Colombia: <http://www.etniasdecolombia.org/colombia.htm>
- 8 Roberto Pineda Camacho, op. cit.
- 9 Romero Loaiza: La educación indígena en Colombia: referentes conceptuales y sociohistóricos. En: <http://www.etniasdecolombia.org>
- 10 Bolaños y Giraldo, op. cit.
- 11 Romero Loaiza, op. cit.
- 12 Daniel Garcés Aragón: Vidas paralelas y asimetrías. Ponencia presentada en el Seminario-Taller Enfoques Curriculares y Fortalecimiento Institucional de la Etnoeducación, en el Departamento del Cauca, Universidad del Cauca, Popayán, 14-15 de noviembre de 2000: <http://contexto-educativo.com.ar/2001/3/nota-08.htm>
- 13 Primer Foro Nacional de Etnoeducación Afrocolombiana. MEN, 2004, Bogotá (Colombia), 135 pp.
- 14 *El conflicto escolar en entornos urbanos turbulentos*. http://www.corporacionpp.org.co/actualidad_articulo_ConflictoEscolar.htm
- 15 Monje, Lilian: Desplazados en Colombia. Sitio: <http://www.aldeaeducativa.com/aldea/Tarea2.asp?which=1743>
- 16 Los documentos de política referentes al desplazamiento forzado están plasmados en la Ley 418 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000, que la reglamenta; en los documentos Conpes 3057 ("Plan de acción para la prevención y atención al desplazamiento forzado", 10 de noviembre de 1999) y 3115 (25 de mayo de 2001); en la Directiva Presidencial N° 06, del 28 de noviembre de 2001, y en el "Plan estratégico de manejo del desplazamiento interno forzado por el conflicto armado" (plan a tres años expedido por la Red de Solidaridad Social, RSS), Conpes. Hay políticas sectoriales en el Decreto 2231 de 1999 (educación), el Acuerdo N° 18 de 1995 de la Junta Directiva del Incora y el Decreto 2007 de 2001 (propiedad de tierra), el Acuerdo N° 185 de 2000 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, el Decreto 951 de 2000 (vivienda) y el Decreto 290 de 1997 (registro civil). Gómez Buendía, Hernando y col. (2004): El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia, 2003. Entender para cambiar las raíces locales del conflicto. Colombia, PNUD, Editorial El Malpensante, pp. 218-219.
- 17 El nivel de vida adecuado se relaciona estrechamente con: (i) una alimentación, una vivienda y un vestuario adecuado; (ii) la tenencia segura de la tierra y de la propiedad; (iii) el mejoramiento constante del nivel de vida, y (iv) la superación de la pobreza. Suárez, Harvey Danilo (2002): Derechos económicos, sociales y culturales de la población en situación de desplazamiento forzado. Rutas de realización de los derechos a la educación, salud, vivienda y tierras. Bogotá, Defensoría del Pueblo, CODHES.
- 18 <http://www.actualidadcolombiana.org/boletines/345.htm>
- 19 Henao Arcilla, Diego: Extraños, nómadas y confinados. Codhes, informe mensual, marzo de 2004. <http://www.codes.org.co>
- 20 Harvey Danilo (2002), op cit., pp. 94-98.

- 21 Rojas, Jorge (2001): Desplazados: rostros anónimos de la guerra. Colombia, Codhes, www.Codhes.org.co
- 22 Respecto a los indicadores sobre niveles de alfabetización y cobertura educacional para los pueblos indígenas, no fue posible encontrar información reciente disponible en los servicios estadísticos estatales (DANE), y la única información disponible hace referencia a asignaciones presupuestarias nacionales para etnoeducación.
- 23 Tasas netas de escolarización por nivel educativo, 1985-2000. Cuadro 5, p. 25. Informe, op. cit. Fuente: Cálculos Departamento Nacional de Planeación, basados en encuesta de hogares de septiembre de cada año.
- 24 Cuadro 9: "Participación porcentual de la matrícula oficial por niveles educativos, nacional, 1993-1999". Informe. Op. cit., p. 29. Fuente: Cálculos de la Misión Social del DNP.
- 25 Cuadro 10: "Asistencia por niveles educativos, sector y deciles de ingreso, nacional, 1997. Informe, op. cit., p. 29. Fuente: Encuesta de condiciones de vida, septiembre-octubre de 1997, cálculos de la Misión Social del DNP y de la Corporación para el Desarrollo Humano.
- 26 Cuadro 11: "Asistencia escolar por decil de ingreso y grupos de edad, nacional, 1992-2000". Fuente: Cálculos DNP-GCV-DDS, basados en el DANE, encuestas nacionales de hogares, septiembre. Fuente: Molina, Carlos; Alviar, Mauricio, y Polanía, Doris: El gasto público en educación, Fedesarrollo-Mimeo, 1993.
- 27 Cuadro 12: "Tasas de asistencia escolar por grupos de edad, zona y sexo, nacional, 1991-1999. Fuente: DNP-UDS-DIOGS, basados en DANE, encuestas nacionales de hogares, septiembre.
- 28 Informe, op. cit., p. 36. Cuadro 20: "Años promedio de educación para la población de 15 años y más, nacional y departamental". Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS, basados en DANE, encuesta nacional de hogares que no toma los nuevos departamentos (antiguos territorios nacionales).
- 29 Mientras la escolaridad de los más ricos ascendió a 13,23 al año 1997, la de los más pobres alcanzó tan sólo los 6,16 años. Informe, op. cit., p. 38. Cuadro 21: "Escolaridad promedio de la población de cinco años y más y de la población económicamente activa por deciles de ingreso, siete principales áreas metropolitanas, 1985-1997. Fuente: Cálculos de la Misión Social, basados en DANE, encuestas nacionales de hogares.
- 30 "Porcentaje de estudiantes que llega al nivel esperado, lenguaje". Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Evaluación del sistema Saber, 1997-1999.
- 31 "Porcentaje de estudiantes que llega al nivel esperado, matemáticas". Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Evaluaciones del sistema Saber, 1997-1999.
- 32 Colegios por categoría de rendimiento. Gráfico 4. Piñeros J., Luis Jaime, y Rodríguez P., Alberto: Los insumos escolares en la educación secundaria y su efecto sobre el rendimiento académico de los estudiantes: un estudio en Colombia, 1998. Banco Mundial. Oficina Regional de América Latina y el Caribe.
- 33 Existen convenios con las Universidades de Córdoba, Atlántico y Nacional para reservar del 3 al 8% de los cupos para estudiantes indígenas. Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia, 1995-1998. Documento Conpes 2773. Ministerio de Gobierno. Bogotá, 1995.
- 34 Investigación desarrollada por Alberto Martínez.
- 35 Tabla N°1: Grado de escolaridad en la población mayor de 11 años. Tabla N° 2: Estudios completos terminados en primaria, secundaria y universitaria en 11 comunidades del sur de Tolima. Sitio: <http://www.colciencias.gov.co/seiaal/congreso/Ponen12/MARTINEZ.htm>
- 36 Derechos humanos etnoeducación para los jóvenes indígenas desplazados. <http://www.actualidadcolombiana.org/boletines/345.htm>
- 37 Misión de Observación a la Situación de las Comunidades Afrodescendientes en Colombia. www.agp.org
- 38 La EPT Evaluación 2000: Informe de países, Colombia.
- 39 Corpoeducación, Editorial El Tiempo y las Fundaciones Restrepo Barco y Corona, "Situación de la educación básica, media y superior en Colombia". El presente informe es una completa y actualizada

- radiografía que ha procurado servir de guía y herramienta de debate electoral sobre las propuestas en educación entre el período del presidente Pastrana (1998-2002) y su sucesor, Uribe (2003-2006).
- 40 http://www.FECODE.edu.co/revista/eyc_66/ley715.html
- 41 http://www.FECODE.edu.co/revista/eyc_63/editorial.htm
- 42 Ministerio de Educación Nacional, República de Colombia. <http://www.mineducacion.gov.co/programas/detalledepen.asp?no=2>
- 43 Entra en vigencia el Decreto 2230, de 8 de agosto de 2003, por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones.
- 44 Aristizábal G., Silvio, et al., op. cit.
- 45 Martínez G., Alberto: El contexto de la etnoeducación.
- 46 Op. cit.
- 47 Cátedra de Estudios Afrocolombianos, op. cit, p. 49.
- 48 Cátedra de Estudios Afrocolombianos, op. cit., p. 47.
- 49 Serie Lineamientos Curriculares: Cátedra de Estudios Afrocolombianos. Ministerio de Educación Nacional. Bogotá, mayo de 2001.
- 50 Etnias de Colombia, op. cit.
- 51 Galán P., Juan Manuel: Los jóvenes construyen un nuevo país. Políticas y Programas. Ministerio de Educación Nacional, Colombia, Bogotá, 2000, 139 pp.
- 52 Programa Presidencial Colombia Joven, 2004.
- 53 <http://axe-cali.tripod.com/correo-recibido/comision-pedagogica-nacional.htm>
- 54 Cátedra de Estudios Afrocolombianos, op. cit., p. 51.
- 55 MEN. Consejo Nacional de Acreditación de Escuelas Normales Superiores, CAENS: Formación para maestros. Bogotá, 2000.
- 56 Juan-Álvaro Echeverri: De Chagrera a Secretaría: Etnoeducación y Cultura en el Amazonas. Camcordistas Amazonas. Base de datos, documentos escritos, documentos sobre la región. En: www.antenna.nl
- 57 Misión a Colombia, 1 a 10 de octubre de 2003.
- 58 E/CN.4/2004/44.
- 59 Perfetti del Corral, Mauricio: Estado del Arte de la educación rural en Colombia. Proyecto FAO-UNESCO-CIDE-REDUC, Bogotá (Colombia), 2003, p. 97.
- 60 Op. cit. Perfetti: Estado del Arte de la educación rural en Colombia, pp. 56-90.
- 61 http://www.logos-net.net/ilo/150_base/es/init/col_4.htm
- 62 Casasbuenas, Guillermo: Colombia: La Red de Solidaridad Social. Documento de información general sobre la Red de Solidaridad Social en el Diálogo Regional de Política. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 10 y 11 de diciembre de 2001.
- 63 Razones de inasistencia escolar por grupo de edad, 1997. Cuadro N° 15: "Situación de la educación básica, media y superior en Colombia", pág. 33.
- 64 Universidad Nacional de Colombia (2001) (inédito).
- 65 Pérez, Diego, y Mejía, Marco Raúl: "Escuela y juventud en los procesos populares", en De calles, parches, galladas y escuelas. CINEIP, 1996, pp. 181-204.
- 66 Calvo, Gloria, y Mina, Ariana. "Inequidad a pesar de la reforma". Revista digital Umbral, 2000, N° 10, septiembre 2002. Sitio: www.reduc.cl
- 67 Organización de Estados Iberoamericanos, Red Quipu, Informes nacionales: <http://www.campus-oei.org/quipu/colombia/col14.pdf>, 1996.
- 68 Martínez, Alberto: El programa de etnoeducación para las comunidades indígenas del sur de Tolima: propuesta de un plan alternativo. En: <http://www.colciencias.gov.co/seiaal/congreso/Ponen12/MARTINEZ.htm>
- 69 Derechos humanos. Etnoeducación para los jóvenes indígenas desplazados. <http://www.actualidadcolombiana.org/boletines/345.htm>
- 70 Uribe V., Luis Guillermo: Relaciones comunidad-escuela en el resguardo Ikun, de la Sierra Nevada de

- Santa Marta. Ponencia para el Primer Seminario Internacional sobre Participación, Organización y Comunidad Educativa. Secretaría de Educación del distrito de Bogotá, 1996.
- 71 Uribe V., Luis Guillermo: Relaciones comunidad-escuela en el resguardo Ikun, de la Sierra Nevada de Santa Marta. Ponencia para el Primer Seminario Internacional sobre Participación, Organización y Comunidad Educativa. Secretaría de Educación del distrito de Bogotá, 1996.
- 72 Tomado de Juan Álvaro Echeverri: De Chagrera a Secretaria: Etnoeducación y cultura en el Amazonas. Camcordistas Amazonas. Base de datos, documentos escritos, documentos sobre la región. En: www.antenna.nl
- 73 Foro, p. 15.
- 74 Programa de Formación Permanente de Docentes.
- 75 Foro, pp. 31 a 33.
- 76 Ministerio del Medio Ambiente. Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico: Agenda Pacífico XXI, eje temático: Educación, ciencia y tecnología. Manuel Gregorio Ramírez. Bogotá, junio de 2000. En: <http://www.iiap.org.co/AGENDA/educa.doc>
- 77 Foro, pp. 27-29.
- 78 Reseñas tomadas de Garcés A., Daniel: Vidas paralelas y asimetrías. Ponencia presentada en Seminario-Taller Enfoques Curriculares y Fortalecimiento Institucional de la Etnoeducación en el Departamento del Cauca. Popayán (Colombia), 2002.
- 79 Garcés A., Daniel: Vidas paralelas y asimetrías. Ponencia presentada en el Seminario-Taller Enfoques Curriculares y Fortalecimiento Institucional de la Etnoeducación en el Departamento del Cauca. Universidad del Cauca, noviembre de 2002, Popayán (Colombia).
- 80 Los indígenas colombianos: muchos derechos y crudas realidades. Fundación Hemera. http://www.indigenascolombia.org/grupos_pueblos.asp
- 81 <http://www.unal.edu.co/caribe/es/extension-educacion.htm>
- 82 Galán P., Juan Manuel: Los jóvenes construyen un nuevo país. Políticas y programas. Viceministerio de la Juventud. Bogotá (Colombia), 2000.
- 83 Encuentro Distrital de Personeros. Santa Fe de Bogotá. Colegio Abraham Lincoln, Viceministerio de la Juventud, MEN, Fundación CEPES. 30 de septiembre de 1999.
- 84 Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Proyecto de Educación en Derechos Humanos en la Escuela Formal: Diagnóstico del Colegio Distrital Rodrigo Lara Bonilla. 1992.
- 85 Aguilar S., Juan Francisco, y Betancourt G., José Javier: Construcción de cultura democrática en instituciones educativas de Santa Fe de Bogotá. Instituto de Investigación en Innovaciones Educativas (Innove), Bogotá (Colombia), 2000, 198 pp.
- 86 Restrepo, G.; Ayala, C.; Rodríguez, J., y Ortiz, J.G.: La educación cívica en Colombia: una comparación internacional. Informe presentado al Servicio Nacional de Pruebas, marzo de 2001. Sitio MEN.
- 87 Nota de país Colombia, UNICEF Bogotá, septiembre de 1998.
- 88 Defensoría, UNICEF, FES Víctimas de la Violencia: "El conflicto armado en Colombia y los menores de edad". La niñez y sus derechos. Bogotá. Boletín N° 2, mayo de 1996.
- 89 Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia: Niñez, escuela y conflicto armado en Colombia. Bogotá, octubre de 2003.
- 90 Parra Sandoval, Rodrigo; Castañeda Bernal, Elsa; Camargo Abello, Marina, y Tedesco, Juan Carlos: Proyecto Génesis: innovación escolar y cambio social. Santafé de Bogotá, Fundación FES, Colciencias, 1997, Tomo I, pp. 102-103.
- 91 Mejía, Marco Raúl, y Ramírez, Jorge Enrique (2002): La respuesta educativa de emergencia en el desplazamiento colombiano. Bogotá, Fundación CEPECS-PCS.
- 92 Sitio:<http://www.ilcg.gov.co/laentidad.htm>
- 93 Número de establecimientos y docentes de los sectores oficiales y no oficiales. Fuente: Formulario C 100, año 2000, MEN-DANE.
- 94 Destacan los decretos: 1278, de 19 de junio de 2002, o mal llamado "Estatuto de Profesionalización

- Docente"; el 1850, de 13 de agosto de 2002, sobre jornada escolar y laboral; el 3020, de 13 de diciembre de 2002, relacionado con los criterios y procedimientos para la organización de las plantas de personal docente y administrativa; la Resolución 1515 de 2003 que elimina el preescolar, y el 3238, de 6 de octubre de 2004, sobre los concursos para el ingreso a la función docente.
- 95 Sitio: www.campus-oei.org/sii/numero36/noticia01.htm - 30k
- 96 Programa de Formación Permanente de Docentes-Cátedra de Estudios Afrocolombianos (PFPD-CEA). En: <http://www.pedagogica.edu.co/servicios/ISPnodo/dae3.htm>
- 97 PFPD-CEA, op. cit.
- 98 Propuesta Pedagógica Programa de Formación Permanente de Docentes en Estudios Afrocolombianos, op. cit., p. 11.
- 99 PFPD-CEA, op. cit.
- 100 Conpes 3169. Consejo Nacional de Política Económica y Social: Política para la población afrocolombiana. Mayo de 2002. En: http://www.mindefensa.gov.co/derechos_humanos/indigenas/documentoconpes3169.pdf
- 101 Tomado de Juan Álvaro Echeverri: De Chagrera a Secretaría: Etnoeducación y Cultura en el Amazonas. Camcordistas Amazonas. Base de datos, documentos escritos, documentos sobre la región. En: www.antenna.nl
- 102 Benilda Tróchez y Graciela Bolaños: Algunos aspectos de la formación de maestros en etnoeducación. Programa de Educación Bilingüe del Consejo Regional Indígena del Cauca. En: http://www.colciencias.gov.co/seiaal/congreso/Ponen12/TROCHEZ_BOLANOS.htm
- 103 Teresa Ramírez: La identidad de los maestros de zona indígena en el marco de las concepciones de la etnoeducación. Boletín del Geim, Universidad del Cauca, año 4, N° 2, mayo de 2001.
- 104 Graciela Bolaños, Isabel Cristina Muñoz: Avizorando el camino. Instructivo inicial para tutores y estudiantes. Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Facultad de Ciencias Sociales, Humanas y Educativas, Licenciatura en Etnoeducación. Santa Fe de Bogotá, septiembre de 2000.
- 105 Comentario contraportada, de Humberto Vélez, Universidad del Valle, del libro Convivir, una experiencia con comunidad educativa, de Vargas, Mercedes, et al., 1996.
- 106 Caballero, Piedad: La descentralización educativa en Colombia: perspectivas y realidad. Sitio: decon.edu.uy/network/seminar.htm
- 107 MEN: Informe Nacional sobre el Desarrollo de la Educación en Colombia. 46ª Conferencia Internacional de Educación en Colombia (CIE). Ginebra (Suiza), septiembre de 2001.
- 108 Se refiere a secretarios de Educación departamental, municipal, supervisores, directores de núcleo y comunidad educativa, consultados en el desarrollo de investigaciones sobre el tema, posteriores a 1996 (Caballero, Piedad, 1999).
- 109 Ávila P., Rafael, y Camargo A., Marina: La utopía de los PEI en el laberinto escolar. Bogotá (Colombia), 1999, Colciencias, CIUP-PIIE, 339 pp.
- 110 Citado por Martínez, Alberto. Organización Nacional Indígena de Colombia: Hacia una educación indígena multilingüe intercultural comprometida con la vida, op. cit.: 38.
- 111 Tomado de Juan Álvaro Echeverri: De Chagrera a Secretaría: Etnoeducación y Cultura en el Amazonas. Camcordistas Amazonas. Base de datos, documentos escritos, documentos sobre la región. En: www.antenna.nl
- 112 Ministerio de Educación de Colombia: Informe Nacional sobre el Desarrollo de la Educación en Colombia. 46ª Conferencia Internacional de Educación (CIE), Ginebra (Suiza), septiembre de 2001.
- 113 Cuadro N° 10: "Resultados por sector de la prueba de lenguaje REDUC aplicada a segundo grado de la básica primaria". En "Inequidad a pesar de la reforma". Revista digital Umbral 2000, N° 10, septiembre de 2002.
- 114 Martínez G., Alberto: El contexto de la etnoeducación. Sitio: <http://www.colciencias.gov.co/seiaal/congreso/Ponen12/GOMEZ.htm>
- 115 Aristizábal G., Silvio, et al.: Fundamentos para la evaluación de la educación en territorios indígenas. Sitio http://www.naya.org.ar/congreso2002/ponencias/silvio_aristizabal.htm

- 116 Primer Foro Nacional de Etnoeducación Afrocolombiana, 2004.
- 117 Corpoeducación: Situación de la educación básica, media y superior en Colombia. Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo Barco. Bogotá (Colombia), 2002, 139 pp.
- 118 Corpoeducación, op. cit., cuadro 30: Gasto en Educación como porcentaje del PIB, 1985-1998.
- 119 UNESCO Institute for Statistics, Montreal: Global Educational Digest 2006. Comparing education statistics across the world. El porcentaje del gasto público en relación al PIB para el caso de Argentina es de 4,0 según los datos del año 2002 pues el 2006 no existe información al respecto. Según los datos del 2002 Brasil presenta un gasto de 4,2, Chile de 4,1, Colombia de 5,2 y Perú de 3,0.
- 120 Corpoeducación, op. cit., Gráfica 6: Distribución del gasto educativo por nivel, 1985-1998.
- 121 Corpoeducación, op. cit., Gráfica 7: Distribución del subsidio por nivel de educación, 1997.
- 122 Corpoeducación, op. cit., Cuadro 32: El gasto en servicios básicos para educación por quintiles de ingreso, 1997. En el quintil 1 es de 24,9, en el 2 de 26,8 y en el 3 de 24,4, bajando en los quintiles 4 y 5.
- 123 Giroux A., Henry: Los profesores como intelectuales. Hacia una pedagogía crítica del aprendizaje. 1990, Paidós, Barcelona (España), p. 37.
- 124 Libreros, Daniel (compilador): "Tensiones de las políticas educativas en Colombia, balances y perspectivas". Prólogo a Perspectivas de la política educativa en Colombia, Bogotá (Colombia), Universidad Pedagógica Nacional, 2002.
- 125 El Conpes, que acompañó la expedición de la Ley 715, determinó la congelación de las nóminas docentes para los próximos ocho años y en el Plan de Desarrollo del gobierno se propuso un aumento de 25 a 35 alumnos por profesor, cuestión que, sumada al aumento derivado de los desplazamientos forzosos, llega a más de 60 alumnos por docente en las ciudades capitales (cita de Daniel Libreros, p. 31).
- 126 Existen convenios con las Universidades de Córdoba, Atlántico y Nacional para reservar del 3% al 8% de los cupos para estudiantes indígenas. Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia, 1995-1998. Documento Conpes 2773. Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1995.
- 127 Derechos humanos: etnoeducación para los jóvenes indígenas desplazados. <http://www.actualidadcolombiana.org/boletines/345.htm>

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Soto, Juan Francisco, y Betancourt, José Javier (2000): "Construcción de cultura democrática". En Instituciones educativas de Santa Fe de Bogotá. Instituto de Investigación en innovaciones Educativas (INNOVE), Bogotá (Colombia).
- Almendra, Agustín (2004): La etnoeducación: sistema nodal del plan de vida y del proyecto etnoeducativo comunitario PEC con pueblos indígenas, afrocolombianos, raizales y rom de Colombia. Ponencia presentada en Chile, Cañete, VIII Región.
- Álvarez, A. (2000): "El movimiento pedagógico como antecedente de la Expedición Pedagógica Nacional". Boletín N° 1, Expedición Pedagógica Nacional, MEN-UPN-FRB, Bogotá (Colombia).
- Almanza et al. (1998): Hacia una pedagogía del porvenir. Serie Investigaciones 4. Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, Bogotá (Colombia).
- Aristizabal Giraldo, Silvio (2000): "La diversidad étnica y cultural de Colombia: un desafío para la educación". Revista Pedagogía y Saberes, N° 15, Bogotá (Colombia).
- Aristizabal G., Silvio, et al. (2002): Fundamentos para la evaluación de la educación. Sitio: http://www.naya.org.ar/congreso2002/ponencias/silvio_aristizabal.htm
- Armendáriz García, Lorenzo (2005): El pueblo rom de América: un camino para ser visibles. <http://colombia.indymedia.org/news/2005/02/22410.php>
- Artunduaga, Luis Alberto (1997), OEI: "La etnoeducación: una dimensión de trabajo para la educación en comunidades indígenas de Colombia". Revista Iberoamericana de Educación, N° 13, enero-abril 1997, Educación Intercultural Bilingüe.
- Avella, Francisco (2000): Conflictualidad latente y convivencia abierta: el caso de San Andrés. Instituto de Estudios Caribeños. Universidad Nacional de Colombia. Cátedra Caribe, Programa de Universidad Virtual. Ponencia presentada para el Simposio La Universidad Piensa la Paz, Bogotá.
- <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/sedes/sanandres/ccaribe/lecciones/mod01/cap03/conflictualidadlatente.htm>
- Ávila P., Rafael, y Camargo A., Marina (1999): La utopía de los PEI en el laberinto escolar. Colciencias, CIUP-PIIE, Bogotá (Colombia).
- Bolaños, Graciela, y Giraldo, Isabel Cristina (s/f): Manual Instructivo en Etnoeducación de la Universidad UNAD. En <http://www.etniasdecolombia.org/colombia.htm>
- Bolaños, Graciela, y Muñoz, Isabel Cristina (2000): Avizorando el camino. Instructivo inicial para tutores y estudiantes. Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Facultad de Ciencias Sociales, Humanas y Educativas, Licenciatura en Etnoeducación. Santa Fe de Bogotá (Colombia).
- Bustamente Z., Guillermo (2003): "Estándares curriculares: ¿inofensivos? Reflexiones pedagógicas". Revista Educación y Cultura, N° 63, Fecode. En http://www.fecode.edu.co/revista/eyc_63/bustamante.htm
- Caballero, Piedad (1999):
- La descentralización educativa en Colombia: perspectivas y realidad. Sitio: <http://www.decon.edu.uy/network/seminar.htm>
- Calvo, Gloria, y Mina, Ariana (2002): "Inequidad a pesar de la reforma". Revista digital Umbral 2000, N° 10, septiembre de 2002. Sitio: <http://www.reduc.cl>

Cárdenas, Luis Antonio, Rodríguez, Abel, y Torres, Rosa María (2000): El maestro, protagonista del cambio educativo. Corporación Tercer Milenio, Convenio Andrés Bello, Editorial Magisterio, Bogotá (Colombia).

Casasbuenas, Guillermo (2001): Colombia: la Red de Solidaridad Social. Documento de información general sobre la Red de Solidaridad Social en el Diálogo Regional de Política. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., 10 y 11 de diciembre de 2001.

Castañeda Bernal, Elsa, Díaz, Claudia, y Rivera, Dora (2001): Equidad jóvenes y deserción escolar. Fundación Restrepo Barco, Bogotá.

Castañeda Bernal, Elsa, Echeverri, Margarita, y col. (2001): Encrucijadas en la marginal escolar urbana. Fundación Antonio Restrepo Barco (FRB), Secretaría de Educación de Bogotá (Colombia).

Castañeda Bernal, Elsa (2002): Colombia. Equidad social y educación en los años noventa. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), UNESCO, sede regional Buenos Aires.

Cataño Henao, Luz Estella (2003): Las comunidades esperara siapidaara de Nariño y Cauca se apropien de la etnoeducación a través el Proyecto de Profesionalización de Maestros. En http://purace.ucauca.edu.co/geim/geim2/Boletin/Texto_Luz_Estela.htm

Colvert, Vicky (1999): "Mejorando el acceso y la calidad de la educación para el sector rural pobre. El caso de la Escuela Nueva en Colombia". Revista Iberoamericana de Educación, N° 20.

Comisión Pedagógica Nacional (2004): Pronunciamiento de los delegados a la Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras con respecto a la aplicación de la política de etnoeducación afrocolombiana por parte del MEN. En: <http://axe-cali.tripod.com/correo-recibido/comision-pedagogica-nacional.htm>

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (1992): Diagnóstico del Colegio Distrital Rodrigo Lara Bonilla. Proyecto de Educación en Derechos Humanos en la Escuela Formal.

Cubides y col. (2001): Gobierno escolar y educación ciudadana. Estudio de caso. Departamento de Investigaciones de la Universidad Central (DIUC) y la División Educativa de Compensar, Conciencias e IDEP.

Defensoría, UNICEF, Fundación FES (1996): "Víctimas de la violencia. El conflicto armado en Colombia y los menores de edad". La niñez y sus derechos. Boletín N° 2, mayo de 1996, Bogotá (Colombia).

Dimaté Rodríguez, Cecilia (coordinadora) (2001): Retención escolar. Un camino hacia una nueva escuela. Universidad Externado de Colombia. Facultad de Ciencias de la Educación.

Echeverri, Juan Álvaro (2002): "De chagrera a secretaria: Etnoeducación y cultura en el Amazonas", en libro sobre educación indígena, editado en México, 2001-2002 (con O. Román, S. Román, A. López, B. Weniiger): "Vegetable salt: an ignored resource". En J. Fleurentin, J.M. Pelt, G. Mazars (eds.): Des sources du savoir aux médicaments du future. En: www.antenna.nl

EDUCO (1998): "Monográfico: financiamiento y asignación de recursos". Revista de Estudios en Educación, 2, revista trimestral, agosto de 1998.

Enciso Patiño, Patricia (2004): Sistematización de Proyectos Educativos Institucionales sobresalientes en etnoeducación afrocolombiana. MEN, Bogotá (Colombia).

Enciso Patiño, Patricia (2004b): Estado del Arte de la etnoeducación en Colombia con énfasis en política pública. Ministerio de Educación Nacional, Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales, Subdirección de Poblaciones.

FAO-UNESCO (2004): Educación para la población rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú. Proyecto FAO-UNESCO-CIDE-REDUC, Estudio sobre la educación para la población rural en Colombia. Santiago de Chile.

Fecode: Revista Educación y Cultura, N° 66, septiembre de 2003. http://www.fecode.edu.co/revista/eyc_66/ley715.html

Fecode: Revista Educación y Cultura, N° 63, junio de 2003.

Fondo Indígena (2004): Institucionalidad y políticas públicas de América Latina y el Caribe orientadas a pueblos indígenas. Informe Nacional de la República de Colombia. Primera Reunión Intergubernamental, Brasilia, 22 al 24 de noviembre de 2004.

Galán P., Juan Manuel (2000): Los jóvenes construyen un nuevo país. Políticas y Programas. Ministerio de Educación Nacional. Viceministerio de la Juventud. Bogotá (Colombia).

Garcés Aragón, Daniel (2000): Vidas paralelas y asimetrías. Ponencia presentada en el Seminario-Taller Enfoques Curriculares y Fortalecimiento Institucional de la Etnoeducación en el Departamento del Cauca. Universidad del Cauca, Popayán, 14-15 de noviembre de 2000. <http://contexto-educativo.com.ar/2001/3/nota-08.htm>

Garcés Aragón, Daniel (2003): Una experiencia a resaltar de etnoeducación afrocolombiana. En http://purace.ucauca.edu.co/geim2/Boletin/Boletin003/Texto_Daniel_002.htm

Giroux A. Henry (1990): Los profesores como intelectuales. Hacia una pedagogía crítica del aprendizaje. Paidós, Barcelona (España).

Gómez Martínez, Alberto (s/f): El contexto de la etnoeducación. <http://www.colciencias.gov.co/seiaal/congreso/Ponen12/MARTINEZ.htm>

Helwar Figueroa, Hernando (2002): "La educación, lo público y el proyecto de nación". En Libreros, Daniel: Tensiones de las políticas educativas en Colombia. Balance y perspectivas. Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá (Colombia).

Henao Arcilla, Diego (2004): Extraños, nómadas y confinados. Codhes, Informe mensual. Marzo de 2004. <http://www.codhes.org.co>

Hernández, Bernal, y Sanabria Diago, Olga Lucía (2003): Desarrollo de la etnociencia como área de estudio del programa de etnoeducación de la Universidad del Cauca. En http://www.colciencias.gov.co/seiaal/congreso/Ponen12/HERNADEZ_SANABRIA.htm

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP) y Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá (1999): Vida de maestro. Violencia en la escuela. Bogotá (Colombia).

López, María Margarita (2001): Pluralidad en la manera de hacer la política educativa. Fundación Corona. Serie Documentos de Trabajo, N° 1. <http://www.fundacioncorona.org.co/educacion/publicaciones2.htm>

Libreros, Daniel (compilador) (2002): "Perspectivas de la política educativa en Colombia" (prólogo). En Tensiones de las políticas educativas en Colombia. Balance y perspectivas. Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá.

Martínez, Alberto (s/f): El programa de etnoeducación para las comunidades indígenas del sur del Tolima: Propuesta de un plan alternativo. Sitio visitado el 2003 en: <http://www.colciencias.gov.co/seiaal/congreso/Ponen12/MARTINEZ.htm>

Mejía, Marco Raúl, y Ramírez, Jorge Enrique (2002): La respuesta educativa de emergencia en el desplazamiento colombiano. Fundación CEPECS-PCS, Bogotá (Colombia).

Monje, Lilian (visitado 2003): Desplazados en Colombia. Sitio: <http://www.aldeaeducativa.com/aldea/Tarea2.asp?which=1743>

Noguera R., Carlos Ernesto (2003): "Las políticas para el mejoramiento de la calidad de la educación: ¿igualdad de oportunidades o discriminación?". Ponencia presentada al Foro Nacional sobre Derechos Humanos y Políticas Públicas en Educación. En Revista Colombiana de Educación, Bogotá.

OREALC/UNESCO: La EPT. Evaluación 2000: Informes de países, Colombia.

Organización de Estados Iberoamericanos (OEI): Red Quipu, Informes nacionales. <http://www.campus-oei.org/quipu/colombia/col14.pdf>, 1996.

Páramo, Gabriel (2000): Escuela de desertores. Medellín, Universidad EAFIT.

Parra Sandoval, Rodrigo; Castañeda Bernal, Elsa; Camargo Abello, Marina, y Tedesco, Juan Carlos (1997): Proyecto Génesis: innovación escolar y cambio social. Fundación FES, Colciencias, Tomo I. Santa Fe de Bogotá (Colombia).

Pérez Martínez, Ángel (2005): Educación en Bogotá, período 1992-2002. Universidad Nacional de Colombia. Red Bogotá. <http://univerciudad.redbogota.com/ediciones/012/educacion.htm>

Pérez, Diego, y Mejía, Marco Raúl (1996): "Escuela y juventud en los procesos populares". En De calles, parches, galladas y escuelas. CINEP, Colombia.

Pineda, Roberto Camacho (2002): "Estado y pueblos indígenas en el siglo XX. La política indigenista entre 1886 y 1991". En Revista Credencial Historia, edición 146. Bogotá (Colombia). <http://www.banrep.gov.co/blaaavirtual/credencial/febrero2002/estado.htm>

Piñeros J., Luis Jaime, y Rodríguez P., Alberto (1998): Los insumos escolares en la educación secundaria y su efecto sobre el rendimiento académico de los estudiantes: un estudio en Colombia. The World Bank. Latin America and the Caribbean Regional Office. Human Development Department. LCSHD Paper Series, N° 36.

PNUD: Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia 2003. El conflicto, callejón con salida. Entender para cambiar las raíces locales del conflicto. Editorial El Malpensante.

PREAL-Corpoeducación (2003): Informe de progreso educativo. Entre el avance y el retroceso. Colombia.

Ramírez, Teresa (2001): La identidad de los maestros de zona indígena en el marco de las concepciones de la etnoeducación. Boletín del Geim. Universidad del Cauca, año 4, N° 2, mayo de 2001.

Red de Desarrollo Tecnológico y Foro Institucional para la Pequeña Producción (2003): La etnoeducación: una propuesta diferente para alcanzar el desarrollo. En País Rural: <http://www.proyectodfidcolombia.org/molino/4/laetnoeducacion.htm>

Restrepo, G., Ayala, C., Rodríguez, J., y Ortiz, J.G. (2001): La educación cívica en Colombia: una comparación internacional. Informe presentado al Servicio Nacional de Pruebas, marzo de 2001.

Rojas, Jorge (2001): Desplazados: rostros anónimos de la guerra, Colombia. Codhes, <http://www.codhes.org.co>

Robinson, Dilia (2003): Informe de gestión del programa de etnoeducación del MEN, julio 2001-mayo 2003. Ministerio de Educación, Bogotá (Colombia).

Romero Loaiza (2002): La educación indígena en Colombia: referentes conceptuales y sociohistóricos. En: <http://www.etniasdecolombia.org>

Sarmiento, G., et al., Corpoeducación (2001): Situación de la educación básica, media y superior en Colombia. Editorial El Tiempo y las Fundaciones Restrepo Barco y Corona. Realizado por Alfredo Sarmiento Gómez, Luz Perla Tovar y Carmen Alam.

Suárez Harvey, Danilo (2002): Derechos económicos, sociales y culturales de la población en situación de desplazamiento forzado. Rutas de realización de los derechos a la educación, salud, vivienda y tierras. Bogotá, Defensoría del Pueblo, Codhes.

Tomasevski, Katarina (2004): Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación. Informe de la Relatora Especial. Comisión de Derechos Humanos, 60ª período de sesiones. Consejo Económico Social. E/CN.4/2004/45/Add.2

Misión a Colombia, 1 al 10 de octubre de 2003. La misión de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, llevada a cabo entre el 1 y el 10 de octubre de 2003, tuvo el propósito de investigar in situ el estado del derecho a la educación en Colombia.

Torres, Rosa María (1996): "Alternativas dentro de la educación formal: el Programa Escuela Nueva de Colombia". Revista Colombiana de Educación, N° 32. Universidad Pedagógica Nacional. Centro de Investigaciones-CIUP, Santa Fe de Bogotá (Colombia).

Tróchez, Benilda, y Bolaños, Graciela (s/f): Algunos aspectos de la formación de maestros en etnoeducación. Programa de Educación Bilingüe del Consejo Regional Indígena del Cauca. Página visitada el 2003 en: http://www.colciencias.gov.co/seiaal/congreso/Ponen12/TROCHEZ_BOLANOS.htm

Unda Bernal, Pilar, y col. (2001): Expedición pedagógica nacional: una experiencia de movilización social y construcción colectiva de conocimiento pedagógico. Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá (Colombia).

Universidad Nacional de Colombia (2001): Proyecto de fomento de la retención escolar. Secretaría de Educación del distrito capital de Bogotá, Facultad de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia (inédito).

<http://www.unal.edu.co/caribe/es/extension-educacion.htm>

Universidad Contemporánea (2001): El conflicto escolar en entornos urbanos turbulentos. http://www.corporacionpp.org.co/actualidad_articulo_ConflictoEscolar.htm

UNICEF y ALDHU (Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos) (2004): La educación en la Amazonia colombiana: un derecho postergado. Bogotá (Colombia).

Vargas, Mercedes, et al. (1996): Convivir: una experiencia con comunidad educativa. Universidad del Valle, Colombia.

Vasco Uribe, Luis Guillermo (1996): Relaciones comunidad-escuela en el resguardo Ikun, de la Sierra Nevada de Santa Marta. Ponencia para el Primer Seminario Internacional sobre Participación, Organización y Comunidad Educativa. Secretaría de Educación del distrito de Bogotá.

Villegas Roldán, Luz Alba (2000): El Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT). Una propuesta educativa para el desarrollo rural humano, armónico y sostenible. Documento presentado en la Conferencia del Banco Mundial Educación y Pobreza: Incluyendo a los Excluidos. Madrid (España), 29-31 de marzo.

DOCUMENTOS OFICIALES

Constitución Política de Colombia, 1991.

Conpes 2773. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Conpes- Mingobierno-DAI-DNP:UDT. Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia, 1995-1998, Bogotá.

Conpes 3057. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento (10 de noviembre de 1999), Plan de acción para la prevención y atención al desplazamiento forzado y documento complementario Conpes 3115 (25 de mayo de 2001).

Conpes 3169. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento (mayo de 2002), Departamento Nacional de Planeación (DNP). Política para la población afrocolombiana, Bogotá.

Decreto 0804, de 18 de mayo de 1995, por medio del cual se reglamenta la atención educativa para grupos étnicos.

Decreto 1122, de 18 de junio de 1998, por el cual se expiden normas para el desarrollo de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, en todos los establecimientos de educación formal del país y se dictan las disposiciones.

Decreto 1278, de 19 de junio de 2002, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente.

Decreto 1283, de 19 de junio de 2002, por el cual se organiza un Sistema de Inspección y Vigilancia para la educación preescolar, básica y media.

Decreto 2230, de 8 de agosto de 2003, por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se dictan otras disposiciones.

Decreto 928 de 2005, por el cual se modifica la remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media, y se dictan otras disposiciones de carácter salarial para el sector educativo oficial.

Ley 115 de 1994, Ley General de la Educación.

Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política, y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

MEN (1996): La etnoeducación: realidad y esperanza de los pueblos indígenas y afrocolombianos. Lineamientos de etnoeducación y proyectos etnoeducativos institucionales. Serie Documentos de Trabajo. Santa Fe de Bogotá (Colombia).

MEN (1998) Serie Lineamientos Curriculares: Constitución Política y democracia.

MEN (2000): Consejo Nacional de Acreditación de Escuelas Normales Superiores, CAENS: Formación para maestros. Bogotá (Colombia).

MEN (2001): Serie Lineamientos Curriculares: Cátedra de Estudios Afrocolombianos. Mayo de 2001, Bogotá (Colombia).

MEN (2002): Plan Estratégico de Educación 2000-2002.

MEN (2003): Proyecto de Educación para el Sector Rural (PER). En http://www.logos-net.net/ilo/150_base/es/init/col_4.htm

MEN (2003): Formar para la ciudadanía... ¡sí es posible! Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas. Serie Guías, N° 6, Bogotá (Colombia).

MEN (2004): Primer Foro Nacional de Etnoeducación Afrocolombiana. Bogotá (Colombia).

MEN: <http://www.mineducacion.gov.co/programas/detalledepen.asp?no=2>

MEN (2003): Plan Sectorial 2002-2006. La revolución educativa. Plan Decenal de Desarrollo Educativo 1996-2005.

Ministerio del Medio Ambiente. Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico. Agenda Pacífico XXI, Eje temático: Educación, Ciencia y Tecnología. Manuel Gregorio Ramírez. Bogotá, junio de 2000. En: <http://www.iiap.org.co/AGENDA/educa.doc>

Oficina para la Defensa de los Jóvenes (1999): Jóvenes, conflicto-convivencia y derechos humanos en el ámbito educativo. Serie de Documentos 3. Fundación CEPES y Oficina para la Defensa de los Jóvenes

Política Nacional de Juventud (2004): Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015. http://www.colombiajoven.gov.co/documentos/politica/politica_nacional_juventud_2004.pdf

Política educativa para la formación escolar en la convivencia (2001).

Programa Presidencial Colombia Joven, 2002.

Programa de Formación Permanente de Docentes. Cátedra de Estudios Afrocolombianos (PPPD-CEA). En: <http://www.pedagogica.edu.co/servicios/ISPnodo/dae3.htm>

Red de Solidaridad Social (2001): *Atención a población desplazada por la violencia en Colombia*. Informe de Gestión, enero 2000 a julio 2001, Bogotá (Colombia).

Red de Solidaridad Social (RSS), Consejo de Política Económico y Social (Conpes) (1999): *Plan estratégico de manejo del desplazamiento interno forzado por el conflicto armado*. Plan a tres años expedido por la Red de Solidaridad Social (RSS).

CENSOS, ENCUESTAS y EVALUACIONES

Asociación Internacional para la Evaluación de la Educación (IEA) (1999): *Segundo Estudio Internacional de Educación Cívica*. En <http://www.wam.umd.edu/%7Eiea/>

DNP-Misión Social y Encuesta de Condiciones de Vida, septiembre-octubre de 1997. Cálculos de la Misión Social del DNP y de la Corporación para el Desarrollo Humano.

DANE, Encuestas Nacionales de Hogares, septiembre de todos los años.

Encuesta Nacional de Demografías y Salud (Profamilia, 2000).

MEN, Pruebas Saber. Resultados de la evaluación de logros 1997-1999.

SITIOS WEB

Diario electrónico: <http://www.actualidadcolombiana.org/boletines/345.htm>

Etnias de Colombia: <http://www.etniasdecolombia.org/colombia.htm>

Derechos Humanos Etnoeducación para los Jóvenes Indígenas Desplazados: <http://www.actualidadcolombiana.org/boletines/345.htm>

Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC): <http://www.onic.org.co>

Misión de Observación a la Situación de las Comunidades Afrodescendientes en Colombia (2003): <http://www.agp.org>. Peoples Global Action, c/o Canadian Union of Postal Workers (CUPW), 377 Bank Street, Ottawa, Ontario, Canadá.

Fundación Hemera. Los indígenas colombianos: muchos derechos y crudas realidades. http://www.indigenascolombia.org/grupos_pueblos.asp

Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán: <http://www.ilcg.gov.co/laentidad.htm>

Medios para la Paz (MPP) (2004): *Las lecciones del desplazamiento*. En <http://www.mediosparalapaz.org/imprimir.php?idcategoria=1887&resaltar=>

Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (2003): *Niñez, escuela y conflicto armado en Colombia*. Bogotá. <http://www.coalico.org/publicaciones/procesomedellin.htm>

México

Capítulo 1 Antecedentes

ANTECEDENTES POLÍTICO-CULTURALES. RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD CULTURAL PARA UNA EDUCACIÓN PERTINENTE

Diversidad de etnias y lenguas

Después de Perú, México es el segundo país americano con mayor cantidad de población indígena, cuya vasta diversidad multicultural se plasma en las más de 80 lenguas y variantes dialectales que se hablan en el país. La persistencia de la civilización mesoamericana del México contemporáneo se nutre de los 62 grupos étnicos, dispersos en los casi dos millones de kilómetros cuadrados del territorio nacional, con una población indígena que, según Conapo e INI, es de 12 millones; es decir, sobre el 10% de los 97 millones de sus habitantes. Éstos se distribuyen en los 32 estados del país, asentándose mayoritariamente en 24 de ellos. Además de hablar una lengua indígena, esta población reside en zonas rurales de alta marginación y escaso desarrollo social (INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000).

El marco constitucional sobre la diversidad cultural: la mirada desde la pertinencia

La Constitución de México reconoce la diversidad cultural, establece los derechos de los pueblos para preservar su identidad, exige a las autoridades la eliminación de la discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades y fija la educación bilingüe como un derecho de los pueblos indígenas.

México ratificó en 1990 el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que establece, entre otros, una serie de derechos relacionados con la cultura y el uso de la tierra. A partir de esta adhesión, en 1992 se verificó la primera reforma constitucional que identificó, en su artículo 2, a la nación mexicana como “*única e indivisible*”, de “*composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas*”, y reconoció “*el derecho de los pueblos indígenas y las comunidades a la libre determinación*”. En el inciso IV declaró la voluntad de hacerse garante de la preservación y enriquecimiento “*de sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su identidad*”. Para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de los pueblos y comunidades, la ley manda a la federación, los estados y municipios a “*promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier forma discriminatoria*”.

En la reforma constitucional de 2001 se prohibió cualquier tipo de discriminación en contra de los indígenas (Congreso de la Unión, 2004). Frutos de esta enmienda son la Ley Federal para Prevenir la Discriminación y la creación del Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación, en 2003, que tiene a los indígenas como uno de los grupos prioritarios (Conapred, 2005).

Respecto de la educación indígena, se impuso al Estado “*garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media y superior*”. Para lograr esto se propuso “*establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de los pueblos, de acuerdo con las leyes sobre la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación*” (Constitución Política de los Estados Unidos de México, artículo 2, párrafos 2, 10/ IV, 17/ B y 20/ II). La valoración de las diferencias conlleva a una consideración de iguales y, en congruencia con esto, se planteó definir y desarrollar programas en consulta con las comunidades.

Al reconocer el carácter multicultural y pluriétnico de la nación, el Estado mexicano dio un giro importante en la institucionalización de la educación dirigida a la población indígena. Asumió el compromiso de desarrollar una acción educativa, que se puede sintetizar en tres puntos:

1. La promoción de mejores condiciones de vida de los pueblos indígenas y su acceso a los beneficios del desarrollo nacional.
2. El cumplimiento y defensa de los derechos humanos, especialmente el de las mujeres y los niños.
3. El fomento del pleno respeto y valoración de las particularidades culturales y lingüísticas de cada grupo étnico (SEP-DGEI, 1999).

Movimiento indígena: instituciones, reivindicaciones y propuestas

La movilización política de los indígenas ha empujado las fronteras del derecho y las políticas económicas y sociales. Ha significado una mayor aceptación de la diversidad cultural, a pesar de las resistencias del Estado nacional y de diversos sectores sociales. Aunque las respuestas del Estado han estado plagadas de tensiones por la concepción de los derechos indígenas.

El mundo moderno ha superado las bases de los Estados nacionales fundados bajo el precepto de generar una identidad monolítica en la población, sin atender a su diversidad cultural, cuya negación ha sido acompañada también por la profundización de las desigualdades sociales entre minorías, que concentran la riqueza, grandes masas campesinas y sectores urbanos pobres o indigentes, y estratos medios cada vez más depauperados.

Esta situación ha puesto en evidencia la necesidad de cambios sustanciales en las políticas del Estado mexicano, orientados a la instauración de un régimen democrático y equitativo. En este contexto, las reivindicaciones políticas, sociales y culturales de los pueblos indígenas han adquirido una fuerza importante en la determinación de algunas políticas públicas, convirtiéndose en referentes interesantes para el desarrollo según sus propias formas y demandas culturales (Muñoz, H., 2002).

Desde fines de los años setenta y principios de los ochenta, la efervescencia política estuvo caracterizada por una fuerte radicalización de las movilizaciones indígenas. Ante el “problema indígena,” el gobierno del PRI buscó satisfacer algunas de las demandas de los grupos étnicos, para poder negociar y armonizar el desarrollo y orientar a los indígenas —en colaboración con otros sectores de la población— en un intento por superar la crisis. En 1971 se realizó el Primer Congreso Nacional de Pueblos Indígenas, cuyos organizadores fueron la Confederación Nacional Campesina (CNC), el Instituto Nacional Indigenista (INI) y la Secretaría de Reforma Agraria.

Sin embargo, durante la década de los ochenta, las denuncias de explotación indiscriminada de los grupos marginados, en general, y las agresiones económico-sociales y culturales a las comunidades indígenas, en particular, fueron creciendo mientras el gasto social de esa década se redujo sustancialmente. En 1982, la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI) reclamó la incongruencia de la educación en el período posrevolucionario, porque no logra contrarrestar las estructuras sociales que han servido para mantener y reproducir la explotación económica, la dominación racial y social tanto como la manipulación política. El sistema educativo, aducen, no considera ni

aplica el sistema de valores, ni los intereses y objetivos indígenas. Además, los contenidos y métodos de trabajo se orientan hacia las necesidades de la vida urbana y son ajenos a la realidad social, lingüística, económica y cultural de los grupos indígenas (FAO/UNESCO, 2004).

En la actualidad, el mundo indígena ha formulado nuevas demandas de derechos políticos, económicos, sociales, culturales, lingüísticos y ambientales. Ante todo, el movimiento multicultural es un fenómeno político y social de reivindicación de derechos humanos y civiles por quienes han estado discriminados y marginados de la participación democrática. El ejemplo de Chiapas, en 1994, que concluyó en el Acuerdo sobre Derechos y Culturas Indígenas de San Andrés, aún no reconocido en su totalidad por el gobierno, llevó a una comprensión distinta de la pluriculturalidad y la pluriétnicidad. Entre las demandas planteadas por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y los pueblos indígenas, se establecieron cuatro puntos fundamentales:

1. Los indígenas serían tratados como sujetos de derecho.
2. Se respetarían sus derechos fundamentales, entre ellos el derecho a la libre determinación, entendida como el ejercicio de plena autonomía para dirigir sus propias trayectorias de desarrollo como pueblos.
3. El respeto irrestricto sobre sus tierras, territorios y recursos naturales.
4. Su incorporación en todos los niveles de la vida política nacional con respeto a la diferencia cultural, ocupando la educación un lugar central para la población indígena. Se comienza a hablar de *ciudadanía étnica* (Peña, 1995), esto es: *“La redefinición de la participación social y política donde los indígenas sean interlocutores del Estado, creen nuevas formas de reivindicación, espacios públicos, donde se propicie el poder de decisión sobre los proyectos que los conciernen”* (Moya, R., 1998). En educación, sus demandas centrales tienen que ver con el uso y promoción de las lenguas y culturas indígenas, reclamando el derecho a decidir qué y cómo quieren educar a sus hijos (Castro, 2001).

Los consensos recogidos en los Acuerdos de San Andrés debían ser traducidos en leyes. Pero el diálogo iniciado en 1994 fue suspendido en septiembre de 1996 por falta de cumplimiento del gobierno de los primeros acuerdos referidos a derechos indígenas. La delegación enviada por el Ejecutivo tuvo serias dificultades para comprender y aceptar la posibilidad de esa autonomía dentro de una sociedad plural. A partir de entonces, el gobierno optó por una solución militar a la insurrección indígena, amparando —en todos los municipios de la zona— grupos paramilitares que destruyeron sus medios materiales y culturales de supervivencia y asesinaron a civiles. Paralelamente, el gobierno mantuvo grupos militares con el discurso de resguardo del orden público, que en la práctica significaron la instalación de un mando militar en todo el estado de Chiapas (Rockwell, 1999).

Los miembros de la delegación zapatista apelaron a la formación de un *“espacio público”* para llevar a cabo un diálogo abierto que permitiera llegar a un acuerdo mínimo entre las diversas organizaciones. La Comisión de Concordia y Participación (Cocopa), integrada por cuatro partidos políticos con representación parlamentaria, elaboró una propuesta de ley para llevar a la Constitución Mexicana los Acuerdos de San Andrés.

La aprobación del Senado y la Cámara de Diputados de esta reforma constitucional se tradujo en una ley que desvirtúa completamente la Ley Cocopa.

El Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas califica el dictamen del Senado como *“un apéndice constitucional para los derechos indígenas, dejando de lado la reforma integral del Estado en el que se reconocen distintos aspectos de derechos indígenas en diversas materias... Se deja de reconocer validez a las determinaciones indígenas tomadas según sus criterios formativos; se deja de reconocer a las comunidades como entidades de derecho público; se desconoce la obligación de consulta y aprobación por parte del Estado de los pueblos indígenas en lo relativo a su desarrollo...”*.

En mayo de 2003 se firmó el decreto que promulgó la ley que creó la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. El decreto fue obra de un trabajo conjunto del Poder Ejecutivo, el Legislativo, las comunidades, la sociedad civil y las autoridades locales, que promovió una

consulta nacional sobre pueblos indígenas, políticas públicas y reforma institucional. Según expuso el Presidente Vicente Fox, este decreto buscó atender la necesidad de crear una política integral de atención a las demandas indígenas, *“de poner en línea y en sintonía el trabajo de las dependencias gubernamentales para resolver los problemas y abrir espacios a la participación social con una visión federalista”* (Fox, discurso, 2003).

Organizaciones indígenas, académicos y personalidades del mundo político rechazan dicha ley por considerar que viola los Acuerdos de San Andrés y el Convenio 169 de la OIT. Se trata, aducen, de una disposición que niega a los pueblos indios como entidad de derecho. Amalia García, ex dirigente nacional del Partido de la Revolución Democrática (PRD), dice que la ley atenta contra el derecho a la autodeterminación, el uso y disfrute de los recursos naturales y el derecho a la propiedad de las tierras de los pueblos indígenas.

Por otra parte, el conjunto de problemas de los pueblos indígenas va más allá del ámbito local donde habitan las comunidades y se conecta con procesos de carácter global. Tratados de carácter internacional –Mercosur, ALCA, TLC y el Plan Puebla Panamá– afectan cada vez más su devenir como pueblos, de modo que sus reivindicaciones adquieren perfil internacional.

La discusión social sobre políticas públicas para los pueblos indios abarca no sólo al Instituto Indigenista Interamericano y al Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, sino al conjunto de las estructuras gubernamentales –federal, estatal o municipal– y a los diversos agentes que lo afectan y generan impacto con sus acciones –ONG's, corporaciones, carteles de la droga, partidos políticos, movimientos de las minorías o del mundo académico–. En este contexto, las demandas para el establecimiento de un nuevo orden jurídico han corrido el peligro de perfilarse como un fin en sí mismo (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas).

Historia de la educación indígena

La política de educación indígena en México es de larga data y aún se apega al paradigma de la castellanización. En el transcurso de la historia, la educación indígena ha experimentado cambios de fondo en su enfoque filosófico, orientación y objetivos. En términos generales, la educación indígena que se inicia en el período revolucionario (1911) buscó incorporar a los pueblos originarios en la sociedad mayoritaria –definida como mexicana–, principalmente con la asimilación de los indígenas a la denominada “cultura nacional” y la castellanización de los grupos indígenas. En la década de 1930, surgió el indigenismo en México y el gobierno federal estableció la educación bilingüe como política oficial para los pueblos indígenas, aunque como un modelo de transición que perseguía la asimilación.

En 1978, la educación bilingüe bicultural adquirió rango de política oficial, promoviendo una visión de etnodesarrollo. En la década de los noventa se pusieron en marcha una serie de programas compensatorios que, aunque no de manera exclusiva, atienden a las escuelas indígenas, aunque no prestan especial atención a la diversidad cultural.

Al inicio del nuevo milenio, la política educativa cambia nuevamente, estableciendo la educación intercultural bilingüe que puede ser analizada desde dos ángulos: mantiene los supuestos básicos de la educación bilingüe en las escuelas indígenas, y propone llevar a cabo educación intercultural para todos como medio para lograr la valoración de la diversidad. Sin embargo, las autoridades educacionales reconocen que el modelo asimilacionista permanece en el sustrato de la educación indígena (SEP-DGEI, 1999).

México inició muy tempranamente la educación pública indígena con énfasis en la castellanización y asimilación de los pueblos originarios a la denominada cultura nacional. Con la restauración de la República, en 1911, se establecieron por decreto en todo el país las escuelas de instrucción rudimentaria, asignándoles la tarea de castellanizar y alfabetizar a todos los indígenas (DGEI, Memoria histórica).

Durante el posperíodo revolucionario, en la década de los veinte, se estima que cerca de la mitad de la población hablaba una lengua indígena. El nacionalismo, eje principal del proyecto de Estado, significó la homogeneización forzada de la población, con la escuela como principal instrumento para la articulación y vertebración entre las comunidades indígenas y la nación.

Durante la década de los treinta apareció el indigenismo mexicano, que sigue en gran medida basado en el paradigma de la asimilación. Como eje para la incorporación de los campesinos –en su mayoría indígenas–, el discurso oficial promovía la educación socialista a las actividades productivas (De la Peña, 1998:43-83). Entonces se pensaba que la incorporación de los indígenas a la economía sería la llave para superar el “retraso cultural”, social y económico en que se encontraban los pueblos originarios (DGEI, Memoria histórica). El discurso oficial proponía “mexicanizar a los indígenas mediante la reforma agraria” (Bertely, 1998; Vol. 2:74-110).

El interés por la cultura popular generó, en esos años, una actitud más abierta hacia el mundo indígena. El gobierno cardenista de la época permitió la realización de experimentos y apoyó la creación de un Programa Nacional de Educación Bilingüe (De la Peña, 1998:43-83). A pesar de estos cambios, la asimilación constituía el objetivo principal de la educación bilingüe, que pretendía impulsar la alfabetización y la educación formal de los niños indígenas en la propia lengua materna, antes de pasar a la enseñanza del castellano. En este período, dominado por la corriente socialista que llevó a Lázaro Cárdenas al poder, los maestros federales se convirtieron en actores políticos, organizadores de obreros y campesinos. *“La política cultural posrevolucionaria se materializó durante el gobierno cardenista, en el que se pudo entablar un diálogo entre Estado y sociedad. La escuela rural en este período se convirtió en un campo de negociaciones intensas en torno al poder, la cultura, el conocimiento y los derechos. Esto favoreció que en algunas comunidades se fortaleciera la identidad y la cultura locales; puesto que la idea del Estado era la de animar una nación multiétnica, basándose en un compromiso de justicia social”* (FAO/UNESCO, 2004).

En 1936 se creó el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, que promovió la organización de las comunidades indígenas para participar en la vida nacional (De la Peña, 1998). En 1946, este departamento fue integrado a la Secretaría de Educación Pública, y los internados indígenas para la alfabetización en lenguas indígenas se reorientaron como centros de capacitación técnica (Steckbauer, 1994:19).

Con la creación del Instituto Nacional Indigenista (INI), en 1948, se procuró el cambio cultural mediante una acción integral, que fue más allá de lo educativo, abarcando lo económico, la infraestructura y las condiciones globales de vida de sus comunidades minoritarias. Sin embargo, los postulados principales del indigenismo siguen siendo la asimilación e integración nacional, pero se cuestiona la forma de alcanzarlo. Entre 1940 y 1960 hubo una disminución drástica en el número de hablantes monolingües de lenguas indígenas.

La Secretaría de Educación Pública (SEP) adoptó en 1963 la educación bilingüe y los métodos preparados por el INI. Un año más tarde se creó el Servicio Nacional de Promotores Culturales y Maestros Bilingües, cuya tarea fue “abrir” las comunidades para que la acción indigenista pudiera entrar en ellas y facilitar la castellanización.

La política indigenista de corte integracionista perduró hasta la década de los setenta, cuando comenzó una serie de reivindicaciones de carácter étnico. El gobierno se planteó entonces la necesidad de reconocer la pluralidad étnica del país, de promover los valores de las culturas indígenas como valores nacionales. Así, surgió el “indigenismo de participación” como una nueva práctica indigenista del Estado, lo cual significó favorecer la idea del etnodesarrollo, reivindicar las lenguas indígenas como lenguas nacionales y la promoción de la educación bilingüe bicultural como metas en sí mismas y no como un medio de castellanización y asimilación a una identidad nacional única y homogénea.

Desde entonces, el gobierno mexicano ha intentado la oficialización, institucionalización y generalización de la educación bilingüe bicultural. En 1978 creó la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), que inició algunos cambios sustantivos –mejoramiento de los textos escolares y de capacitación y formación de maestros–, aunque la educación bilingüe no ha sido garantía del establecimiento de una identidad sociocultural clara, pues, en la mayoría de los casos, ha sido concebida como un medio para la adquisición de la lengua y la cultura de la nación.

La educación bicultural enseña ambas culturas (la indígena y la nacional), pero no establece una articulación ni conexiones entre ellas, manteniéndose superpuestas e incompatibles en la mente del educando (Castro, 2001).

La educación bilingüe bicultural o intercultural enfatiza la distinción entre lo indígena y lo “no indígena”. Pero el término indígena esconde una amplia diversidad cultural entre los distintos pueblos originarios. Por lo tanto, la política reconoce la diversidad entre dos mundos, el México occidental y el México indígena. En esta perspectiva, englobar a todos los pueblos bajo el concepto de indígenas es una distinción que habla de la desigualdad entre los ladinos y la población originaria, más que de la diversidad cultural del país. El término indígena sirve para definir primordialmente una condición de desigualdad, escondiendo la diversidad cultural del país (Castro, 2001).

Como una de sus políticas prioritarias, el Programa de Desarrollo Educativo de 1995 de la SEP consideró alcanzar una mayor justicia y equidad educativa con la atención compensatoria a las poblaciones en condiciones de mayor rezago (comunidades más pequeñas, comunidades indígenas rurales y urbanas, población emigrante y niños de la calle).

En su Memoria de Gestión, la DGEI alude al panorama de creciente tensión que se vive en América Latina con un modelo económico, político y social de creciente competitividad y liberalización económica, mientras la cultura tradicional —mezcla de lo ancestral y lo moderno— pugna por demarcar un sendero propio de desarrollo. Recoge la idea de “procesos de hibridación” presentes en todas las culturas, generando un nudo que es necesario resolver, donde la educación juega un rol importante. En ese contexto, la DGEI enuncia su compromiso de “*lograr una educación inicial y básica que satisfaga con equidad, calidad y pertinencia cultural las necesidades educativas y básicas de aprendizaje de las niñas, niños y jóvenes indígenas*” (DGEI, Lineamientos, 1999).

La pluralidad se reconoce en términos de la diversidad indígena, regional y de sus culturas propias. Se asume el enfoque de una educación intercultural bilingüe que “*promueve el respeto a las diferencias; procura la formación de la unidad nacional, a partir de favorecer el fortalecimiento de la identidad local, regional y nacional; así como el desarrollo de actitudes y prácticas que tiendan a la búsqueda de la libertad y justicia para todos*” (DGEI, Lineamientos, 1999).

El Programa Nacional Educativo 2001-2006 ha retomado entre sus prioridades políticas la de asegurar la equidad y calidad de la oferta educativa y propone la construcción de una educación pertinente para la población indígena, que considere y dé respuesta a las necesidades derivadas de la diversidad cultural, “*lo que implica mirar lo universal desde lo indígena, mirar lo ajeno desde lo propio y desde lo que uno es*”.

El enfoque educativo actual ofrece una educación intercultural para todos, basada en el respeto a la diversidad y a la especificidad de los individuos, procurando avanzar hacia la erradicación de las formas de enseñanza homogeneizantes y ofrecer una formación pluralista a toda la población escolar mexicana, expresada en el respeto y la valoración de la riqueza propia de la diversidad étnica, cultural y lingüística del país.

Desde 1992, la Constitución define a México como un país multicultural. Esto repercutió en cambios en la educación indígena. En 1997 se instituyó la educación intercultural bilingüe, destinada a preparar a los indígenas tanto para valorar y actuar en su contexto cultural como para relacionarse con la cultura nacional dominante. Esta reforma se profundizó en el Programa Nacional Educativo 2001-2006, que dio origen a la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (SEP, Programa Nacional de Educación, 2001). Este organismo se hace cargo de la política de llevar la EIB a todos las niñas y niños mexicanos, no sólo a los indígenas. También intenta crear opciones de educación indígena más allá de la primaria. Este cambio busca imprimir un carácter más dialéctico a la EIB, que se funde en la convivencia entre todos los grupos sociales y, especialmente, que genere conciencia de la diversidad cultural entre los grupos dominantes (CGEIB, Antecedentes, Objetivos, Atribuciones y Misión, 2005). Sus resultados están aún por verse, debido a su reciente implementación.

Resumen: tendencias y desafíos

México representa un contexto de amplia diversidad cultural, cuyo reconocimiento en el ámbito legal es reciente. Las modificaciones introducidas en la Constitución han sido de gran trascendencia, porque exigen al Estado ser garante de la equidad entre los individuos y diversos sectores

de la sociedad, al reconocer en su artículo 2 el carácter multicultural y multilingüe de la nación. *“Existe una nueva conciencia de la identidad propia de cada grupo humano y del derecho a que sea reconocida, preservada y desarrollada según sus raíces específicas y su ethos particular. Una forma de acceder a la modernidad, se piensa, es a partir del reconocimiento y potenciación de los propios tejidos e identidades culturales”* (SEP-DGEI, Memoria de Gestión).

En este mismo sentido, los tratados y acuerdos internacionales han fortalecido la gestión reivindicativa indígena, propiciando el compromiso con los derechos fundamentales de todos los pueblos y el derecho a la educación. La entrada en vigor del Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, dio lugar en 1992 a la primera reforma constitucional en materia indígena.

La movilización y resistencia de los pueblos indígenas ha sido uno de los factores más importantes para impulsar el cambio en la legislación mexicana. Existen demandas indígenas que han causado escozor entre los partidos mayoritarios en México; por ejemplo, la de autonomía, que es probablemente la expresión más avanzada de las reivindicaciones (Sierra, 1997). Las aspiraciones indígenas de fortalecer su participación y representación política, y las de adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, han provocado gran resistencia entre los partidos oficialistas (Álvarez, s/f). También causa controversia la exigencia indígena de poder ejercer la propiedad colectiva sobre sus tierras y el derecho sobre los recursos naturales que ahí se encuentran, derecho contra el cual chocan los intereses privados de capitales nacionales y transnacionales.

En este complejo marco transita la educación indígena e intercultural en México. Las reivindicaciones por derechos indígenas de cualquier índole se convierten en un campo de confrontaciones ideológicas. A pesar de esto, la educación avanza lentamente desde un paradigma nacionalista homogeneizante hacia un enfoque de mayor respeto a la diversidad cultural, aunque los indígenas son aún la población más pobre y marginada.

ANTECEDENTES POLÍTICO-SOCIALES. CONVIVENCIA Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA PARA UNA EDUCACIÓN PLURALISTA

Desde la época de la Colonia, la discriminación y el racismo han marcado la convivencia entre los distintos grupos culturales y étnicos de México. A partir de la década de los noventa, la diversidad entró en el engranaje legal y se cursan reformas constitucionales y legales que protegen a los indígenas. Pero no se perciben cambios en la apreciación que la mayoría de los ciudadanos tiene por la diversidad. Prácticamente están ausentes de la agenda política —o se encuentran en una etapa naciente— los temas de la pluralidad, la convivencia y la participación democrática.

Valoración de la diversidad cultural

En el México de hoy, la mayoría de la población practica un racismo encubierto y no valora la diversidad cultural. Esto da origen a propuestas de transformaciones educativas basadas en prejuicios. En su conjunto, la sociedad *“aún no se reconoce ni valora la riqueza potencial y creativa contenida en el carácter pluricultural y multilingüe del país”* (IFIE, Programa Sectorial, 2001). Lo indígena sigue siendo un “problema”, tal como se ha entendido la convivencia en México desde la época de la Colonia. Este síntoma es descrito también como racismo encubierto. *“Los arraigados prejuicios y la naturalidad de las conductas discriminatorias no se reconocen, entre nuestras poblaciones mayoritarias, como racismo. Son tan naturalizadas que no tienen nombre”* (Schmelkes, 2001:12). En el mejor de los casos, estas actitudes racistas se transforman en paternalismos, anécdotas folclóricas o utilización coyuntural de sus rasgos típicos.

Ante el rechazo a la diversidad y la definición de lo indígena desde el mundo ladino, ha cobrado mayor importancia la participación social de las comunidades indígenas en la elaboración

de sus propias propuestas educativas. El actual programa ha incorporado en sus planteamientos la creación de un currículo de Educación Intercultural para Todos, con la participación de las comunidades y organizaciones indígenas.

El fortalecimiento de las reivindicaciones indígenas y de una interculturalidad educativa, contribuye al desarrollo de propuestas educativas endógenas. María Bertely (2003) se refiere a los imaginarios étnicos en la educación indígena, que han “llevado al indígena a transitar de sujeto de ‘civilización’ a ‘proletarización’, ‘folclorización’, ‘esencialización’ y ‘compensación’ en materia educativa” (Bertely, en Latapí, 1998; Muñoz, 2001b; Ramos, 1996).

Muchas veces, la construcción de imaginarios ha manipulado lo étnico con fines de control (Favre, 1994; Lomnitz, 1995) o derivado en la consolidación de nuevos cacicazgos indígenas (Pineda, 1993). Sin embargo, tienden a aparecer procesos de *apropiación etnogenética*, documentados en historias sociales de la escolarización en pueblos determinados, o en la gestación de proyectos de educación intercultural, donde los maestros bilingües y profesionales indígenas se apropian “*desde abajo*” de la escuela oficial. Este es el caso documentado por María Bertely (1998b) entre los zapotecos de Villa Hidalgo, en la zona Mixe-Choapan (González Apodaca, 2000) en la comunidad zapoteca de la sierra norte de Oaxaca (Anna Mosley, 2001) o en la zona huasteca veracruzana (Stefano Sartorello, 2002, citado por Bertely y González, 2003).

Marco conceptual: la mirada desde la convivencia intercultural

Si bien la convivencia intercultural está presente en la Constitución, no es uno de sus ejes principales. Aunque prohíbe todo tipo de discriminación, enfatiza los mecanismos punitivos y prohibitivos por sobre los preventivos. Esto se observa en el hecho de que plantea la formación para la convivencia intercultural de manera tangencial e indirecta. En su artículo 1, la Constitución declara prohibida toda discriminación por motivos étnicos, de origen, género, edad, capacidades diferentes, condición social, salud, religión, opinión, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o menoscabe los derechos y libertades de las personas.

La formación cívica para la convivencia intercultural se plantea de manera indirecta en los principios filosóficos de la educación mexicana (artículo 3). Ésta tenderá al desarrollo armónico de las facultades humanas, fomentando el amor a la patria y la conciencia y solidaridad internacional. Se declara que todo individuo tiene derecho a la educación y se garantiza la libertad de creencias, lo que implica que la educación pública será laica, ajena a cualquier doctrina religiosa.

La educación estará orientada a la formación de una *cultura democrática, nacional*; es decir, que sin hostilidades ni exclusivismos atenderá a *la comprensión de sus problemas como nación*, al aprovechamiento de sus recursos, a la defensa de su independencia política, al aseguramiento de su independencia económica y a la continuidad y *acrecentamiento de su cultura*.

Por último, *contribuirá a la mejor convivencia humana*, sustentando los *ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos*. Además de impartir la educación en todos sus niveles, tipos y modalidades, para apoyar la investigación científica y tecnológica, y *alentará el fortalecimiento y difusión de su cultura* (artículo 3).

De manera complementaria al papel que atribuye el artículo 3 a la educación, la Constitución establece en su artículo 31, fracción II, que “*son obligaciones de los mexicanos (...) asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica (...) que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos ciudadanos...*”.

Participación ciudadana y cultura cívica

La participación ciudadana y la cultura cívica en México se encuentran en una época de transición. La estructura política de los gobiernos del PRI limitó fuertemente la participación ciudadana, creando una cultura cívica de apatía. Pero, a partir de los años noventa, diversas crisis socia-

les desencadenaron una serie de movilizaciones ciudadanas marcadas por la asimetría de poder entre los distintos grupos que conforman la sociedad. Esta situación se conjuga con la escasez de incentivos por parte del gobierno para promover la formación cívica y de experiencias de debate político, así como con una menor proclividad social a organizarse en relación con otros países

La escasa participación ciudadana y la frágil cultura cívica dan cuenta de la urgencia con que hay que construir –para la vida democrática– relaciones más simétricas entre las sociedades nacionales y los pueblos indígenas. *“La década de los noventa está marcada por la crisis agrícola, los movimientos indígenas, la emergente organización de la sociedad civil, el levantamiento de las comunidades zapatistas y, más recientemente, por una ola de violencia hacia las mujeres, que tiene como expresión álgida las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez”*.

La brecha social existente entre los marginados y las clases dominantes, que ha crecido estos años, no contribuye a imaginar un panorama prometedor para la convivencia intercultural. Más bien demuestra las inequidades y hegemonías que exhiben las relaciones multiculturales en el país.

En cuanto a la cultura cívica, la investigación “Ciudadanos ausentes” concluye que en México se *“requiere incrementar la presencia de valores, principios, inclinaciones, conocimientos y destrezas que respondan al tipo de ciudadano que requieren las instituciones, condiciones y desafíos del México de hoy y mañana”* (Suzán, 1997:59-128). Junto con diversos actores, el Estado debe ser el principal impulsor de *“un movimiento nacional dirigido a incentivar la renovación de la cultura ciudadana... a una ciudadanía participativa, informada, comprometida, responsable y productiva”*. El autor cita experiencias documentadas de otros países en este ámbito y hace comparaciones, para concluir que es evidente retraso de la cultura y educación cívicas en México.

Los indicadores en materia de cultura política muestran que la naturaleza propia del sistema político prevaleciente por décadas, *“desincentivó la participación activa de la ciudadanía tanto en el monitoreo de las políticas públicas como en acciones y movimientos dirigidos a ejercer influencia sobre las mismas”*. Entre los factores que han incidido fuertemente en ello están (Alduncin, 1991):

1. El poder sobredimensionado del Ejecutivo.
2. Los cacicazgos existentes.
3. El predominio absoluto de un solo partido político.
4. El control sobre la prensa escrita.
5. El monopolio existente en la televisión.

A esto se suma el hecho de que sólo los ciudadanos de unos cuantos estados tienen derecho a participar de manera directa en la toma de decisiones públicas. (En 1996, sólo en siete de las 32 entidades federativas existía alguno de estos mecanismos de democracia directa, siendo los casos de Chihuahua, estado de México, Guerrero, Morelos, Querétaro, Jalisco y Sonora. En *Revista Latinoamericana*, op. cit.). La hegemonía de un solo partido (el Partido Revolucionario Institucional, PRI), desde 1946, generó un rechazo a la política por parte de amplios sectores de la población.

Otro estudio comparativo revela que la cultura política mexicana es consecuencia de una mezcla de alineación y aspiración, caracterizada, entre otros factores, por el escaso reconocimiento por parte de la población del impacto de las acciones de gobierno sobre su vida diaria; la baja expectativa de la población de ser tratada con consideración y en términos de igualdad por la burocracia; los bajos niveles de sentido de responsabilidad pública de los ciudadanos; un ejercicio del poder de las autoridades que tiende a la explotación y dominación (Almond, 1965, en Suzán, 1997).

Según estudios, el fenómeno de alienación política se evidencia en los altos niveles de desapego y rechazo respecto de la acción política. Por ejemplo, de 17 países de América, Europa y Asia, México registró en 1995 la mayor proporción de encuestados (67%) que manifestó insatisfacción sobre la manera como opera la democracia, y el 51% estuvo de acuerdo con que *“da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”* (Mori, 1995; Alduncin, 1993). En 1996, el 69% de los entrevistados afirmó que los diputados y senadores no se preocupan de lo que piensa *“la gente como yo”* (Mori, 1995). O también se menciona el hecho de que las instituciones más estrechamente

asociadas con el Estado (burocracia, Congreso, policía, políticos) son las que reciben una valoración menos positiva por parte de la población (Ai Camp, 1995). En este ambiente de desvaloración de la política se abre una oportunidad para la educación, porque las escuelas representan la institución del Estado con mayores niveles de confianza popular (Basañez y Parás, 2001).

Los incentivos específicos que ofrecen en su formación cívica el gobierno y la sociedad civil a la gente son casi inexistentes. El área de fomento cívico de la Secretaría de Gobernación se creó recién en 1993, y hasta 1995 su énfasis se centró exclusivamente en la promoción de los símbolos patrios.

Aunque los partidos políticos han manifestado demandas en cuanto a la reforma del Estado para incentivar la participación ciudadana, este tema ha continuado congelado en la agenda política. Tampoco se ha creado una comisión parlamentaria especial con el objetivo de diagnosticar la situación prevaleciente en materia de ciudadanía. Tan sólo una veintena de libros, artículos y ensayos se han publicado en los últimos diez años sobre estos temas en todo el país.

Si bien algunas ONG's mexicanas –catalogadas como progresistas– han promovido algunas labores de educación cívica, sus esfuerzos se han centrado en aspectos como la promoción del conocimiento y defensa de los derechos humanos y la observación electoral. Estas ONG's no han contado con el apoyo de donaciones de la empresa privada ni del gobierno, que suele negar la solicitud de autorizaciones para dar recibos deducibles de impuestos a los donantes.

Hay escasas experiencias de debate político, predominan los concursos de oratoria, y los medios de comunicación no suelen dirigirse a las audiencias en su calidad de ciudadanos con derecho a opinar y formar sus propios juicios sobre asuntos públicos y con la responsabilidad de involucrarse en ellos. Los medios no suelen solicitar a los ciudadanos sus opiniones o propuestas. El 46% de los mexicanos entrevistados en la encuesta del General Social Survey respondió que jamás lee periódicos. Se sabe tan sólo de la existencia de dos programas-organizaciones de información cívica registrados en México en el Centro Internacional de Información (Civnet) para enlazar a personas e instituciones que se dedican a la educación cívica, creado en 1995 al interior de la World Wide Web (Website of Civitas International for Civic Education Practitioners).

En la valoración de la cultura cívica, Suzán considera también indicadores relacionados con la proclividad a la organización y capacidad de organizarse de la población. La participación en actividades voluntarias es menos intensa en México que en otros países. Suzán menciona que poco más de la mitad del 42% que sí pertenece a organizaciones forma parte de grupos voluntarios (Ai Camp, 1995). El 33% de los adultos manifestó en 1990 confianza en la gente (índice que se cataloga como “medio” en la comparación internacional) (Alduncin, 1996; Ai Camp, 1995; Ai Camp, en Medina y Narro, 1987).

En materia de organización vecinal, menos del 3% de los millones de ciudadanos que residen en el Distrito Federal participaron en marzo de 1996 en el proceso de elección de jefes de manzana, para representar sus intereses y necesidades más inmediatas en materia de servicios públicos. Los Consejos Escolares de Participación Social, creados en 1992 para incorporar la participación de padres de familia y líderes comunitarios, no han sido instrumentados en los términos originalmente concebidos.

ANTECEDENTES POLÍTICO-ECONÓMICOS. CONDICIONES DE EQUIDAD PARA UNA EDUCACIÓN INCLUSIVA

La diversidad cultural está marcada por la pobreza y la desigualdad, factores que influyen de manera importante en la educación. En esta sección se verá cómo el marco constitucional influye en el desempeño de la educación indígena, y se hará un repaso de los indicadores educativos y de logro de los estudiantes indígenas. Antes de entrar en materia, sin embargo, es necesario contextualizar el medio de acción de la educación indígena.

La desigualdad y la pobreza son los ejes que atraviesan el mosaico de la diversidad. Distintos grupos de la población, como los indígenas, los temporeros migrantes, la población rural dispersa,

los niños trabajadores y los marginales de las ciudades, forman parte de los pobres de México, que representan casi la mitad de la población.

A pesar de las evidentes desigualdades, la mayoría de las políticas sociales carecen de criterios de aplicación orientados a la igualdad de oportunidades. Casi la mitad de la población vive en situación de pobreza. Según las cifras oficiales sobre pobreza para 2002, 45,9% de los hogares mexicanos están en situación de pobreza, al obtener un ingreso per cápita de alrededor de dos dólares diarios. El ingreso corriente promedio por persona en el país corresponde a cerca de seis dólares diarios, 1,5 veces la línea de pobreza urbana, 2,2 veces la línea de pobreza rural y poco más de dos millonésimas del ingreso promedio de los multimillonarios. Sólo el 40% de los hogares obtiene para sus integrantes más del ingreso promedio por persona.

Las desigualdades extremas dejan su huella en un desarrollo dispar de distintos grupos sociales y de las regiones geográficas. La desigualdad en el ingreso se traduce en diferencias notables en indicadores del desarrollo humano de las personas. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil es del 1,4% en el 10% de los hogares más ricos, mientras que es del 3,1% en el 10% más pobre. Asimismo, el 10% de los hogares más ricos tiene un porcentaje de personas de más de doce años sin instrucción alguna de 1,1%, mientras que en el más pobre es de 19,3%. El mismo patrón se constata en el hecho de que en los hogares más ricos casi todos los menores de quince años están en el sistema escolar, mientras que en el 10% más pobre uno de cada tres niños deja de asistir a la escuela antes de dicha edad (De la Torre, 2000; Vázquez Mota 2002, en PNUD México, 2002).

En México hay inmensas desigualdades geográficas en cuanto al desarrollo humano. Las estimaciones del Índice de Desarrollo Humano (IDH) muestran que la zona con el más alto IDH es la del noreste de México, formada por los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas. Esta región también concentra el PIB más elevado del país. El IDH más bajo es el de la región sur, integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Los índices de esperanza de vida, escolaridad y PIB per cápita son claramente inferiores a los de todas las demás regiones (PNUD, 2002).

Las poblaciones dispersas y los indígenas son algunos de los grupos más afectados por la pobreza y las desigualdades. La dispersión de la población es un elemento que agrava el aislamiento y la pobreza. Durante los últimos 50 años, los cambios en la estructura poblacional han sido significativos. En la primera mitad del siglo XX, el poblamiento se concentró en las principales ciudades del país (México, Guadalajara y Monterrey). En la segunda mitad se multiplicaron las metrópolis regionales como polos de atracción y comenzó a generarse una dispersión de la población en ciudades medianas y pequeñas. Junto con el crecimiento de las grandes urbes, el número de localidades rurales ha aumentado de 95 mil menores de 2.500 habitantes (1970) a 198 mil, de las cuales 148 mil tienen menos de 100 habitantes. Estas son comunidades rurales marginadas por las condiciones de vida que reportan: pobre accesibilidad y débil integración funcional a lugares centrales importantes; escasa dotación de servicios básicos; pobreza extrema y, en algunos casos, una fuerte presión sobre los recursos naturales y la capacidad de alimentación. En orden de importancia numérica, estas comunidades se concentran en los estados de Chiapas, Veracruz, Chihuahua, Jalisco, Tamaulipas, Sonora y Michoacán.

Los indígenas son uno de los grupos más afectados por la pobreza y las desigualdades. Puebla, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas son las entidades con mayor población indígena y, a su vez, se encuentran en los últimos cinco lugares nacionales con respecto al IDH. En las comunidades pobladas mayoritariamente por indígenas, "más del 50% de las viviendas no tiene electricidad, el 68% carece de agua entubada, el 90% de drenaje y el 76% tiene piso de tierra". Asimismo, el 58% de los niños y niñas indígenas menores de cinco años está desnutrido, en comparación con el 38,5% a nivel nacional (Conapred, Etnias: Estadísticas, 2005).

La falta de enfoques de igualdad y la debilidad institucional de la política social han contribuido a mantener y expandir las desigualdades. A pesar de las inmensas brechas socioeconómicas en México, la política social no ha incorporado criterios explícitos para promover la equidad. De acuerdo con el PNUD, la política social –de corte universal en algunos de sus elementos– no ha agregado

en su diseño criterios explícitos de promoción de la equidad, o si lo ha hecho no los ha seguido, o si los ha seguido no ha evaluado su cumplimiento o introducido las medidas correctoras pertinentes.

Por lo tanto, en materia de políticas públicas para el desarrollo humano aún queda pendiente hacer explícito y cumplir el objetivo de promover la igualdad de oportunidades mediante la política social (PNUD México, 2002). En 1988, en la etapa de profundización de las reformas que orientaron la economía hacia los mercados abiertos, se aplicó la primera política específica de atención de la pobreza, con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

El programa estimuló la participación organizada de los beneficiarios tanto en el planeamiento como en la ejecución de obras. Entre 1992 y 1994 se inician esfuerzos por descentralizar los servicios de educación y salud provistos por el Estado, entregando atribuciones administrativas, que antes concentraba el gobierno federal, a los gobiernos estatales. En 1997 se reestructuraron las políticas de atención al medio rural y se da inicio al Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), cuyo objetivo es formar capital humano en las nuevas generaciones, enfocándose en las familias rurales más pobres.

Un aspecto de la debilidad institucional es evidente en la falta de precisión legal sobre el alcance de los derechos sociales. Pese a los avances promovidos por las instituciones y políticas generadoras del desarrollo en México, los desafíos al inicio del siglo XXI son importantes. La legislación existente aún no precisa el alcance de los derechos sociales, las circunstancias en que los ciudadanos pueden hacerlos exigibles y las formas específicas en que el Estado está obligado a atenderlos (PNUD México, 2002).

La debilidad institucional también se constata en la vulnerabilidad del gasto social. En repetidas ocasiones se ha reducido en mayor proporción que el *gasto programable*¹, lo que demuestra su vulnerabilidad ante condiciones adversas en la economía.

Otro punto a considerar es que generalmente el gasto público en México para la atención de los pobres ha sido insuficiente. En el 2000, el gasto público no alcanzaba a atender al 53% de la población del país en situación de pobreza de patrimonio, de acuerdo con las cifras oficiales de la Sedesol (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002). En consecuencia, es necesario desarrollar previsiones legales sobre el presupuesto social que den una dimensión y estabilidad proporcionales con la magnitud de los problemas por atender (PNUD México, 2002).

La inequidad del gasto social es un indicador clave de la debilidad institucional. En 2000, el 20% de la población más pobre se benefició con el 16,3% del gasto social, mientras que el 20% más rico recibió el 23% de dicho gasto. Este resultado es aún más preocupante cuando se examinan rubros específicos, como el gasto en educación superior o el gasto en seguridad social del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE, que benefician al 10% de los más ricos (PNUD México, 2002).

Detrás de las políticas sociales, la pobreza, la desigualdad y la debilidad institucional se convierten en grandes desafíos para el establecimiento de políticas educativas inclusivas que valoren la diversidad, la participación social y promuevan la creación de una cultura cívica de convivencia.

El marco constitucional: la mirada desde la inclusión cultural en educación

La Constitución ofrece un marco legal para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas. En su artículo 2° estipula que las autoridades tienen la obligación de “*impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas (...), asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional (...); mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, como para su acceso a la construcción y mejoramiento de la vivienda (...); extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades (...); apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas...*” (Art. 2, incisos I a VII).

El marco constitucional también prevé apoyo para la educación de los pueblos indígenas. El artículo 2 inciso B.II establece que las autoridades de todos los niveles de gobierno tienen la

obligación de: garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior; establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles; definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas; impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación. Asimismo, en el inciso V propicia la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, para lo cual también se considera el “*otorgamiento de estímulos para favorecer su educación...*”.

Si bien el marco legal para la educación y el desarrollo indígena parece favorable, los indicadores educativos muestran que, en un contexto de enormes desigualdades, los pueblos originarios se encuentran en el peldaño más bajo en cuanto a logros educacionales.

Indicadores educativos en la población indígena

Los pueblos indígenas tienen los más bajos índices de escolaridad y eficacia. En este grupo se concentran altas tasas de abandono escolar, reprobación y analfabetismo. Las escuelas de educación indígena tienen serias deficiencias que limitan las oportunidades de aprendizaje y movilidad educativa de los alumnos.

Los indígenas son el grupo con la tasa más baja de escolarización. Los resultados del Censo de 2000 indican que la tasa de asistencia escolar de la población indígena de seis a catorce años de edad fue del 83,5%, lo que se encuentra por debajo del 93,8% de promedio nacional (INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda*, 2000). Estas cifras se muestran en la Tabla 1.

Tabla 1
Indicadores educativos de poblaciones indígenas

Tasas	Indígenas(%)	Nacional(%)
Asistencia escolar de la población de 6 a 14 años (1)*	83,5	93,8
Eficiencia terminal (2)	81,4	89
Abandono en primaria (2)	3,05	1,3
Reprobación en primaria (2)	9,8	5
Analfabetismo de la población de 15 años y más (1)	33,8	9,5

*Para el cálculo del promedio nacional se tomó como referencia el grupo de edad de 6 a 12 años.

Fuentes:

(1) INEGI (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda*. Base de datos.

(2) DGEI (2005). *Estadística de Educación Inicial y Básica Indígena*. Secretaría de Educación Pública.

La eficiencia terminal es otro indicador que da cuenta de la desventaja en la que se encuentran los grupos indígenas. Por ejemplo, para 2004 la eficiencia terminal en la educación primaria fue de 89%. Esto corresponde al porcentaje de estudiantes que terminarán la educación primaria en seis años, es decir, sin repetir grado alguno. Para ese mismo período, la eficiencia terminal de la educación indígena es de 81,4%, es decir, casi 20% de los estudiantes en escuelas indígenas no terminarán la primaria en seis años (DGEI, *Estadística de Educación Inicial y Básica Indígena*, 2005) (ver Tabla 1).

Aunque los indicadores de la educación indígena ilustran la situación, es necesario considerar que no todos los miembros de pueblos originarios asisten a escuelas indígenas. Por esto, hay que observar el comportamiento de la eficiencia terminal en los estados con mayor concentración de indígenas. Los estados que registran los mayores niveles de marginación (según el índice de Conapo)

y mayor concentración de indígenas son Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz. Estos mismos presentan las eficiencias terminales más bajas, lo que demuestra que el contexto socioeconómico de las escuelas y la etnia sigue teniendo un gran peso en la definición de los indicadores educativos (PNE, *Indicadores de eficiencia terminal educación primaria y secundaria*, 2001:114).

La tasa de abandono y repetición en las escuelas primarias indígenas son cerca del doble de los respectivos promedios nacionales. Mientras en las primeras la tasa de abandono en 2004 fue del 3,05%, esta cifra llegó al 1,3% a nivel nacional. La reprobación, que refleja el porcentaje de alumnos que no alcanzó los conocimientos necesarios para avanzar al grado inmediato superior, fue de 9,8% en las escuelas indígenas y de 5% en promedio nacional (DGEI, 2005) (ver Tabla 1).

Los niveles de analfabetismo de la población indígena son muy altos. Entre los mayores de 15 años, es de 33,8%, cerca de cinco veces más al promedio nacional, que es de 9,5% (INEGI, Censo 2000) (ver Tabla 1). Esta cifra pone en evidencia las dificultades que enfrentan los niños y niñas indígenas para obtener mayores niveles de escolarización. Es claro que el nivel educativo de los padres es un importante mecanismo predictor de los resultados educativos de los estudiantes. En el contexto mexicano, con tal porcentaje de indígenas analfabetos es de esperar que exista una transmisión intergeneracional de las desventajas y desigualdades en educación.

Las escuelas juegan un papel central en las oportunidades de movilidad educacional de los menores indígenas, pero en México el 14% de las escuelas indígenas son incompletas; es decir, no ofrecen todos los grados de educación primaria. Asimismo, el 50% de estas escuelas son atendidas por uno o dos maestros. Estos establecimientos uni o bidocentes sirven al 19% de la matrícula en escuelas indígenas. Sin embargo, la mayor parte de la matrícula en ellas (59%) se concentra en escuelas completas, que representan el 36% del total de escuelas indígenas (DGEI, *Estadística de Educación Inicial y Básica Indígena*, 2005). Las cifras sugieren que los servicios educativos para la población indígena adolecen de serias deficiencias, pues en muchas escuelas los niños y niñas indígenas no tendrán la oportunidad de finalizar la primaria.

A juzgar por los indicadores aquí presentados, el panorama de la educación de los indígenas no es nada halagador. Falta observar aún si los estudiantes indígenas que asisten a la escuela adquieren las destrezas y conocimientos que estipula el currículo.

Logro educativo

Los estudiantes que asisten a escuelas primarias indígenas obtienen los resultados más bajos en comparación con los demás. Las Tablas 2 y 3 presentan el porcentaje de estudiantes de sexto grado de primaria –por nivel de aprovechamiento en lectura y matemática– para los distintos tipos de escuela. El nivel I es el más bajo y significa que los alumnos no tienen las competencias establecidas en el currículo. El nivel IV significa que los alumnos han logrado plenamente los objetivos del programa de estudios. En el nivel II están quienes tienen un rendimiento parcial insuficiente, mientras el nivel III corresponde a un logro parcial suficiente (INEE, *La educación indígena: el gran reto*, 2004).

Como se aprecia en la Tabla 2, el 57% de los alumnos en escuelas indígenas están en el nivel I en lectura, es decir, que no han adquirido –ni siquiera de manera parcial– los conocimientos y competencias establecidos en el currículo. La cifra de las escuelas indígenas se compara desfavorablemente con el 27,76% de alumnos que se ubican en el nivel I en todo el país. Si se consideran en conjunto los niveles I y II, más del 85% de los estudiantes en escuelas indígenas tienen logros insuficientes en lectura, de acuerdo con lo establecido por los programas de estudio. También es claro en la Tabla 2 que los alumnos de las escuelas indígenas tienen el menor rendimiento en lectura.

Tabla 2

Porcentaje de alumnos de sexto de primaria en los niveles de competencia de lectura por modalidad

Modalidad	Nivel de competencia			
	I	II	III	IV
Nacional	27,76	31,38	27,40	13,45
Escuelas urbanas privadas	4,61	13,78	34,32	47,29
Escuelas urbanas públicas	22,71	32,22	30,98	14,09
Escuelas públicas rurales	38,46	34,09	21,12	6,34
Escuelas indígenas	57,02	28,39	12,05	2,54
Cursos comunitarios	52,84	28,49	13,26	4,93

Fuente: INEE (2004). *La educación indígena: el gran reto*. Los Temas de la Evaluación. Colección de Folletos.

Los estudiantes de escuelas indígenas mantienen también bajo rendimiento en matemática. La Tabla 3 da cuenta que el 70% de los alumnos en escuelas indígenas se encuentran en el nivel inferior de rendimiento, lo que indica que no adquirieron las competencias básicas estipuladas en el currículo. A nivel nacional, los alumnos en el nivel I de rendimiento llegan al 51,5%. Si agrupamos a los estudiantes de los niveles I y II, que indican insuficiencia, 95% de los alumnos de escuelas indígenas se encuentran en dichos rangos; es decir, sólo el 5% adquiere al menos de forma parcial las competencias que establece el programa de estudios. A nivel nacional, esta cifra llega al 86%. La Tabla 3 también muestra que los estudiantes en escuelas indígenas tienen los niveles más bajos de aprendizaje en comparación con los alumnos de los otros servicios educativos de primaria.

Tabla 3

Porcentaje de alumnos de sexto de primaria en los niveles de competencia en matemática por modalidad

Modalidad	Nivel de competencia			
	I	II	III	IV
Nacional	51,50	34,21	11,10	3,18
Escuelas urbanas privadas	21,76	36,77	28,30	13,16
Escuelas urbanas públicas	49,18	36,12	11,58	3,12
Escuelas públicas rurales	59,97	31,19	7,35	1,49
Escuelas indígenas	69,29	25,25	4,79	0,67
Cursos comunitarios	67,35	26,90	4,49	0,79

Fuente: INEE (2004). *La educación indígena: el gran reto*. Los Temas de la Evaluación. Colección de Folletos.

Estudios estadísticos han encontrado que los estudiantes en escuelas indígenas tienen los rendimientos más bajos en lenguaje y matemática, aun después de considerar factores como el contexto socioeconómico de los alumnos, los insumos y los procesos de las escuelas. En promedio, los estudiantes en escuelas indígenas obtienen 18 puntos menos en lectura y 15 en matemática, lo cual equivale casi a un cuarto de desviación estándar en ambos casos (Treviño y Treviño, 2004).

En resumen, aún cuando los indicadores de rezago escolar (acceso, reprobación, deserción y eficiencia terminal en la educación básica primaria) han mejorado considerablemente en la segunda mitad del siglo XX y la escolaridad promedio de la población mayor de 15 años pasó de uno a siete grados entre 1920 y 1995², los grupos indígenas se encuentran a la zaga en todos los indicadores, especialmente en aquellos que dan cuenta de los logros en el aprendizaje.

Uno de los problemas que enfrentan las políticas educativas es la escasa participación social y consideración auténtica de los intereses y necesidades de la población indígena³. Desde dentro y fuera del sistema educativo estatal se expresa la disconformidad con los resultados. “*En términos generales, el sistema oficial ha logrado poco y mal los tres objetivos señalados (educación de calidad, bilingüismo, conocimiento de la propia cultura), al menos en mi país*”⁴. En relación con una educación intercultural, el informe evaluativo del Instituto de Fomento e Investigación Educativa sostiene que “*los problemas centrales de las tres últimas décadas siguen siendo lograr una calidad con equidad y pertinencia*”.

En síntesis, hay avances en los indicadores promedio de deserción y reprobación, como en los niveles de eficiencia terminal, los magros logros siguen concentrándose en las minorías étnicas. Esto podría estar dando cuenta de la necesidad urgente de reforzar, por un lado, la diversificación curricular, con indicadores de evaluación que se correspondan con estos currículos y que permitan una mayor adecuación de los logros educativos a las particulares necesidades de desarrollo de estas poblaciones vulnerables. Por otro lado, se hace necesario un funcionamiento del sistema de gestión educativo regional y local en comunión efectiva con las directrices de atención diferenciada a la pluralidad cultural, atendiendo de manera preferente a sus poblaciones vulnerables y minorías culturales, con los programas compensatorios existentes y los de educación indígena de la DGEI.

Capítulo 2

Políticas educativas nacionales

Este capítulo examina las políticas educativas nacionales sobre la educación y la diversidad. Primero analiza la Ley General de Educación y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, los ejes centrales de la política educativa. Luego, se estudian los programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), que ofrecen servicios educativos y apoyos especiales a poblaciones marginadas y dispersas. A continuación, se presentan las políticas desarrolladas por la Dirección General de Educación Indígena (DGEI). Después, se examina el Programa Nacional de Educación (PNE), 2001-2006. La parte final de este capítulo versa sobre la política desarrollada por la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN DE 1993

La Ley General de Educación de 1993 regula los contenidos de los artículos 2 y 3 de la Constitución en una serie de tópicos relacionados con la diversidad y equidad en educación. En primer lugar, la ley reconoce la importancia de desarrollar la identidad nacional por medio de la educación, y aunque estipula que el español es la lengua nacional recomienda la protección de las lenguas indígenas.

El fortalecimiento de la identidad nacional y el reconocimiento del español como la única lengua oficial son dos pilares de la ley de educación que entran en conflicto con las propuestas de reconocimiento de la diversidad cultural insertas en el mismo marco regulatorio.

La educación busca promover la conciencia y desarrollo de la identidad, basándose en el fortalecimiento de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, la comprensión de sus problemas actuales, así como la valoración, continuidad y acrecentamiento de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país. Alienta, a su vez, el conocimiento, valoración y difusión de los bienes y valores de la cultura universal.

La ley establece que el español es “un idioma común para todos los mexicanos”; sin embargo, es signo de identidad la diversidad de lenguas indígenas y se recomienda la protección y promoción de éstas (Art. 7, III, VIII). En este sentido, establece que la enseñanza básica en sus tres niveles (preescolar, primaria y secundaria) tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los grupos indígenas, así como de la población rural dispersa y de los grupos migratorios (Art. 38).

De acuerdo con la ley, los estados que componen la Federación Mexicana tienen también obligaciones en los contenidos de la educación y en la prestación de servicios educativos. Por un parte, se espera que las autoridades educacionales de los estados y diversos sectores sociales participen en la definición de los planes y programas de estudio, en el marco del Consejo Nacional de Participación Social (Art. 48). Por otra parte, los estados deben hacerse cargo de prestar los servicios en todos sus niveles, tipos y modalidades, incluyendo la educación indígena. Entre otras tareas, esto implica proponer a la secretaría los contenidos regionales que sea necesario incluir en los planes y programas, como de revisarlos y evaluarlos para mantenerlos actualizados. Su

calendario escolar deberá ser ajustarlo al fijado por la secretaría (Art. 13), lo que contraviene la posibilidad de que el período escolar sea pertinente con los ciclos productivos. La participación de los estados rige a partir de 1991 y busca implantar una nueva dinámica más descentralizada y autónoma.

El marco legal en cuestión alude a la participación escolar, la convivencia y el respeto a la diversidad, principalmente desde el ámbito de la escuela. En primer lugar, la ley estipula que las escuelas deben tener Consejos Escolares de Participación Social –integrados por padres de familia y representantes de asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de escuela, ex alumnos, así como los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela–, siendo responsabilidad de cada escuela pública de educación básica vincular a ésta activa y constantemente con la comunidad.

Los Consejos Escolares de Participación Social tienen amplio un poder y atribuciones, como son: participar en la definición de metas y desarrollo de actividades escolares, alentar el compromiso de la familia y la comunidad con su escuela, opinar en asuntos pedagógicos, contribuir a reducir condiciones sociales adversas que influyan en la educación (Art. 69). La ley también promueve la intervención activa del educando en sus procesos pedagógicos y su participación en la democracia mediante la toma de decisiones y el mejoramiento de la sociedad (Art. 7 V).

En el artículo 7, la ley establece la valoración de la diversidad lingüística y el conocimiento y práctica de la democracia, la defensa de la justicia y el respeto a los derechos y dignidad de las personas. Además, se propone el fomento y valoración tanto de la cultura universal como del patrimonio cultural de la nación (Art. 7 III, V, VI, VIII, y Art. 8). Asimismo, alude a la promoción de valores para convivir en la diversidad, mediante el desarrollo de actitudes fraternas, pluralistas y de respeto a la dignidad de la persona, evitando los privilegios de razas, de religión, de sexos o de individuos (Art. 8° I, II y III).

La legislación habla de equidad al confirmar la igualdad en el acceso y en cuanto a la oferta de posibilidades educativas. Se establece que la igualdad se logrará mediante una mayor participación de la sociedad en la educación, junto con el desarrollo de programas educativos asistenciales tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la igualdad de oportunidades, de acceso y de permanencia en los servicios educativos. Asimismo, propone el desarrollo de programas compensatorios para apoyar con recursos específicos a los grupos más vulnerables, con mayores rezagos educativos (Arts. 2 y 33).

ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (ANMEB)

La firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) dio paso a la reforma más importante de la educación en las últimas décadas del siglo XX. Hace hincapié en la descentralización de la educación, un incremento en el número de años de escolarización obligatoria y en la promoción de la equidad mediante la focalización en grupos urbanos, rurales e indígenas marginales. Sin embargo, este acuerdo no contempla la valoración de la diversidad lingüística y cultural.

El ANMEB, firmado en 1992 por el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores, introduce al sistema educativo un importante proceso de reforma estructurado en tres líneas:

1. La descentralización del sistema educativo –transferir el poder de decisión del nivel central (gobierno federal) a niveles intermedios (gobiernos estatales)– y la inclusión de la participación social.
2. La reforma curricular y pedagógica de la educación básica vía reformulación de contenidos y materiales educativos, la extensión del ciclo de educación obligatoria de seis a nueve

años (incluyendo primaria y secundaria), y la articulación de los niveles educativos que conforman la enseñanza básica.

3. La formación de maestros y revaloración de la función del magisterio, en la que destaca el Programa de Carrera Magisterial como un mecanismo de promoción horizontal de los maestros.

En 1993 se divulgó la versión completa de los planes y programas, que no habían sido modificados desde 1970, y se adoptó la decisión político-legislativa de una reforma al artículo 3° de la Constitución, para establecer la obligatoriedad de la educación secundaria.

Los cambios introducidos por la reforma otorgaron una nueva prioridad a la educación básica, al plantear la calidad y la equidad como los objetivos centrales. *“Descentralizaron la operación del sistema educacional; promovieron una mayor presencia e injerencia de los padres de familia y la comunidad en la escuela, y concibieron la reforma institucional como un punto de partida y de apoyo a la reforma curricular y pedagógica. Ésta direccionó su acción hacia el desarrollo de competencias (saber con, saber hacer); incorporó la evaluación de resultados y la rendición de cuentas; incrementó el tiempo de instrucción ampliando el calendario escolar a 200 días; aumentó la producción y diversificación de libros de texto y materiales educativos para los alumnos y maestros, e impulsó proyectos innovadores de introducción de modernas tecnologías en la escuela. En cuanto a la formación docente, introdujo nuevos esquemas para la promoción de maestros, en lo que fue la ‘carrera magisterial’, y las acciones para el perfeccionamiento docente y la reforma de la educación inicial; incrementó los fondos públicos destinados a la educación (5,7% del PIB en 1994) y la recuperación salarial de los maestros (SEP, 1996), y, finalmente, diseñó y llevó a cabo una serie de programas tendientes a compensar desigualdades”* (Zorrilla, 2002).

“La reforma educativa iniciada con la firma de la ANMEB se inserta dentro de un proceso más amplio de reforma del Estado tradicional, que transita desde un esquema autoritario, patrimonialista y clientelar, a uno de mayor capacidad para compartir el liderazgo, crear consensos, distribuir la autoridad y el poder, así como de hacerse responsable de sus resultados” (Zorrilla, 2002).

El afán descentralizador se traduce en un intento por otorgar mayor poder a los estados federales y el funcionamiento con base en programas principales, liderados por departamentos de la SEP que actúan como representantes y promotores de las políticas de Estado para su implementación en los sistemas educativos estatales.

En relación con una acción educativa de equidad, el programa del ANMEB propuso prioritariamente concentrar los esfuerzos en zonas urbanas marginadas y en las poblaciones rural e indígena, entre grupos migrantes, grupos integrados, escuelas incompletas y unidocentes, dadas las elevadas tasas de reprobación y rezago escolar concentradas en estas escuelas.

ANMEB promovió el refuerzo de programas preventivos y compensatorios y resolvió desarrollar acciones complementarias para evitar el incremento del rezago educativo y el analfabetismo funcional. El compromiso económico de los gobiernos federal y estatales fue incrementar su gasto en educación a tasas considerablemente superiores a las del crecimiento del PIB.

El gobierno federal preservó la función compensatoria entre estados y regiones para equilibrar limitaciones y carencias, diseñar y ejecutar programas especiales que elevaran los niveles educativos en zonas desfavorecidas o en aquellas cuya situación educativa fuese crítica (Sistema Educativo Nacional, Observatorio de la Educación Iberoamericana de la OEI).

Sin embargo, aún no se comienza a hablar de una educación acorde con las necesidades y demandas diferenciadas en atención a la diversidad cultural y lingüística de las poblaciones indígenas. Los programas compensatorios para disminuir el rezago educativo actúan en función de la desigualdad de oportunidades, pero no contemplan la pertinencia de los aprendizajes como un factor clave, en vista al contexto sociocultural de las comunidades indígenas.

Para su inclusión en los planes de estudio, el programa incentiva la diversidad curricular en términos del diseño de contenidos regionales por parte de los estados. Se demanda una mayor

participación de la familia y la comunidad y una acción de la escuela para estrechar vínculos con la comunidad, aprovechando la sinergia social que puede aportar en el enriquecimiento de la educación. Pero no alude a qué tipo de contribución y tampoco considera integrar a la escuela los saberes, valores y formas propedéuticas de las comunidades indígenas.

EL CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO (CONAFE)

Se trata de un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública, creado en 1971, que provee de servicios educativos a las comunidades más aisladas y de baja densidad poblacional. También administra los programas compensatorios orientados a grupos o regiones desfavorecidos. La valoración de la diversidad lingüística y cultural no es un eje fundamental de la educación comunitaria ni de los programas compensatorios.

Educación comunitaria

El CONAFE administra escuelas multigrado con programas flexibles y cuya acción es supletoria; es decir, se retira cuando en la comunidad se instala una escuela regular. La vertiente inicial y central del CONAFE es la *educación comunitaria*, que ofrece cursos comunitarios equivalentes a educación primaria a comunidades de hasta 29 niños en edad escolar. Para esto, capacita a instructores comunitarios (IC), que son jóvenes egresados de secundaria pertenecientes al medio rural, los cuales trabajan en base a un manual especialmente diseñado para estos cursos. Los contenidos educativos son los mismos del programa oficial de la SEP, con una organización y métodos de trabajo diferentes. Esta instancia funciona en estrecha interdependencia con los padres de las comunidades que integran la Asociación Promotora de Educación Comunitaria (APEC). Los programas de educación comunitaria se resumen en la Tabla 4.

Tabla 4
Programas de educación comunitaria del CONAFE por nivel educativo

Nivel	Programas
Preescolar	Comunitario.
	Centros Infantiles Comunitarios.
Primaria	Programa de Atención Educativa a Población Indígena (PAEPI).
	Modalidad Educativa Intercultural para Población Infantil Migrante.
	Cursos Comunitarios.
	Programa de Atención Educativa a Población Indígena (PAEPI).
Articulación preescolar-primaria	Modalidad Educativa Intercultural para Población Infantil Migrante.
	Fiducar.
Secundaria	Aula Compartida.
	Posprimaria.
	Fiducar.

Fuente: Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), 2003.
Información recopilada del portal institucional de CONAFE.

A pesar de atender a poblaciones eminentemente indígenas, la educación comunitaria no incorpora este elemento como parte central de su modelo educativo. Más bien, sigue el currículo nacional y ofrece educación en español.

Programas compensatorios del CONAFE

A partir de 1994 surgió la vertiente de programas compensatorios del CONAFE, que apoyan con recursos materiales, económicos, de formación y capacitación docente a las escuelas rurales, indígenas y urbano-marginadas en las que se detecta mayor rezago educativo y bajo aprovechamiento escolar.

Por medio de los programas compensatorios que coordina el CONAFE, el gobierno nacional – con la participación de los gobiernos estatales y municipales– busca disminuir la deserción, incrementar la asistencia y mejorar el rendimiento.

Su realización está sujeta a un determinado número de años.

Algunos de estos programas compensatorios son retomados en el Programa Nacional de Educación del período 2001-2006 (OEI, Sistema Educativo Nacional, México, 1994). Los programas compensatorios del CONAFE han sido el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB), el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE) y el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB). Desde 2002, este último integra el PIARE y el PAREB.

Los ejes rectores bajo los cuales actúan los programas compensatorios son:

- recursos didácticos,
- capacitación a docentes y directivos,
- reconocimiento al desempeño docente,
- apoyos a la supervisión escolar,
- infraestructura y equipamiento,
- participación de los padres de familia en el apoyo a la gestión escolar, y
- fortalecimiento institucional.

A continuación se definen con mayor detalle los programas compensatorios del CONAFE:

a) *Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)*

Puesto en práctica en 1991 por el gobierno federal, se desarrolla principalmente en las zonas rurales e indígenas de difícil acceso y alto rezago educativo en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca en el nivel de educación primaria.

b) *Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB)*

Tuvo una duración de seis años (1994-1999) y diseñado por el gobierno federal para apoyar a las entidades federativas con mayores rezagos educativos, no incluidas en el PARE. Estuvo dirigido preferentemente a las comunidades de alta marginación y a escuelas con uno a tres maestros para los seis grados de primaria, escuelas bilingües y escuelas incompletas (que no imparten los seis grados de primaria).

c) *Programa Integral para abatir el Rezago Educativo (PIARE)*

Corresponde al Subprograma de Alfabetización de Adultos y tiene como prioridad atender y beneficiar específicamente a los padres analfabetos de familia de los grupos de educación inicial no escolarizada. Los trece estados que integran el programa son las entidades federativas con mayores índices de analfabetismo.

Otras acciones compensatorias del CONAFE:

a) *Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial (Prodei)*

Se inició en 1993 en Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, estado de México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz. Cuenta con financiamiento del Banco Mundial y un aporte conjunto de UNICEF, UNESCO y PNUD. También es operado por el CONAFE. Con un horizonte de seis años, atiende a padres y madres de niños menores de cuatro años

para que mejoren sus prácticas de crianza en el hogar y para que los niños se adapten mejor a la escuela, permanezcan en ella y se desempeñen de manera eficaz. Desde 1996 se incorporaron trece estados más y durante 1998 se incluyen los ocho estados restantes, con lo cual la totalidad de los estados de México trabajan en los programas compensatorios en esta modalidad no escolarizada.

b) *Apoyos educativos*

Los apoyos educativos (becas y útiles escolares) se asignan a los niños y jóvenes de las familias beneficiarias inscritos del tercer grado de primaria al tercer grado de secundaria, menores de 18 años de edad y que reciban servicios educativos de la modalidad escolarizada (primaria y secundaria). Los alumnos deben acreditar por lo menos 85% de asistencia para recibir la beca.

En relación con los útiles escolares, al inicio del ciclo escolar, los integrantes de las familias beneficiarias inscritos entre el tercero y sexto grados de primaria reciben un paquete individual de materiales de acuerdo con las normas del CONAFE, o bien un apoyo monetario para su adquisición. Al comenzar el segundo semestre del ciclo escolar, a todos los beneficiarios se les otorga un apoyo monetario adicional para la reposición de los útiles. Los inscritos en el nivel de secundaria reciben un apoyo monetario anual al inicio del ciclo escolar.

Dado el alto número de localidades rurales sin servicio de primaria y sin condiciones para instalar un servicio educativo comunitario, el CONAFE creó en 1992 el Programa de Financiamiento Rural. Entrega becas a niños rurales para que continúen en mejores condiciones sus estudios en otras comunidades. También apoya a los egresados de educación secundaria para que finalicen sus estudios. Para esto, coordina la participación de alguna familia que pueda ofrecer –a cambio de un apoyo económico mensual– hospedaje, alimentación y cuidados.

OTROS PROGRAMAS COMPENSATORIOS INICIADOS EN LOS NOVENTA

Los programas compensatorios entraron de manera contundente en el repertorio de políticas educativas de México durante los años noventa. Además de los programas a cargo del CONAFE, otras dependencias públicas desarrollaron acciones compensatorias en el campo educativo. Entre los programas más importantes se encuentran los siguientes (OEI, Sistema Educativo Nacional, 2004):

- **Programas de Escuelas en Solidaridad.** Por medio de una coordinación interinstitucional, el propósito de estos programas (“100 Escuelas por Estado”, “Infraestructura Educativa Básica” y “Escuela Digna”) ha sido conjugar los recursos y acciones necesarios para reducir inequidades de la educación en las escuelas primarias que presentan los índices más bajos de eficiencia educativa y se ubican en comunidades marginadas o en condiciones difíciles de vida. Los apoyos se dirigen a los alumnos, los docentes, la escuela y la comunidad con el mantenimiento y reparación de planteles con un alto nivel de deterioro. También impulsa la construcción y ampliación de la infraestructura escolar.
- **Programa de Atención Escolar a Niños Refugiados.** Se inició en 1989 y atiende en modalidades escolarizadas y abiertas a niños guatemaltecos cuyos padres ingresaron como refugiados en 1981-1982. Comprende la incorporación formal de las escuelas de refugiados al sistema educativo nacional.
- **Programa de Atención Preventiva y Compensatoria.** Busca prevenir la reprobación en el primer grado y nivelar a alumnos repetidores y a alumnos que están desfasados (con edades fuera de las que corresponden al grado educativo que deberían cursar).

- **Programa de Atención Preventiva y Remedial.** Se aplica desde 1993 en el Distrito Federal y apoya la promoción de alumnos desfasados al grado que les corresponde.
- **Proyecto de Recuperación de Niños con Atraso Escolar.** Este proyecto incluye los subproyectos de Segundo de Nivelación, Extraedad y las “Unidades de Prevención de la Reprobación” (Uppe). Las Uppe se proponen disminuir el atraso y abatir la reprobación y deserción de los alumnos, eliminando sus dificultades de aprendizaje.
- **Servicio Escolarizado de Primaria.** Atiende alumnos de nueve a catorce años de edad que, por dedicarse a actividades de apoyo al ingreso económico familiar, no tienen posibilidades de asistir a la primaria regular. Pueden concluir su educación primaria en un máximo de tres años.
- **Proyectos de Compensación para el Arraigo del Maestro en el Medio Rural y del Maestro Indígena.** Iniciado en 1992 para evitar que los niños de zonas rurales y del medio indígena carezcan de profesores. Se otorgan estímulos económicos a los docentes que trabajan en comunidades dispersas y alejadas. Además de sus tareas educativas, también realizan actividades extraescolares y de desarrollo comunitario. En 1993 se otorgaron estímulos a poco más de cuatro mil docentes.
- **Programa Niños en Solidaridad.** Iniciado en 1992, consiste en mejorar el rendimiento y facilitar el acceso y la permanencia escolar de los alumnos sobresalientes de escasos recursos, a quienes se otorgan becas, ayuda alimenticia y consultas médicas en todo el país.
- **Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá).** Desde 1997 ofrece a niños y niñas marginados de las zonas rurales transferencias monetarias condicionadas a la asistencia a la escuela, desde tercero hasta noveno grado. Ha tenido un fuerte componente de focalización en la población que vive en pobreza extrema (Behrman, Sengupta y Todd, 2001). *“Su propósito central es apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar”* (CONAFE, Memoria institucional, 2003). Este programa busca contrarrestar las causas que generan las condiciones en que viven las familias en pobreza extrema, integrando y mejorando las condiciones de educación, salud y alimentación, para que el aprovechamiento escolar no sea afectado por enfermedades o desnutrición ni porque los niños y jóvenes tengan la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar. Procura que las familias dispongan de medios y recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica; induce la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de las familias; promueve la participación y el respaldo comunitario en las acciones del Progresá para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias.

DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN INDÍGENA (DGEI)

La labor de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) se enmarca en la normativa nacional y estatal de la SEP, procurando atender las necesidades y expectativas de los pueblos indígenas y el contexto real en que se desarrollan los servicios. Es una de las instancias de política educativa que más directamente toca el tema de la diversidad, aunque se limita a ofrecer servicios a la población indígena. Entre 0 y 14 años de edad hay 2.651.962 indígenas, de acuerdo con los datos del Censo del 2000. La DGEI atiende al 43,4% de esta población, y el 56,6% restante es

asistido por otras modalidades, como las escuelas primarias generales y educación comunitaria proporcionada por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Información Básica General, DGEI).

En los centros de modalidad indígena hay 50.356 docentes para 1.145.157 alumnos de educación inicial, preescolar y primaria. La educación primaria atiende a 806.530 alumnos. Esto equivale a un poco más del 70% de la población indígena atendida por la DGEI (DGEI, Información Básica General, 2003).

La DGEI sigue el modelo de educación intercultural bilingüe (EIB). Los Lineamientos Generales para la Educación Intercultural Bilingüe, de 1999, consideran acciones en los niveles pedagógico, de gestión e institucional.

En cuanto a la pedagogía, se establece la necesidad de definir contenidos, metodologías y desempeños acordes con las demandas y necesidades de las comunidades indígenas; generar condiciones administrativas y pedagógicas favorables; conducir hacia la flexibilización curricular, innovación pedagógica, elaboración y uso de materiales y libros de texto.

En el nivel de la gestión y participación social se impone propiciar nuevas formas organizativas, fomentar la participación social y la evaluación de las acciones de la educación indígena.

En el nivel institucional debe hacerse cargo de la reorientación de las funciones de equipos técnicos, jefes de zona y supervisores, impulsar el fortalecimiento de planeación y administración de las instancias educativas estatales, la articulación entre niveles (inicial, preescolar, primaria y secundaria) y el desarrollo de proyectos y programas preventivos, remediales o compensatorios.

En su interpretación de la Constitución Política y de la Ley General de Educación, la DGEI asimila los compromisos del Estado para responder a la necesidad de promover en todos los habitantes el desarrollo de actitudes de tolerancia y respeto a las diferencias que constituyen la diversidad cultural:

- Al armonizar y equilibrar las dimensiones étnica, nacional y mundial.
- Al plantear una visión de interrelación igualitaria y dinámica entre las culturas de México y el mundo.
- Al garantizar la vigencia de las lenguas maternas en todos los órdenes de la vida de sus hablantes.
- Al afirmar los propios estilos de vida (DGEI, Lineamientos, 2002).

Al apegarse al modelo de EIB, la DGEI se ha orientado a ser una entidad coordinadora de la educación indígena desde una perspectiva más descentralizadora, delegando mayor poder y autonomía en las regiones. “La EIB impulsará el desarrollo de procesos y mecanismos que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades de planeamiento y administración de las instancias educativas estatales” (DGEI, Lineamientos, 2002, Art. 17). Sin embargo, las críticas a este organismo apuntan a que ha tendido a actuar en forma muy desvinculada dentro de la SEP y en relación con las expectativas y demandas de los pueblos indígenas (IFIE, programa sectorial, 2001; Schmelkes, 2002).

Esta situación ha llevado a replantear su acción para el período 2001-2006, en el sentido de “promover la participación de la comunidad educativa y de las autoridades, organizaciones e individuos de la comunidad indígena, tanto en la definición de los propósitos y contenidos educativos, como en el desarrollo de los procesos que se realicen para lograrlo” (DGEI, Lineamientos, 2002, Art. 14). En cuanto a su gestión, será necesario evaluar al final del período el logro de una mayor eficacia y articulación con la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe.

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN (PNE) 2001-2006

El Programa Nacional de Educación (PNE) establece el marco general para las políticas educativas para el período 2001-2006, dando continuidad al Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. Entre sus prioridades establece la valoración de la cultura indígena, la promoción de la interculturalidad entre todos los estudiantes de educación básica y la creación de opciones de educación pertinentes para los indígenas más allá de la primaria.

El plan contempla tres objetivos estratégicos (SEP, Programa Nacional 2001-2006):

- Ampliar el sistema educativo privilegiando la equidad.
- Proporcionar una educación de buena calidad para atender las necesidades de todos los mexicanos.
- Impulsar el federalismo educativo, el planeamiento, la coordinación, la integración, la gestión institucional y la participación social.

Estos objetivos estratégicos fijan la carta de navegación para el sistema educativo en general. Pero el PNE 2001-2006 incluye también tres objetivos estratégicos para el Subprograma de Educación Básica:

- **Justicia educativa y equidad.** Garantizar el derecho a la educación expresado en la igualdad de oportunidades para el acceso a la educación básica, la permanencia y el logro educativo de todos los niños y jóvenes del país.
- **Calidad del proceso y el logro educativos.** Garantizar que todos los niños y jóvenes que cursen la educación básica adquieran conocimientos fundamentales, desarrollen las habilidades intelectuales, los valores y las actitudes necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo durante su vida.
- **Reforma de la gestión institucional.** Reformar el funcionamiento del sistema educativo para asegurar la eficacia en el diseño y puesta en marcha de las políticas, su evaluación continua, la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas, para garantizar una política centrada en el aula y la escuela.

El objetivo estratégico de justicia educativa y equidad del PNE en la educación básica es concentrar las directrices para las políticas relacionadas con la valoración de la diversidad y la superación de las desigualdades. A su vez, el objetivo menciona dos políticas vinculadas con equidad y dos más con diversidad, cada una con un objetivo particular. Las políticas de equidad se proponen acciones de compensación educativa y expansión de la cobertura, ésta mediante la diversificación de la oferta (SEP, 2001).

Las políticas de atención y valoración de la diversidad atañen a la educación para los pueblos indígenas y a la educación intercultural para todos. Por un lado, la política de fortalecimiento de la atención educativa a la población indígena busca promover el desarrollo del modelo de educación intercultural bilingüe, para mejorar la calidad de la enseñanza que reciben las poblaciones indígenas. En este sentido, el objetivo particular es *“atender a los grupos indígenas con calidad y pertinencia cultural, de manera que alcancen los objetivos nacionales de la educación básica, logren un bilingüismo oral y escrito efectivo, y conozcan y valoren su propia cultura”* (SEP, 2001).

Las líneas de acción que se proponen para lograr este objetivo se concentran en el fortalecimiento de las escuelas indígenas y sus docentes; los contenidos curriculares; la ampliación de la educación intercultural bilingüe a secundaria, y el fortalecimiento de la educación inicial y preescolar en áreas indígenas.

La política de educación intercultural para todos intenta implantar enfoques pedagógicos que coadyuven al reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística en las escuelas. Tiene como objetivo *“desarrollar en todos los niños y jóvenes mexicanos el conocimiento de nuestra realidad multicultural, impulsar el reconocimiento y fomentar la valoración de que la diversidad sustenta nuestra riqueza como nación”* (SEP, 2001).

Las líneas de acción de la política de educación intercultural bilingüe para todos se concentran en la definición de contenidos acerca de la diversidad cultural; el desarrollo de métodos de educación en valores; formación de docentes de toda la educación básica, y creación de proyectos experimentales de educación intercultural bilingüe.

El avance más importante en materia de diversidad del PNE 2001-2006 es que profundiza el enfoque del Plan Nacional Educativo 1995-2000 de una educación intercultural bilingüe *bidireccional*: a la población indígena y a la mexicana en general. Además, da alta relevancia a la participación de la comunidad en la formulación de los contenidos escolares y en los proyectos que la escuela realiza.

Parece ser que la política de educación intercultural para todos se orienta en la perspectiva de una mejor convivencia nacional, pues pretende impulsar el desarrollo de enfoques pedagógicos para el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística del país, considerada la diversidad como recurso o riqueza.

En este caso, los planteamientos de una educación intercultural se extienden a toda la población no indígena, mestiza o de contextos multiculturales para *“combatir formas encubiertas de racismo, la valoración de su contribución histórica a la construcción de la nación, el conocimiento de su situación y el reconocimiento que como mexicanos realizan en todos los ámbitos de vida del país”* (PNE 1995-2000). Recientemente, para esto se ha creado la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, como entidad rectora.

COORDINACIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE (CGEIB)

Este organismo es el encargado de promover la educación intercultural entre todos los estudiantes de educación básica en México, entre ellos los indígenas.

La reforma constitucional de 1992, que reconoció la pluralidad cultural y lingüística, fructificó en 1997 en el cambio de la política de educación primaria para las poblaciones indígenas. El modelo de educación bilingüe bicultural fue sustituido por el de educación intercultural bilingüe.

En 2001 se dio un paso más en la política educativa para la valoración de la diversidad mediante la creación de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, que se plantea promover la educación intercultural entre toda la población, no solamente entre los indígenas. Además, busca llevar educación pertinente para los indígenas en todos los niveles educativos.

La CGEIB tiene como objetivos centrales (CGEIB, 2005):

- Mejorar la calidad de la educación destinada a poblaciones indígenas.
- Promover la educación intercultural bilingüe destinada a poblaciones indígenas a todos los niveles educativos.
- Desarrollar una educación intercultural para todos los mexicanos.

La promoción y la evaluación de la EIB están entre las atribuciones más importantes de la Coordinación General. La participación de diversos sectores sociales y de autoridades subnacionales es un eje central para el desarrollo de sus labores. Entre sus actividades están la promoción para el desarrollo de modelos curriculares que atiendan la diversidad, la formación de recursos humanos, el desarrollo y difusión de lenguas indígenas, la producción de materiales en dichas lenguas y la realización de investigaciones educativas (CGEIB, 2005).

Las actividades de la CGEIB enfatizan la promoción de la equidad en distintos niveles. Así, de acuerdo con el reglamento interno de la Secretaría de Educación Pública, deberá promover y evaluar la política educativa en materia de equidad, recomendar acciones para mejorar la equidad, establecer mecanismos de supervisión que aseguren la calidad y pertinencia de los aprendizajes en el medio indígena e informar a la sociedad sobre la situación de equidad. En cada una de estas áreas, la CGEIB ha fijado metas específicas para el período 2001-2006 (CGEIB, 2005)⁵.

Capítulo 3

Políticas y programas específicos de atención a la diversidad cultural

El análisis de las políticas y programas de atención a la diversidad ofrece una imagen mixta de la promoción de la atención a la diversidad cultural. Coexisten políticas educativas orientadas a la atención de la diversidad y acciones encaminadas a mejorar las oportunidades educativas de los grupos desfavorecidos. En muchos casos, dichas políticas no se cruzan, pareciendo pasar por alto que la población indígena es también la más marginada y con menores oportunidades educativas.

Esto se verá en esta sección, en la que se repasan las políticas curriculares, de formación docente y de descentralización y participación social.

POLÍTICAS CURRICULARES

Las políticas curriculares muestran las tensiones existentes entre la valoración de la diversidad cultural, la formación cívica y el fortalecimiento de la identidad nacional. El currículo, el programa de poblaciones indígenas y los programas de educación comunitaria dan cuenta de la compleja dialéctica de tensiones entre diversidad y unidad que está presente en el sistema educativo mexicano.

Las políticas de apreciación de la diversidad se han extendido a las escuelas de educación primaria sólo en fechas recientes y sus resultados son inciertos.

Tradicionalmente, la mayor parte de la atención educativa intercultural se ha llevado a cabo en las escuelas indígenas. Para el análisis en este apartado, las políticas curriculares se han dividido en tres secciones. Primero, se analiza el currículo nacional en relación con la diversidad; luego, se presenta el programa de formación de poblaciones indígenas, y finalmente, se examina el programa de educación comunitaria del CONAFE.

Currículo nacional

El currículo nacional muestra contradicciones en cuanto al tratamiento de la diversidad lingüística y cultural. El lenguaje de instrucción es el español y en la enseñanza básica primaria prevalece este idioma como ancla para el desarrollo del lenguaje y la comunicación. Pero los planes y programas de educación cívica y formación en valores tocan los temas de la diversidad y la multiplicidad de culturas que coexisten en México.

Un compromiso importante emanado del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica fue la reformulación de los contenidos y materiales, por ser poco pertinentes a las necesidades de formación de los niños y jóvenes, tras veinte años de mantenimiento de los mismos.

Los planes y programas vigentes enfatizan la comprensión de lectura y los hábitos de leer y buscar información, la capacidad de expresión oral y escrita, la adquisición del razonamiento matemático y la destreza para aplicarlo, el conocimiento elemental de la historia y geografía nacional, el aprecio y práctica de valores en la vida personal y social.

Su puesta en vigencia fue acompañada de un plan integral de renovación que incluyó la elaboración de nuevos libros de texto gratuitos y otros recursos didácticos; el apoyo a la labor del

maestro y la revaloración de sus funciones; la ampliación del apoyo compensatorio a las regiones y escuelas con mayores rezagos, y la federalización de la educación.

Lenguaje y comunicación

En la enseñanza primaria, el desarrollo del lenguaje y la comunicación se denomina *español*, siendo muy clara su prevalencia sobre las otras lenguas. El currículo propone acabar con el enfoque formalista, que enfatizaba las nociones de lingüística, siendo ahora central el desarrollo de capacidades de comunicación en lengua oral y escrita. En cuanto a la reflexión sobre la lengua, los programas señalan la naturaleza dinámica del idioma y la importancia de reconocer la existencia de diversas lenguas indígenas que amplían y enriquecen el idioma español. Sin embargo, no se menciona la importancia de su aprendizaje en el ámbito escolar, a pesar de ser la lengua materna de una gran cantidad de niños indígenas.

En la enseñanza secundaria, considera importante que los estudiantes profundicen y ejerciten su competencia para utilizar el español en forma oral y escrita, como instrumento de expresión de ideas y aprendan a valorar y seleccionar sus lecturas. Tampoco se dice nada respecto al desarrollo de la lengua materna indígena.

Para el fomento de la lectura y escritura en el ámbito escolar, se propone el Programa Nacional de Lectura. Una de sus líneas estratégicas es el fortalecimiento de bibliotecas de educación básica y normal. En el punto cuarto de sus bases se alude a que estos libros deben atender la diversidad de ámbitos de lectura del país; es decir, ser atractivos para los niños y jóvenes de los diferentes medios socioeconómicos, regiones y culturas. La selección se realiza según niveles educativos, grados, género y categoría. Se habla de atender la diversidad de intereses, necesidades, gustos e inclinaciones personales, no así de las necesidades o intereses culturales.

Planes y programas en educación cívica y formación en valores

Desde el punto de vista del conocimiento de sus derechos y deberes, los planes y programas dan un nuevo impulso a la formación en valores, la práctica de los mismos en la vida personal, en sus relaciones con los demás y como integrantes de la comunidad nacional.

Los programas de educación cívica –de reciente incorporación al currículo– abren una puerta al tratamiento de la diversidad, al pluralismo cultural y al ejercicio de los valores de la convivencia basados en el respeto y defensa de la alteridad.

A partir del ciclo escolar 2003, la SEP busca introducir la materia de educación cívica y ética desde el primer grado de primaria hasta tercero de secundaria. El nuevo enfoque es ético, de carácter más amplio, orientado a la educación cívica, en el cual se reconoce que, más allá de los valores universales y aquellos declarados en la Constitución, existen códigos éticos que tienen una identidad cultural y que son propios de grupos.

Este enfoque exige un replanteamiento en las relaciones al interior de la escuela y de ésta con la comunidad. La incorporación de la educación cívica no debe contemplarse sólo como una materia dentro del currículo formal, sino más bien como una orientación que da sentido a la vida escolar en su conjunto, en lo que se conoce como el “currículo oculto” (Barba, 1999).

La educación cívica se combina con el estudio de Historia y Geografía, como nuevas asignaturas, y se suprime el área de Ciencias Sociales, con la finalidad de establecer continuidad y sistematización en la formación dentro de cada línea disciplinaria. En los planes y programas se entrevé muy sutilmente enunciado el criterio de pertinencia al proponer actividades adaptadas a los distintos momentos del desarrollo de los niños, aplicando en ellos la flexibilidad, no debiéndose sentir obligados los docentes a cubrir contenidos o a seguir secuencias rígidas de actividad.

En educación cívica primaria se enfatizan los contenidos sobre “derechos y deberes sociales e individuales”, además de reiterar su carácter laico, democrático, nacional y de apoyo para una mejor convivencia humana. Esto abarca cuatro aspectos:

1. Formación en valores.
2. El conocimiento y comprensión de los derechos y deberes sociales e individuales.
3. El conocimiento de las instituciones y de los rasgos principales que caracterizan la organización política de México.
4. El fortalecimiento de la identidad nacional.

Los contenidos se dan de manera integrada en los primeros grados como Conocimiento del Medio, junto con Historia y Geografía, materia a la cual se le dedican tres horas semanales. Uno de los bloques de estudio es “la localidad”. A modo de ejemplo se propone conocer el pasado de la localidad con los testimonios de los adultos. A partir de tercer grado se trabaja el civismo como una asignatura específica, los contenidos se refieren a información sobre el entorno que rodea al alumno, sobre la historia y geografía del municipio y el estado y sus instituciones de gobierno. A propósito de la diversidad cultural, en Historia se estudian las distintas culturas prehispánicas y su herencia actual.

En el caso de la convivencia intercultural, en el inicio de la enseñanza primaria varios temas de educación cívica apuntan en este sentido: el estudio de semejanzas y diferencias entre los niños; los derechos iguales para todos; la colaboración en el juego y el estudio; derechos y deberes de los integrantes de la comunidad escolar; los diversos lugares y costumbres del país, entre otras. En segundo grado se aborda el tema de la convivencia escolar, y se plantea la escuela como un espacio para aprender y convivir. En tercer grado se toca el tema de la identidad mexicana; tópicos como diversidad e interdependencia; lenguas y grupos étnicos que existen en la entidad federativa. En cuarto grado se presenta la unidad “México, un país pluriétnico y pluricultural”, abordando directamente como fundamento de la convivencia social la libertad, el respeto a los derechos humanos, la tolerancia y la lucha contra la discriminación.

De cuarto a sexto grado, los contenidos de civismo se centran en la organización política mexicana, los mecanismos de participación ciudadana, la procuración y administración de la justicia y los organismos que promueven el cumplimiento de los derechos, y finalmente se introduce el estudio de los principios que norman las relaciones con otros países. En sexto grado, la unidad vuelve a ser tratada haciendo énfasis en los rasgos de diversidad cultural y social del país (los grupos étnicos, sus lenguas, las variantes regionales del español, las tradiciones, el mestizaje), junto con el tema de la pluralidad de ideas, religiones y posiciones políticas.

El currículo de educación secundaria había sido modificado en 1999, al sustituir la asignatura de Civismo y Orientación Educativa por Formación Ética y Cívica. Se continúa con la separación por asignaturas de la Historia, la Geografía y el *Civismo*, que sustituyen al área de Ciencias Sociales.

El enfoque de la asignatura de *Civismo* en secundaria es: formativo, laico, democratizador, *“en cuanto propicia el desarrollo de una cultura favorable al diálogo a partir del respeto, la equidad y la tolerancia como condiciones de la convivencia”*; nacionalista, en cuanto promueve el sentimiento de identidad nacional y respeto internacional; universal, preventivo y comunicativo, en cuanto a que busca el desarrollo de habilidades y destrezas para la comunicación humana.

Esta nueva asignatura –Formación Cívica y Ética– pretende “ofrecer a los alumnos de secundaria las bases de información y orientación sobre sus derechos y sus responsabilidades, relacionados con su condición actual de adolescentes y también con su futura actuación ciudadana”. Con esto se persigue que los estudiantes “hagan propios algunos valores sociales bien definidos: la legalidad y el respeto de los derechos humanos fundamentales, la libertad y la responsabilidad personales, la tolerancia y la igualdad de las personas ante las leyes, la democracia como forma de vida” (Programa Civismo, Enfoque).

A partir de tercer grado, Civismo se imparte como parte del Curso de Orientación Educativa, centrado en los aspectos de desarrollo personal y social del estudiante con el propósito de apoyar la continuidad de su formación y su inserción en las actividades de la colectividad y de la vida productiva.

La convivencia intercultural ha sido planteada como tema en educación cívica exclusivamente en primer grado, al abordar los derechos humanos y el derecho de los individuos y los grupos a

preservar su identidad: nombre, nacionalidad y relaciones familiares. Y es directamente tratada en la unidad “La igualdad de derechos y obligaciones y la lucha contra la discriminación”. Se trabaja la idea de México como un país multiétnico con libertades y derechos para todos; el derecho a la diversidad cultural; la importancia de que todos los grupos sociales cuenten con las mismas libertades y derechos; las tradiciones culturales y las desigualdades entre hombres y mujeres, entre otros.

Coincidente con las opiniones de Suzán (1997) sobre los programas de educación cívica, el enfoque que se le da a la asignatura se centra en proporcionar información y orientación sobre derechos, respecto del menudado tratamiento de las responsabilidades cívicas. Ante todo, el objetivo parece ser transmitir conocimientos, estando relacionados primordialmente con el gobierno y los derechos que frente a éste tienen los individuos o los grupos.

Llama la atención la ausencia de situaciones controversiales en los programas de estudio, en especial aquellos aspectos de la convivencia social que constituyen problemas recurrentes: el presidencialismo, el centralismo, la falta de una cultura de la legalidad, la corrupción o la ausencia de una cultura política participativa y pluralista, el respeto a las diferencias sexuales y religiosas. Además, no hay esfuerzos por introducir prácticas docentes que promuevan cambios de actitudes y el desarrollo de habilidades cívicas. La aproximación a la educación cívica se queda en el nivel discursivo y de transmisión de conocimientos.

En el PNE 2001-2006, el gobierno actual busca dar un nuevo impulso y reorientar el civismo en educación. Por esto, se alude al hecho que siendo una asignatura que pretende inculcar valores no se reduce su acción al tratamiento de ciertos temas, sino a *“introducir ciertas prácticas educativas en el aula y en la escuela que contribuyan a la formación de un ambiente educativo que propicie las mejores condiciones para que los alumnos aprendan a convivir y a interactuar con los demás...”* (pág. 142). Así consta también en el programa: *“La educación cívica no puede circunscribirse a algunos cursos formales ni a la enseñanza de contenidos aislados. La sistematización de la información y su organización en programas son indispensables, pero sólo serán eficaces si los valores que son objeto de la enseñanza se corresponden con las formas de relación y con las prácticas que caracterizan la actividad de la escuela y del grupo escolar. De otra manera, los contenidos cívicos mantienen un carácter solamente declarativo y ejercen escasos efectos sobre la formación de los estudiantes”*.

De igual manera, la educación cívica supone la corresponsabilidad de la escuela, la familia y la sociedad para su fortalecimiento y garantía de continuidad. En el marco de la Reforma Integral de la Educación Secundaria, en marcha desde 2001, la SEP efectúa una revisión del plan y programas de estudio de este nivel educativo.

En el PNE 2001-2006 se explicita que para 2006 se debe haber desarrollado en el 50% de las escuelas de educación básica un programa intersectorial de formación ciudadana, en coordinación con la Secretaría de Gobernación. Como meta para 2002 se formuló la revisión y actualización de los programas de primaria en esta materia y producir materiales para apoyar los nuevos programas. En estados como Michoacán se publicaron guías de enseñanza y en el portal de la SEP es posible solicitar textos de trabajo para el profesor y los alumnos. Tal como se propone en el PNE 2001, habrá que considerar la evaluación que se hace de la aplicación de esta asignatura (pág. 144).

Programa de Formación de Poblaciones Indígenas

Este programa está en plena transición. Pretende abandonar los postulados teóricos del indigenismo y la integración de los indígenas a la sociedad dominante hacia otro paradigma que valore a las culturas indígenas de igual manera que a la “cultura nacional”. Para esto se propone extender el currículo a las escuelas regulares donde asisten niños indígenas y crear para la secundaria una propuesta de educación intercultural bilingüe. Sin embargo, aún es largo el trecho por recorrer, pues en la educación indígena continúa el arraigo de los postulados de la integración, que se pueden ver en la ausencia de una política de enseñanza de las lenguas indígenas y, en especial, por el vacío en términos de criterios pedagógicos para la enseñanza del español como segunda lengua.

Entre las líneas de acción para la política de fortalecimiento de la atención educativa a la población indígena, el PNE 2001-2006 propone conjugar el logro de los aprendizajes del currículo básico nacional con el propio de las poblaciones indígenas; esto es, el desarrollo de un bilingüismo oral y escrito y el conocimiento y respeto de la propia cultura.

Desde la perspectiva de la pertinencia, es prioridad adecuar en el diseño curricular los planes y programas para incorporar la lengua indígena como asignatura, ofrecer una educación secundaria que tenga características de interculturalidad y bilingüismo para alumnos de procedencia indígena y desarrollar formas de atención pertinente, de naturaleza intercultural, en primarias regulares que atienden a niños indígenas.

Desde 2003 se desarrollan algunas experiencias que a 2006 permitan extender esta modalidad al 40% de las escuelas regulares donde asisten niños indígenas.

No existen escuelas secundarias de educación intercultural bilingüe. Por esto, se propuso como meta en el PNE 2001 diseñar para 2003 una propuesta de educación secundaria (incluyendo de manera importante la telesecundaria), que incorpore una orientación intercultural y la enseñanza de la lengua indígena de la región, para implementarla en 2006 en todas las escuelas secundarias que atienden a la población de las veinte etnias numéricamente más importantes.

A su vez, la DGEI asume y promueve la adopción del enfoque de educación intercultural, basado en el reconocimiento y la atención a la diversidad cultural y lingüística, particularmente de los pueblos indígenas. En sus Lineamientos Generales, la EIB se propone como una “alternativa para superar los enfoques homogeneizadores, evitando que la formación de ciudadanos se base en la exclusión”. Pero es también una *estrategia educativa* que permite transformar las relaciones entre sociedades, culturas y lenguas y un *enfoque metodológico* para considerar los valores, saberes, conocimientos, lenguas y otras expresiones culturales como recursos pedagógicos. Se refiere, en síntesis, a una *educación abierta y flexible, enraizada* en y a partir de la propia cultura, pero abierta al mundo. Una educación que *promueve el diálogo entre culturas* y que interactúa desde su propia *autoafirmación y autovaloración*.

Comienza a ser planteada una innovación importante: un desarrollo curricular que no sólo plasme los contenidos, sino también la pedagogía acorde con las formas de enseñar y aprender de sus culturas (cfr. Díaz-Couder, 1998, citado por Schmelkes, pág. 10). La DGEI declara la adopción del *enfoque globalizador*, que considera el cómo se aprende y con qué se aprende, atendiendo a las condiciones de vida, características y necesidades educativas de las alumnas y alumnos.

Este enfoque favorece, según expresa el organismo, la eliminación de la repetición mecánica, la organización del trabajo educativo a partir de un problema generador, la incorporación espontánea de elementos de la cultura local, el aprovechamiento de conocimientos comunitarios y la realización de prácticas que posibiliten el desarrollo de capacidades comunicativas e investigativas (DGEI, 1995, Lineamientos Generales).

Desde el enfoque intercultural, se subentiende un *bilingüismo aditivo o equilibrado*, que promueva su uso como medio de comunicación, que le permita interactuar sin que una lengua domine a otra, con competencias similares en las dos. Propone, además, el dominio de ambas lenguas en tanto objetos de estudio, para reforzar su sentido de identidad y, a la vez, abrir la posibilidad de acceso a la cultura nacional y mundial (DGEI, 2002).

En este sentido se hace énfasis en el fortalecimiento de la lengua materna y no sólo en su uso instrumental para el acceso al castellano, planteamiento que ha sustituido —en el discurso— al *modelo de transición* de lenguas indígenas al español. En éste, la lengua indígena se usaba en los primeros años de educación primaria, porque su función era facilitar al niño su adaptación a las demandas educativas y lograr que se alfabetizara en español. Por esto, ahora se habla de un *bilingüismo de mantenimiento y desarrollo* (DGEI, 2002).

En el enfoque bilingüe, la DGEI introduce una mirada más compleja y comprensiva de la realidad lingüística al reconocer la pluralidad de situaciones y grados de bilingüismo que es posible encontrar en una misma región o comunidad. La realidad sociolingüística mexicana es de tal complejidad que es posible encontrar comunidades y niños indígenas monolingües en lengua materna, con manejo de una lengua indígena y algún conocimiento y uso de una de las dos lenguas.

El desafío es colosal, pues se propone diversificar las estrategias de educación bilingüe para la población indígena que sólo responde a una de las múltiples situaciones lingüísticas, la de un monolingüismo en lengua indígena.

En primer lugar, la estrategia de la DGEI es el Programa para el Fortalecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe. Este programa supone proyectos concretos para desarrollar: la renovación curricular (con énfasis en la etapa inicial y preescolar); la incorporación de la lengua indígena como asignatura y metodologías para la enseñanza del español como segunda lengua; elaboración de materiales educativos y libros de texto en lenguas indígenas; atención a menores indígenas con necesidades educativas especiales; fomento de los medios de comunicación y uso de nuevas tecnologías, y subsistema de evaluación de la educación indígena. Estas son metas trazadas para el período de gobierno 2001-2006, pero se sabe que la propia DGEI reconoce la fuerte inercia del sistema educativo, donde persiste, por ejemplo, el modelo del bilingüismo de transición (DGEI, 2002).

Las líneas de formación de la DGEI expuestas en el Manual de Planeación Estratégica 2001-2006 son: formación para la identidad, formación para la democracia, formación para la solidaridad internacional; para la salud, formación ecológica, estética, científica, tecnológica. Los materiales y textos con que cuenta son libros de texto en lenguas indígenas, cuadernos de trabajo para los alumnos en edición bilingüe intertextual y fichero de actividades y “caja de materiales” dirigido a los alumnos.

Programas de Educación Comunitaria del CONAFE

Estos programas podrían considerarse como políticas de adaptación curricular a las situaciones de las poblaciones marginadas; por ejemplo, existen los cursos comunitarios, aula compartida y posprimaria comunitaria, que tienen una organización curricular flexible para atender a los menores que viven en poblaciones dispersas. También ofrece programas focalizados especialmente en las poblaciones indígenas.

Cursos Comunitarios

En las comunidades mestizas, cuya población es estable, se ofrece el primer programa de educación primaria del CONAFE, creado en 1973: Cursos Comunitarios. Las áreas curriculares básicas que integran el programa son Español, Matemáticas, Ciencias Sociales (Historia y Geografía en el caso de nivel III), Ciencias Naturales, Educación Tecnológica, Educación Artística, Educación para la Salud y Educación Física.

Las niñas y los niños que acuden a los programas de primaria comunitaria viven en localidades de menos de 100 habitantes, dispersas y alejadas de los municipios y ciudades, o bien residen temporalmente en campamentos de migrantes.

Los programas de primaria comunitaria están organizados en tres niveles escolares; cada uno corresponde a dos grados de la educación primaria regular y los grupos están formados por alumnas y alumnos de los tres niveles, por lo que el instructor comunitario trabaja al mismo tiempo con niñas y niños de diferentes edades y con distintas experiencias, intereses, cultura y conocimientos.

Estas actividades permiten que los alumnos construyan o consoliden sus aprendizajes al interactuar con sus compañeros, aprendiendo los más pequeños de los mayores, que a su vez hacen de tutores, lo que les permite reafirmar y reorganizar sus conocimientos.

Los currículos de los programas de primaria enfatizan el desarrollo de competencias, habilidades y actitudes, cuyos ejes metodológicos básicos son la expresión oral, la comprensión lectora, la escritura, el pensamiento lógico-matemático y la reflexión sobre lo aprendido, así como el desarrollo de la afectividad, la autoestima y el juego.

El Programa de Atención Educativa a Población Indígena trabaja los contenidos curriculares del programa integrados en torno a procesos de investigación, cuyas temáticas son elegidas por el propio grupo escolar. La educación bilingüe que se imparte en dicha modalidad pretende garantizar que las niñas y los niños desarrollen habilidades de uso funcional, tanto en su lengua materna como

en español. Este propósito se posibilita al incorporar instructores comunitarios hablantes de la lengua indígena de la comunidad donde prestan sus servicios.

Articulación de preescolar y primaria: Aula Compartida

Esta modalidad reúne en un mismo espacio escolar a niñas y niños entre tres y catorce años de edad, respondiendo con ello a la demanda de atención educativa de aquellas microcomunidades que no habían sido atendidas por no cumplir con un mínimo de tres alumnos por programa, fijado en la normativa. Esta propuesta curricular se basa en la organización multinivel, en el marco de una educación comunitaria intercultural, derivada de un enfoque socioconstructivista con énfasis en el desarrollo de competencias para la vida.

Posprimaria comunitaria

El Programa de Posprimaria funciona como experiencia piloto. Está basado en un diseño curricular abierto, que integra los contenidos básicos del programa de educación secundaria, las necesidades de la población joven y adulta interesada en seguir aprendiendo con elementos de la cultura local, para favorecer el desarrollo de habilidades y competencias, la autoestima y la autonomía de los participantes.

Su metodología consiste en el uso autónomo de textos, el estudio personal independiente y el diálogo de los autores de los libros para estimular el gusto por el aprendizaje. Funciona sobre la base de centros de aprendizaje abiertos a los intereses personales o comunitarios de las localidades, y también ahora de zonas urbanas marginales. Su propósito es reforzar a los estudiantes de media para que no deserten y puedan continuar sus estudios por cuenta propia (Memoria de Gestión, 1995-2000, CONAFE, pág. 102).

POLÍTICAS DE FORMACIÓN DOCENTE

Sólo en fechas recientes, la formación docente ha abordado explícitamente el tema de la diversidad cultural. La preparación de los maestros indígenas se enfoca con mayor vigor a esta tarea. En esta sección se analizan los cursos de actualización general que ofrece la SEP, los del CONAFE, de la Dirección General de Educación Indígena, así como la política propuesta por el PNE 2001-2006.

En el Programa Educativo 2001-2006 se considera de gran importancia la transformación de las prácticas educativas para lograr una educación básica de calidad determinada, entre otros factores, *por la posibilidad de acceso a nuevos conocimientos y propuestas con sentido práctico, acerca de los procesos de aprendizaje de los niños, de las formas de enseñanza de contenidos con naturaleza distinta y de métodos específicos para el trabajo en diferentes circunstancias sociales y culturales* (PNE, 2001).

Como parte del objetivo estratégico sobre calidad del proceso y el logro educativos se expone la política de formación inicial, continua y desarrollo profesional de los maestros. Se busca fortalecer a las instituciones de formación inicial para maestros de educación básica con la consolidación de la reforma de los planes y programas de estudio, el mejoramiento de la gestión institucional, la regulación del trabajo académico y la evaluación sistemática de las escuelas normales. Se propone diseñar y elaborar planes y programas de estudio de las licenciaturas en educación especial, física, indígena, artística e inicial.

Actualización, capacitación y superación profesional de docentes

De la variedad de programas de actualización del magisterio, sólo los centros de maestros y la Universidad Pedagógica Nacional son instituciones que explícitamente tienen como objetivo el perfeccionamiento docente con visión intercultural. Para el resto de la oferta de formación docente, la valoración de la diversidad cultural es un tema secundario o invisible (SEP, Informe de albores, 2002).

A nivel nacional se ofrecen varios programas de perfeccionamiento. El Programa Nacional para la Actualización Permanente (Pronap) de los maestros de educación básica en servicio busca elevar la calidad de la enseñanza con procesos de apoyo continuo al trabajo de los maestros, a partir de la puesta al día de sus conocimientos y el fortalecimiento de sus competencias didácticas con cursos de actualización y la creación de centros de maestros.

Desde 1995 se realizan Talleres Generales de Actualización (TGA) de corta duración (12 horas), con el propósito de lograr que el conjunto de los profesores de educación básica profundicen en el conocimiento de sus materiales educativos, diseñen estrategias didácticas y planes de clase y, a partir de ello, conozcan mejor los contenidos educativos y los enfoques pedagógicos. Para lograrlo, en cada ciclo escolar se han planteado propósitos específicos y ampliado gradualmente la cobertura hacia todos los niveles y modalidades de la educación básica.

En junio del 2002 se realizó la séptima aplicación de los exámenes de acreditación de los Cursos Nacionales de Actualización, que se desarrollan en forma autodidacta con planes de distribución gratuita. La participación es voluntaria y requieren de un proceso formal de inscripción acreditada. En el período 2001-2002, 557 mil maestros y directivos de educación primaria y secundaria cursaron uno o más de los quince Cursos Nacionales de Actualización. Esta cobertura representa 7,8% más en relación con el ciclo 2000-2001.

Las entidades federativas diseñan, organizan e imparten Cursos Estatales de Actualización, de modalidad formativa presencial. Están orientados para resolver problemas de carácter técnico-pedagógico o de falta de dominio de contenidos específicos de un nivel o modalidad educativa, identificados por los resultados obtenidos en las evaluaciones aplicadas a maestros y alumnos.

Además, existen Cursos Generales de Actualización diseñados por la SEP y otras dependencias gubernamentales. Al igual que los cursos estatales, deben cumplir con los requisitos establecidos por la Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio y ser sometidos a dictamen.

Los centros de maestros son instituciones que ofrecen a los profesores de educación básica un espacio para el desarrollo de proyectos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones educativas de las escuelas y, en especial, ampliar los horizontes culturales de los maestros. Cuentan con bibliotecas propias y en la actualidad se diseña el modelo académico que orientará las acciones de los ochenta centros de los maestros rurales e indígenas que se instalarán en el país.

El Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales busca la renovación de los planes y programas de estudio, la actualización de los maestros de los planteles normalistas, el mejoramiento de los edificios escolares y de los recursos educativos, y el fortalecimiento de la organización y la gestión de las escuelas normales.

Para mejorar las instalaciones escolares y apoyar el desarrollo de proyectos innovadores que fortalezcan la vida académica de las escuelas, se creó en 2002 el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales (Promin).

El Programa Nacional de Carrera Magisterial se sustenta en la participación individual y voluntaria de los maestros. Para poder incorporarse o promoverse deben cumplir con requisitos específicos, además de alcanzar los puntajes requeridos en la evaluación global. Al 2001 se alcanzaron 710.883 plazas incorporadas, equivalentes al 77,8% de la atención a la demanda real.

CONAFE en la capacitación a docentes

Los programas de formación docente del CONAFE no hacen hincapié en la valoración de la diversidad. Parecen centrarse en la variedad de situaciones en las que vive la población que atienden. Dicha diversidad es considerada al momento de preparar a los docentes para enfrentar los desafíos educativos de las poblaciones rurales aisladas. Son dos las formas en que el CONAFE ofrece formación en servicio a los docentes o instructores. En primer lugar, la capacitación que se ofrece mediante los programas compensatorios. En segundo lugar, la capacitación disponible para los instructores comunitarios.

Capacitación a docentes y directivos de los programas compensatorios (CONAFE, portal institucional, 2005)

Como parte de las acciones emprendidas por el CONAFE en sus programas compensatorios PAREB y PIARE, se desarrollan dos líneas de acción para el fortalecimiento de la labor docente: la capacitación de docentes y directivos y el reconocimiento al desempeño docente.

Con la Dirección Técnico-Pedagógica y su Departamento de Capacitación Docente se apoya a los equipos de supervisión y docentes para que desarrollen sus competencias profesionales mediante la serie de cursos Docencia rural. Proyecto escolar para mejorar las competencias básicas, con base en tres ejes de trabajo:

- **Conocimiento de los libros de texto y materiales de apoyo al docente.** Conocimiento de los materiales por medio del análisis de su propuesta metodológica y los enfoques de trabajo que les dan sustento.
- **Planificación de lecciones multigrado.** Planeamiento y diseño conjunto de actividades de aprendizaje que promueven el desarrollo de las competencias básicas de los niños, acorde con una educación contextualizada a las necesidades educativas de la población atendida. Las actividades se caracterizan por el trabajo cooperativo y desarrollo integral de sus competencias.
- **Trabajo por proyecto escolar.** Éste se ha convertido en una forma de trabajo a partir de la necesidad de la organización colegiada de los maestros para analizar los problemas comunes de su práctica y plantear soluciones viables. Se busca generar procesos autogestionables de investigación e impulsar cambios en las estrategias de enseñanza y en las habilidades de conducción docente. Los objetivos del proyecto escolar se construyen con la participación de todos los agentes educativos y con la conformación de equipos docentes responsables de la solución de los problemas de aprendizaje propios de sus escuelas, para que sistematicen sus experiencias de innovación en el aula.

Reconocimiento al desempeño docente (PAREB y PIARE)

Es un estímulo económico que se asigna, como primera prioridad, a las escuelas multigrado de organización completa a incompleta y, en segundo lugar, a las escuelas de seis o más docentes de acuerdo con los criterios de localización definidos. Su propósito es disminuir los altos niveles de rotación y ausentismo de los educadores.

Va dirigido a quienes no perciben la compensación de arraigo rural o no cuentan con doble plaza. Para ser merecedores de este estímulo, los maestros firman un convenio con el sistema educativo estatal en el que se comprometen a permanecer por lo menos un ciclo escolar completo, cumplir con la asistencia de los días hábiles del calendario escolar y realizar actividades extras con los alumnos y padres de familia.

La Asociación de Padres de Familia de la escuela y el supervisor escolar validan la asistencia y el cumplimiento de las actividades extras que el docente realiza.

Instructores comunitarios

Dentro de los Programas de Fomento Educativo de la Educación Comunitaria se ha implementado un sistema de incentivo a los instructores comunitarios, por medio del Sistema de Estudios a Docentes. Se da apoyo a los jóvenes que han realizado su servicio social como docentes en las comunidades, ofreciéndoles una beca para continuar sus estudios en los niveles medio superior y superior hasta por cinco ciclos escolares. También promueve actividades para recuperar su experiencia docente y con ello fortalecer los programas y proyectos educativos.

Formación de maestros indígenas

La formación de docentes indígenas es la política que más abierta y deliberadamente aborda el tema de la valoración de la diversidad. En los lineamientos de la DGEI, la formación docente busca como deber que sea reflexiva, autocrítica, dialógica y propositiva; debe garantizar competencias tanto en lengua indígena como en español, y sustentarse en enfoques didácticos globalizadores. Los centros de trabajo y consejos técnicos se consideran espacios privilegiados de formación de docente, directivos y personal técnico. Se estima esencial la labor de articulación de las diferentes alternativas de formación.

A partir de 1999, la DGEI se planteó llevar a cabo cuatro programas:

- Proceso de inducción a la docencia: renovación de los procesos de formación inicial de los aspirantes a docentes de educación indígena.
- Talleres de actualización y capacitación de docentes y directivos bilingües: la formación docente en el centro de trabajo.
- Acuerdos y convenios para la nivelación y superación profesional de docentes y directivos bilingües.
- Talleres para reorientar la supervisión y la dirección de escolares a través de los Centros para Aplicación y Desarrollo de la EIB (CADEIB) y el asesor técnico-pedagógico

Entre los materiales diseñados por la DGEI dirigidos a los integrantes del Subsistema de Educación Indígena, autoridades, supervisores, directores y maestros, están:

- Declaración de Lineamientos Generales para la EIB.
- Libros para el maestro de educación inicial, preescolar y primaria: "Orientaciones y sugerencias para la práctica docente".
- Libros para el maestro de la serie "Didáctica Bilingüe".

El PNE 2001-2006 se propone desarrollar sistemas de formación inicial de docentes bilingües, hasta ahora inexistentes, y la actualización permanente de docentes y directivos bilingües para alcanzar los tres objetivos de educación intercultural bilingüe de las poblaciones indígenas: logro de los objetivos educativos nacionales; bilingüismo oral y escrito efectivo, y conocimiento y valoración de la propia cultura.

Las metas son:

- Capacitar al 80% de los docentes y directivos del programa para 2006 y aumentar de manera consistente la proporción de maestros bilingües que cuenten con licenciatura, para que en 2006 éstos hayan aumentado en 30%.
- En relación con las lenguas, las metas fueron para 2003 una propuesta de enseñanza del español como segunda lengua y de las diez principales lenguas indígenas como segunda lengua en las que se está perdiendo la lengua materna. Y en 2004 asegurar que el 95% de los maestros bilingües hablen la lengua indígena predominante en la comunidad a la que sirven.

Formación de educadores para la convivencia intercultural

La preparación de los docentes para la convivencia intercultural es un objetivo reciente de la política educacional mexicana, que ha servido para incorporar la ecuación intercultural como parte del currículo de formación inicial de los docentes de educación básica. Un buen maestro, se expone en el PNE 2001-2006, *"sabe tratar a todos los niños y jóvenes con la dignidad y el respeto que se merecen, puesto que en la escuela no sólo se aprenden contenidos del currículo, también se construye la autoestima de los alumnos"*. Para esto, el profesor debe favorecer prácticas de convivencia y trato

con los demás que se sustenten sobre la base del respeto, la tolerancia y la valoración de la diferencia, constituyendo el sustrato de su formación ciudadana.

El programa se propone formar a los profesores de escuelas regulares para que favorezcan el conocimiento y valoración de los aportes culturales de los pueblos indígenas. Además, que construyan el convencimiento que en la diversidad cultural estriba su riqueza como nación. Para esto, desde 2002 se incorpora la temática relacionada con la educación intercultural en los programas de formación inicial de maestros para la educación básica. Además, se diseñaron cursos de actualización sobre educación intercultural y sobre educación en valores para la convivencia intercultural. Se espera que en 2006, el 40% de los maestros haya concluido estos cursos.

POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

La transformación de la educación básica y normal en México requirió una profunda reorganización del sistema, basada en el federalismo educativo y en nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad.

La federalización educacional implicó que los servicios de educación preescolar, primaria y secundaria, de formación de maestros y de educación indígena y especial que operaba el Poder Ejecutivo Federal fueran transferidos a los estados. Tanto la infraestructura escolar como el personal docente, administrativo y de servicios, así como los recursos financieros, pasaron al control de los gobiernos estatales, incluyendo las unidades estatales de la Universidad Pedagógica Nacional.

El gobierno federal conservó sólo la dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación de maestros en el Distrito Federal, comprometiéndose a transferir recursos suficientes para que cada gobierno estatal tuviese la posibilidad de elevar la calidad y cobertura de los servicios de educación a su cargo. Por su parte, los gobiernos estatales se comprometieron, junto con el gobierno federal, a otorgar recursos a la educación “considerablemente superiores al crecimiento del producto interno bruto”.

No obstante, el gobierno federal conserva la autoridad normativa, técnica y pedagógica para el funcionamiento de la educación básica. Esto es, los planes, programas de estudio, los libros de texto gratuitos, la autorización de textos complementarios, la evaluación del aprendizaje, el calendario escolar y otras cuestiones, son de responsabilidad exclusiva de la autoridad educativa federal (OEI, Sistemas Educativos Nacionales, 1994).

Los programas de gestión y participación social se concentran principalmente en la flexibilización de la administración educativa, con la intención de permitir a las autoridades subnacionales y escolares adaptarse al contexto en el que se desempeñan. La valoración de la diversidad cultural no parece parte integral de las políticas de gestión y participación social.

Programas nacionales

La diversidad regional y la variedad de situaciones que enfrentan las escuelas son las anclas principales de los programas nacionales de gestión y participación, los cuales se centran principalmente en la escuela. Ninguno de los cuatro programas que se revisan a continuación hace de la diversidad su eje principal.

Uno de los tres objetivos estratégicos de la educación básica consiste precisamente en *la reforma del funcionamiento del sistema educativo, con el fin de asegurar la eficacia en el diseño y puesta en marcha de políticas, su evaluación continua, la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas, para garantizar una política centrada en el aula y la escuela* (PNE 2001-2006).

La política de federalismo en educación básica demanda actualmente la *consolidación del sistema mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las autoridades educativas estatales y su participación en la toma de decisiones nacionales, así como el ejercicio de la función normativa de la SEP en el contexto de la atención a la diversidad regional*.

Programa Escuelas de Calidad (PEC)

Este programa tiene como objetivo transformar la organización y el funcionamiento de las escuelas, apoyando las acciones que la comunidad de cada centro escolar decida para mejorar la calidad del servicio, e institucionalizando la cultura y el ejercicio de la planificación y la evaluación (SEP, Informe de labores, 2002).

En el ciclo 2001-2002 se realizó la primera etapa del PEC, en la que se incorporaron 2.194 escuelas primarias ubicadas en su mayoría en zonas urbanas marginales, beneficiando a 712 mil alumnos.

La segunda etapa del PEC, planificada para el ciclo escolar 2002-2003, fue apoyar con recursos financieros a cerca de 10 mil escuelas (8 mil primarias entre regulares, indígenas y de educación especial, y 2 mil telesecundarias), beneficiando a 2,2 millones de alumnos. Para el proceso de selección en esta etapa se inscribieron más de 13 mil escuelas. Los gobiernos estatales aportaron alrededor del 20% de los fideicomisos estatales asignados a las escuelas, durante el ciclo escolar 2002-2003; el restante 70% lo aportó el gobierno federal.

Programa de Transformación de la Gestión Escolar para la Educación Básica

Está diseñado para reunir información sistemática sobre el funcionamiento cotidiano de las escuelas primarias, las experiencias y los conocimientos útiles, con el fin de mejorar la organización y la manera en la que operan los planteles educativos (SEP, Informe de labores, 2002).

En el ciclo 2001-2002 se realizó una reunión de balance y ajustes del programa, con la participación de asesores externos y personal de la SEP, dirigida a los asesores técnicos de equipos estatales de veinte entidades federativas. En este mismo período se diseñaron y desarrollaron cinco cursos de capacitación para los asesores técnicos de equipos estatales de veinte entidades federativas. También se transfirieron recursos financieros –mediante convenios de coordinación– a veinte estados de la República, por un monto de 9,8 millones de pesos, para desarrollar el Proyecto de Investigación e Innovación.

La gestión en la escuela primaria

En el ciclo 2002-2003 se dio apoyo financiero a las mismas veinte entidades federativas, con el objeto de transformar el funcionamiento cotidiano de las escuelas para que adquieran autonomía en la toma de decisiones. La reunión nacional con 130 supervisores de zona y sector de veinte entidades federativas permitió analizar la estrategia general y proponer acciones para la política de transformación de la gestión escolar. Se diseñó y editó el material “Transformar nuestra escuela”, para apoyo y difusión del programa.

Gestión y participación en los programas de educación intercultural

Las políticas de gestión y participación en la educación intercultural han sido enumeradas en el PNE 2001-2006 e intentan mejorar los servicios educativos para las poblaciones indígenas. Digna de mención es la propuesta de alentar la participación de las organizaciones y grupos indígenas para generar los contenidos curriculares del tópico de interculturalidad en la educación primaria. Entre las líneas de acción de la reforma a la gestión institucional se menciona como propósito desarrollar la capacidad de las comunidades indígenas de exigir el pleno cumplimiento del derecho a la educación básica.

En consonancia con este propósito, en la política de educación intercultural para todos es de vital importancia la participación de los diversos grupos étnicos y culturales en la definición de contenidos para la educación primaria y secundaria de todo el país.

Entre sus metas están:

- La incorporación en 2004 –con base en los aportes de las organizaciones y grupos indígenas– de contenidos interculturales a las diversas asignaturas del currículo de educación primaria.

- Transmitir a nivel nacional, a partir de 2002, un número creciente de programas por radio y televisión, para que en 2006 se cuente con una programación mensual de 15 horas de televisión y 40 de radio en toda la República.

Una idea central en la educación intercultural bilingüe para todos es diseñar proyectos innovadores en materia de educación intercultural que impliquen un cambio de la escuela en regiones para la población no indígena, con presencia importante de grupos étnicos.

En la política de fortalecimiento de las escuelas de educación intercultural bilingüe se expresa la voluntad de desarrollar proyectos como: impulso al logro de la normalidad mínima en los servicios de educación indígena (infraestructura suficiente, equipamiento con calidad, asistencia y puntualidad asidua de los docentes, uso efectivo del tiempo escolar); estimular la gestión escolar y la participación social, capacitando a padres y madres de familia de comunidades indígenas respecto de sus derechos y obligaciones, y logrando al 2006 una cobertura del 30% en las comunidades atendidas en esta modalidad (PNE 2001-2006).

Programas de compensación educativa del CONAFE

Además de los componentes de fortalecimiento institucional que se incluyen en los programas compensatorios en el ámbito de la gestión escolar, el CONAFE ofrece apoyos a la supervisión escolar y promueve la participación de los padres de familia. En estas políticas, la valoración de la diversidad tiene un papel mínimo.

Apoyos a la supervisión escolar

Considera el otorgamiento de estímulos económicos para supervisores y jefes de sector, la construcción y el equipamiento de oficinas de supervisión y la asignación de vehículos para mejorar su función de asesoría técnico-pedagógica y administrativa.

Participación de los padres de familia en el apoyo a la gestión escolar

Tiene por objeto destinar recursos a las asociaciones de padres de familia de escuelas con alto rezago social y educativo, para fomentar la participación social en torno a las actividades de la escuela. La Asociación de Padres de Familia lleva una bitácora de sus acciones, auditable por las autoridades educativas estatales.

Para que las asociaciones reciban este apoyo deben estar legalmente constituidas y registradas ante el área correspondiente del sistema educativo estatal. El número de asociaciones apoyadas depende del presupuesto asignado al CONAFE. Cada asociación beneficiada recibe capacitación para que este fondo sea utilizado en actividades de mantenimiento preventivo y correctivo menor de la escuela (por ejemplo, en la compra de focos o vidrios, la reparación y mantención de techos y paredes) y para que se adquieran los materiales de uso cotidiano de limpieza y de las oficinas de la escuela.

El CONAFE fomenta los registros y controles específicos que aseguran la aplicación de los recursos autorizados para los programas compensatorios. Por medio de las Unidades Coordinadoras Estatales, los sistemas educativos estatales son los responsables de informar mensualmente al CONAFE sobre la aplicación de los recursos suministrados y las metas alcanzadas. A su vez, éste da cuenta a las instancias correspondientes del ejercicio de los recursos.

Fortalecimiento institucional

Realiza un conjunto de acciones para vigorizar la capacidad de planificación, administración y evaluación de las Secretarías de Educación Estatales, por medio de líneas estratégicas de capacitación gerencial y asistencia técnica que promueven el desarrollo organizacional. Apoya los programas estatales de promoción y difusión de las acciones compensatorias en las entidades federativas.

Capítulo 4

Impacto de las políticas educativas en atención a la diversidad cultural y contraste con la experiencia escolar

En esta sección se analiza la evidencia empírica que da cuenta del funcionamiento de las políticas educativas en atención a la diversidad, con el propósito de presentar un juicio sobre el impacto de tales acciones, en especial en las escuelas.

La evidencia sobre el impacto de las políticas proviene de dos fuentes. El documento hace referencia a las evaluaciones disponibles de política y se emplean distintas investigaciones sobre dichas políticas. Primero, se analizan las políticas curriculares; a continuación, se hace un balance de las políticas de formación docente; finalmente, se presenta el impacto de las políticas de gestión institucional y participación social.

POLÍTICAS CURRICULARES

Los enfoques teóricos de las políticas curriculares de educación intercultural para todos y de educación intercultural bilingüe para los indígenas distan mucho de la realidad que se vive en las escuelas. En éstas aún se encuentra que, en términos de valorar la diversidad, el currículo es insensible, la gestión no coadyuva a este propósito, el bilingüismo aditivo aún no se instala dentro de las prácticas comunes de los docentes y persiste el integracionismo. La cultura y la identidad se consideran de manera folclórica y son escasas las metodologías pedagógicas para ofrecer oportunidades relevantes de aprendizaje para los niños y niñas indígenas.

El análisis de las políticas curriculares se divide en dos partes. Se aborda, primero, el tema de la pertinencia de los procesos de enseñanza y aprendizaje, principalmente enfocados en las poblaciones indígenas. Y, en segundo término, se analiza la formación para la convivencia pluralista.

Pertinencia de los procesos de enseñanza-aprendizaje

Los procesos de enseñanza-aprendizaje son poco pertinentes a la diversidad cultural. En general, se ha encontrado que el currículo se aplica homogénea e insensiblemente a las distintas realidades culturales que se viven en el país.

En este mismo tópico, el bilingüismo aditivo está lejos de ser una realidad en el aula por falta de metodologías apropiadas, de materiales didácticos y, especialmente, por la inercia de las prácticas docentes integracionistas que siguen fomentando el modelo bilingüe de transición.

La gestión escolar no considera la diversidad en lo local y lo nacional, para hacer de esto un eje de la enseñanza. En cuanto a la cultura e identidad, la diversidad cultural está excluida de los contenidos curriculares, y cuando se incorpora se hace con un enfoque folclórico y no de pertinencia y convivencia.

Las metodologías son ajenas a las realidades locales y se argumenta que el problema central es que la pedagogía se ha centrado en la incorporación de la cultura a la escuela, perdiendo de vista los procesos socioculturales de las interacciones educativas, que es donde se asentarían los aprendizajes para el respeto, la valoración y la convivencia en la diversidad. El futuro de la pedagogía

depende de que exista una mayor reflexión sobre lo que implica valorar la diversidad, vincular a la escuela y sus contenidos con el medio local y lograr la articulación entre los distintos niveles educativos en la aplicación del enfoque de educación intercultural, en especial del bilingüe dirigido a los indígenas.

Como organismo encargado de impulsar una educación intercultural bilingüe en atención a la población indígena, la DGEI ha concentrado su tarea en desarrollar la adecuación y flexibilización de la propuesta curricular nacional a la realidad de estas comunidades. Pero admite que aún falta mucho por hacer para consolidar una oferta que satisfaga efectivamente las necesidades educativas derivadas de las características y condiciones culturales y lingüísticas de la población indígena (DGEI, Retos y desafíos, 2002).

Desde 1993, la educación indígena tiene los mismos contenidos que las escuelas regulares y los contenidos étnicos que se introducen dependen de la iniciativa y capacidad del docente indígena para adecuar los conocimientos propios al programa escolar, bajo la orientación de flexibilización curricular.

En algunas escuelas, los docentes hacen esfuerzos para trabajar contenidos étnicos, pero no hay continuidad entre los grados, ni significatividad entre los niños, porque no forman parte de la planificación general de la escuela, sino de decisiones propias de cada docente (Tovar et al., 2002). Se desconoce cuál ha sido el impacto en los aprendizajes de los alumnos de los nuevos currículos, de los textos y materiales.

Para Librada y García, el currículo es insensible a las necesidades educativas derivadas de las diferencias sociales, étnicas, de género y de todo tipo. Pretenden lograr los mismos resultados en toda la población escolarizada. *“Insisten en la aplicación de una misma y pura tecnología de proceso con formas de intervención pedagógica estandarizadas, apoyadas en regímenes administrativos endurcidos, sin capacidad para responder con calidad a la diferencia”* (Librada y García, 2001).

El problema consiste en atribuir estabilidad y homogeneidad a la realidad; en reducir el trabajo docente a un conjunto de técnicas y de recetas válidas para aplicar en cualquier contexto; en una pedagogía concebida con sujetos abstractos y en centrar en un solo objeto a la inteligencia. En su mayoría, los docentes no han internalizado la necesidad de que para ser más efectiva su pedagogía debe responder a las claves de contexto. O bien, lo entienden y no saben cómo hacerlo.

En el PNE 2001 se reconoce que la actual política nacional entra en contradicción con las políticas interculturales, *“dado que se enfatiza el predominio de la cultura occidental y el idioma español. La misma enseñanza deficiente del español como segunda lengua ocasiona problemas lingüísticos y de identidad que afectan al desarrollo de los alumnos”*.

Estas ideas son corroboradas, en otros términos, en congresos y reuniones nacionales respecto al tema. *“La lengua oficial, las reglas escolares, la selección y presentación del conocimiento y, sobre todo, la exclusión del capital cultural de los grupos subalternos, son parte de la interpretación técnico-administrativa de la modernización educativa indígena”* (Bello, 2001).

El balance del estado actual de la EIB en México (Bertely y González, 2003) destaca la inexistencia de currículos interculturales bilingües en los planes, programas y prácticas educativas. Plantea la necesidad de desarrollar un currículo intercultural para toda la población infantil nacional (Podestá y Buenabad, en Bertely coord.). El Programa de Educación Indígena no se ha implantado aún en las escuelas secundarias, que se consideró como meta del PNE 2001. Entonces, resulta imposible hablar –en esta etapa de desarrollo– de una educación pertinente con los contextos culturales diversos.

Lenguas

En las escuelas indígenas, la enseñanza de las lenguas está limitada por la poca utilidad de los libros, las prácticas docentes integracionistas, el uso escaso de la lengua en las escuelas y la desvinculación entre política educacional e investigación.

La DGEI resalta las múltiples acciones que se han realizado para impulsar el uso y la enseñanza de las lenguas indígenas. Para ello se han elaborado 154 títulos de libros de texto, de literatura y materiales para el apoyo del trabajo bilingüe, en 55 variantes de 33 lenguas indígenas, para beneficiar a poco más de un millón de alumnos.

Sin embargo, la DGEI admite que esta no es aún una realidad educativa, y lo atribuye a que los docentes y los padres privilegian el trabajo sólo en español para la integración a una sociedad no indígena. La mayor parte del material didáctico bilingüe y monolingüe se elabora en forma centralizada en Ciudad de México, muchas veces con un uso del idioma poco representativo de sus usos lingüísticos e idiomáticos, lo cual no contribuye a familiarizar al estudiante con los temas y los textos de trabajo. “Aun cuando a mediados de los años ochenta ya se elabora algún material didáctico en lengua *purhé* para las escuelas primarias bilingües, éste resulta cuantitativamente insuficiente, no se acompaña de instrucciones actualizadas para los docentes y/o no se adapta a los usos cotidianos de la lengua en la comunidad, sino que recurre a un estilo artificial y academicista” (Dietz, 1999).

La vinculación entre investigadores y diseñadores/operadores de los programas de educación intercultural bilingüe es necesaria para difundir y acercar los resultados de la investigación a la intervención educativa. Los temas que se presentan en estudios sobre lengua y sociolingüística educativa están vinculados principalmente con las transformaciones de la lengua a partir de la complejización de los usos lingüísticos en la era de las comunicaciones globales.

Los temas de estandarización/modernización de las variantes dialectales, la transferencia lingüística y la adquisición de la lengua indígena son temas sin resolver o poco estudiados como para desembocar en nuevas pedagogías (Bertely, M., 1999:92). También se plantea la necesidad de superación del reduccionismo de la cultura a lo lingüístico, puesto que los estudios demuestran que el aprendizaje de la lengua indígena en sí mismo no es suficiente si no se integra a las actividades productivas y rituales de los pueblos (Podestá y Buenabad, en Bertely coord.).

Otros problemas detectados por los estudios son la enseñanza del español como segunda lengua y la necesidad de incorporar los nuevos escenarios lingüísticos a partir de los fenómenos de migración nacionales e internacionales.

La investigación sobre “Calidad de la educación en regiones indígenas”, realizada en un municipio de Oaxaca, detalla que la lengua indígena no se imparte como asignatura, sino como un mecanismo para acceder al español. Tampoco hay programas ni metodologías para la enseñanza de la segunda lengua; siendo la inexperiencia de los docentes y la falta de apoyos técnicos suficientes (metodologías, gramáticas, diccionarios, entre otros) los principales problemas para la enseñanza de la lengua materna indígena. En muchos casos, el maestro no habla la lengua y, si lo hace, es con una variante dialectal; en el caso que los niños hablan español, se considera innecesario que el docente la emplee (Schmelkes, 2002). En otras situaciones son los propios padres los que se oponen a la enseñanza del idioma, porque estiman que no aprenderán español. Existen regiones, explica Isabel Castro, donde es imposible afirmar que la educación bilingüe es tal, porque el español se usa como lengua impuesta.

Un estudio sobre educación diferencial indígena en la región Purhépecha concluyó que la docencia bilingüe se remite a los dos primeros grados de primaria, y la escuela bilingüe únicamente sirve de apoyo adicional para aquellos niños que no logran ser “castellanizados” en la educación preescolar (Hernández Moreno, 1983, en Dietz, 1999:17). Sostienen los investigadores: “*Este carácter instrumental y unidireccionalmente aculturador de la educación bilingüe impide al maestro adaptarse en su práctica docente a los diferentes tipos de bilingüismo y situaciones de diglosia existentes entre el alumnado*” (Lezama, 1982, en Dietz, 1999). El hecho de que no exista educación bilingüe intercultural en enseñanza secundaria hace imposible hablar de un bilingüismo de mantenimiento y desarrollo en la enseñanza primaria. En la actualidad, la educación bilingüe en primaria sigue siendo de transición al español, idioma con el que deberá manejarse el estudiante el resto de su enseñanza secundaria, en caso que continúe sus estudios.

Cultura e identidad

La valoración de la cultura y la identidad no forman parte fundamental de la práctica de las escuelas. La evidencia presentada aquí muestra que los docentes tienen poca estima por la lengua y la cultura de las comunidades indígenas. Además, el currículo excluye las culturas de los contenidos y métodos y, en los casos en los que se incorporan contenidos culturales, se hace de manera folclórica

y sin una visión de convivencia en la diversidad. De acuerdo con los resultados aquí expuestos, es necesario ofrecer una mayor preparación de los docentes para que puedan servir de facilitadores en la creación de identidades múltiples. En México, la implantación de una educación ajena a la cultura tarahumara es un ejemplo de la falta de políticas pertinentes, de la desvaloración de la sociedad, de los docentes y de los aportes de los diversos grupos étnicos.

El Diagnóstico y Propuesta de la Educación en el Estado de Chihuahua (DGECE, 1998) da cuenta de la educación en comunidades indígenas. La *educación indígena* es la propia, la que las mismas comunidades originarias quieren mantener de acuerdo con su modo particular de enfrentar la realidad. La educación *indigenista* es la que el sistema educativo nacional y las distintas iglesias han querido siempre implantar en los indígenas, tanto en español como en sus propias lenguas. El diagnóstico da cuenta de que los planes anteriores “*no les habían tomado en cuenta más que en forma consultiva*” (DGECE, 1998:35). Escuchar la propia voz de los indígenas, o lo que hasta ahora ha significado la educación para ellos y las propuestas que tienen al respecto, no había sido ni siquiera considerado. “*Según la opinión de las comunidades consultadas, la educación indigenista no va de acuerdo con lo que quieren que aprendan sus hijos*”. “*El que los niños vayan a la escuela, normalmente representa un rompimiento cultural con la comunidad*”. “*Los libros estandarizados y en español no sirven, no acercan a los niños a su cultura, más bien manejan contenidos lejanos o desconocidos*”. Los maestros “*se portan mal, dan mal ejemplo. No valoran la lengua que hablan los miembros de la comunidad, ni la cultura. A veces, no valoran ni su propio trabajo*” (DGECE, 1998).

En la planificación de los contenidos y en los métodos pedagógicos se excluye la cultura materna. La escuela sigue considerando a la cultura indígena en sus aspectos más superficiales (folclore, costumbres y leyendas) y no incorpora el sistema de valores para el diseño y aplicación de los programas de estudio. Se define al indígena de acuerdo con los estereotipos y mitos que se han creado sobre su identidad, en lugar de definirlos de acuerdo con las percepciones que poseen de sí mismos (Castro, 2001).

En el estudio sobre Oaxaca, el trabajo en torno a los conocimientos peculiares y la identidad se muestra desigual, puesto que conviven modos de actuación docente que demuestran ser inadecuados para el desarrollo de la autoestima y valoración de la propia identidad individual y colectiva con el interés por trabajar en torno a los saberes propios. Se privilegia la atención del “buen estudiante” (el que tiene mejor dominio del español); en una escuela se identificaron estrategias culturalmente relevantes para el fortalecimiento de la identidad, y en otras tres trabajos de sistematización de saberes propios; en todas ellas, un interés enorme por las actividades artísticas (Tovar, 2002).

Sin embargo, hay excepciones en el diagnóstico de Chihuahua, en que los indígenas consideran como positivo “el que algo de lo aprendido en la escuela les sirve como herramienta de trabajo; que ya no se castigue a los niños; que los maestros participen de las actividades de la comunidad, que tomen en cuenta a las familias, que sepan hablar la lengua del lugar, que respeten la cultura y la promuevan”. Aunque, en su conjunto, la opinión es que la educación indigenista está destruyendo la cultura, porque se establece desintegrada del contexto físico y cultural (DGECE, 1998:37).

En estas experiencias, las competencias escolares y profesionales tienden a jugar roles importantes en el mantenimiento y recreación de la identidad étnica, traducida en *amalgamas identitarias múltiples*. Se habla de *configuraciones emergentes* de etnicidad en la escuela, por medio del fenómeno de la *apropiación* (Bertely y González, 2003)⁶.

Esta complejización de la noción de identidad plantea, para Bertely, enormes exigencias al diseño de currículos escolares en y para la diversidad, que debe ahora partir por profundizar en el estudio de las nuevas configuraciones de identidades que impactan la escuela. A su entender, “*el Estado sigue definiendo al indígena como sujeto de interés público y no como sujeto de derecho*”. En las políticas educativas nacionales siguen vigentes visiones estáticas de lo indígena en la escuela. “Los hallazgos reportados constituyen un llamado de atención a planificadores y diseñadores de currículos para abrirse a considerar experiencias escolares que surgen de procesos étnicos en contextos específicos, como vía relacional para dar contenido a la educación intercultural bilingüe” (Bertely y González, 2003:12).

Metodología

Las metodologías de incorporación de la diversidad a la escuela han sido ineficaces, porque se han concentrado en la incorporación de contenidos más que en atender las interacciones educativas y sus procesos socioculturales, en los cuales se encuentran las claves para aprender a convivir y valorar la diversidad.

En general, las metodologías aplicadas en las comunidades indígenas son lejanas a la cultura local. La pedagogía induce actitudes pasivas y poco participativas de los estudiantes, con énfasis en la instrucción. Existe desvinculación entre los distintos niveles, pues la educación intercultural bilingüe para los indígenas se limita primordialmente a la primaria.

En lo concerniente a las metodologías, se enseña de forma ajena a la forma de aprender de los niños indígenas, que se instruyen por imitación, por observación, de modo participativo, haciendo colectivamente. El aprendizaje cooperativo es practicado comúnmente por los niños indígenas, sus estilos de aprendizaje son más vivenciales, lo que va en contra de la escuela tradicional, que promueve el aprendizaje conceptual, frontal e individual (Schmelkes, 2002). El papel del alumno es receptivo frente al aprendizaje, especialmente cuando la interacción educativa se estructura sobre la base de la lengua escrita, lo que produce, según Héctor Muñoz, falta de significación y creatividad en el alumno.

Ruth Paradise (1991, 1992, 1996, 1998) analiza las prácticas de interacción de los niños mazahuas en relación con su propia cultura y muestra cómo la observación y la independencia son prácticas comunes en el desarrollo de sus capacidades y estilos de aprendizaje, que a su vez posibilitan una cooperación tácita en la interacción; mientras en la escuela, las formas de participación en el aula imponen estrategias “en franca discontinuidad cultural con los estilos socioculturales y la identidad individual y colectiva de los alumnos” (Paradise, en Bertely, 2003:22). Es cierto que la escuela presenta discontinuidades culturales con respecto a los estudiantes indígenas. Pero es necesario guardar un adecuado balance entre los dos enfoques aquí presentados. De lo contrario, se limitarían las oportunidades de movilidad educativa de los estudiantes indígenas, porque en la organización actual del sistema el enfoque prevaleciente más allá de primaria es aquel relacionado con la escuela de tipo occidental. Por esto, si los indígenas no adquieren las competencias para ser exitosos en ese sistema, limitarán de forma relevante sus oportunidades educativas.

Por otra parte, la falta de un criterio integral de los ciclos de trabajo escolar se revela en que sólo ocasionalmente los ciclos académicos concluyen con una evaluación integral (Muñoz, 2001:53). Esta observación la confirman las prácticas docentes en el estudio de un municipio de Oaxaca (Tovar et al., 2002), donde los profesores exhibieron falta de competencias básicas para el ejercicio de una pedagogía integradora, contextualizada y pertinente. En síntesis:

1. Los docentes siguen secuencias estereotipadas, con poca comprensión de los procesos del niño cuando se involucra en estas actividades. Esto es más marcado en el nivel preescolar.
2. Se fragmentan los ciclos de enseñanza, que se basa en la verbalización; se dosifican inadecuadamente los contenidos; no se aplican metodologías para trabajo multigrado; se enfatiza la memorización y mecanización.
3. En la interacción se dejan conflictos cognitivos no resueltos. Los niños no preguntan y, cuando lo hacen, a menudo el docente no les responde o introduce respuestas esquematizadas de los libros. La presencia de dos idiomas, con la lengua materna en desventaja, es un factor central en estos conflictos y en las confusiones que se derivan de la no comprensión.
4. Los docentes no dominan los contenidos. Usan los materiales educativos de manera casuística, inadecuada e improvisan constantemente, no siempre con buenos resultados.

Los hallazgos de los investigadores refieren la necesidad de construir abordajes pedagógicos que no desvinculen los estilos de enseñanza-aprendizaje de los contenidos y conocimientos por aprender, fragmentando el carácter holístico de la experiencia sociocultural (Robles y Czarny, en

Bertely coord.). Hasta ahora, las propuestas de incorporación de la cultura a la escuela se han centrado en la lengua y los contenidos étnicos, no en los procesos socioculturales más amplios que tienen lugar en las interacciones educativas (Bertely, 2003).

En contraste con la aculturación pedagógica predominante, María Bertely (1995, 2001, 2000a) analiza estilos de aprendizaje de niños mazahuas, en que se producen adaptaciones escolares y docentes y la “mazahuización” de la escuela, a partir de la inserción de estrategias docentes como la *enseñanza no centralizada* y el *aprendizaje paralelo*, que califica de culturalmente pertinentes.

Estudios socioculturales subrayan la necesidad de que los marcos teóricos que orienten los procesos educativos incorporen la diversidad de prácticas de enseñanza-aprendizaje, y que esta diversidad –documentada y sistematizada por los estudios– nutra los diseños curriculares interculturales de manera adecuada.

Desde la perspectiva de las evaluaciones nacionales de medición de la calidad de la educación, los estudios reportan cuán errático resulta interpretar en términos de déficit a un grupo que no comparte prácticas de aprendizaje prototípicas, ajenas a sus marcos culturales (Bertely coord., 2003).

La DGEI ratifica el ejercicio de una pedagogía que induce a una actitud pasiva de los estudiantes y que no responde a las necesidades de desarrollo individual. Explica que aun cuando la reforma educativa estableció como orientación central la necesidad de concentrar el currículo y los materiales en la adquisición de habilidades intelectuales básicas y conocimientos fundamentales, en la introducción de formas de aprendizaje participativas y en la comprensión de los contenidos, la práctica docente está dirigida todavía a la enseñanza de determinados contenidos escolares, sin atender a las diferencias individuales y de estrategias para lograr competencias para un desempeño socioafectivo (DGEI, 2002).

En suma, el énfasis instructivo y la modalidad de enseñanza frontal es el esquema pedagógico más frecuente. “Los métodos didácticos empleados tanto en las escuelas bilingües como en las monolingües se limitan a repetir y memorizar contenidos provenientes de una cultura urbana, occidental y supuestamente nacional” (Moore, 1986, en Dietz, 1999:18).

La situación en la educación secundaria no es muy distinta. La cultura escolar se mantiene alejada de la realidad juvenil, cualquiera sea su medio. Concebida como una etapa previa a la educación superior, el plan de estudios mantiene el carácter enciclopédico (PNE, 2001). La instrucción no presta atención a los intereses vitales de los adolescentes ni a sus posibilidades de aprendizaje; menos, a su desarrollo integral.

Los datos muestran que los estudiantes, particularmente en zonas marginadas, logran un escaso desarrollo de las competencias básicas de lectura, escritura, matemáticas y en la adquisición de conceptos básicos en otras asignaturas (PNE, 2001). Por ejemplo, un asesor pedagógico relata una visita a la sala de clases de cinco escuelas secundarias generales del estado de Oaxaca (Montes, 2003), una secundaria para trabajadores, tres módulos de nueva creación y cuatro escuelas particulares. Sus observaciones dan cuenta de graves deficiencias y una baja calidad general de los aprendizajes, porque en las escuelas pertenecientes al Programa Escuelas de Calidad y en las más alejadas de la zona, el trabajo del maestro recibe nula o escasa supervisión de las autoridades (inspector, director, subdirector, jefe de enseñanza, asesor pedagógico).

Existen graves fallas de conocimiento de la materia entre los docentes y de los propósitos de asignaturas como Matemáticas y Ciencias Naturales. Las estrategias para un aprendizaje efectivo son escasas. Dedicar mayormente el tiempo a la calificación de tareas. No hay trabajo en equipo, no se intercambian experiencias ni se proponen puntos de vista diferentes a los que trae el texto. El conocimiento por vía experimental no existe. La ciencia no es construida y no se sale a analizar el medio ambiente, que es ajeno a la realidad escolar. La memorización cumple un papel fundamental, anteponiéndose al pensamiento creador y constructivo. No se ocupan la biblioteca ni el aula de medios.

Pedagogía y futuro

La pedagogía, en cuanto al tratamiento de la diversidad, es poco adecuada. Se distinguen tres áreas que merecen especial atención para mejorar las perspectivas futuras. Uno de los principales

desafíos que enfrenta el sistema es la falta de reflexión sobre las pedagogías adecuadas para aprender a convivir y a valorar la diversidad.

Dos de los problemas que se tendrán que resolver para mejorar la pedagogía en cuanto a la apreciación de la diversidad en el futuro cercano son la desvinculación entre la escuela y la cultura local y la desarticulación entre los distintos niveles.

Tanto en la enseñanza del lenguaje y su uso como en el dominio de las matemáticas, las observaciones de la práctica pedagógica en el estudio de Oaxaca demuestran la ausencia de reflexión del profesorado sobre su acción pedagógica y la funcionalidad de los aprendizajes:

- La lectura se entiende como decodificación de textos en español. Su contenido es anárquico y poco significativo en el contexto. Se enseña fundamentalmente la gramática del español.
- La escritura se entiende como la capacidad de juntar letras, escribir números, copiar o calcar textos.
- Cuando enseñan la lectoescritura en lengua materna, lo hacen como transferencia de capacidades del español a su lengua, con lo cual refuerzan interferencias lingüísticas entre ambos idiomas, sobre todo en la fonética y la manera de representar los grafemas.
- Enseñar matemática es entendido como el dominio de las operaciones fundamentales y como la adquisición de conceptos genéricos y abstractos.
- Al evaluar el aprendizaje, sólo se señalan errores y aciertos. Evaluar se entiende como acreditación (Tovar et al., 2002).

Las familias tienen la experiencia de que la mayor parte de los contenidos no sirven para la vida diaria local e insisten en que sus hijos tengan una instrucción básica en lectoescritura y cálculo elemental, disciplinas necesarias para “defenderse” en el trato con las instituciones burocráticas, sobre todo para que enseguida se reintegren a los trabajos económicos de la unidad doméstica.

Los padres que insisten en que sus hijos completen la enseñanza básica saben que ello implica la emigración forzosa a los centros urbanos, porque los conocimientos y habilidades que adquieren sólo serán aplicables en el contexto profesional de las urbes, en el sector industrial y en el sector de servicios.

A esto se suma la dificultad, para quienes desean continuar estudios, de que sólo desde finales de los ochenta en algunas cabeceras comunales mestizas existen instituciones escolares que imparten la secundaria obligatoria, y en casos aislados existen niveles de media superior (Dietz, 1999:19).

Esto da cuenta de la falta de articulación curricular y organizativa entre los diversos niveles que componen la educación básica. Es evidente que la educación primaria indígena está cerrada sobre sí misma, no abre perspectivas de desarrollo que sean útiles para la inserción productiva de sus estudiantes, acordes con sus estructuras de desarrollo local, y ofrece escasas oportunidades de continuidad educativa. El diagnóstico de Chihuahua corrobora esta situación: *“Las condiciones actuales limitan de manera significativa la continuidad educativa, ya que la calidad de los servicios en primaria es muy deficiente y los programas no ofrecen ninguna utilidad práctica individual ni colectiva, y ello motiva el abandono de los estudios”* (DGEC, 1998:39).

En una síntesis sobre las observaciones de los procesos pedagógicos en las escuelas indígenas, Héctor Muñoz reseña tres elementos que las caracterizan:

1. La validez del conocimiento y/o desempeño del alumno se sostiene sobre las prácticas de la lengua escrita (resúmenes, cuestionarios, completación de ítems o ejercicios); la recepción o comprensión superficial de la información y su correspondencia con los objetivos curriculares.
2. La focalización/conducción de los procesos de enseñanza y aprendizaje no se adaptan a los esquemas cognitivos y culturales del alumno/a, agravado por el dominio insuficiente del castellano por parte del alumno y opacado por un estilo docente autoritario y unidireccional.

3. La falta de relación práctica de los conocimientos con el entorno social y cultural de los alumnos pierden significado étnico y cultural, al ser convertidos en información académica.

Formación para la convivencia pluralista

En los últimos años, las políticas de formación para la convivencia pluralista han experimentado transformaciones que aún no se reflejan en cambios definitivos en las prácticas educativas. Aunque se ha instituido el Programa de Educación Intercultural Bilingüe para Todos (lo que muestra avances en la comprensión de la diversidad y cambia la forma de ver la educación cívica), no hay evidencias de su implementación al nivel de las escuelas.

La información disponible indica que se fomenta en las escuelas un nacionalismo a ultranza y los métodos pedagógicos son frontales y poco participativos. Los materiales didácticos y libros de educación cívica son escasos. Se ha detectado que en las escuelas sólo se incentiva la mitad de las cualidades cívicas de los programas de estudios y se percibe la ausencia de participación activa de los estudiantes.

La convivencia escolar –el núcleo fundamental donde se construyen los aprendizajes para la convivencia– es un tema poco estudiado en México. Las políticas parecen concentrarse aquí en la formalidad de incluir contenidos en el currículo en vez de promover pedagogías que incentiven el aprendizaje de la convivencia a partir de las interacciones cotidianas en la escuela.

Desde la perspectiva de las políticas y los programas hay avances en la comprensión de la multiculturalidad, que deja de ser vista como un problema para pasar a ser un derecho de los pueblos. Pareciera ser que México comienza a reconocer y valorar la diversidad étnica, cultural y lingüística como un sustento enriquecedor de la identidad nacional (Muñoz, 2001). En esto han colaborado, en gran medida, las demandas permanentes y explícitas de las organizaciones comunitarias indígenas.

El Programa de Educación Intercultural para Todos es una instancia destinada a reforzar la acción de los nuevos planes de educación cívica para el combate del prejuicio y la discriminación racial o cultural.

La cultura escolar exhibe las mismas relaciones autoritarias y antidemocráticas con que actúa la sociedad, manteniendo una estructura vertical y con poca capacidad de crítica al interior de sus muros (DGE, 1998:34). Se percibe el dominio de una interacción hegemónica, unilateral y asimétrica en la comunicación entre maestros y padres de familia y, ciertamente, entre maestros y alumnos, que se orientan por el éxito académico y la conformidad con las normas escolares (Muñoz, 2001:52). A modo de ejemplo, los profesores se sienten muchas veces molestos por la intervención de los padres en el apoyo pedagógico. Esta actitud parte del supuesto de que los padres no tienen la suficiente formación pedagógica para enfrentar los retos del apoyo extraescolar a sus hijos.

Eric Suzán (1997) da cuenta de los efectos de la educación cívica acudiendo a un estudio de los años sesenta replicado en 1994 por el mismo investigador, Rafael Segovia. Las conclusiones muestran *“un nacionalismo a ultranza que genera una percepción positiva notoriamente desproporcionada respecto de los grados de libertad y de democracia vigentes en México, y una concepción cerrada de la sociedad (cada persona situada en el lugar donde sólo su esfuerzo la ha colocado)”* (Segovia, 1975). Los resultados del seguimiento al mismo estudio son más o menos los mismos 25 años después. Este rasgo chauvinista denota una inclinación a la exclusión donde quienes no se ajustan al modelo “nacional” probablemente no forman parte de ella.

En el caso de los métodos pedagógicos empleados con más frecuencia en esta asignatura, Eric Suzán destaca el predominio de la exposición oral del maestro, en lugar de la reflexión colectiva sobre los temas o el desarrollo y la práctica de habilidades ciudadanas. Se presenta como un imperativo dar mayor prioridad a la formación cívica dentro del sistema educativo y a la formación de profesores con las metodologías pedagógicas apropiadas al desarrollo ético ciudadano de los estudiantes. El problema mayor parece darse en la ausencia de especialidad de los maestros que imparten esta asignatura y de cursos de actualización.

La producción de materiales didácticos en materia de educación ciudadana es notoriamente escasa, pese a su inclusión como asignatura en el plan curricular. Cinco años después del restablecimiento de la materia, no existían libros para el maestro ni texto gratuitos en cuarto, quinto y sexto grados. Sin embargo, algunos cambios parecen estar en marcha porque en 1999 se volvió a reformar la asignatura de educación cívica, en sustitución de las materias de Civismo y Orientación Educativa. Tras esto, apareció en secundaria una colección de libros gratuitos en Formación Cívica y Ética y el currículo se transformó. Lo mismo ocurre con el currículo de primaria, desde primero hasta tercero, que comenzó a ser modificado en 2003, lo que implicará capacitación y el diseño de materiales para poner en marcha el programa.

Los libros de educación cívica editados por las autoridades educativas de los estados son igualmente escasos. A la fecha del estudio de Suzán, en 1997, sólo cinco habían producido algún libro de apoyo a la formación de los alumnos. De éstos, tres lo habían hecho para nivel de primaria y sólo en un nivel complementario; en otros dos estados se editaron un cuadernillo y una agenda.

En consideración a que la SEP es la encargada de producir dichos textos gratuitos, esta necesidad no ha sido cubierta por los estados convenientemente. Los libros de editoriales privadas comerciales se sujetan a las indicaciones del programa oficial de la SEP. Suzán realizó un estudio detallado de más de treinta libros para educación cívica de editoriales privadas. Por el estricto apego al programa oficial, los resultados no son sorprendentes. Concluye que hay una falta de aplicación de conocimientos a situaciones o materias no mencionadas previamente en el libro, como sucesos de actualidad en el ámbito público; la falta de análisis de casos prácticos y la falta de ocasiones para expresar su opinión. No hay estímulos al debate, a que los alumnos asuman roles en situaciones simuladas (como juicios, elecciones, análisis de asuntos), ni menos existen ocasiones en que se invite al alumno a hacer algo en su calidad de ciudadano. No se requieren del alumno diálogos ni acuerdos con sus compañeros o con terceros, o propiciar su contacto directo con actores políticos o autoridades.

Suzán concluye que los programas de estudio de educación cívica vigentes en 1997 sólo incentivan el 55% de las cualidades cívicas del perfil de ciudadano modelo que se proponen. "Al no explicitarse esa política de manera integral en los programas de estudio de educación cívica y de civismo, no se traduce en prácticas pedagógicas y métodos educativos en el salón de clases por los maestros" (Suzán, 1997:113). A modo de ejemplo, presenta la ausencia de participación activa del estudiante en reflexiones colectivas sobre casos controversiales.

Si los programas oficiales no contemplan el desarrollo de habilidades como la escucha atenta de diversos puntos de vista, la valoración de razonamientos y la evidencia proporcionada por otros, para cuestionar los propios; o bien, las habilidades para exponer sus propias visiones de manera abierta, inteligente y razonada; de captar y aceptar los intereses de los demás y trabajar productivamente con ellos; así como la capacidad de integración, conciliación y negociación para solucionar conflictos, entonces es muy difícil que las clases de civismo logren estos objetivos, aun cuando el perfil del modelo ciudadano así lo proponga. Estos silencios programáticos, a juicio del investigador, tienen mayor impacto en la asignatura de civismo.

En México, la convivencia escolar es un ámbito muy poco estudiado. Existen escasas investigaciones que muestran cómo en contextos intra e interétnicos y multiculturales se da en las prácticas escolares el tratamiento de prejuicios, estereotipos y discriminación; cómo se resuelven conflictos de convivencia originados en la diversidad cultural y social; cómo se abordan en el ámbito de los valores las relaciones humanas y la comunicación entre diferentes, en el sentido del respeto, tolerancia, pluralismo, cooperación y corresponsabilidad social frente al dilema de la segregación y exclusión.

El énfasis de políticas y programas ha estado puesto en favorecer procesos educativos interculturales en el sentido de la pertinencia del aprendizaje en los sectores indígenas. Esto conlleva el riesgo de encerrar en identidades inmutables a los pueblos autóctonos y reforzar las fronteras entre los grupos, acentuar la intolerancia, el rechazo, desconocimiento e incompreensión de los diferentes sectores sociales y culturales. Bertely y González (2003), en el Estado del Arte sobre

Diversidad y Educación Intercultural Bilingüe, documentan que la línea de escolarización y relaciones intra e interétnicas reporta escasos trabajos, “pese a la relevancia de estudiar el papel de dichas relaciones en los procesos de etnicidad”. También las investigaciones de Tovar Álvarez, 2000; Bertely, 1998b, y Czarny, 1995, analizan la escuela y las competencias escolares como insumos de las relaciones sociales y dan cuenta de los conflictos intra e interétnicos que tienen lugar.

IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DOCENTES EN LA ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD CULTURAL

Aquí se analizan las políticas generales de formación, la que se aplica a los maestros indígenas, la de preparación para una educación pertinente y la de educadores para la interculturalidad.

Formación magisterial

Aunque la mayoría de los docentes de educación primaria ha obtenido el título de estudios superiores, es incierto su impacto en la valoración de la diversidad y la convivencia. Es muy temprano para conocer el efecto que la inclusión de la diversidad en la formación de los docentes tiene en la práctica diaria de las escuelas. Pero es posible observar algunas cifras interesantes. Existen 473 escuelas normales, 69% de las cuales son públicas. La Universidad Pedagógica Nacional (UPN), organismo desconcentrado de la SEP, forma maestros de educación básica en diversas especialidades de licenciatura y “nivela” a maestros sin el grado de licenciado. Tiene una sede y seis unidades en la Ciudad de México (OEI, Sistema Educativo Nacional, 1997).

El 93% de los docentes de educación primaria en México tiene, al menos, nivel educativo equivalente a estudios superiores de licenciatura. En el ciclo 2003-2004, del total de 559.499 docentes de primaria, 1,2% tiene licenciatura en educación preescolar, 38,4% en educación primaria, 13,2% en secundaria, 39,5% otra licenciatura y 2,6% tiene título de posgrado (SEP, Sistema Escolar de los Estados Unidos Mexicanos, 2004).

En la modalidad de la primaria comunitaria, donde existen comunidades dispersas y aisladas (menos de 100 habitantes, con grupos multinivel y multigrado menores a 10 alumnos), la docencia la ejercen jóvenes egresados de educación media superior que se quedan a vivir por dos años en sus comunidades. Para subsistir reciben una beca económica y sesiones de seguimiento para resolver los problemas generados en el aula. Según el informe EPT, ha sido una “opción de calidad” por más de 27 años, porque goza del entusiasmo y alto compromiso de los jóvenes instructores, cuyo mejor desempeño en comparación con los normalistas (titulados o no) está comprobado.

Todo el cuerpo docente al frente de la educación primaria ha recibido la preparación y evaluación que lo califica para desempeñar su tarea, mediante una educación normalista o las estrategias de formación para instructores comunitarios y maestros indígenas, de acuerdo con los antecedentes del referido informe (EPT, Evaluación 2000). Aunque la formación de los instructores comunitarios no puede equipararse con la de los docentes de nivel licenciatura, uno de los indicadores sobre el mejoramiento de la atención es la disminución en el número de alumnos por docente en la educación primaria (de 30,5 en 1990 a 27 en 1998). Esta situación se constata tanto en la modalidad general como en la bilingüe intercultural.

La evaluación del EPT da cuenta de que ha sido muy relevante la labor del Programa de Carrera Magisterial, que desde 1992 viene ejecutando la SEP en coordinación con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Consiste en un sistema de evaluación y promoción horizontal continua que permite al profesor de aula, al directivo y al docente en tareas técnico-pedagógicas elevar sus ingresos periódicamente, junto con avalar una cultura de evaluación docente, puesto que precisa conocer el nivel de preparación y desempeño, medido por el desarrollo alcanzado por sus alumnos. Se han incorporado al programa alrededor de 650 mil docentes y se han logrado 109.135 promociones (EPT, Evaluación 2000).

Un estudio acerca de los efectos de la carrera magisterial en el aprendizaje de los estudiantes mostró que hay una correlación positiva entre el rendimiento de los docentes en las pruebas de carrera magisterial y el de los alumnos, pero no existen evidencias que indiquen que los incentivos de la carrera magisterial sean los más apropiados para premiar a los docentes que logran mayores aprendizajes entre sus educandos. Tampoco es claro que el programa provea incentivos para mejorar la calidad educativa. El estudio indica que la distribución de los docentes más competentes es inequitativa (Santibáñez, 2002).

El Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (Pronap) ofrece cursos nacionales de actualización y atiende a casi el 50% de los casi un millón de maestros de educación básica. Estos cursos buscan lograr un alto nivel de dominio de contenidos en sus asignaturas y la consolidación de enfoques y prácticas pedagógicas, para que el docente pueda avanzar en su carrera magisterial. Hay 500 centros de maestros (año 2000) que permiten el enriquecimiento y formación docente en salas bien provistas de biblioteca, centros informáticos –enlazados a la red Edusat⁷–, videoteca y audioteca, con materiales específicos para el estudio individual o grupal.

El PNE 2001-2006 mantiene la capacitación inicial y la actualización permanente de docentes y directivos como columna vertebral de los programas dirigidos a elevar la calidad de la educación. Reconoce, sin embargo, que si bien se avanzó durante la década pasada en el establecimiento de un sistema nacional para la actualización de maestros en servicio –con la creación de centros de maestros y una oferta de cursos de actualización–, es necesario evaluar el impacto de estas acciones y tomar medidas que garanticen su eficacia. Una de las urgencias que la SEP busca atender es la saturación de la oferta de cursos de actualización –de calidad desigual– y revitalizar la acción de los centros de maestros, además de diseñar otros mecanismos que faciliten la cooperación (PNE, 2001:118).

Aunque las directrices insisten en los cambios en la actuación docente y en el desarrollo de un nuevo modelo pedagógico, la literatura disponible es normativa y se concentra en el “deber ser”. Para Rodríguez y Ramírez (2003), la baja calidad del sistema educativo se presenta de manera más aguda en las escuelas normales, pese a ser el sector con más cambios y adecuaciones en la historia del sistema.

La reforma curricular de 1997 definió un nuevo modelo de formación docente, lo que comprometió a los maestros de las escuelas normales a emprender un cambio en las formas de entender y realizar su trabajo. Sin embargo, junto a las expectativas de transformación, se manifiestan “viejas resistencias, demandas incumplidas, desconciertos y tradiciones arraigadas en los escenarios normalistas”.

El estudio realizado por Rodríguez y Ramírez, en el Centro Regional de Educación Normal de Aguascalientes y la Escuela Normal Oficial de León, refiere las condiciones reales de aplicación del Plan de Estudios 1997, a partir de las percepciones de los estudiantes, e identifica los puntos débiles y potencialidades del nuevo esquema curricular para reorientar el aprendizaje docente. En el informe de avance se exponen opiniones contrapuestas sobre la metodología usada en la formación de los estudiantes a docentes. La mayor parte de éstos critica el empleo de los viejos métodos –repetitivos y monótonos–, aunque destaca también que algunos favorecen un trabajo más activo y constructivo. Se reprocha la escasez de tiempo para abordar todos los contenidos, que podría deberse a la saturación de contenidos de algunos programas. Respecto de los programas y materiales de apoyo, se reitera el fotocopiado excesivo, retraso en la distribución e insuficiente dotación de materiales. Pero hay consenso en cuanto al esfuerzo de actualización e incremento de recursos documentales.

La cuestión organizativa y funcional de la biblioteca es una queja compartida entre el estudiantado. Como un cambio curricular medular destacan que se privilegie el contacto temprano con las escuelas primarias, pues convierte la acción cotidiana en fuente de conocimiento. Sobre las escuelas, muestran su preocupación por asuntos relacionados con la calidad de la infraestructura y el ambiente institucional. El trabajo colegiado fue lo menos comentado, por la poca información que circula entre ellos acerca de este aspecto de la vida académica (Rodríguez y Ramírez, 2003).

Formación de maestros indígenas

La inercia histórica de integracionismo se sostiene en el sistema educativo, aunque hay cambios en la preparación de los docentes indígenas. La evidencia indica que utiliza estrategias poco participativas en la preparación de los docentes indígenas y la interculturalidad es más discursiva que práctica.

Desde una perspectiva histórica, los primeros docentes indígenas formados por el Departamento de Capacitación la DGEI, en 1978, fueron conocidos como “promotores culturales bilingües”. Como requisito mínimo de ingreso, se les pedía haber cursado primaria o secundaria. Recibían un curso preparatorio para el uso y manejo de libros y programas de texto e instrucción en ciertas técnicas didácticas que los auxiliaran en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Esta formación no fue adecuada a las carencias y deficiencias que vivían los docentes indígenas. Entonces, se recurrió a la capacitación por medio de centros formadores. El primero fue el Instituto de Integración Social del Estado de Oaxaca (IISEO), con una estrategia pedagógico-didáctica castellanizadora, de acuerdo con la propuesta nacionalista de entonces. En contraposición, desde un enfoque bilingüe bicultural, surgió el Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia (CISNAH), con una propuesta de profesionalización indígena en el campo de la etnolingüística. También comenzó a impartirse –con un planteamiento sociopolítico indigenista– una licenciatura en Ciencias Sociales para indígenas en el Centro de Integración Social (CIS). Luego, la DGEI buscó un espacio de formación universitaria, acudiendo a la Universidad Pedagógica Nacional, para la formación de cuadros profesionales indígenas según un nuevo enfoque bilingüe y bicultural.

Estas instituciones coordinaron las licenciaturas con diferentes opciones político-educativas e ideológicas, lo cual impidió cuadros interdisciplinarios que dieran respuesta a la política de la educación indígena bicultural según el objetivo inicial de la DGEI.

En 1982, la Universidad Pedagógica Nacional y la DGEI establecieron un convenio para la formación de docentes en servicio, para los cuales la universidad ofreció una licenciatura en Educación Indígena de cuatro años. Al comienzo, la formación que impartió la universidad fue homogeneizadora, debido a que no consideró las diferencias lingüísticas ni culturales de sus estudiantes. Tanto los contenidos curriculares como la didáctica no delimitaron su objeto de estudio. Fue esta una de las primeras experiencias de formación profesional a nivel nacional y de América Latina (UNAM, revista *Reencuentro*, N 32).

Desde 1990, la UPN ofrece una licenciatura de cuatro años en educación preescolar y primaria para maestros de escuelas indígenas, en modalidad presencial (en la sede central de Ciudad de México) y semipresencial intensiva (en 74 unidades regionales), con un total de 13 mil maestros bilingües en todo el país. Este programa se encuentra en proceso de evaluación interna (Muñoz, 2001:45). Respecto de sus problemas y desafíos, Héctor Muñoz comenta los resultados presentados en la evaluación:

- La escasa preparación que tienen los alumnos indígenas que asisten a la modalidad semipresencial, para desarrollar un estudio autodirigido, condiciona sus mayores aprendizajes a la calidad del trabajo en el aula, porque el empleo de la lengua escrita en los respectivos contextos indígenas es menor.
- Hay una articulación inadecuada entre la formación teórica y la práctica socioeducativa, pues persiste el ejercicio meramente descriptivo, carente de análisis y sistematización asociado con las propuestas teóricas.
- La investigación educativa desarrollada con maestros está poco consolidada. No se aprovechan críticamente las investigaciones y sus resultados y se desincentiva la posibilidad para la creación de conocimientos y aportes a la educación indígena.
- La especialización en educación bilingüe ha activado un amplio campo profesional de docentes universitarios para formadores de maestros bilingües.
- Las experiencias de formación han ido progresivamente concentrándose en una mayor especialización y en la modalidad de intervención para la transformación de la práctica docente y su incidencia en el aula.

El estado del conocimiento sobre formación docente en y para la diversidad de Salinas y Avilés (en Bertely coord., en prensa), hace una recopilación de la producción temática en este campo. Concluyen que el discurso de la diversidad cultural no se ha traducido en prácticas que impacten significativamente. Comentan que la formación en la UPN transitó desde un enfoque bilingüe bicultural hacia la incorporación de la perspectiva intercultural, aunque ésta es calificada como una apropiación discursiva y escasamente aplicada en la docencia (Hernández, 1994). El Proyecto de Evaluación y Seguimiento de las Licenciaturas en Educación Preescolar y en Educación Primaria para el Medio Indígena, LEP y LEPMI 1990, desarrollado entre 1995 y 1998, resume Bertely, manifiesta “una creciente feminización del magisterio y la incorporación de estudiantes jóvenes, de entre 20 y 22 años, mayoritariamente bachilleres” (Avilés, 2000 a y b); “el desconocimiento del plan de estudios y la vigencia de directivas, repetitivas y poco participativas en los formadores” (Millán y Valdez, 2001a); “la prioridad otorgada por los alumnos al campo de la lengua en sus propuestas pedagógicas” (Jordá, 2000 a y b), y, en general, “la apropiación del discurso de la interculturalidad educativa, con pocos reflejos en la práctica” (Salinas, 1999).

La UPN es la institución que encabeza la mayor oferta de formación (Bertely coord., 2003):

- Licenciaturas en Educación Preescolar y Primaria para el medio indígena.
- Licenciatura en Educación Indígena Plan 1990 (LEI 90), modalidad escolarizada.
- Licenciatura en Educación Bilingüe y Bicultural para profesores hispanohablantes residentes en EE.UU., UPN Mexicali, Universidad Estatal de California (1994-1998).
- Línea en educación intercultural de la licenciatura en Intervención Educativa, modalidad escolarizada.
- Maestría en Educación Indígena (Ajusco, 1994-1996).
- Maestría en Desarrollo Educativo, en la línea Educación y Diversidad Sociocultural y Lingüística (Ajusco, desde 1996).
- Maestría en Sociolingüística de Educación Básica y Bilingüe, modalidad escolarizada (Oaxaca, desde 1998).
- Maestría en Educación y Diversidad (Unidades San Cristóbal las Casas, Tuxtla Gutiérrez), modalidad escolarizada, desde 1998.
- Línea en Educación Intercultural en la maestría de Desarrollo Educativo (Unidades Chilpancingo, Iguala, Acapulco).
- Doctorado en Educación (interinstitucional), línea Formación Docente y Procesos Interculturales.

Existen también unas pocas alternativas de formación de posgrado en el área intercultural que se ofrecen en otras universidades, centros de investigación y sistemas educativos federal y estatales, como son: la maestría en Lingüística Indoamericana del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS; el doctorado en Educación Multicultural de la Universidad Veracruzana (UV); acciones compensatorias en apoyo a la docencia indígena del CONAFE, o las propuestas de *asignaturas regionales* de las licenciaturas en Educación Primaria y Preescolar de la Secretaría de Educación Básica y Normal, SEByN-SEP.

Entre los retos y prospectivas que plantea el estudio *Estado del conocimiento sobre formación docente en y para la diversidad*, realizado por Salinas y Avilés, se demanda de los formadores de docentes mayor “resolución pedagógica de la interculturalidad para atender contextos socioculturales determinados, brindando a los docentes herramientas teórico-prácticas pertinentes a tal fin”. Se convierte en reto la necesidad de incorporar los cambios socioculturales del contexto nacional global y las nuevas configuraciones identitarias de los grupos migratorios y los contextos multiculturales. Sobre esto, la formación docente requiere replantear sus concepciones sobre la escuela como espacio de recreación de la identidad, para no caer en folclorizaciones, reduccionismos a lo lingüístico o posturas esencialistas o primordialistas de la identidad étnica (Bertely, 2003:34).

Se presenta la discusión sobre la participación indígena en el diseño y puesta en marcha de la formación docente. De aquí surgen los recientes planteamientos sobre creación de *normales indígenas*, en respuesta a sus propias demandas de una educación culturalmente pertinente. También la formación docente dirigida a indígenas y no indígenas, presente en el Programa de Interculturalidad para Todos, forma parte del debate actual.

Formación para una educación pertinente

Los marcos teóricos y discursivos de las políticas educativas han avanzado para lograr una educación pertinente. Sin embargo, no se ha logrado la apropiación de dichas teorías por parte de los docentes que laboran en el sistema. El currículo, la falta de capacitación de los docentes, la escasa apropiación de los objetivos de la educación intercultural, la debilidad de las técnicas pedagógicas y los esquemas de contratación de los docentes para escuelas indígenas son algunos de los obstáculos que se interponen a la instauración cabal de una educación pertinente. En esta sección se revisa cada uno de los aspectos mencionados.

Aun cuando en los planes y programas de educación primaria y normal se presenten temas que buscan dar mayor relevancia a la diversidad, el currículo formal de la educación no está lo suficientemente desarrollado para atender las necesidades educativas de la diversidad. En su artículo “Niños migrantes y educación intercultural en el noroeste de México”, Librada y García afirman que el aspecto fundamental que falla es la actualización de profesores en las instituciones formadoras, porque “no se ha podido diseñar una estrategia lo suficientemente efectiva que favorezca el cambio conceptual para que el viejo normalismo –con vocación para percibir lo uniforme y lo homogéneo– se transforme y adquiera la capacidad para percibir la realidad social en su complejidad y pueda distinguir los matices culturales que hacen plural, heterogénea y diversa la realidad social” (Librada y García, 2003).

El IFIE advierte la falta de competencia de los docentes indígenas para el desempeño de su labor, pues afirma que el 53,75% del profesorado carece de formación profesional, y la formación que recibe el resto no es congruente con las demandas de una educación intercultural bilingüe. En su análisis de retos y desafíos de una educación intercultural, la DGEI admite que los perfiles de desempeño de los docentes bilingües no responden, en muchos casos, a las exigencias de los servicios de educación indígena, pues no poseen las competencias profesionales básicas para brindar una mejor intervención pedagógica y didáctica. Casos relevantes son el de las habilidades básicas en lectoescritura en lengua indígena y las deficiencias en las estrategias didácticas para favorecer el uso y la enseñanza de las lenguas indígenas y el español. Hay pocos acercamientos sistemáticos a la enseñanza del español como segunda lengua, los maestros no están capacitados para enseñarla (Schmelkes, 2002). En este sentido, una de las metas que se propone la EIB es garantizar que todos sus docentes hablen la lengua de la comunidad en la que sirven. Cuando se trabaja con maestros indígenas, incluso hablantes de la lengua, reconoce Sylvia Schmelkes, existen serias dificultades para lograr que éstos se apropien de los objetivos de la educación intercultural: muchos han aprendido a despreciar su propia cultura.

Las falencias en aspectos metodológicos y didácticos son las mismas que requiere resolver cualquier docente del país. El problema es que se agrega a ello la falta de capacidades necesarias en el marco de atención a la diversidad. Respecto de los maestros, en general, los de las escuelas indígenas están menos formados (Schmelkes, 2002) y no pueden responder adecuadamente a las demandas de los servicios educativos de parte de los pueblos indígenas (DGEI, 1998:39). La contratación de los docentes se realiza aunque no tengan la formación necesaria, condicionándole para que la adquiera, pero la oferta de formación en algunas regiones es insuficiente y muchos maestros no tienen esa oportunidad. La especialidad de Educación Indígena es vista aún como un título profesional de segunda categoría en el ámbito de las pedagogías (Tovar et al., 2002).

Otro problema es la contratación de maestros y promotores que no pertenecen a las comunidades donde imparten clases. El maestro bilingüe que llega de otra comunidad sin vínculos sociales,

parentales o de compadrazgo que lo integren en las estructuras comunales, es considerado un forastero más y, muchas veces, es rechazado por éstas. En este tipo de situaciones, la comunidad ha preferido maestros federales que no pretenden integrarse (Dietz, 1999:18). La ubicación de los maestros es inadecuada, porque los criterios de asignación no toman en cuenta la lengua y la cultura de la comunidad (DGE, 1998:39).

A partir de 1997 se inició la transformación de los planes de estudio de la educación normal, para que los contenidos de los cursos impartidos fuesen congruentes con las orientaciones centrales del currículo de la educación básica y con la necesidad de transformación de las prácticas de enseñanza. A pesar de que a nivel nacional los planes y programas de la educación intercultural han establecido orientaciones para flexibilizar el currículo e incorporar conocimientos propios, el docente no sabe cómo hacerlo.

A esto se suma el hecho de que los exámenes nacionales aplicados no incluyen el análisis del contexto y el grado de desempeño de los niños en la segunda lengua. Al atenerse a los contenidos nacionales evaluados, se descalifican los esfuerzos de los docentes por trabajar contenidos culturalmente relevantes (Tovar et al., 2002). Sylvia Schmelkes, actual responsable del Programa de Educación Intercultural para Todos, califica la situación de los docentes al regresar a sus comunidades como de una “esquizofrenia cultural”, debido a que están divididos entre su formación occidental y la necesidad de cumplir con los objetivos de una educación intercultural bilingüe.

El estudio sobre formación docente de Rodríguez y Ramírez concluye que es necesaria una mayor apertura, flexibilización y diversificación curricular por parte de las escuelas normales, para que aprovechen el margen entre la prescripción curricular y la capacidad de adaptación e innovación en su propio escenario de trabajo, y fortalezcan y transformen la formación académica desde el interior de las mismas escuelas.

A partir de las observaciones microetnográficas del estudio de Oaxaca es posible señalar que la formación docente debe ir encaminada hacia una reflexión sobre los objetivos y sentido de una educación intercultural, sobre las propias prácticas docentes y los problemas y situaciones que plantea una formación en contextos multiculturales. Da cuenta de esto el hecho de que los docentes no realicen evaluación formativa ni planificación y que sólo algunos centros realicen reuniones mensuales de planificación y toma de acuerdos colegiados.

Dicho estudio concluye que las competencias que demanda una formación docente son de carácter intercultural, de aprendizaje, enseñanza y formación en lenguas indígenas. También es necesario considerar en su formación el vínculo con la comunidad, redefiniendo su rol para que pueda contribuir a fortalecer la identidad, aspecto este último que se debe trabajar para su formación.

El planteamiento de una formación intercultural nacional es una idea reciente expuesta con mayor claridad en el PNE 2001-2006. Habrá que ver cómo se está formando a los docentes en las universidades y escuelas normales en valores y resolución de conflictos en espacios multiculturales, cómo se les está instruyendo para atender problemas de autoestima cultural, fortalecimiento de la identidad cultural y aprecio y defensa del derecho a la alteridad; qué elementos reciben para desarrollar el juicio autónomo de sus alumnos y el combate a estereotipos, prejuicios, la discriminación y el racismo. En este sentido, la instrucción debería coordinarse con la ejecución de los programas de educación cívica, de reciente incorporación en el currículo escolar.

Desgraciadamente, hasta la entrada en vigencia de este programa no hay planes de especialización docente en educación cívica o civismo. Tampoco existen calificaciones o requerimientos especiales para impartir la clase de educación cívica ni programas de capacitación docente en civismo para maestros en servicio. No se han evaluado de manera sistemática —a nivel nacional— ni el conocimiento de los maestros que imparten educación cívica ni las metodologías que aplican; menos, los resultados que obtiene el estudiantado.

IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE GESTIÓN EN ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD CULTURAL

El impulso por descentralizar la educación en México no tuvo como prioridad la valoración de la diversidad.

Federalización de la educación básica

La descentralización educativa en México no conllevó a una mayor aceptación de la diversidad ni a mayores niveles de participación social. Ante todo, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, ANMEB, fue un acuerdo para reorganizar la administración del sistema educativo público, que concibió como actores principales a los estados de la República. Por esto, el discurso de mayor diversidad y participación se refiere principalmente a las relaciones entre los gobiernos estatales y el gobierno federal. Se procuró una mayor participación de los padres en las escuelas, pero los Consejos de Participación Escolar son aún una promesa.

La SEP reconoce la educación básica federalizada y la población en edad de cursar –que ha dejado de crecer– como una oportunidad para concentrar los esfuerzos nacionales en el mejoramiento de la calidad de los servicios y de la atención diferenciada a los grupos vulnerables.

La federalización concibió la equidad y la participación en términos de la relación entre el gobierno central y los estatales, así como entre éstos. El Informe de Políticas Educativas y Equidad en México explica que la experiencia en los últimos años demuestra la conformación de un “nuevo equilibrio y una nueva división del trabajo entre el Poder Ejecutivo Federal y las unidades políticas estatales, las cuales se han visto fortalecidas tanto en sus competencias decisionales como en su disponibilidad de recursos... Cada estado tiene cada vez más responsabilidades y capacidades para orientar recursos y tomar decisiones (designar personal, definir metodologías y diseños pedagógicos, prioridades, tiempos y estrategias, etc.) en función de sus propias necesidades objetivas, percepciones y contexto político y sociocultural”. En este marco, explica el documento, “las políticas de equidad en educación básica tienen simultáneamente un carácter nacional, unitario (en la filosofía, los objetivos, las grandes estrategias y los recursos) local y diversificado” (Torres y Tenti, 2000:23). En este sentido, las diferencias entre los estados demuestran avances diferentes porque no todos disponen de las mismas competencias y recursos. Se requieren, por lo tanto, esfuerzos sistemáticos de negociación y fortalecimiento de las capacidades locales. La construcción del federalismo real muestra emprendimientos y resultados distintos en la aplicación de una atención educativa apropiada a la diversidad cultural.

La SEP, a su vez, reconoce que la gestión de los programas sigue siendo controlada centralmente y que todavía es escasa la participación de las autoridades locales en su diseño. Asimismo, que el desarrollo de los planes ha generado sistemas de atención paralelos a los regulares en las entidades federativas, lo cual conlleva ineficiencias y duplicaciones.

La transferencia de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como la descentralización de otras unidades educativas o de administración, amplió el margen de acción de las autoridades locales para el diseño y puesta en marcha de iniciativas para la atención de problemas locales, una cuestión casi imposible en el sistema centralizado previo a la reforma educativa. Sin embargo, la SEP reconoce que “no se ha avanzado lo suficiente en lo que se refiere a la participación de las entidades en las cuestiones sustantivas de la política educativa”. Héctor Muñoz explica que el problema obedece a la “persistencia de un modo burocrático que impregna el funcionamiento de las instituciones educacionales y que subordina los objetivos iniciales de modernización de la educación indígena a los procedimientos discrecionales de la cultura funcionaria” (cfr. Muñoz, 2001:5).

En el estudio sobre educación, instituciones y participación social, el doctor Ayala expresa que el sistema se plantea como tarea principal la estabilidad y el cumplimiento de los programas formales, y se retroalimenta para la mantención en el cargo de sus funcionarios, dada la falta de otros procedimientos de incentivo profesional. Los delegados o representantes de la delegación federal de la SEP se caracterizan porque tienen poco poder para cambiar las prácticas locales más

arraigadas. Su interés primordial es mantener el funcionamiento del sistema local en condiciones de estabilidad y acatar, al menos formalmente, las directrices que envía el gobierno federal. Las tareas de supervisión son rutinarias y débiles. Las capacidades de innovación son muy bajas o nulas. Perciben que para ellos es mejor no hacerse visibles en el ámbito de la política local: la conducta burocrática consiste en no arriesgar su permanencia en la administración pública. La burocracia tiene un gran poder para frenar los programas de descentralización, federalización, capacitación, nuevas técnicas presupuestarias o nuevos programas (Ayala, 2000).

Existe también quienes, dentro del propio sistema, ven una contradicción, porque a pesar que en su discurso oficial la Ley General de Educación habla de fortalecer el federalismo, la Secretaría de Educación Pública ha tendido a determinar las políticas y las metas y acciones programáticas. “Para superar los desafíos de calidad y equidad, el sistema educativo mexicano requiere resolver la tensión que afecta el modo general de operar del sistema, caracterizado por una estructura jerárquica y lineal en sus formas de organización y funcionamiento, que se extiende inclusive a la escuela” (Zorrilla, 2002). El proceso de descentralización lo define todavía como inacabado, “el margen de acción de los gobiernos estatales (o locales) es aún restringido, dejándolos como operantes”.

Las prioridades del gobierno federal no suelen coincidir con las de los gobiernos estatales. Por esto, uno de los desafíos principales de la SEP está en la necesidad de contar con sistemas de información y de evaluaciones eficaces y oportunas que fundamenten la toma de decisiones, la formación de cuadros para la gestión a nivel federal y estatal, y la consecución de fondos financieros diversificados.

Los programas de la DGEI y los que impulsa el Programa de Educación Intercultural Bilingüe para Todos dependen de las capacidades de gestión regional y local de los mismos. Günter Dietz dice que “cada comunidad, región y organización se verá crecientemente obligada a concretar su particular ‘modelo de desarrollo’ formulando, implementando y evaluando las medidas que consideren viables y oportunas para, desde sus distintos y heterogéneos intereses, apropiarse de la modernidad contemporánea”.

La tarea de atender la diversidad cultural en educación se ha concentrado en manos de la DGEI. Respecto a ésta, el IFIE (2003) expone que “se encuentra muy marginada dentro de la SEP y, además, desvinculada de las expectativas de los pueblos indígenas”. En este sentido, el PNE 2001-2006 propone un avance en la gestión de la educación intercultural como un tema que involucra a toda la población nacional y, en consecuencia, como un objetivo transversal que cruce todo el programa curricular, dirigida por la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe.

Evaluación y seguimiento

Una de las acciones que es necesario emprender es la retroalimentación del sistema con la entrega de información relevante a los agentes que intervienen y toman decisiones en el proceso educacional. Al respecto, Héctor Muñoz señala como necesaria “la recuperación sistemática, por parte de las instancias técnicas del sistema de educación indígena, del enorme avance científico logrado en el conocimiento de fenómenos tales como la desterritorialización de la identidad, las relaciones entre autoestima y aprendizaje, las funciones cognitivas y sociales de la lengua materna, la reproducción lingüística y cultural en áreas no ancestrales, las continuidades entre las lenguas de comunidades bilingües funcionales y entre la lengua hablada y escrita” (Luckmann, 1984, citado por Muñoz: 6).

Hay publicadas diversas evaluaciones sobre la educación indígena. En 2001 se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), que recolecta, analiza y publica los resultados académicos de los alumnos en una muestra de escuelas primarias y secundarias del país. El INEE da a conocer resultados agregados por los distintos servicios escolares de primaria (escuelas indígenas, rurales públicas, urbanas públicas, urbanas privadas y cursos comunitarios) y secundaria (general y técnica), así como resultados estatales para la mayoría de estos estratos muestrales. Pero hacen falta análisis más específicos sobre las escuelas indígenas y, en especial, sobre el rendimiento de los estudiantes indígenas.

La evaluación enfrenta dos retos enormes. En el primero se requerirá más tiempo para elaborar exámenes en lengua indígena que permitan medir el nivel de aprendizaje de los estudiantes en su

propia lengua. Este largo camino enfrenta obstáculos prácticos, en especial con las variaciones entre una misma lengua indígena. En el segundo, la evaluación de la educación intercultural – especialmente la orientada a la población en general– requiere ampliar el horizonte de la evaluación para ir más allá de la medición de las competencias básicas en lenguaje y matemática. Es necesario, entonces, examinar el desarrollo de competencias para la convivencia e interculturalidad entre los estudiantes, un ejercicio desafiante desde el punto de vista técnico, con poca experiencia acumulada.

Los directivos escolares carecen de la formación necesaria para evaluar y dar seguimiento, en su conjunto, al trabajo docente y al funcionamiento de la escuela. La intervención de directores y supervisores se concentra en el cumplimiento de los procesos administrativos, desconociendo que su actuación deberá estar dirigida a promover mejores aprendizajes. Entre las metas propuestas, una expresa que hacia 2006 todos los supervisores y directores deben haber acreditado los cursos correspondientes al programa de actualización y desarrollo profesional para directivos escolares (PNE 2001-2006:140).

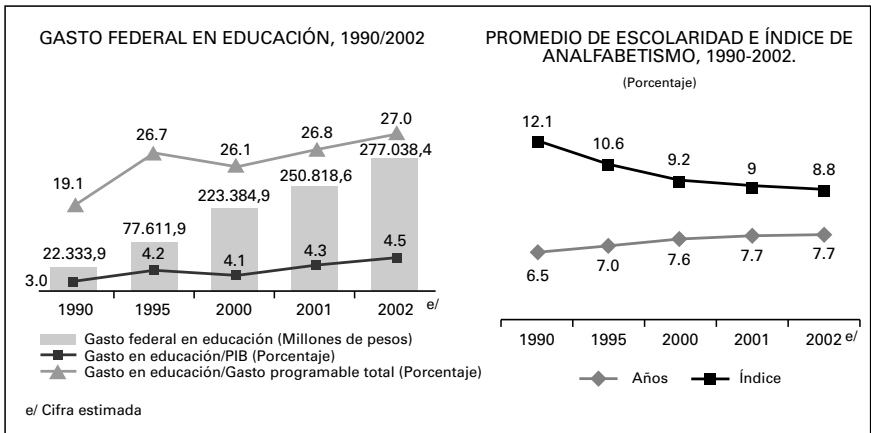
Los sistemas de evaluación y los estudios requieren diferenciarse en la medición de logro educativo de escuelas indígenas y de contextos culturales heterogéneos, atendiendo a los dominios del lenguaje y las claves culturales variadas de una realidad multicultural y pluriétnica. Por ahora, se aplican mediciones estandarizadas en la perspectiva de una población y un sistema educativo homogéneos.

La capacidad que desarrollen la SEP, la DGEI y el Programa de Educación Intercultural Bilingüe para Todos, en alcanzar mejores logros, dependerá de manera importante de la evaluación y seguimiento del sistema y sus planes en marcha. Si la SEP concentró antes sus esfuerzos en tareas de ampliación de la cobertura, hoy es necesario que perfeccione la medición de indicadores de eficiencia y, en especial, la medición del aprovechamiento escolar. Desarrollar el sistema de evaluación y seguimiento a los servicios de EIB obedece a una de las metas que se plantean en el mismo programa de la DGEI.

Financiamiento

La información disponible no permite evaluar con precisión el impacto del gasto educativo en las políticas de valoración a la diversidad. Pero el análisis de las cifras da cuenta que si bien el gasto del gobierno federal ha aumentado, la distribución del mismo es inequitativa entre los estados.

Las políticas públicas demuestran una genuina y creciente preocupación por el desarrollo de la educación primaria a lo largo de la década del noventa, considerando que el porcentaje de inversión del PIB per cápita se ha triplicado por alumno en la educación primaria (del 0,8% del PIB en 1990, excluido el gasto de inversión, al 1,7% en 1998). El gasto público destinado a la educación se ha ido incrementando anualmente, hasta alcanzar el 5,1% del PIB, porcentaje que llega al 6,1% si se suma el gasto estimado de las familias para la educación de sus hijos.



Fuente: Secretaría de Educación Pública.

La educación básica concentra la mayor demanda y, por lo mismo, gran parte de los recursos destinados al ámbito educacional, dada la estructura demográfica de la población. La educación primaria ascendió, en el gasto público en educación, desde 24,4% en 1990 a 36,4% en 1998, aun cuando las matrículas permanecen constantes (EPT, 2000:9). Según el informe, este indicador revela la prioridad en lograr una mayor calidad educativa, y el intento por llegar de manera más pertinente a los grupos sociales marginados de este servicio. En el PNE 2001 se admite que el gasto público no ha sido un instrumento para la búsqueda de la igualdad o la justicia educativas (Latapí y Ulloa, 2000), porque el análisis de la distribución de los recursos públicos –federales y estatales– por entidad federativa permite observar que ésta no guarda relación con los niveles de eficiencia terminal ni de marginación. Salvo el caso particular de las escuelas y regiones que reciben apoyos compensatorios, el peso de otros factores en la distribución del gasto es mayor que el criterio de igualdad de oportunidades (Latapí y Ulloa, 2000:113-114).

En el Programa 2001 se afirma que la búsqueda de equidad y justicia educativa se contradice con el hecho “de que aún hoy, los mejores recursos económicos, materiales y humanos se concentran en las regiones de más fácil acceso, al igual que los servicios de más calidad; la atención en el aula se dirige preferentemente a los alumnos que presentan mejor disposición al aprendizaje, y el sistema en general responde a los reclamos de los grupos con mayor capacidad de gestión, en detrimento de los sectores más marginados de la sociedad” (PNE 2001:107).

Este fenómeno se atribuye en parte a factores externos al sistema educativo, propios del “círculo vicioso de la pobreza,” pero también a factores “internos del sistema que refuerzan y reproducen la inequidad: ausentismo de los profesores, la insuficiencia en el abastecimiento de infraestructura e insumos, una atención inadecuada o insuficiente que contribuye a las elevadas tasas de reprobación y deserción, que se concentra en la población de marginación y pobreza extrema”.

Programas compensatorios

Desde 1996, CONAFE realiza una revisión de la acción compensatoria que permite conocer los hábitos de trabajo que sostienen y articulan las fortalezas y debilidades de las prácticas actuales de la enseñanza, de la gestión escolar y de la administración de los servicios educativos.

La evaluación se centra en la gestión institucional y la calidad de la educación, la que supone una administración eficiente. Desde la perspectiva de la diversidad y la convivencia, en los programas compensatorios subyace una tensión entre la visión de los programas y la participación. Éstos tienen una visión reduccionista de las escuelas y desvinculada de los docentes que están en el terreno. Al mismo tiempo, los planes compensatorios han abierto gradualmente las oportunidades para la participación social, a pesar de su visión limitada de la escuela.

A continuación se presentan las tendencias que permiten conocer el impacto de las acciones compensatorias en las escuelas. Éste se ha visto reflejado en el mejoramiento de los indicadores educativos de acuerdo con el objetivo inicial de los programas:

- “Los estados agrupados en el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) han mostrado el siguiente comportamiento en los períodos de 1990-1991 a 1997-1998: en eficiencia terminal se pasó del 56,6% al 75,9%, es decir se obtuvo una variación positiva de 19,3; comparativamente, la media nacional pasó del 70,1% al 84,8%, con una variación de 14,7, lo que da como resultado un diferencial de 4,6 favorable al programa.
- La deserción escolar en los estados atendidos por el PARE pasan del 8,7% al 4,3% en el período de referencia, lo que representa una variación de 4,4. Tales datos, comparados con los registrados en la media nacional, presentan una mejoría de 2,4 en los ciclos escolares señalados.
- Respecto a la reprobación, la variación registrada es de menos tres puntos (de 14,5 a 11,5) para el mismo período; en esos ciclos escolares, la media nacional pasa del 10,1% al

7,5%, es decir una disminución de 2,6, lo que da como resultado un mejoramiento de 0,4 puntos en los cuatro estados.

- Los diez estados agrupados en el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB) han presentado la siguiente tendencia de indicadores educativos en los periodos de 1992-1993 a 1997-1998. En eficiencia terminal, se pasó del 68,2% al 82,7%, con lo que se obtuvo una variación positiva de 14,5. En la media nacional, este indicador registró un incremento de 11,9 (72,9% a 84,8%), lo que refleja un saldo favorable de 2,6 para el PAREB.
- En el programa, el indicador en deserción se desplaza del 4,7% al 3,1%, es decir una disminución de 1,6. Así, de acuerdo al -1,2% registrado en la media nacional para el mismo lapso, dicho programa presenta una diferencia positiva de 0,4.
- En relación con la reprobación, la variación registrada es de -0,9, pasando del 9,5% al 8,6% en los ciclos escolares de referencia, donde la media nacional pasó del 8,3% al 7,5%, es decir bajó 0,8. Esto refleja una mejoría de 0,1 en el Programa PAREB.
- Los estados integrados al Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo, PIARE presentan en los periodos de 1994-1995 a 1997-1998 una variación positiva de 5,3 en eficiencia terminal, al pasar del 86% al 91,3%. En los indicadores de deserción y reprobación registra una mejoría de 0,2 y 0,7, respectivamente, para los mismos periodos.
- Al comparar las escuelas atendidas con las no atendidas, se observa una mayor velocidad en el mejoramiento de los indicadores, tal como se manifiesta en un análisis comparativo realizado en Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí y Veracruz” (CONAFE, portal institucional, 2003).

Es importante recalcar que los programas compensatorios son una clara iniciativa del Estado Federal en cuanto a liderar el diseño de políticas públicas orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades educativas, en un momento histórico en que la corriente de liberalización de la economía indica la reducción del rol del Estado y la redefinición de su intervención en los procesos de producción de bienes económicos, fortaleciéndose las iniciativas privadas y sociales y los procesos de descentralización (Torres y Tenti, 2000:19).

En parte, esto se debe a la fuerza de los compromisos asumidos por el Estado, en el marco del ANMEB (1990), con la reducción de desigualdades en materia de oportunidades educacionales, una cuestión que ha demostrado tener gran peso y alcance en las políticas, vista la permanencia y progresión en la aplicación de estos programas, más allá de la presencia de uno u otro gobierno. La misma Ley General de Educación (artículo 34) quita a estas políticas su carácter eventualmente coyuntural y “discrecional”, dando un estatuto legal a las acciones “compensatorias” (Torres y Tenti: 22).

En la evaluación que se hace de éstos en el PNE 2001-2006, aun cuando se reconocen incrementos más que proporcionales en los indicadores educativos de eficiencia terminal, se subrayan algunos problemas que subsisten:

1. No haber sido diseñados para alentar a las propias escuelas beneficiarias a superar los rezagos que padecen (carácter asistencialista).
2. Haber generado sistemas de atención paralelos a los servicios regulares, lo que acarrea ineficiencias y duplicidad en el funcionamiento.
3. El control central en la gestión de los programas con escasa participación de las autoridades locales en el diseño de los mismos. Por lo general, cada programa tiene su propia burocracia y mecanismos de gestión, y sus propios beneficiarios. Esto lleva a la desarticulación de los mismos en el terreno. Puede ocurrir, por ejemplo, que no coincidan los beneficiarios de las mejoras en infraestructura en las escuelas, con la distribución de becas, de materiales didácticos o la institucionalización de mecanismos de fortalecimiento de las capacidades participativas de las familias en las escuelas (Torres y Tenti, 2000:37).

La desarticulación es evidente en el caso del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE). Aunque este programa ha demostrado niveles concretos de incidencia en el mejoramiento del aprendizaje, el éxito de su aplicación no ha logrado alcanzar en la medida suficiente sus objetivos, debido a fallas sustantivas en su aplicación. A partir de los resultados de la evaluación sobre aprovechamiento escolar realizada por la SEP, se observa que los alumnos del PARE incrementaron sus niveles de aprovechamiento y una mejora educacionalmente significativa, pero los niños no alcanzan todavía los niveles mínimos de aprobación.

El estudio de Muñoz y Ahuja (2002) da cuenta del hecho que el Programa PARE no reflejó muchas de las características implícitas en el modelo en que se originó. La selección de sus componentes no estuvo basada en una investigación de las necesidades insatisfechas. En general, los componentes fueron administrados de un modo inconexo y algunos no llegaron en el momento preciso. En el estrato indígena, por ejemplo, sólo 18% de las escuelas pudo contar con los libros de texto puntualmente dentro del primer mes⁸. En el estrato rural y en los cursos comunitarios mejoró la oportunidad de entrega durante la ejecución del programa, pero hubo retrasos en más de la mitad de las escuelas. La distribución de los textos bilingües tampoco logró ser oportuna (46% de las escuelas los obtuvieron después de tres meses del comienzo de clases). Resalta además que casi la mitad de los profesores de escuelas indígenas dijeron que encontraban escasa correspondencia entre los textos bilingües y la lengua local. La desarticulación también se evidencia en los cursos de formación basados en teorías constructivistas divergentes del diseño que se siguió en la elaboración de los materiales didácticos. La capacitación docente no contó con el personal mejor calificado para su realización y los supervisores no contribuyeron como debían a la formación de docentes.

Sin embargo, el mismo estudio confirmó la existencia de una relación positiva entre demandas educacionales e inversiones accesibles para las escuelas. Así lo confirman las relaciones positivas entre los niveles de logros de las escuelas rurales y bilingües y las variables relacionadas con el nivel socioeconómico de las familias, de nutrición y las tasas de alfabetismo de los padres y, en grado mayor, de las madres. Entre otras recomendaciones, el análisis recomendó la necesidad de expandir la estrategia de discriminación positiva en la designación de profesores y supervisores más instruidos y experimentados en lugares que requieren destrezas superiores, por los retos adicionales que las zonas de mayor pobreza demandan.

Para reducir las desigualdades educacionales y transformar los procesos de enseñanza-aprendizaje, es necesario reconocer las necesidades cruciales de los alumnos según los distintos tipos de escuelas; identificar las estrategias para atender las necesidades específicas detectadas, y el currículo de los programas de formación docente pertinentes, todas cuestiones que no contempló el PARE.

Una evaluación cualitativa realizada por Justa Ezpeleta y Eduardo Weiss (1995), anterior al PARE, identificó tres núcleos de problemas que requieren atención: fortalecer las competencias básicas del nivel primaria en su conjunto; atender la especificidad del multigrado a entre 30% y 40% de las escuelas a nivel nacional, siendo la mayoría indígenas, y promover la enseñanza bilingüe intercultural.

Elba Gigante puntualiza la necesidad de poner especial atención a las políticas dirigidas a combatir el rezago educacional con los programas compensatorios, porque “construyen versiones reducidas de la escuela, y se consideran poco propicias para atender las particularidades lingüísticas y culturales en el proceso educativo”.

Por otra parte, Ezpeleta y Weiss aseguran que las propuestas como la estudiada por PARE, caracterizadas por la inducción de arriba hacia abajo, tienen mayores dificultades para cumplir sus cometidos, porque requieren convencer a los actores de la pertinencia de los objetivos que persiguen (1995:311). Corroboran también la necesidad de articulación de los núcleos pedagógicos estratégicos de las escuelas con las orientaciones y programas de la reforma.

El diagnóstico realizado por Bertely (2002) de la propuesta educativa de los programas compensatorios PIARE o PAREB, concluye en la contribución de las escuelas desde el punto de vista del reconocimiento de la diversidad étnico-lingüística y en la necesidad de combatir las asimetrías

educativas que padecen los sectores postergados. Pero esto choca con la institucionalización de prácticas homogéneas que desconocen las diferencias entre las comunidades indígenas e ignoran la diversidad de expectativas y demandas sociales en torno a la escuela, que “agudiza la exclusión e inequidad educativa”. Califica de precarias las acciones compensatorias, escasas y deficientes en cuanto a la calificación de sus docentes, además de no considerar un calendario y un plan de trabajo acorde con los ciclos productivos propios de cada comunidad.

El diagnóstico de Bertely acusa la falta de claridad en la conceptualización de bilingüismo y en los criterios de calidad. El español y los textos en este idioma siguen siendo los medios empleados para desarrollar actividades bilingües, lo cual habla de un bilingüismo subordinado. La interculturalidad se plantea de manera unidireccional dirigida a las comunidades indígenas en forma exclusiva, lo cual termina por segregar a las lenguas y culturas indígenas (Bertely, 2002:27, en Tovar, 2003). A juicio de la investigadora, se requiere propiciar programas que surjan de las bases y diagnósticos locales que evalúen el grado de vitalidad de las lenguas y culturas indígenas, para estimular el bilingüismo por otros medios, como pueden ser estrategias basadas en el arte nativo.

En contraste con estas las evidencias, Torres y Tenti reconocen que han sido estos mismos programas compensatorios los que han estimulado, en forma gradual y realista, las oportunidades de participación de “agentes directamente relacionados con el proceso escolar que tradicionalmente estaban excluidos de los procesos decisionales del sistema de educación básica”. Las escuelas comunitarias del CONAFE no se sostendrían sin la participación comunitaria, es decir, con el trabajo voluntario, la mantención de los instructores comunitarios e insumos para la construcción de infraestructura, aun cuando esta participación tiene un carácter “contributivo”. Ejemplos como los Programas AGE (participación de las asociaciones de padres de familia en la gestión escolar) y RED (reconocimiento al desempeño docente) han abierto espacios de participación a las familias y las comunidades en la gestión de los centros educativos. El CONAFE es evaluado como un organismo flexible y abierto, capaz de aprender de sus mismos errores, lo que le ha permitido encontrar soluciones pedagógicas y organizacionales originales, adecuadas a los diversos contextos y grupos⁹.

En gran medida, los resultados logrados en las políticas de equidad educativa en México se deben a la prioridad otorgada a la inversión en capital humano en todos los niveles del sistema de educación básica y la búsqueda de caminos alternativos para su consecución. Las competencias y habilidades requeridas se orientan en dos sentidos:

1. Generar conocimientos y habilidades en el campo de la concepción, diseño, ejecución, gestión y evaluación de políticas.
2. Generar conocimientos y competencias específicamente pedagógicas. Tanto en la telesecundaria como en la educación comunitaria y los programas compensatorios, analizados en el estudio sobre políticas de equidad, los cambios se sostienen en la presencia de recursos humanos de calidad, capaces de incorporar conocimiento actualizado y pertinente en materia de planificación y estrategias pedagógicas. En esto han sido clave las relaciones que mantienen estos programas con entidades académicas que aumentan las capacidades instaladas en las propias instituciones (Torres y Tenti, 2000:50-53).

Educación comunitaria

Los procesos de descentralización no se han resuelto con decretos y resoluciones. Han demandado un esfuerzo sistemático de negociación y fortalecimiento de capacidades locales. La educación comunitaria no ha estado ajena a la construcción de un federalismo real, con sus avances y retrocesos. Al igual que con las otras políticas de CONAFE, se ha buscado mejorar las condiciones de trabajo de los maestros con estímulos salariales, condiciones de trabajo y formación permanente, y cambiar los modos de gestión en la escuela con el fortalecimiento de la participación de las familias y la comunidad en los asuntos escolares.

Esta iniciativa estatal se ha diferenciado de las anteriores por una nueva división del trabajo entre el Poder Ejecutivo Federal y las instancias estatales y locales (la construcción de un nuevo federalismo), con la búsqueda de una nueva relación de cooperación entre gobierno y sociedad civil, tanto en los recursos como en las capacidades consideradas en los procesos de toma de decisiones públicas (participación social).

Como explican Torres y Tenti, la modalidad de ejecución de estos programas pasó por adaptaciones sucesivas. Primero, estaban muy poco integrados a la burocracia central de la SEP y se administraban desde instancias paralelas, con poca intervención de las autoridades locales en el nivel de los estados. Con el tiempo, este modelo de administración paralela se volvió inadecuado, desplegándose nuevas estrategias de descentralización del gasto para las gestiones locales, por lo que hubo que negociar con los gobiernos estatales y los representantes del Banco Mundial. La experiencia mostró que es posible garantizar la continuidad en las intervenciones y, al mismo tiempo, hacer las adecuaciones necesarias para mejorar la eficiencia y eficacia de los programas.

Sin embargo, la participación real de las familias siempre es el resultado de un encuentro entre las posibilidades y estímulos ofrecidos desde las políticas públicas y las características sociales y culturales de las comunidades, que son extremadamente variables y diferenciadas (Torres y Tenti, 2000).

La educación comunitaria comenzó en 1973 con 100 comunidades del estado de Guerrero atendiendo al nivel primaria; en 1980 contaba con más de 14 mil centros, y en el sexenio 1994-2000 el crecimiento del nivel de atención de la educación comunitaria ha sido constante. A partir del ciclo 1995-1996, la atención se diversificó hacia la población indígena y la migrante. Durante el curso escolar 2000-2001, el 86% de la atención educativa en primaria comunitaria estuvo dirigida a cursos comunitarios, mientras el 10% se orientó a los indígenas y el 4% a los migrantes. Actualmente, atiende 290 mil alumnos de preescolar y primaria en más de 31 mil comunidades. Participan más de 38 mil jóvenes como instructores comunitarios y capacitadores-tutores. Otorga becas de traslado u hospedaje a más de 28.500 niños de más de 13 mil comunidades (Memoria de Gestión 1995-2000, CONAFE).

Paralelamente, desde el ciclo escolar 1984-1985, CONAFE ha beneficiado a niños y jóvenes de comunidades sin servicio educativo para que puedan iniciar, continuar y concluir los estudios de primaria y secundaria. También ha apoyado a jóvenes que fueron instructores comunitarios o capacitadores-tutores, para la continuación de su preparación profesional en servicios educativos de capacitación para el trabajo, media superior y superior. Al año 2000, el Programa Posprimaria había atendido a 124 comunidades, y en el ciclo 2000-2001 procuró educación a 27.837 niños y jóvenes que deseaban continuar sus estudios (CONAFE en cifras: Informes estadísticos, 2003).

Los niveles de atención en los programas de fomento educativo han aumentado. Al inicio del sexenio 1994-2000, las becas de financiamiento fueron 14.370, y ahora son 26.386. En el mismo período, las becas de desarrollo integral de docentes pasaron de 22.312 a 29.353 (CONAFE en cifras, 2003).

Libros y material didáctico

En el esquema de la federalización se han llevado a cabo algunas iniciativas que abrieron la participación para la creación de textos y materiales especiales para las poblaciones indígenas.

Como parte del Proyecto de Atención Educativa a la Población Indígena (PAEPI) del CONAFE, se han elaborado una serie de materiales básicos: libros de texto gratuitos de la SEP, fichas y guías del instructor, libros de juegos y cuadernos de trabajo, enciclopedia, libros del acervo del CONAFE, producciones literarias y epistolares elaboradas por los alumnos, libros únicos, diarios y correspondencia en lengua indígena.

Uno de las dificultades centrales en la confección es la que surge de la existencia de una población indígena muy diversa en lo lingüístico y cultural. Por esto, quienes llevan adelante la propuesta de educación indígena del CONAFE estiman que crear libros de texto en lengua indígena –a semejanza de los existentes en español– resulta un despropósito (Casariego, 2000).

La propuesta del CONAFE es que estudiantes y maestros generen cada año su propio acervo de materiales, y que éste se complemente con libros de texto nacionales. Hasta el momento, los resul-

tados son de una abundante producción local y artesanal (textos, libros, fichas comunitarias, diarios de campo), permitiendo su aplicación inmediata en el aula, y su empleo como base para la producción de materiales regionales. El CONAFE, por su parte, ha producido materiales impresos y audiovisuales para la formación de docentes e instructores comunitarios. Para los primeros, básicamente, se ha tratado de guías de apoyo que orientan la práctica bilingüe¹⁰.

La primera colección de literatura bilingüe fue editada con el Concurso literario Hacedores de Palabras, convocado por el CONAFE en el ciclo 1996-1997. El valor está en que son textos originales escritos por los niños en su lengua, con ilustraciones propias, cuya primera selección fue realizada por sus padres y la segunda por los docentes hablantes de una misma lengua y variante. Esta obra es un complemento a la producción cotidiana en el aula indígena (UNESCO/FAO, Estado del Arte..., 2003). Con esto, el CONAFE busca que los niños y niñas se conviertan en productores y consumidores de escritos y medios audiovisuales. "Hay materiales en las escuelas indígenas a partir de los cuales los niños conocen culturas y lugares lejanos en el tiempo o en el espacio, como parte de sus intereses y necesidades de aprendizaje. Los propios niños producen otros materiales para plasmar ordenadamente sus saberes y los contenidos de su lengua. En ellos aparecen formas y contenidos que surgen de su propia inventiva y creatividad" (Casariego et al., 2000:171).

En relación con los materiales educativos de la DGEI, según observa Alejandra Pellicer (2001), los libros de texto han sido incorporados intentando sustituir todo un programa educativo, sin una reforma educativa integral del que formen parte. Esto hace que, incluso llegando a los planteles educacionales, se queden en la dirección. Son pocos los maestros que asumen el trabajo con esos materiales; lo que hacen, finalmente, es enseñar español.

Opiniones surgidas del foro llamado "El libro de texto", en torno a la producción de libros de texto y la diversidad cultural, realizado en Ajusco en 1996, ponen el acento en la ausencia de una política idiomática que reconozca dichas lenguas, y como consecuencia, entre otras varias, que los únicos textos escritos en lenguas indígenas son los que llegan a las escuelas. "*Los libros de texto en lengua indígena son polivalentes, aunque su función básica es ser un medio, un apoyo, un recurso didáctico, o lugar donde el alumno puede observar la escritura de su lengua, estamos seguros que es casi la única fuente escrita a la que puede acceder la comunidad*" (Olate, 1996).

Para Eleuterio Olate, los libros que se elaboraron a partir de 1993 responden a una nueva concepción lingüístico-cultural que permitiría a los niños indígenas desarrollar un bilingüismo funcional¹¹ y de mantenimiento¹².

A partir de este planteamiento surge la necesidad de contar con materiales educativos para toda la enseñanza primaria. Por esto, los libros que se desarrollan desde 1993 están diseñados para adquirir la lectura y la escritura en forma paralela a la lengua oral. El autor da cuenta que en ellos la adquisición del sistema de escritura se hace de manera contextualizada, con contenidos significativos, se consideran los conocimientos previos, la realidad inmediata, gustos, preferencias literarias; es decir, se parte de hechos con sentido. "*Estos libros contienen relatos de acontecimientos regionales, literatura con base en la cultura local y de otras regiones del país, formas de trabajo colectivo y las formas de colaboración que existen en las regiones*". Los textos están relacionados con la vida del niño indígena y con la conservación y respeto del medio ambiente. Son reflejo de las realidades culturales de las distintas regiones. Y, a partir de los intereses del menor, se vinculan las estrategias de enseñanza y aprendizaje de la alfabetización.

Como la reproducción de textos en lenguas indígenas se inició en 1993, su aplicación en las escuelas es algo reciente. En algunos grupos lingüísticos se ha acelerado el proceso de construcción de formas de escritura más consensuadas e incluyentes y se ha generado el interés por establecer una norma de la lengua escrita (Olate, 1996). Están sujetos a una revisión y reformulación para que sean textos pertinentes. En su elaboración se trabajó con equipos de profesores bilingües que, en mayor o menor grado, tenían un dominio de su lengua escrita, una práctica docente en la enseñanza de la lengua del niño y estudios de normal básica o etnolingüística, principalmente. Pero Olate, quien participó del proceso de diseño de primaria para niños y niñas migrantes, coincide en la falta de especialistas en lengua indígena y de personal preparado en el conocimiento de las cultura

específicas (Olarte, 1996). El problema es que su elaboración se produce a nivel nacional desde la DGEI para todo el país y para todos los grupos indígenas. Esto denota la ausencia de una infraestructura administrativa y política que permita a los mismos pueblos tomar la conducción de su educación y desconcentrar la educación por cada grupo indígena (Díaz Couder, 2001). A juicio de Díaz Couder, estos textos no deberían ser únicos para todo el país y tener particularidades propias, y que quienes los hagan sean los intelectuales orgánicos, los representantes legítimos de los pueblos.

Transformación de la gestión escolar y de participación social

Esta política se concibe como el *vehículo* de transformación de la organización y funcionamiento de las escuelas. Lo que se busca es *generar ambientes escolares favorables* al logro de aprendizajes. La participación *conjunta* de alumnos, directivos, docentes y padres es considerada un factor clave. Los principales hallazgos en este ámbito indican que persisten en las escuelas problemas básicos de operación y recursos que inciden en la labor cotidiana de los docentes.

En cuanto a la interculturalidad, las políticas han desatendido la realidad de muchas escuelas que, producto de la migración poblacional, son multiculturales *de facto*. Esto también se relaciona con la escasa consideración del contexto sociocultural y económico en donde se ubican.

Las iniciativas de gestión abogan por una mayor participación de los padres, la que no necesariamente sucede, o, de acontecer, tiene efectos limitados en el aprendizaje de los estudiantes. La poca capacidad de transmitir a los padres el valor de la educación intercultural es también una falla de la gestión. La incorporación de nuevos actores y organizaciones civiles que propugnan cambios en la educación complejiza más el panorama de la participación social.

Según informa el PNE 2001, entre los principales problemas de la organización y actividad cotidianas de las escuelas se encuentran: la operación irregular de muchos centros escolares y el uso poco eficaz de los recursos disponibles, en especial del tiempo destinado al trabajo escolar; y la persistencia del ausentismo, particularmente en zonas alejadas y dispersas.

Así, el calendario escolar real está lejos de los 200 días de clase que establece la Ley General de Educación. El trabajo docente es aislado, con escasa comunicación profesional y al margen de los propósitos colectivos, producto muchas veces de conflictos internos, de condiciones poco propicias para el trabajo colegiado y, en gran medida, resultado de la réplica de patrones culturales y tradiciones pedagógicas fuertemente arraigadas (PNE 2001). Por esto, entre las líneas de acción que se propone la política de transformación de la gestión escolar está la de *establecer las condiciones necesarias –mediante modificaciones de la normativa, reorganización administrativa y laboral, fortalecimiento de la supervisión y el impulso a la participación social– para garantizar el efectivo aprovechamiento y cumplimiento del calendario escolar*.

Otra cuestión no considerada suficientemente es la enorme cantidad de escuelas multiculturales, fruto de las migraciones del campo a la ciudad o de una zona rural a otra. Como dato, cerca del 40% de los niños indígenas habita en zonas urbanas. A esto se suma la diversidad de situaciones lingüísticas y sociales que se dan (PNE 2001). Las metas de la educación básica en educación indígena apuntan justamente a incorporar y ampliar el programa a escuelas regulares con concentración de niños indígenas, tanto rurales como urbanas, de modo que los resultados de estas experiencias se apliquen en 2006 en el 40% de estas escuelas (PNE 2001:135). Al respecto, Bertely y González (2003) informan de la escasez de investigaciones de procesos etnoeducativos en zonas fronterizas y centros de recepción de migrantes temporales. La mayoría de las investigaciones se refieren a los estudios de identidades étnicas urbanas.

Las nuevas formas de gestión escolar pretenden establecer un tipo de vínculo distinto con las familias y la comunidad, generando una alianza entre los recursos públicos y los comunitarios. Se delega en las familias y las comunidades funciones clave de monitoreo y vigilancia sobre la escuela y del docente en particular.

Las políticas de costos compartidos, “cogestión” o “gestión comunitaria” de la escuela obedecen a recomendaciones para la implementación de políticas públicas de educación en los años noventa

por parte del Banco Mundial en América Latina y todo el mundo en desarrollo (Banco Mundial, 1996; Coraggio y Torres, 1997; Torres, 2000, op. cit. por Torres y Tenti, 2000). Este mismo estudio señala que la intensidad y eficacia de esta participación depende en gran medida de las asociaciones de padres de familia fuertes y autónomas, lo cual no siempre ocurre. *“La participación real de las familias en los programas educativos obedece más bien a la concurrencia entre las posibilidades y los estímulos ofrecidos desde las políticas públicas y las características sociales y culturales de las comunidades, las cuales son extremadamente variables y diferenciadas”*. A su vez, “la experiencia latinoamericana indica que las asociaciones de padres presentan, por lo general, tres características básicas:

1. Sólo movilizan a una minoría de padres y madres de familia.
2. Tienen una racionalidad “cooperadora”, es decir contributiva y no deliberativa, en los principales procesos escolares.
3. Generalmente, ocupan una posición subordinada frente al poder que ostentan las autoridades escolares” (Torres y Tenti, 2000:28).

Se ha reconocido que la calidad de la educación depende decisivamente del papel que pueda jugar la sociedad en la escuela: profesores, padres de familia, organización comunitaria, sindicato y, por supuesto, estudiantes. Sin embargo, los estudios coinciden en que la participación social en la toma de decisiones es aún muy baja, lo que se traduce en una falta de exigencia a las escuelas de un mejor desempeño. *“Las escuelas, por su parte, carecen de capacidad y recursos para responder a las necesidades y nuevas demandas del entorno económico y social de la localidad”*. Desde otro ángulo, *“los agentes que participan en la educación tienen una actitud predominantemente conservadora del statu quo, casi nunca se comprometen en positivo con la reforma que altere prácticas, conductas e intereses de grupos. Esto dificulta la participación activa de la comunidad y, sobre todo, la introducción de prácticas innovadoras”* (Ayala, 2000).

La posición más corriente es que la participación de los padres debe limitarse a enviar a los hijos a la escuela. En algunos casos, se evidencia la participación en la resolución de los problemas de infraestructura física, mantenimiento y operación de las instituciones, pero no en el aprovechamiento escolar. Un testimonio de esto lo da el profesor Rogelio Sepúlveda en el estado de Sonora. Ahí, la Secretaría de Educación y Cultura buscó involucrar a todos los sectores de la sociedad para situar el tema de la educación en el centro de las preocupaciones con la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación. Sin embargo, el impacto de la participación de los padres de familia y de la sociedad en general aún es insuficiente en el mejoramiento de los resultados educativos y en la formación integral de los niños y jóvenes. Tampoco hay programas que orienten la participación de la familia en el apoyo de los propósitos educativos de las escuelas.

Los organismos y figuras de representación (comités, consejos, asociaciones, mesas directivas, etc.) no han sido suficientes para el involucramiento real de la sociedad y de los padres en acciones que impacten en la organización y funcionamiento de las escuelas, la práctica de los docentes y su reflejo en la educación de los alumnos. Como explica Rogelio Sepúlveda, hay resistencia y temor —en varios casos— de directivos y maestros a la injerencia de la familia y organizaciones en asuntos de carácter académico y funcionamiento de la escuela.

Desde la perspectiva intercultural, es necesario que la escuela adquiera más autonomía y que la comunidad se apropie más de ella como un factor generador de transformación de la cultura misma. En este sentido, un conflicto importante es que las escuelas no cumplen con las expectativas de la comunidad. Los padres asisten a las convocatorias personales o grupales de los docentes y los apoyan en acciones como conseguir materiales locales para las aulas, elaborar algunos de los modelos didácticos, recibir a los niños y explicarles su trabajo, dar su opinión en asambleas de padres..., pero no tienen acceso a la toma de decisiones en la escuela.

En los casos del estudio de Oaxaca, cada escuela cuenta con un Comité de Educación de cuatro integrantes, al menos. Estos padres prestan el servicio de semaneros una vez al mes y permanecen en el recinto durante la jornada escolar apoyando a los docentes en diferentes funciones. Pero

el contexto institucional otorga a los padres pocos incentivos para participar en la educación de sus hijos. Esto se debe a varias causas: *“Tienen pocos mecanismos para hacerse oír en las asociaciones de padres o frente a las autoridades. Segundo, no tienen opciones de ‘salida’ para ofrecer alternativas educativas a sus hijos. Y tercero, carecen de información sobre la educación que reciben sus hijos, lo cual dificulta o imposibilita cualquier ejercicio de comparación de la calidad de la educación que reciben los niños respecto a otras opciones”* (Ayala, 2000:13).

El Servicio de Educación Intercultural Bilingüe demuestra debilidad a la hora transmitir a las familias su sentido y potencialidades. En el caso de Oaxaca, la participación de los padres y madres de familia sigue en la disyuntiva entre preservar la lengua y la cultura versus el aprendizaje para la integración a una sociedad no indígena, en tanto la escuela aprovecha de ellos sus servicios y recursos, pero no sus conocimientos. Ellos están de acuerdo en que se enseñen ambas lenguas, siempre y cuando los maestros se comprometan a que los niños aprendan el español. Valoran altamente la escuela, sobre todo aquellas que hacen actividades relacionadas con la cultura y la cosmovisión de los indígenas. A pesar de esto, las consideradas de mayor prestigio en el municipio son las escuelas generales; entre otras cosas, los padres las prefieren porque los niños dominan mejor el español al egresar. No deja de ser importante que la escuela general pública tenga las mejores instalaciones, plantas de docentes completas, maestro interino y director sin grupo curso (Tovar et al., 2002). Esto demuestra que ha habido avances en el proceso de federalización educativa y en las formas de actuación de la estructura operativa estatal, pero los recursos académicos, técnicos y económicos se destinan a otros tipos y modalidades educativas y no a la indígena.

Pese a las diferencias entre las escuelas, los padres disponen de información insuficiente o distorsionada sobre las ofertas educativas, el valor de la educación o la calidad de ésta que reciben sus hijos. Las escuelas no rinden cuentas de sus logros educativos porque no existen mecanismos institucionales para poner esto en práctica en los distintos niveles educativos. En ocasiones, se puede conocer algo sobre el desempeño educativo a escala nacional, pero poco de forma local y menos aún a nivel de la escuela (Ayala, 2000:14). La rendición de cuentas por parte de las escuelas debiera permitir a los padres establecer demandas de mejoramiento de la calidad de la enseñanza y a la misma escuela mejorar sus logros. Pero desde la perspectiva de atención a la diversidad, esto supone una evaluación diversificada, ajustada a las necesidades de desarrollo territorial y que permita visualizar las áreas deficitarias y requerimientos para mejorar los aprendizajes.

Asimismo, la falta de consideración del sistema educativo estatal del contexto sociocultural y productivo se refleja en que las escuelas asentadas en zonas eminentemente indígenas, basadas en actividades agrícolas, no se adaptan a los calendarios agrícolas y rituales de los grupos indígenas. Es muy común el caso de los migrantes que regresan dos meses antes de finalizar el ciclo escolar y, por lo tanto, reprueban el año escolar (PNE, 2001). Desde el punto de vista de las comunidades, las escuelas no les son propias; su dependencia jerárquica de instancias supervisoras externas y los métodos y contenidos tan alejados de las necesidades escolares, inducen a una “resistencia pasiva” de los comuneros, y se traducen en elevadas tasas de ausentismo, deserción y reprobación (SEE, 1991, en Dietz, 1999:17).

En combinación con estos factores, en la misma escuela se producen y reproducen prácticas de gestión que no favorecen el mejoramiento de la calidad y equidad del sistema educativo. En el Diagnóstico Educativo de Oaxaca se revela que los estilos de dirección, unos colegiados y otros no, dependen en gran parte del estilo de gestión del director. Pero, por lo general, la escuela, al igual que todo el sistema, está hecha para seguir instrucciones, no para tomar decisiones. En este sentido, es necesario flexibilizar el sistema y perder el miedo a abrir a una mayor autonomía de la escuela (Schmelkes, 2002).

Existe preocupación por parte del Estado en mejorar la gestión escolar, como lo demuestra el aporte sustantivo focalizado en el Programa de Escuelas de Calidad (PEC), que aumentó más de tres veces su presupuesto federal, que pasó de 350 millones de pesos de inversión en el ciclo 2001-2002, a 1.200 millones en el ciclo 2002-2003. A su vez, las entidades han comprometido una mayor inversión, que en conjunto con la aportación federal permitirá atender a 2,2 millones de alumnos en

el ciclo escolar 2002-2003. A la fecha han recibido capacitación y entrenamiento más de tres mil supervisores y asesores técnico-pedagógicos de primaria y telesecundaria, que se hacen responsables de las tareas de asesoría y acompañamiento a los 86 mil docentes y directivos de las escuelas que se inscribieron en el proceso de selección para participar en el PEC. Al momento de este estudio se realiza también una evaluación externa del desempeño institucional y escolar, a una muestra de 480 escuelas en todo el país, para conocer la evolución de los ambientes de trabajo y enseñanza y retroalimentar al propio programa. Se lleva a cabo también un proyecto interinstitucional SEP-Secodam-Sedesol, para impulsar la participación social, la información y la transparencia en las escuelas participantes. Para ello se capacitó en todo el país a 66.500 integrantes de Consejos Estatales y Municipales de Participación Social.

En las poblaciones dispersas, de difícil acceso, la autonomía es prácticamente total: los supervisores ni siquiera están en condiciones de hacer una visita anual a las escuelas a su cargo. Aquí, el sistema de control se ha confiado a los padres de los alumnos y a las comunidades, como es el caso del Programa RED del CONAFE, que delega a la Asociación de Padres de Familia la facultad de ejercer control sobre la asistencia del docente a la escuela¹³. En muchos casos, se ha observado que el control es prácticamente inexistente, atribuible a la debilidad y escasa representatividad de la asociación y a la deficiente información y capacitación recibida. Pero en estos casos, “la participación comunitaria viene a suplir un déficit del propio sistema y constituye al mismo tiempo una ocasión para profundizar los procesos de democratización y apertura de la escuela a las necesidades e intereses de la sociedad civil en el ámbito local” (Torres y Tenti, 2000:34).

En cualquier caso, las competencias específicas de las comunidades determinará la efectividad del programa. La realidad no es pareja en este aspecto. Como una de sus metas, el PNE 2001 propone la capacitación de padres sobre sus derechos y obligaciones, como una forma de desarrollar la capacidad de las comunidades indígenas para exigir el pleno cumplimiento del derecho a la educación básica.

Desde otra perspectiva, algunos estudios (Rojas, 1990a; González Caqueo, 2000) informan de formas emergentes de *intermediación civil*, que dan cuenta de la irrupción de nuevos actores y agentes educativos (gubernamentales y no gubernamentales) en la gestación de proyectos interculturales. Estas experiencias articulan referentes de la tradición indígena y la modernidad, construyendo imaginarios maleables, dinámicos en su concepción, y que ha llevado a los actores a la *apropiación estratégica* del discurso oficial.

La documentación sobre estas experiencias permite conocer la forma en que los pueblos indígenas se vinculan con las políticas educativas nacionales y, en la actualidad, con el proceso de globalización. Muestran que es posible construir propuestas interculturales que participan de un proceso de *etnogénesis* (González A., 2000; Mosley, 2001; Sartorello, 2002).

Para Elsie Rockwell (en Bertely, 2003), la relación de las políticas educativas con las dinámicas locales está signada por *ciclos de apropiación recíproca* (Rockwell 1996a), que ponen límites a la transmisión cultural y evitan la desagregación de las culturas étnicas y las dinámicas locales. María Bertely documenta un siglo de cultura escolarizada entre los zapotecos de Villa Hidalgo, yalalag, asentados luego en la zona metropolitana de la Ciudad de México. En estos grupos, las políticas estatales dirigidas a incorporar a las culturas locales a la “mexicanidad” —la escuela federal, la escuela socialista, la escuela de unidad nacional— han sido apropiadas sucesivamente por las culturas locales, adecuándolas a sus intereses comunitarios. “Las competencias letradas y el castellano escrito se convierten en insumos favorables a tales intereses, contribuyendo a mantener sus redes sociales, políticas económicas con los migrantes, insertarse en el mercado laboral urbano y recrear sus proyectos étnicos en la ciudad, entre otros aspectos” (Bertely y González, 2003:9).

El acercamiento a las *apropiaciones escolares* como proceso de afirmación étnica e inserción ciudadana “rompe con visiones estáticas de lo indígena en la escuela todavía vigentes en la formulación de políticas educativas nacionales”. Coincidentemente con Bertely y González (2003:11), esto propicia relaciones interétnicas y etnonacionales menos desventajosas. Parafraseando a Héctor Muñoz (2001b:19), las autoras hacen ver que la discusión de los procesos étnicos en la escuela ha

sido marginada frente a cuestiones política y pedagógicamente estratégicas, como la modernización de la educación básica y los paradigmas hegemónicos de turno.

El *sentido étnico* de la educación intercultural bilingüe no se cuestiona plenamente aún, pese a que hay organizaciones y liderazgos indígenas, incluidos profesionales y maestros posicionados como intermediarios corporativos y civiles, con capacidad contestataria frente a las definiciones oficiales de lo indígena.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones de política

ETAPAS, CONCEPTUALIZACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD CULTURAL

México es el país de América con más población indígena en términos absolutos (12 millones). En su Constitución se reconoce a sí mismo como un país multicultural y pluriétnico. El sistema escolar tiene la mayor oferta en la cobertura educativa indígena latinoamericana y ha sido pionero en la educación pública indígena y en los programas educativos oficiales más recientes, donde se la considera una prioridad.

El Instituto Indigenista Interamericano incidió en las políticas indigenistas latinoamericanas. En este sentido, México ha destacado en la realización y diseño de políticas educativas interculturales que sirven de modelo para otros países. Pero los estudios coinciden en señalar que México ha perdido liderazgo en la educación bilingüe indígena, confrontada a los indicadores de rezago y a las inequidades y hegemonías que exhiben las relaciones multiculturales en el país (Muñoz, 2001). En la actualidad, la iniciativa la han ido tomando ONG's apoyadas por agencias de cooperación técnica, como la GTZ alemana, la Terra Nuova italiana y la IBIS finlandesa, en lugares de Sur y Centro América, siendo ejemplares Ecuador y Bolivia, donde se ha logrado posicionar una política intercultural bilingüe con el soporte y emprendimiento de las propias organizaciones indígenas.

Desde mediados de los setenta, el movimiento indígena contribuyó a instaurar en México una educación bilingüe bicultural, con el afán de conservar y promover como nacionales los valores de las culturas indígenas y favorecer el etnodesarrollo a partir del "indigenismo de participación".

El marco teórico de la educación promovida por el Estado dejó de ser, desde entonces, *asimilacionista*, un medio de castellanización y aculturación para la conformación de una única identidad nacional. La oficialización de la educación *bilingüe bicultural* se logró con la creación en 1978 de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI). La educación bicultural bilingüe fue por varios años el enfoque dominante, y se orientó hacia el fortalecimiento identitario, acotado al horizonte indígena. Su énfasis radicó en el desarrollo de la lengua materna y el castellano como segunda lengua, permitiendo el mejoramiento de los textos escolares y los sistemas de capacitación y formación de maestros.

Esto significó la aplicación de un *modelo multicultural* que enseñó en forma paralela ambas culturas, superponiendo lo indígena y lo nacional, lo que no favoreció –desde una perspectiva educativa– el diálogo e intercambio cultural. El concepto de cultura que se maneja sigue siendo *estático*, cuando se pretende superar la *visión jerárquica* de "cultura dominante". Sin embargo, la identidad indígena parece circunscribirse a un registro histórico y prototípico del ser indio.

La Constitución de 1992 marcó una inflexión en el concepto de nación, porque reconoció el carácter multicultural y multiétnico de la nación. El reconocimiento constitucional de un país con estas características marcó una nueva concepción de nación y expresó la intención de respeto e incorporación de las distintas culturas indígenas en la construcción común del proyecto nacional. Se adoptó el enfoque de *educación intercultural bilingüe*, que propuso una enseñanza a partir del reconocimiento y potenciación de los propios tejidos e identidades culturales, para conjugar –mediante el acercamiento intercultural– una diversidad de espacios, tiempos y lenguajes, donde no sólo se sientan ciudadanos de derecho, sino que sean efectivamente actores sociales.

A su vez, el modelo económico, político y social de creciente competitividad y liberalización económica ha puesto en tensión progresiva a América Latina. Confrontados los pueblos originarios al fenómeno de la globalización, nuevas demandas de los pueblos originarios emergen hacia la exigencia de derechos políticos, económicos, sociales, culturales, lingüísticos y ambientales, como correspondencia con las obligaciones que el Estado les impone como miembros de una determinada nación.

La entrada en vigor del Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, colabora de manera importante en el establecimiento de un nuevo estatuto de derechos.

El levantamiento de Chiapas significó una reinterpretación de la pluriculturalidad y la pluriethnicidad, donde lo que se puso en juego fue la defensa de una *ciudadanía étnica*, capaz de reconocer a los indígenas como interlocutores estatales válidos, propiciando la generación de espacios públicos para decidir sobre los proyectos que les conciernen. En este contexto, la educación intercultural comienza a definirse como *proceso endógeno* que debe promover el uso y desarrollo de las lenguas y culturas indígenas y el derecho a decidir qué y cómo quieren educar a sus hijos. Se procura revertir la tendencia que desestimaba la participación social y la consideración auténtica de los intereses y necesidades de la población indígena.

El enfoque intercultural ha evolucionado en estos años, abriéndose a entender la diversidad más allá de la presencia de diferentes etnias, también como la configuración de identidades híbridas emergentes donde encontrar una mezcla significativa de procedencias, incidencias y superposiciones entre modernidad y legado, entre lo originario y lo foráneo. Bajo este prisma, la diversidad cultural se entiende *como una construcción social e históricamente determinada* que demanda de la educación el análisis del contexto actual en el cual se desenvuelven los procesos sociales y culturales y las perspectivas futuras.

Desde 1995, el PNE promueve un *currículo diversificado y pertinente* a cada población. En su continuidad, el Programa Nacional Educativo de este sexenio se abre a la *desterritorialización de la identidad* al reconocer la presencia de una importante masa migrante indígena en las zonas urbanas, a la que también se propone atender.

Esta reconceptualización de la identidad revela avances en el concepto de cultura aplicado a la educación. Como mecanismo de comprensión e interpretación del mundo, la cultura es asumida en su carácter dinámico y está referida a procesos de transformación y conservación de identidades.

El concepto de interculturalidad, en esta misma lógica, se amplía a toda la población mexicana, porque las culturas se construyen y se transforman en su interacción. Por esto, el PNE 2001-2006 desarrolla la política de una *educación intercultural para todos*, enunciada en el programa educativo del gobierno anterior. En concordancia con este propósito se creó la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, unidad encargada a nivel nacional de la política de atención a la diversidad. Se comenzó la elaboración de un currículo nacional intercultural basado en el respeto y valoración de la diversidad étnica, cultural y lingüística que caracteriza al país, y en el combate a las expresiones de racismo y discriminación.

La tarea de atender la diversidad cultural relativa a las poblaciones indígenas se ha concentrado en la DGEI, que cubre al 43,4% de la población indígena de 0 a 14 años, mientras el 56,6% restante no es atendido o bien los es por otras modalidades –por ejemplo, escuelas primarias generales y educación comunitaria– proporcionadas por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

A pesar de que entre sus tareas la DGEI propicia nuevas formas organizativas, fomenta la participación social y la evaluación de las acciones de la educación indígena, se le critica que se encuentre muy marginada dentro de la SEP y desvinculada de las expectativas de los pueblos indígenas. El centralismo con que opera la DGEI se evidencia en la producción de textos indígenas homogéneos en sus contenidos, aunque diversos en el empleo de lenguas. Esto da cuenta de la ausencia de una infraestructura administrativa, política y técnico-pedagógica que permita a los mismos pueblos tomar la conducción de su educación y descentralizar ésta por cada grupo indígena.

PERTINENCIA: SITUACIÓN Y ORIENTACIONES DE POLÍTICA

El reconocimiento y valoración de la diversidad

La pertinencia cultural de los aprendizajes enfrenta a la educación con el desafío de construir políticas curriculares, docentes y de gestión, donde el saber y la cosmovisión propios de las culturas locales puedan dialogar con los lenguajes de la modernidad. En este punto interesa develar si las políticas tienden a rechazar las posturas homogeneizantes y asimilacionistas a partir del reconocimiento y valoración de la propia identidad cultural. Es necesario saber, en primer lugar, si hay un reconocimiento de la diversidad cultural que permita acrecentar la autovaloración de los pueblos y las personas, junto con valorar las diferencias culturales. En segundo lugar, cómo es evaluado, si es visto como un recurso y un derecho de los pueblos o si es tratado como un problema y un déficit cultural que es necesario erradicar o modificar.

En Latinoamérica, tradicionalmente se ha concebido como educación intercultural la atención focalizada en los grupos indígenas, pues el hecho multicultural en los países del continente se fundamenta particularmente en la amalgama identitaria, fruto de la conquista y los intentos históricos de supresión de las culturas originarias que componen las naciones.

Sin embargo, la atención de la diversidad cultural no se agota en favorecer una formación acorde con las necesidades y expectativas de las culturas locales. También, y de manera importante, en generar una valoración de la diversidad cultural por parte de quienes tradicionalmente han desconocido y discriminado a las culturas autóctonas. Por esto, hay dos vertientes de atención: la primera y más común, el fortalecimiento de las identidades indígenas por parte de los grupos indígenas; la segunda y más reciente, el conocimiento y valoración de las otras culturas por parte de los grupos indígenas y de la población no indígena. En ambos casos se plantea indagar cómo se da la valoración de lo propio y cómo se da la de lo ajeno en educación.

En el caso mexicano, la emergencia de una nueva institucionalidad abocada al tratamiento de la interculturalidad a nivel nacional denota un interés real por atender al diálogo entre culturas. En consecuencia, a partir del 2003 se introduce el nuevo Programa de Educación Cívica desde el primer grado de primaria hasta tercero de secundaria. Con ello se abre una puerta al tratamiento de la diversidad y el pluralismo cultural y al ejercicio de los valores de la convivencia basados en el respeto y defensa de la alteridad.

Políticas y programas educativos muestran un renovado interés por la valoración entre las culturas que forman parte de la nación y la promoción de la identidad indígena, sus valores y cosmovisión. Pese a esto, las estructuras del Estado en todos los niveles e instancias continúan en la práctica operando con esquemas centralistas. Se sigue imponiendo una visión de desarrollo que excluye los puntos de vista indígenas en la construcción pedagógica, implantándose programas sin consulta y consenso con las comunidades a las que atiende, lo que limita enormemente cualquier pretensión eficaz de resultados favorables.

La opinión generalizada es que la educación indigenista está destruyendo la cultura, porque se establece desintegrada del contexto físico y cultural. Aún se observa una gestión pedagógica y escolar muy *etnocentrista*, pues, a lo más, las comunidades nativas son consultadas en el diseño del proyecto escolar, y no se da un trabajo de consenso que permita construir escuelas que incorporen verdaderamente su cosmovisión y orientaciones de vida.

En la Ley General de Educación (artículos 48 y 96) consta que la autoridad educativa federal deberá considerar la opinión de las autoridades locales y de los sectores sociales involucrados en la educación, expresados en el Consejo de Participación Social, para proponer contenidos regionales que permitan un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones y demás aspectos propios de la entidad y municipios respectivos (Art. 12 y 69). Sin embargo, hay desconfianza y falta de valoración por parte del Estado (en tanto expresión social) de las capacidades, competencias y posibilidades –igualmente válidas de constituirse y mantenerse en procesos de transformación autónomos (no independientes)– de las comunidades indígenas.

Otra tendencia habitual es la postura *conservacionista* que tiende a construir una visión estática del indígena y considera su cultura en los aspectos más superficiales, como el folclore, las costumbres y leyendas. Aun así, la influencia del movimiento indígena y la reivindicación de la interculturalidad educativa como un derecho han contribuido a que organizaciones y sujetos indígenas en México estén permanentemente planteando, negociando y desarrollando propuestas educativas interculturales construidas *desde las bases*, aprovechando el paraguas político que representa el planteamiento oficial de la EIB (Bertely, 2003).

Las propias declaraciones legales y programáticas del Estado han abonado el terreno para una mayor participación de las comunidades en las diversas instancias de educación local, generando nuevas organizaciones de base que los representen (Muñoz, 2001). Además de favorecer la apropiación de la escuela, diversas formas emergentes de intermediación civil en la creación de proyectos educativos interculturales, llevadas a cabo por organismos gubernamentales y no gubernamentales, han permitido ir afirmando a las etnias en sus procesos de construcción identitaria e inserción ciudadana.

El PNE 2001-2006 propone la concreción de un currículo y gestión con un enfoque pluralista en la educación indígena al plantear tres metas de la educación intercultural bilingüe: logro de los objetivos educativos nacionales, bilingüismo oral y escrito efectivo, y conocimiento y valoración de la propia cultura.

A su vez, la DGEI promueve la adopción del *enfoque globalizador*, que favorece la eliminación de la repetición mecánica, la organización del trabajo educativo a partir de un problema generador, la incorporación espontánea de elementos de la cultura local, el aprovechamiento de los conocimientos comunitarios y la realización de prácticas que posibiliten el desarrollo de capacidades comunicativas e investigativas.

Aun así, los contenidos y estilos de la educación urbana, occidental y en apariencia “nacional”, continúan siendo dominantes y se imparten con instrucción y enseñanza frontal. El conocimiento socialmente validado es el currículo nacional, cuya comprensión se adquiere de manera superficial con la sola práctica memorística y el ejercicio de una escritura mecánica (copia, resumen, cuestionarios y completación de oraciones). Los procesos pedagógicos que se adaptan a la estructura lógica, psicológica y cultural de los alumnos y alumnas son escasos. Esta situación se ve agravada por el dominio precario del castellano por parte de alumnos de habla indígena o que hablan variantes del castellano.

Los estudios muestran que la perspectiva pluralista es todavía una apropiación discursiva y escasamente aplicada en la docencia. Los maestros se sienten divididos entre los parámetros y objetivos de una educación tradicional occidental y las nuevas propuestas interculturales. Hay quienes se oponen a la enseñanza del idioma nativo por creer que dificultará el acceso al mundo moderno. Lamentablemente, la literatura disponible para los docentes es normativa y se concentra en el “deber ser”, lo cual no facilita el cambio del aprendizaje que se pretende.

Las orientaciones que permiten flexibilizar el currículo e incorporar conocimientos propios no son suficientemente claras para que éstos lo hagan. Por ello, un objetivo del actual PNE es la formación inicial de profesores bilingües y la actualización permanente de docentes y directivos bilingües, junto con aumentar la proporción de dichos maestros que cuenten con licenciatura. Esto es, la profesionalización de la enseñanza.

La falta de articulación curricular y organizativa entre los diversos niveles de la educación básica impide la continuidad de la educación intercultural. Si bien es una meta del PNE 2001-2006 la implementación de secundarias indígenas, la ausencia de éstas impide hablar de bilingüismo de mantención.

Los textos y materiales educativos se elaboran centralizadamente en Ciudad de México, lo que dificulta que sus contenidos, diseños y lenguas reflejen la diversidad y particularidad de los pueblos, así como el control de sus sistemas educativos.

Esto se traduce en una tendencia a homogeneizar las culturas indígenas con base a una imagen única prototípica, actuando desde una *lógica conservacionista*.

La aplicación de un enfoque pluralista supondría la existencia de una institucionalidad administrativa, política y técnico-pedagógica que permitiera a los mismos pueblos tomar la conducción

de su enseñanza y desconcentrar la educación por cada grupo indígena, siempre que esto no implique la suspensión del apoyo financiero del gobierno para estas iniciativas.

En esto, el CONAFE ha dado un paso adelante al confiar a las comunidades educativas, estudiantes y maestros, la generación de su propio acervo de materiales, lo que se complementa con los libros de texto nacionales. Los efectos de esta política han sido positivos porque han permitido una abundante producción local y artesanal con una aplicación inmediata en el aula, y su empleo como base para la producción de materiales regionales. Esto ha solucionado en parte la necesidad de cubrir la enorme diversidad de lenguas y variedades de usos dialectales.

La creciente preocupación de la SEP por dotar a las escuelas indígenas de material educativo en sus propias lenguas ha facilitado que algunos grupos lingüísticos hayan acelerado el proceso por establecer una norma de la lengua escrita. Pero hay pocos especialistas en lengua indígena y personal preparado en el conocimiento de las culturas específicas, además de la necesidad creciente de contar con materiales didácticos adecuados en todos los grados de primaria.

Una perspectiva pluralista integral debiera implicar un trabajo lingüístico que aborde paralelamente la reflexión, comprensión y uso de la lengua oral y escrita, lo cual aún no ocurre de manera satisfactoria. Es lo que se ha implementado en la enseñanza tradicional de las lenguas extranjeras – como el francés o el inglés –, ampliando los contenidos a una forma genérica que incluye simultáneamente la “lengua y cultura”. Los libros de educación intercultural bilingüe deberían también articular los contenidos con el aprendizaje de las lenguas en todo el ciclo escolar primario, porque, por el momento, sólo lo hacen durante el primer ciclo, sin considerar que más tarde hay que hacer el cambio hacia el libro de texto gratuito en español en el resto de las áreas de aprendizaje. Una aplicación más pertinente en la elaboración de libros de texto debe nutrirse de las iniciativas de confección de gramáticas, manuales de ortografía y alfabetos existentes.

Pese a los esfuerzos realizados, se aprecia la ausencia de una política de lenguas que reconozca la diversidad y que facilite el uso de la lengua, por ejemplo, en otras instancias del servicio público. En el caso de la literatura, la única fuente escrita a la que puede actualmente acceder la comunidad es la que llega a las escuelas.

Aunque desde hace algunos años se aplican evaluaciones de calidad de la educación a escuelas indígenas, éstas obedecen a un mismo patrón en toda la población, excluyéndose en su construcción –y en los estudios posteriores– el dominio que tienen los estudiantes de la lengua dominante como la diversidad cultural y pedagógica con que se opera. Esto plantea la necesidad de realizar un nuevo diseño para la administración de las mediciones nacionales, que permita una evaluación más fidedigna de los logros educativos en escuelas indígenas de educación intercultural.

Orientaciones de política para la construcción de escuelas culturalmente pertinentes

La implementación de una política educativa culturalmente pertinente presenta consideraciones que es necesario poner en marcha, en vista de los problemas con que topa el sistema:

1. “La formación docente requiere replantearse sus concepciones sobre la escuela como espacio de recreación de la identidad, para no caer en folclorizaciones, reduccionismos a lo lingüístico o posturas esencialistas o primordialistas de la identidad étnica” (Bertely, 2003). Desde la perspectiva de las escuelas pertinentes, en contextos multiculturales, indígenas o desde el sector mayoritario mestizo o blanco, la realidad debe dejar de ser vista como estable y uniforme y los alumnos pasar a ser el centro del proceso educativo, considerados en su unicidad. Quizás el principal elemento que incide en la dificultad para implantar la política de atención a la diversidad cultural es la falta de apropiación de la propuesta entre los docentes, por la ausencia de significatividad y el desconocimiento de los beneficios que ésta aporta.

Hay que seguir trabajando para no reducir el trabajo del maestro a un conjunto de técnicas y recetas que parecen válidas para aplicar en cualquier contexto, junto con desarrollar pedagogías adecuadas y propias del mundo indígena. Una de las políticas educativas más importantes para mejorar la educación intercultural es quizá mejorar la calidad de las escuelas normales aumentando la oferta de formación en aquellas regiones donde las deficiencias sean mayores. En contextos indígenas, el aprendizaje de una segunda lengua como el fortalecimiento y dominio de la lengua materna requiere una capacitación especializada para la pedagogía bilingüe y no tan sólo del conocimiento del idioma o dialecto. Hacen falta también apoyos técnicos suficientes, metodologías, gramáticas y diccionarios. La creación de *normales indígenas* permitiría la participación de las comunidades en el diseño de la formación docente y contribuiría a fortalecer enormemente la educación que estas escuelas reciben, junto con permitirles tomar un rol más protagónico en orientación y dirección de sus escuelas indígenas.

Tanto en escenarios indígenas, mestizos y blancos como multiculturales, la escuela culturalmente pertinente implicaría una formación inicial y permanente de los docentes, orientada a la capacidad para descubrir y profundizar el entorno cultural y social de su escuela, y actuar de manera más integrada en su acción pedagógica, con una visión comprensiva del sistema de vida, creencias y valores.

Una formación de este tipo debería preparar a los docentes para una actuación autónoma y crítica que les permita responder creativamente frente a una realidad heterogénea y dinámica. Por esto, cualquier proceso de formación inicial y permanente debe consistir en un trabajo simultáneo sobre la teoría y la práctica.

Ello demanda también una renovación y mejoramiento de los sistemas de formación superior, que considere las limitaciones de ingreso y mantenimiento dentro del sistema a jóvenes indígenas. Entre ellas, Martín Carnoy y colaboradores (2002) distinguen: la distancia geográfica de las instituciones universitarias o bachilleratos respecto de los asentamientos indígenas; la presencia de barreras culturales que impiden armonizar sistemas de creencias y valores distintos a los de la cultura urbana; las barreras económicas para costear estudios y vivir lejos de sus hogares; la calidad educativa y barreras de oportunidad debidas al rezago académico que arrastran y que muchas veces les impiden aprobar los exámenes de ingreso, y la atención a factores discriminatorios que les hacen sujetos de burla y exclusión.

2. Es indispensable crear canales de formación e información permanentes entre los equipos técnicos (regionales y locales) y las fuentes de investigación sobre educación indígena. El currículo diferenciado para la atención adecuada a las diferencias culturales necesita retroalimentarse de la investigación cualitativa, de modo que provea información significativa en el diseño de planes y programas de nivel regional y local. Esto permitiría una comprensión más afinada de los fundamentos de una educación intercultural; de los procesos de transformación y conformación de culturas e identidades; las relaciones entre autoestima y aprendizaje; las funciones cognitivas y sociales de la lengua materna, entre otras. Desde la perspectiva de desarrollo del lenguaje, es aconsejable recalcar la necesidad de que el aprendizaje de la lengua indígena debe integrarse a la vida ritual y productiva de los pueblos, y estudiada como una manifestación primordial en su devenir histórico.
3. En la medida que se incorporen en la planificación y desarrollo de programas a los actores locales, será más factible que el currículo sea pertinente y los aprendizajes más significativos. En el caso de comunidades rurales e indígenas, el trabajo debe articularse en torno a los procesos productivos, culturales y de desarrollo sustentable. Esto demanda a la escuela la capacidad de consenso y trabajo junto con la comunidad. En este sentido, las autoridades educativas federales deben capacitarse para llevar a cabo un trabajo en la gestión y supervisión de proyectos educativos locales, considerando la opinión de las autoridades, especialistas de diversas áreas, personas escogidas de las comunidades y

organizaciones indígenas, por medio de los *Consejos de Participación Social*. La formación docente requiere redimensionarse como un servicio a la comunidad, donde el currículo se construye a partir de la reflexión y experiencia de la comunidad educativa, en el marco del currículo nacional.

4. La transformación educativa que supone la aplicación de la educación intercultural para todos debe obedecer a una transformación integral del sistema escolar. Esto determina que la acción de las políticas debe contemplar de manera sistémica la relación entre la reforma de los aspectos externos, vale decir el ordenamiento institucional (administración institucional, descentralización, financiamiento e insumos), y la reforma de los factores internos (currículo, pedagogía, evaluación). Un trabajo minucioso sobre la articulación del sistema permitiría, por ejemplo, compatibilizar políticas de texto con las formación de competencias docentes, o bien la continuidad educativa, especialmente de primaria a secundaria. Una mejor articulación de los distintos programas de la DGEI permitiría que el material didáctico no siguiera llegando con retraso a las escuelas o que éste sea en la cantidad adecuada. Se requiere acercar no sólo en materia lingüística, sino también cultural, curricular y pedagógica, el trabajo de investigadores y diseñadores/operadores de programas de educación intercultural bilingüe.

CONVIVENCIA: SITUACIÓN Y ORIENTACIONES DE POLÍTICA

Combate al racismo y a la discriminación a través de la educación

El vector de la convivencia cultural enfrenta a la educación con la tensión entre construir políticas curriculares, docentes y de gestión, donde se promueven nuevos modos de convivencia basados en el respeto, aceptación y valoración del otro como “legítimo otro”, o bien el sistema educativo, y la escuela en particular, reproduce estereotipos y prejuicios comúnmente aceptados en la sociedad, que conducen a la intolerancia, a la discriminación social, étnica y cultural.

El sistema político mexicano se ha caracterizado por un poder sobredimensionado del Ejecutivo, la existencia de cacicazgos, el predominio de un solo partido político, el control sobre la prensa escrita y el monopolio en la televisión. Recién en 1993 se creó el Área de Fomento Cívico en la Secretaría de Gobernación, pero parece ser que el imaginario ciudadano se asocia con los grados de identificación con los símbolos patrios, a lo cual se abocó esta entidad.

Los estudios sobre participación ciudadana muestran que la población no reconoce el impacto de las acciones del gobierno sobre su vida diaria; tiene una baja expectativa de ser tratada con igualdad; un pobre sentido de responsabilidad pública, y se da un ejercicio autoritario del poder. Tan sólo una veintena de materiales (libros, artículos y ensayos) se han publicado en México en los últimos diez años sobre estos temas. Algunas ONG's mexicanas han promovido labores de educación cívica, dedicándose al conocimiento y defensa de los derechos humanos y la observación electoral. Ha sido escaso el apoyo del gobierno y de las empresas privadas.

La Constitución de 1992 sentó un primer precedente de renovación, al ampliar la carta de ciudadanía a todas las personas que forman parte del territorio nacional, lo que incluyó el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación. Ello sitúa la visión de ciudadanía en la calidad de sujetos de derecho de los individuos.

Aun cuando el Área de Educación Cívica ha estado incluida en el currículo desde la década de los setenta, en la actualidad se asiste a una interpretación renovada e impulso de los Programas de Educación Cívica, orientada a la formación de una *cultura democrática nacional*.

Esto da lugar al tratamiento del pluralismo cultural y al ejercicio de los valores de la convivencia basados en el respeto y defensa de la alteridad. Siendo una asignatura que pretende inculcar valores, no pretende circunscribir su acción al tratamiento de algunos temas, sino a introducir ciertas prácticas dentro del aula que propicien un ambiente de mejor convivencia.

Esta nueva orientación da un sentido más íntegro a la vida escolar, procurando hacer más consciente a la institución educativa de su “currículo oculto” y más activa en la construcción de una cultura escolar renovada bajo estos principios.

El currículo de educación secundaria fue el primero en cambiar en 1999, al sustituir la asignatura de Civismo y Orientación Educativa por Formación Ética y Cívica. A partir del ciclo 2003, la SEP se propuso introducir la materia de Educación Cívica y Ética desde el primer grado de primaria y hasta tercero de secundaria. El nuevo enfoque es ético, de carácter más amplio, y reconoce que, más allá de los valores universales y aquellos declarados en la Constitución, hay ciertos códigos que tienen una identidad cultural y que son propios de grupos. Este enfoque exige un nuevo planteamiento en las relaciones dentro de la escuela, y de ésta con la comunidad.

La Ley General de Educación contempla los Consejos Escolares de Participación Social, creados en 1992, como los organismos privilegiados para participar en la definición de metas y desarrollo de actividades escolares, y comprometer a la comunidad educativa con la gestión escolar exitosa (Arts. 68 y 69). Se sabe, sin embargo, que aún no han sido desarrollados en los términos originalmente concebidos. Se desconoce la existencia de otras instancias institucionales oficiales encargadas de la promoción y formación ciudadana. Este es quizás el indicador más claro de la ausencia de una política nacional de convivencia ciudadana. Si bien hay un artículo en la Ley General de Educación que obliga a los mexicanos a asistir al ayuntamiento para recibir instrucción cívica, se desconoce si esta indicación ha sido considerada y adoptada como una tarea propia de organismos locales.

Este es un tema reciente en el plano civil y educativo planteado como propuesta del Programa Sectorial 2001-2006. Ahí se explicita que para 2006 se debe haber desarrollado un Programa Intersectorial de Formación Ciudadana, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, en el 50% de las escuelas de educación básica; pero no se dispone aún de información sobre la implementación. Lo que sí fue asumido por la SEP es la revisión y actualización en 2002 de los programas de primaria en esta materia. También se han producido materiales para apoyar los nuevos programas. El resultado es que en estados como Michoacán ya se publicaron guías de enseñanza y en el portal de la SEP es posible solicitar textos de trabajo para el profesor y los alumnos. La evaluación de esto es una tarea enunciada en el programa sectorial y queda pendiente.

Si bien no existe una política nacional de convivencia, la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe es la nueva instancia encargada de su promoción, que rige en el ámbito de la Política de Educación Intercultural para Todos. Su tarea consiste en impulsar enfoques pedagógicos para el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística del país, extensible a toda la población no indígena, mestiza o de contextos multiculturales. Procura combatir formas encubiertas de racismo y discriminación cultural por medio del conocimiento, comprensión y valoración de las contribuciones y aportes de los pueblos nativos en la construcción de la nación.

Todo esto se apoya con materiales para la escuela y para la comunidad, a través de una serie para radio y televisión. Esto apunta a ofrecer una educación lingüística y culturalmente pertinente en todos los niveles del sistema: primaria, secundaria, bachilleratos y universidades interculturales.

Aproximaciones y distancias respecto al pluralismo cultural en educación

Hay un atraso en México respecto al ejercicio, promoción y formación de una cultura cívica pluralista, donde prime el respeto y valoración de la diversidad. La cultura escolar suele ser autoritaria y excluyente, reflejo de la dinámica social, basada en una comunicación asimétrica, hegemónica y unilateral entre maestros y padres de familia y entre maestros y alumnos.

Se ha transitado de una *política educativa autoritaria* a una *formalmente democrática*, con instancias de participación como son los Consejos de Participación Social, mientras se mantiene una cultura escolar jerárquica y excluyente en su funcionamiento.

Lejos de introducir ciertas prácticas educativas en el aula que permitan a los niños, niñas y jóvenes aprender a convivir e interactuar con los demás, destaca el predominio de la exposición oral a

cargo del maestro, la ausencia de situaciones de participación activa del estudiante en reflexiones y el ejercicio del rol de autoridad mediante el control académico y el cumplimiento de la normativa escolar.

Esta situación relega la educación cívica al plano del discurso, con escasos efectos sobre la conducta de los alumnos. El currículo adolece de una estructura “*formalmente democrática*”, puesto que la decisión de crear una cátedra de Cívica y Ética, cediéndole un lugar independiente, no ha sido garantía del carácter democratizador que se le ha querido imprimir.

Las instituciones educativas pueden continuar “instruyendo” en torno a los símbolos patrios o el conocimiento de la Constitución, en lugar de generar la reflexión sobre los derechos y deberes en la convivencia democrática, instar al diálogo, la cooperación, el respeto al otro, y demás actitudes y prácticas que forman parte de las competencias ciudadanas.

En los hechos, el enfoque que se le da a la asignatura se centra en proporcionar información relacionada con el gobierno y los derechos que frente a éste tienen los individuos o los grupos. Y se evade el tratamiento de aspectos de la convivencia social que constituyen problemas recurrentes, como la corrupción o la ausencia de una cultura política participativa y pluralista. No se entregan orientaciones metodológicas para el desarrollo de habilidades como la escucha atenta de diversos puntos de vista, la valoración de razonamientos y la evidencia proporcionada por otros para cuestionar los propios; o bien, las habilidades para exponer sus propias visiones de manera abierta, inteligente y razonada; de captar y aceptar los intereses de los demás y trabajar productivamente con ellos; así como la capacidad de integración, conciliación y negociación para solucionar conflictos.

El tratamiento que se da en los libros al tema de la participación ciudadana y el ejercicio cívico muestra la orientación que recibe el tema en la práctica, más asociado a la transmisión de conocimientos sobre derechos civiles que a la práctica de una participación democrática, responsable, crítica, reflexiva y creativa.

Desde otro ángulo, la escasa producción de material didáctico en educación cívica, años después de su inclusión en el plan curricular, como también la baja producción de libros en los estados, ha sido reflejo del poco interés e importancia que le atribuyen los organismos de la SEP y las Secretarías de Educación estatales al tema.

Sin embargo, las nuevas formas de gestión escolar están más cerca de un *modelo formalmente democrático*, pues pretenden establecer un tipo de vínculo distinto con las familias y la comunidad, generando una alianza entre los recursos públicos y los comunitarios. Aunque no se aprecia la concurrencia de un conjunto de estrategias que conduzcan a la escuela a hacerse parte de la comunidad y a integrarla en la construcción del proyecto educativo, desde una perspectiva democrático-pluralista.

La participación real de las familias en los programas educativos es variable. Obedece más bien a la confluencia entre las posibilidades y los estímulos ofrecidos desde las políticas públicas y las características sociales y culturales de las comunidades.

Los Consejos Escolares de Participación Social no han sido desarrollados en los términos originalmente concebidos. Deberían gozar de amplio poder y atribuciones para participar en la definición de metas y desarrollo de actividades escolares, alentar el compromiso de la familia y la comunidad con su escuela, opinar en asuntos pedagógicos y contribuir a reducir condiciones sociales adversas que influyan en la educación.

Con todo, la participación de los padres es generalmente minoritaria y su trabajo es más de carácter cooperativo. No participan en las decisiones del proyecto educativo o en el planeamiento de las actividades del año escolar.

Se evidencia aún una falta de comprensión de las oportunidades que la participación y deliberación de la comunidad abren a la escuela. Existe resistencia y temor en muchos directivos y maestros a la injerencia de la familia y sus organizaciones en asuntos de carácter académico y funcionamiento de la escuela.

La visión de que lo que acontece en la escuela es de potestad de los directivos y los docentes conserva la estructura de dominio y exclusión de las familias y los alumnos y alumnas, quienes se limitan a la obediencia o desobediencia de normas escolares y decisiones educativas con las que no comparten ningún compromiso.

No obstante, hay algunos avances, como las escuelas comunitarias del CONAFE, pues éstas no se sostendrían sin el trabajo voluntario, la presencia de los instructores comunitarios y de sus aportes en la construcción de infraestructura. Aun cuando las asociaciones de padres de familia no participan de la toma de decisiones y carecen de fuerza y autonomía, los Programas AGE y RED han permitido la intervención paulatina de la comunidad de padres en algunos aspectos de la gestión. En esta misma línea, la reciente firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación busca colocar a la educación en el centro de los esfuerzos de la agenda social, donde confluyan diversos sectores de la sociedad.

ORIENTACIONES DE POLÍTICA PARA LA CONFORMACIÓN DE ESCUELAS PROMOTORAS DE UNA CONVIVENCIA DEMOCRÁTICA Y PLURALISTA

El levantamiento de una cultura escolar democrática pluralista demanda un trabajo serio del sistema en varios frentes:

1. Se presenta como un imperativo dar mayor prioridad a la formación en la convivencia dentro del sistema educativo. Recibe muy poca atención la cultura escolar como escenario de formación en el diálogo y encuentro con otros. Ante esto, se actúa con la inercia de un sistema excluyente y discriminador. Para la consolidación de relaciones humanas solidarias, respetuosas y valorativas de las diferencias, es preciso profundizar y articular políticas de educación cívica, interculturalidad para todos, formación ciudadana y educación en valores, que apunten en la misma dirección y que potencien sus acciones. Sería de gran utilidad unir proyectos de estas áreas y darle un doble énfasis a la educación intercultural. Por un lado, el de la convivencia pluralista y, por el otro, el conocimiento y valoración de las diferentes identidades culturales. Mientras sólo se trate de conocer y valorar los aportes culturales de los grupos indígenas, lo más probable es que se caiga en estereotipos o folclorización del ser indígena, con lo que se estaría orientando la cátedra al “turismo cultural”. Esta área de desarrollo debe combinar ambas perspectivas: conocimiento y diálogo, comprensión y cooperación, valoración e intercambio con “los otros”. De cualquier modo, el peso que adquiera esta área de desarrollo está relacionado con la importancia que reviste el currículo transversal dentro del currículo educativo nacional. Este y otros temas de desarrollo social y personal (transversales) recibirán escasa atención mientras el valor que se le asigna al desarrollo afectivo, social y espiritual de los y las estudiantes no sea relevante para el sistema educacional.
2. Si bien en el PNE 2001-2006 se planea diseñar cursos de actualización sobre educación intercultural y en valores para la convivencia intercultural e incorporar desde 2002 la temática relacionada con la educación intercultural en los programas de formación inicial de maestros, ésta debe ser distinta. Se requiere formar en el conocimiento y dominio de metodologías apropiadas al desarrollo ético ciudadano de los estudiantes, y la capacitación y formación inicial de docentes debe responder a un trabajo no sólo de carácter cognitivo, sino esencialmente vivencial. No es posible comunicar e instruir sobre actitudes si no es en la experiencia de encuentro con el “otro” y el “otro” en uno mismo. El trabajo en torno a los objetivos transversales implica necesariamente una transformación de la cultura en que se habita, una *transformación del ser*, en el hacer, el conocer y el convivir. Se detecta la necesidad de entregar alguna especialización a los maestros que imparten esta asignatura.
3. Contribuiría a la transformación de la cultura escolar y los procesos de gestión participativa y democrática, contar con experiencias iluminadoras en la construcción de una cultura

cívica y éticamente pluralista. Hay ausencia de proyectos educativos institucionales que den cuenta de la particular visión de las comunidades y escuelas en su gestión pedagógica y educativa. De ahí la importancia de poder rescatar y difundir experiencias exitosas innovadoras en educación intercultural y convivencia escolar, como propone la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe para Todos. La mayor autonomía de la escuela y la consiguiente apropiación de ella por parte de la comunidad, requieren de la capacitación de los directivos y docentes, y de la formación y empoderamiento de los padres para generar vías de información que les permitan demandar una mejor educación a la escuela en los aspectos en que ésta no demuestra calidad. Estos cambios requieren una transformación de la concepción de escuela como perteneciente a la comunidad más que a quienes prestan el servicio educativo.

4. Se necesitan estudios sobre cultura escolar en aspectos de convivencia y construcción democrática de la escuela. La investigación es escasa, como se expresa en el Estado del Arte sobre Diversidad y Educación Intercultural Bilingüe (Bertely, 2003), donde la línea de escolarización y relaciones intra e interétnicas reporta escasos trabajos. Ello da algún indicio sobre la ausencia de relación que se establece entre la pedagogía intercultural y la formación en valores. Los estudios permitirían diseñar programas de formación de docentes y directivos, según los vacíos y deficiencias que demuestran las dinámicas escolares y pedagógicas en la promoción de relaciones valorativas.

PERTENENCIA: SITUACIÓN Y ORIENTACIONES DE POLÍTICA

En este punto ha interesado conocer si el sistema educativo promueve una educación incluyente que conserve y promueva las diferencias culturales, disminuyendo al máximo la desigualdad de oportunidades con que ingresan y permanecen en ella los alumnos, cualquiera sea su condición social o cultural. O si bien la escuela reproduce y/o profundiza la segmentación y la exclusión de los grupos postergados, desatendiendo los factores culturales que inciden en su marginación.

Promoción de igualdad de oportunidades educativas en contextos de diversidad cultural

La reforma educativa iniciada en 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación (ANMEB) marca un hito importante en las políticas de equidad dirigidas a la población vulnerable, por cuanto focalizan en torno a grupos específicos un nuevo énfasis sobre la mayor *calidad* del servicio educativo. Estas políticas se llevan a cabo junto con el proceso de descentralización del sistema educativo, que da más poder a los estados para actuar como representantes y promotores de las políticas federales para su ejecución en los sistemas estatales.

La ANMEB reforzó los programas preventivos y compensatorios y resolvió desarrollar acciones complementarias para evitar el incremento del rezago educativo y el analfabetismo funcional. Esto ha constituido una clara iniciativa del Estado para liderar el diseño de políticas públicas orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades educativas. Su posterior consignación en la Ley General de Educación confirma su carácter más permanente, dándole un estatuto legal a los programas.

La ANMEB centra sus esfuerzos en paliar los efectos en el aprendizaje de los factores externos a la escuela (alimentación, salud y recursos pedagógicos), pero entregando el mismo servicio que se ofrece a las escuelas que atienden a los sectores medios urbanos. En buena medida, el ANMEB deja en segundo plano la reforma de las escuelas y la transformación de los docentes como instrumentos indispensables para mejorar las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes en un contexto de diversidad.

Se requirió el compromiso económico del gobierno federal con los estatales para incrementar su gasto en educación a tasas considerablemente superiores a las del crecimiento del PIB. Pese a esto, el gobierno federal preservó la función compensatoria entre estados y regiones para equilibrar limitaciones y carencias, junto con diseñar y ejecutar programas especiales que elevaran niveles educativos en zonas desfavorecidas o en aquellas cuya situación educativa fuese crítica.

CONAFE ha sido la institución dedicada a la acción supletoria y compensatoria del sistema educativo. Sus primeros esfuerzos se dedicaron a impulsar el acceso de la población rural infantil, que habita en microlocalidades rurales, a los servicios educativos de primaria, mediante la educación comunitaria. En 1983 extendió la atención al nivel preescolar y desde 1997 incursionó con un proyecto educativo de posprimaria. En 1994 surgió y se consolida la vertiente de compensación educativa para apoyar con recursos de diversa naturaleza a las escuelas rurales, indígenas y urbanas marginadas, en las que se detecta mayor rezago educativo y bajo aprovechamiento escolar.

Los componentes o ejes rectores bajo los cuales actúan los programas compensatorios han permitido una atención más específica a las necesidades o requerimientos de la población educativa. En este sentido, se observa un tránsito parcial en el diseño de políticas compensatorias del CONAFE hacia una *atención inclusiva*, que reconoce necesidades y demandas particulares social y culturalmente, y diseña estrategias distintas para atenderlas.

En esta línea, el programa PAEPI, que forma parte de la educación comunitaria, parece ser una propuesta acertada de interculturalidad, por haber sido especialmente diseñada para la atención educativa en comunidades indígenas y contar con una propuesta pedagógica que se sale de los moldes tradicionales en un intento por ofrecer una educación en sintonía con una realidad cultural diversa.

Al no pretender convertirse en una instancia escolar propiamente tal, la educación comunitaria ha podido brindar un servicio educativo un poco más abierto y flexible, distinguiéndose por su estrecha vinculación con la comunidad y su mayor confianza en ella, por medio de la formación de jóvenes de la localidad como instructores comunitarios.

Las políticas de compensación del CONAFE se distinguieron por la variedad de focos de asistencia sobre los que actuó, tanto en la provisión recursos educativos (medios didácticos, capacitación de docentes y directivos, incentivos docentes, supervisión escolar, infraestructura, equipamiento, participación familiar y fortalecimiento institucional) como en asistencia social (alimentaria, económica y de salud), permitiendo una atención más integral a las carencias que se evidenciaban.

Además, se puntualizaron asimetrías educativas de grupos específicos: nivelación de alumnos rezagados, con riesgo de repetición, régimen especial para alumnos trabajadores, refugiados y alumnos sobresalientes de escasos recursos. Estas mismas cualidades del sistema son las que han permitido su continuidad y perfeccionamiento en sus treinta años de existencia.

Los Programas Compensatorios de México han significado un soporte a la demanda de la educación básica –al proveerla de insumos escolares– y han favorecido el fortalecimiento de las capacidades de las familias y las comunidades al ofertar una educación de mayor calidad. Las becas escolares de Progres-Oportunidades, la distribución de útiles, mobiliario escolar, mejoramiento de infraestructura y capacitaciones estimulan la permanencia de alumnos, como el arraigo y el trabajo de los docentes en clase: tres de cada diez alumnos inscritos en primaria reciben actualmente estos beneficios.

Los datos arrojados por el PARE y el PAREB reflejan variaciones más elevadas en el mejoramiento de los indicadores de eficiencia terminal, deserción y reprobación, en relación con la media nacional. Al comparar las escuelas atendidas con las no atendidas, se observa una mayor velocidad en el mejoramiento de los indicadores de las escuelas que participan de estos programas, aunque en sí mismos los datos no revelan una mejora sustancialmente significativa, porque los niños aún no logran los niveles mínimos de aprobación.

El proceso de descentralización ha ido progresando lentamente. En la actualidad, hay una mayor voluntad de que los estados asuman en todas sus dimensiones la responsabilidad en la conducción de la educación en su región, atendiendo a las particulares demandas y necesidades específicas de su población. La mayor disponibilidad de recursos y el ejercicio creciente de las capacidades

estatales para orientarlos y tomar decisiones, les permite atender más apropiadamente la diversidad cultural y social de su población. Pero la construcción del federalismo real revela emprendimientos y resultados distintos, porque no todos disponen de las mismas competencias y recursos.

El desarrollo socioeconómico de las regiones ha sido, al parecer, determinante en impulsar el desarrollo educacional en las dos últimas décadas. Según los indicadores que maneja la SEP, en la última década persisten diferencias importantes entre los índices de las entidades federativas, aunque el índice nacional de eficiencia terminal de la enseñanza primaria se ha incrementado de manera sostenida.

Para estimular el desempeño profesional de los docentes de las escuelas rurales en comunidades dispersas y de difícil acceso, el CONAFE canaliza recursos adicionales mediante el Reconocimiento al Desempeño Docente (Redes). Como primera prioridad, éste se asigna a las escuelas multigrado de organización completa a incompleta y, en segundo orden, a las escuelas de seis o más docentes de acuerdo con los criterios de localización definidos. Su propósito es disminuir los altos niveles de rotación y ausentismo de los docentes. La cantidad de docentes beneficiados ha ido en aumento, registrándose 60,1% más en el período 2001-2002 que en el 2000-2001.

Es visible el creciente interés de la SEP por mejorar la gestión escolar en el marco de la calidad de la educación e impulsar la participación social, la información y la transparencia en las escuelas. La puesta en marcha del Programa Escuelas de Calidad ha significado la capacitación de supervisores y asesores técnicos de primaria y telesecundaria, para que a su vez dirijan tareas de asesoría y acompañamiento a docentes y directivos de las escuelas inscritas en el programa.

Junto con esto, se ha realizado una evaluación externa del desempeño institucional y escolar para conocer la evolución de los ambientes de trabajo y enseñanza, y retroalimentar al propio programa. Con estos propósitos, el proyecto interinstitucional SEP-Secodam-Sedesol capacitó a 66.500 integrantes de Consejos Estatales y Municipales de Participación Social.

Estos planes parecen ofrecer una visión más integral del ejercicio de la gestión de calidad, donde se considera la administración de recursos materiales y la transformación de la escuela en una institución de carácter más participativo, democrático y corresponsable del éxito de los procesos pedagógicos.

Se trasluce, sin embargo, el hecho de que la mayor parte de los apoyos a la gestión escolar desde los programas compensatorios, han estado basados en el aporte material a las instituciones, a los centros de padres y a los supervisores, y jefes de sector. Se asocia gestión con administración de recursos y el foco se desplaza hacia las capacidades operativas en términos económicos.

Aunque se sabe que los equipos técnicos centrales y estatales condujeron procesos de asesoría dentro del Programa de Red de Asesoría para la Calidad Educativa del CONAFE, para la generación de proyectos escolares, de gestión y estatales, se desconoce el contenido y orientación de dichas asesorías.

En suma, hay avances en la conformación de escuelas inclusivas, pero las políticas son aún preferentemente de asistencialidad paternalista en la gestión, y se desaprovechan los aportes de la familia y la comunidad en la mejor gestión de los recursos o no se orientan los beneficios para responder de manera más ajustada a las expectativas, demandas y necesidades particulares de desarrollo de las comunidades.

Aproximaciones hacia la inclusión pedagógica y cultural

Los programas compensatorios han conseguido disminuir las condiciones de desventaja que enfrentan los alumnos y maestros de las comunidades más marginadas, lográndose progresos en el cese de la deserción y creciente escolarización de la población indígena. Sin embargo, estas acciones siguen inscritas en los moldes de una acción centrada en factores externos a la escuela, dejando de lado la construcción de una propuesta de carácter pedagógico más integral que permita romper con los moldes tradicionales de educación, que se han mostrado inadecuados e insuficientes en materia de calidad y pertinencia educacional.

En cuanto a la descentralización, hay contradicciones en el funcionamiento del sistema. Por una parte, la Secretaría de Educación Pública continúa determinando políticas, metas y acciones

programáticas. Pero, por otra parte, en todas las instancias y niveles la SEP mantiene un ejercicio jerárquico y burocrático que atenta contra el planeamiento y las cuestiones esenciales que animan los programas.

La disparidad en la distribución del gasto público es un factor que actúa de manera contraria con los intentos de descentralización con equidad, pues los estados con peores indicadores educativos reciben la menor cantidad de recursos. Junto con esto, hay factores internos –como el ausentismo de los profesores, la insuficiencia en el abastecimiento de infraestructura e insumos, una atención pedagógica inadecuada o insuficiente– que refuerzan esta condición.

El problema mayor en la aplicación de los programas compensatorios es la desarticulación con que operan. De acuerdo con la evaluación de la acción compensatoria del PARE de 1996, es posible saber que la selección de los componentes del programa no estuvo basada en una investigación de las necesidades insatisfechas. Fueron administrados de un modo inconexo y algunos no llegaron en el momento preciso. Los libros de texto indígenas sufrieron demora y casi la mitad de los profesores de escuelas indígenas se quejaron de encontrar escasa correspondencia entre los textos bilingües y la lengua local. Las orientaciones constructivistas que se siguieron en los cursos de formación no coincidieron con las orientaciones de los libros de texto, los capacitadores no fueron idóneos y los supervisores no apoyaron la formación docente.

Las políticas de compensación educativa del CONAFE se han caracterizado por su creciente inversión en capital humano en todos los niveles del sistema de educación básica, que han incorporado conocimiento actualizado y pertinente en materia de planificación, gestión y estrategias pedagógicas. De ahí que algunas evaluaciones califiquen al CONAFE como un organismo flexible y abierto, capaz de aprender de sus mismos errores, lo que le ha permitido encontrar soluciones pedagógicas y organizacionales originales y progresivamente adecuadas a los diversos contextos y grupos. Sin embargo, persiste la necesidad de invertir más en la selección y formación de los docentes y supervisores que laboran en lugares que presentan mayores desafíos educativos, de modo que los más capaces estén donde más se les requiere.

Pese a que los programas compensatorios PARE y PAREB han cubierto ciertas necesidades básicas de las escuelas, no constituyen una respuesta integral y particular al mejoramiento de la calidad de la educación. Carecen de una orientación educativa sustantiva que implique una transformación de las prácticas pedagógicas y la cultura escolar. Están *fundamentalmente orientados a la compensación de las desigualdades sociales externas a la escuela*.

De ahí que se trate más bien de una respuesta parcial para atender las particularidades lingüísticas y culturales de las comunidades indígenas, pues institucionaliza prácticas homogéneas que desconocen las diferencias entre las comunidades e ignoran la diversidad de expectativas y demandas sociales en torno a la escuela. No consideran, además, un calendario y un programa de trabajo en relación con los ciclos productivos propios de cada comunidad. En estos planes, el bilingüismo se ve postergado, el español y los textos de español siguen siendo los medios empleados para desarrollar actividades bilingües; o sea, persiste un bilingüismo subordinado. La interculturalidad está dirigida exclusivamente a la población indígena.

En la DGEI se desconoce la existencia de programas de incentivo, becas de perfeccionamiento o algún tipo de programa especial de estímulo a la docencia, como pasantías o formación de comunidades de aprendizaje docente.

El trabajo de los maestros es bastante aislado, con escasa comunicación profesional y al margen de los propósitos colectivos, producto muchas veces de conflictos internos, de condiciones poco propicias para el trabajo colegiado y, en gran medida, producto de la réplica de patrones culturales y tradiciones pedagógicas arraigadas fuertemente. Esto muestra la necesidad de fortalecer la reflexión docente y la generación de comunidades de aprendizaje para el intercambio pedagógico, originar la experiencia de trabajo en equipo, como una manera de iluminar las propias experiencias y dar sentido, visión y misión al trabajo profesional.

La ausencia de un sistema de evaluación que permita a los maestros comprometerse con los avances de los procesos pedagógicos de sus alumnos se reconoce como una falencia importante. Por

esto, se comenzó a construir –a partir de 2002– criterios y políticas de divulgación de resultados que aseguren que la evaluación apoye de manera efectiva el mejoramiento de los componentes del sistema educativo. De igual manera, es necesario estructurar sistemas de mediación de la calidad de la educación indígena que se imparte, pero recién se comienza a plantear la necesidad de evaluación de programas. En el caso de la rendición de cuentas, a partir del programa 2001-2006 la SEP se propone proporcionar sistemáticamente información sobre las políticas, los programas y los resultados de las evaluaciones practicadas a los alumnos, escuelas y al sistema educativo.

La calidad de la educación depende decisivamente del tipo de participación y el grado de compromiso que asuma la comunidad educativa en su funcionamiento y sus logros. Los estudios coinciden en que la participación social de profesores, padres y alumnos en la toma de decisiones es aún muy baja, lo que se traduce en una falta de exigencia a las escuelas de un mejor desempeño. La autonomía de las escuelas es aún precaria, presentan capacidades débiles para responder a las necesidades y nuevas demandas del entorno económico y social de la localidad, y raramente se comprometen en positivo con la reforma que altere prácticas, conductas e intereses de grupos.

El trabajo del docente es más bien aislado, de escasa reflexión pedagógica con sus pares, y de escasa incidencia en las decisiones de la escuela. Los directores concentran su labor en el cumplimiento de cuestiones administrativas, en lugar de evaluar, dar seguimiento al trabajo docente y ocuparse de promover mejores aprendizajes.

El problema es que no existen programas que orienten la participación de la familia en el apoyo de los propósitos educativos de las escuelas, aprovechando sus conocimientos y saberes en la formación de los alumnos. No basta la existencia de organismos de representación de los padres para que éstos se involucren con el trabajo escolar y la cogestión de la escuela, mientras prime una cultura jerárquica de concentración del poder en las autoridades, que no abren espacios a la participación democrática por temor a la injerencia de la comunidad en sus espacios decisionales.

En definitiva, ocurre que los padres tienen pocos mecanismos para hacerse oír en las asociaciones o frente a las autoridades. No tienen posibilidades reales de elegir otras alternativas educativas y, por último, desconocen la educación que reciben sus hijos.

Al hablar de participación democrática en la gestión, nuevamente se hace referencia a un patrón cultural que atraviesa a la sociedad en su dinámica, a un imaginario social que no concibe la escuela como un asunto de todos.

Algo similar ocurre en las escuelas indígenas, que mantienen una estructura jerárquica con un enfoque paternalista y asistencial. La escuela aprovecha de ellos sus servicios y recursos, pero no sus conocimientos. También ignora sus expectativas o necesidades.

La escuela no les es propia, en definitiva. La información accesible a los padres sobre la oferta educativa, el valor de la educación o la calidad es insuficiente o distorsionada. Los padres de escuelas indígenas prefieren aquellas de tipo general, por estimarlas de mayor prestigio en los municipios y porque en ellas se habla y enseña el español. Éstas son, además, las que gozan de mejor equipamiento e infraestructura. Las escuelas no rinden cuenta de sus logros educativos porque no hay mecanismos institucionales para poner en práctica la rendición de cuentas en los distintos niveles educativos.

La mayor participación social de las comunidades indígenas en el direccionamiento de su educación es lenta pero progresiva. Existen, en menor medida, experiencias educativas interculturales que muestran procesos de apropiación escolar, donde modernidad y tradición son reunidas en *ciclos de apropiación recíproca* (Rockwell, 1996), que ponen límites a la transmisión cultural y evitan la descomposición de las culturas étnicas y sus dinámicas locales, incorporando y adecuando los elementos exógenos a sus intereses comunitarios.

La educación intercultural para indígenas es un proyecto del Estado para ellos y no de los grupos indígenas hacia ellos mismos, con el apoyo estatal. La creciente organización y emergencia de liderazgos indígenas, que incluye a profesionales y maestros posicionados como intermediarios corporativos y civiles, abre una oportunidad de ampliar el horizonte de lo indígena y penetrar las estructuras paternalistas y patrimonialistas del ser indígena que –hasta hoy– ha propiciado el Estado y la sociedad en su actuar (Héctor Muñoz, 2001).

Orientaciones de política para una atención inclusiva de la diversidad cultural

Es preciso transitar hacia una atención inclusiva que actúe sobre factores externos que condicionan un aprovechamiento desventajoso de la posibilidad de educarse e incorporen una oferta integrada (e integral) del servicio educativo. Una atención que aborde simultáneamente factores de aprendizaje con pertinencia cultural y compensación de las carencias sociales que obstaculizan los procesos pedagógicos. Para avanzar se propone:

1. Realizar esfuerzos sistemáticos de negociación y fortalecimiento de las capacidades locales que permitan romper con el círculo de marginalidad social, cultural y económica, y con el peso que ejercen en los indicadores educativos. En este mismo sentido, se debieran propiciar programas que surjan de las bases, sustentados en diagnósticos locales que evalúen el grado de vitalidad de las lenguas y culturas indígenas. Transformar la gestión de la participación en la escuela requiere, asimismo, procesos de formación inicial bastante profundos de docentes y capacitaciones de directores, equipos técnicos y supervisores, que no pasan por transmitir una idea del “deber ser”, sino por la transformación de la cultura de participación, el compromiso y la responsabilidad compartida.
2. Montar sistemas eficaces y oportunos de información y de evaluación, que permitan la toma de decisiones, la formación de cuadros para la gestión a nivel federal y estatal, y la consecución de fondos financieros diversificados para permitir la redistribución social del gasto en educación. Las primeras políticas de compensación de desigualdades educativas se concentraron en el aumento de la cobertura. Pero en la actualidad es necesario perfeccionar la medición de indicadores de eficiencia, especialmente del aprovechamiento escolar, considerando la pertinencia de la evaluación. Desarrollar e implantar el sistema de evaluación y seguimiento a los servicios de EIB, obedece a una de las metas que se plantea en el mismo programa de la DGEI y que contribuirá a una acción más eficaz.
3. El núcleo de mejoramiento de cualquier programa de carácter compensatorio depende fundamentalmente de las capacidades de quienes lo ejecutan. La diversidad cultural y social requiere de buenos diagnósticos y de personas capacitadas para atender ajustadamente las necesidades y expectativas de las comunidades, los requerimientos de los alumnos en su particularidad y de las escuelas en su dinámica. Se precisa identificar el currículo de los programas de formación docentes más pertinentes y una calificación de los profesores de mayor profundidad y continuidad. Las Secretarías de Educación territoriales debieran responsabilizarse por la coordinación y oportunidad de los programas. En otras palabras, la primera inversión y la más importante debiera focalizarse en el fortalecimiento de las capacidades humanas locales, institucionales y escolares.
4. Los programas compensatorios como el PARE y PAREIB deberían plantearse como un servicio complementario a los de educación bilingüe intercultural, en plena articulación con ellos. Separadamente, debieran ofrecer una respuesta intercultural integral en aquellos lugares donde la DGEI no ha llegado. Sería útil emprender –en el caso de los Programas de Educación Comunitaria del CONAFE– procesos de intercambio con la DGEI para un aprendizaje mutuo de sus experiencias y logros. Es necesario dar un mayor margen de acción a los gobiernos estatales, para que efectivamente tomen parte en el diseño de programas, evitando sistemas de atención paralelos o duplicaciones en el servicio educativo o descoordinación entre programas, que están muy aislados dentro del sistema, como en el caso de la DGEI.

Se agradece la colaboración de Ernesto Treviño en la revisión y edición de este capítulo.

NOTAS

- 1 Definición: Conjunto de erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del gobierno federal, entre las cuales se considera a los poderes de la unión, los órganos autónomos, la administración pública central y las entidades de la administración pública paraestatal sujetas a control presupuestario directo, consignadas en programas específicos para su mejor control y evaluación. Incluye también el gasto que se ha descentralizado a los estados y municipios para el cumplimiento de programas prioritarios en materia de educación, salud e infraestructura a través del Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
- 2 INEGI, 1995.
- 3 Dietz, Gunther: Indigenismo y educación diferencial en México: Balance de medio siglo de políticas educativas en la región Purépecha, pág. 17. Sitio:http://atzimba.crefal.edu.mx/bibdigital/RIEDA/a19999_123/indig.pdf
- 4 Schmelkes, Sylvia: Educación intercultural. Conferencia presentada en la inauguración del diplomado en Derecho y Cultura Indígena, Tlalpan, D.F., 2001.
- 5 Para consultar las metas específicas, favor de referirse a la página web de la CGEIB.
- 6 Este documento es una síntesis de una investigación efectuada por un equipo interdisciplinario conformado por académicos provenientes de distintas instituciones, realizado bajo la coordinación de María Berteley Busquets, para la integración del estado del conocimiento del campo educación y diversidad cultural, correspondiente a la década de los noventa.
- 7 Sistema de telecomunicaciones que distribuye vía satélite a todo el territorio nacional programación educativa para distintos niveles educativos y modalidades y permite, vía correo electrónico, compartir experiencias entre docentes de diversas escuelas, entidades federativas y contextos urbanos (EPT, Evaluación 2000).
- 8 El estudio se basó en un diseño longitudinal y cuasi experimental con tres mediciones: al comienzo del ciclo escolar 1992-1993, al comienzo del ciclo escolar 1993-1994 y cerca del final del ciclo escolar 1994-1995. Se emplearon cuatro estratos para la selección de las escuelas: urbano, rural, indígena y cursos comunitarios. Los sujetos de estudio fueron alumnos de cuarto grado de la escuela primaria en el ciclo escolar 1992-1993, de los que hizo un seguimiento en quinto y sexto grado. El tamaño inicial de la cohorte fue de 3.546 niños.
- 9 Los mismos instructores comunitarios que en 1973 comenzaron siendo 100 jóvenes en Guerrero y 200 en el estado de Chiapas, hoy se ha transformado en un subsistema nacional de la SEP, con delegaciones propias en cada uno de los estados. Los instructores comunitarios, entre 15 y 21 años, prestan servicio por dos años y reciben en compensación una beca de estudios por cinco años, para proseguir sus estudios una vez cumplido su servicio social. La oferta educativa se ha ampliado, primero, dentro de la propia primaria (inicialmente con dos o tres años, hasta primaria completa); luego, hacia el preescolar (iniciado en 1980) y posprimaria (iniciada en 1997) (Torres y Tenti: 47).
- 10 “El uso de lenguas I y II describe estrategias para el enriquecimiento de un ambiente de aprendizaje que parte de la expresión oral. El libro único, el fichero escolar, el diario del niño y la imprenta escolar abordan ejemplos y estrategias para la lectura y escritura en un contexto de aula multinivel. El diario de campo, la ficha comunitaria y el diagnóstico lingüístico funcionan como guías para el registro e investigación de la propia lengua y cultura indígena. El taller de desarrollo lingüístico, el taller de lengua y cultura, la capacitación inicial y diferida y la capacitación permanente son guías que describen las estrategias de formación docente y están dirigidas a capacitadores del CONAFE. También en torno a todos los materiales referidos se han realizado versiones audiovisuales”. Tomado de Estado del Arte de la Educación Rural en México, 2003:40.
- 11 Es decir, que sean capaces de hablar, leer, escribir y comprender en ambas lenguas de manera competente. Por otro lado, se define que dependiendo de las condiciones lingüísticas de los alumnos,

se inicie la alfabetización y se continúe en primera lengua, y de manera didáctica se facilite el aprendizaje de la segunda lengua, en este caso el español. Cuando se tenga un dominio suficiente, que ambas lenguas sean de instrucción y enseñanza, o en el caso que el niño sea bilingüe por las condiciones sociales, la alfabetización se realiza en ambas lenguas. A cada lengua se le asignan espacios y funciones de uso, con el fin de que ambas sean funcionales.

12 Consistente en desarrollar las competencias educativas y fomentar su uso en forma oral y escrita.

13 El maestro rural firma un convenio con la comunidad por el cual asume el compromiso de cumplir con la asistencia que le demandan sus labores de instructor comunitario, realizar actividades de extensión a la comunidad y prestar servicios –fuera del horario pedagógico escolar establecido– de apoyo pedagógico a alumnos con dificultades. La certificación del maestro la otorga la Asociación de Padres de Familia, lo que le da derecho a un estímulo monetario.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, ANMEB, 1992.

Aguilar Sahún, Luis Armando (2002): *La educación ética y cívica. Algunas inquietudes para su replanteamiento*. Observatorio Ciudadano de la Educación. Colaboraciones Libres. México, noviembre.

Álvarez Béjar, Alejandro (s/f): *México en la encrucijada: los Acuerdos de San Andrés y el regreso al diálogo en Chiapas*. Universidad Autónoma de México.

Ayala E., José (2000): *Educación, instituciones y participación social*. Publicaciones IFIE, Instituto de Fomento e Investigación Educativa A.C., <http://www.ifie.edu.mx/imagenesypresentaciones/Edu%20y%20Part%20Social%20con%20Modificaciones.doc>

Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006. Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición del Presidente Electo Vicente Fox Quesada. Enero 2001.

Barba Martín, Leticia (1999): *El nuevo enfoque de la formación cívica en la educación básica en México*. En Espacios en Blanco, Sire Indagaciones, N° 9, junio (39-58).

Basañez, M. y Parás, P. (2001): "Color and democracy in Latin America". En Camp, R. (editor): *Citizen views of democracy in Latin America*. University of Pittsburgh Press. Centro Internacional de información para enlazar a personas e instituciones que se dedican a la educación cívica, creado en 1995 al interior de la World Wide Web. Website of Civitas International for civic education practitioners.

Bello D., Juan (2001): *Políticas educativas de la educación indígena*. Segunda Reunión Nacional, Red de Educación Intercultural. Tepic, Nayarit. 11-14 de noviembre.

Bertely B., María (1998): "Educación indígena del siglo XX en México". En Latapí, P. (editor): *Un siglo de educación en México*, Vol. 2, pp. 74-110.

Bertely B., María (2000): *Conociendo nuestras escuelas. Un acercamiento etnográfico a la cultura escolar*. Editorial Paidós. Maestros y enseñanza. México, D.F.

Bertely B., María (2002): *Evaluación de término del PIARE*. Documento interno del CONAFE.

Bertely, María y González, Erika (2003): *Estados del Arte en América Latina: Diversidad y educación intercultural bilingüe*. Documentos preliminares presentados en el Seminario Internacional Educación en la Diversidad. Experiencias y Desafíos desde la Educación Intercultural Bilingüe, México.

Behrman, J., P. Sengupta y P. Todd (2001): *Progressing through Progres: An impact assessment of a school subsidy experiment*. University of Pennsylvania and the International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. http://www.ifpri.org/themes/progres/pdf/BehrmanTodd_progressing.pdf Citado en abril 12, 2004

Carnoy, M., Lucrecia Santibáñez, Alma Maldonado e Imanol Ordorika (2002): "Barreras de entrada a la educación superior y a oportunidades profesionales para la población indígena mexicana". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXXII, N° 3, México.

Casariño R. et al. (2000): *Escuela y comunidades originarias en México*. CONAFE, México.

Castro J. M^a Isabel (2001): *Educación indígena en México: dificultades de un diálogo intercultural*. Universidad de las Américas. V Congreso de las Américas, Cholula, Puebla.

CGEIB (Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe) (2005): *Antecedentes, objetivos, atribuciones y misión*, <http://eib.sep.gob.mx/index.php?seccion=1> Citado en febrero 9, 2005.

Congreso de la Unión (2004): *Historial de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/ref/ref_CPEUM.pdf Citado en febrero 5, 2005.

Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas. En <http://www.laneta.apc.org/cdhbcasas>

Conapred (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación) (2005): *Marco jurídico y antecedentes del Conapred*. <http://www.conapred.org.mx/index.php> Citado en febrero 5, 2005.

CONAFE (Consejo Nacional de Fomento Educativo) (2003): Portal institucional. <http://sftp.conafe.edu.mx/mportal7/index.php?config=OC>

CONAFE (2003): *El CONAFE en cifras*. Informes estadísticos. <http://www.conafe.edu.mx/anexo6.html>

Constitución Política de los Estados Unidos de México. Artículo 2º, párrafos: 2º, 10º/ IV, 17º/ B y 20º/ II

Czarny, Gabriela (2002): *La interculturalidad como práctica escolar invisible*. Foro Invisibilidad y conciencia: Migración interna de niñas y niños jornaleros agrícolas en México. 26 y 27 de septiembre.

Degregori, Carlos Iván (2000): "Pueblos indígenas y democracia en América Latina". Revista *Quehacer*, N° 114.

De la Peña, G. (1998): "Educación y cultura en el México del siglo XX". En Latapí, P. (editor): *Un siglo de educación en México*, Vol. 1.

Dietz, Günther (1999): *Indigenismo y educación diferencial en México: Balance de medio siglo de políticas educativas en la región Purépecha*. http://atzimba.crefal.edu.mx/bibdigital/RIEDA/a1999_123/indig.pdf

DGEC (Dirección General de Educación y Cultura) (1998): Coordinación de Investigación y Desarrollo Académico, *Diagnóstico y propuesta de la educación en Chihuahua*, 1997-2005.

DGEI (1999): *Lineamientos generales para la educación intercultural bilingüe para las niñas y los niños indígenas*. Dirección General de Educación Indígena, Subsecretaría de Educación Básica y Normal, DGEI, México.

DGEI (2002): *Educación intercultural bilingüe para niñas, niños y jóvenes indígenas. Retos y desafíos de la EIB*. Publicación institucional.

DGEI (2003): *Memoria de gestión*.

DGEI (2003): *Información básica general*.

DGEI (2005): *Estadística de educación inicial y básica indígena*. Secretaría de Educación Pública.

Ezpeleta, J. y E. Weiss (1995): *Cambiar la escuela rural*. Departamento de Investigaciones Educativas.

FAO, UNESCO (2004): *Educación para la población rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú*. "Caso México". Santiago de Chile.

Fox, Vicente (2003): *Discurso inaugural de la ceremonia de firma del decreto por el que se expide la Ley que crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*.

García, Amalia (s/f): *El gobierno ni entiende ni atiende las demandas de los pueblos indígenas*. <http://www.equipopueblo.org.mx/oc81-gobierno%20ni.htm>

González Apodaca, Erika (2000): *Escolarización y etnicidad reinventada: un bachillerato en Santa María Tlahuitoltepec Mixe*. Tesis de Maestría en Antropología Social. Ciesas-Occidente. Jalisco, México

González Caqueo, Jenny Marta (2000): *Líderes profesionistas y organizaciones étnicas-sociales. Rastros y rostros en la construcción de la purhepecheidad en Paracho*. Tesis de Maestría en Antropología Social. CIESAS-Occidente, México.

Ibarra, María Esther (2001): *La escuela, germen de la cultura ciudadana*, http://www.unam.mx/serv_hem/revistas/2001/1995/jul95/28.gif

IFIE, Programa Sectorial (2001): *Educación intercultural*. Instituto de Fomento e Investigación Educativa, Capítulo 13: <http://www.ifie.edu.mx>

INEE (2004): *La educación indígena: el gran reto*. Los Temas de la Evaluación. Colección de Folletos

INEGI XI (1990): Censo General de Población y Vivienda. *Hablantes de lengua indígena*. México, 1993.

1995: INEGI. Censo de Población y Vivienda, 1995. México, 1996.

2000: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabulados de la muestra censal. Cuestionario ampliado. México, 2000. Sitio web: <http://www.INEGI.gob.mx>

Latapí, P. y Ulloa, M. (2000): *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. CESU-UNAM, FCE, México.

Latapí S., Pablo (1998): "La educación indígena en las 'observaciones' del gobierno". En Revista *Proceso* 1114 *Análisis*, N° 22. México.

Ley General de Educación 1993. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 12 de junio de 2000.

Librada V., María y García M., Héctor (2001): *Niños migrantes y educación intercultural en el noroeste de México*. Sitio: <http://reddereds.upn.mx/2areunion/marialibrada.htm>

Mendoza R., Javier (1999): "Tiempo educativo mexicano". V. Reseña. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, enero-junio, Vol. 4, N° 7.

Montes, Efrén (2003): *Una visita al salón de clases. La inspección escolar en la zona escolar 14 de secundarias generales del estado de Oaxaca*. Observatorio Ciudadano de la Educación. Colaboraciones libres. México, junio. Sitio: <http://www.observatorio.org/colaboraciones/montes3.html>

Mosley, Anna (2001): *The role of education in development in an indigenous Mexican community: Indigenous perspectives*. Tesis de Maestría de Filosofía en Estudios sobre el Desarrollo. Massey University. Palmerston North. Nueva Zelanda.

Moya, Ruth (1998): "Reformas educativas e interculturalidad en América Latina". En Revista *Iberoamericana de Educación*, N° 17, "Educación, lenguas, culturas".

Muñoz, Héctor (2001): *Políticas y prácticas educativas y lingüísticas en regiones indígenas de México*. Documento presentado en el Seminario Políticas Educativas y Lingüísticas en México y Latinoamérica.

Muñoz I., Carlos y Ahuja S., Raquel (2002): "Función y evaluación de un programa compensatorio para escuelas primarias de los estados mexicanos más pobres: Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca". Universidad Iberoamericana, Campus Santa Fe. Ciudad de México. En Reimers, Fernando (coord.): *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*. Capítulo 13. Editorial La Muralla, Madrid, España, 152 pp.

OEI, Observatorio OEI (1994): *Sistema educativo nacional de México*. Secretaría de Educación Pública y Organización de Estados Iberoamericanos (informe realizado por Germán Álvarez Mendiola et al.). México D.F. Sitio: <http://www.campus-oei.org/quipu/mexico>

Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003): Portal Educación.

Olarte Tiburcio, Eleuterio (2003): *Materiales educativos para el desarrollo de la educación intercultural bilingüe*. Sitio: <http://interbilingue.ajusco.upn.mx/modules>

Pellicer Ugalde, Alejandra (2001): "Libros de texto y diversidad cultural. Los libros en lenguas indígenas". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, mayo-agosto, Vol. 6 N° 12, pp. 283-315.

PNUD: Informe México (2002).

Reimers, Fernando: "La lucha por la igualdad de oportunidades educativas en América Latina como proceso político". En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Vol. XXXII, Nº 1, pp. 9-70. México. También en *Cambridge Economic History of Latin America*, editado por Victor Bulmer-Thomas, John Coatsworth y Roberto Cortés Conde.

Rockwell, Elsie (1996): "Keys to appropriation; rural schooling in Mexico". En Levinson, B., Fley, D., Holland, D. (editores): *The cultural production of the educated person. Critical ethnographies of schooling and local practice*. Albany States. University of New York Press.

Rockwell, Elsie (1999): "Occidente, los otros y la construcción de un nuevo espacio público". *Revista C/DOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, España, pp. 43-44. www.cinvestav.mx/publicaciones/anuario99/die.html

Rodríguez G., Lucía y Ramírez, Rosalba (2003): *La formación de docentes: entre lo deseable y lo posible*. Sitio: <http://contexto-educativo.com.ar/2003<72/nota-03.htm>

Rojas Cortés, Angélica (2003): *La búsqueda de la ciudadanía étnica "desde abajo"*. En <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/om4/angelica.html>. Visitado el 15/10/2003.

Sartorello, Stefano (2002): *Educación e interculturalidad: el telebachillerato en una comunidad nahua de la Huasteca veracruzana*. Tesis de Maestría en Antropología Social. CIESAS-D.F. México.

Santibáñez, L. (2002): *Why should we care if teachers get as: Impact on student achievement in Mexico*. Tesis de Doctorado, Stanford University.

Schmelkes, Sylvia (1996): *Educación y valores: Hallazgos y necesidades de investigación*. Ponencia presentada en el Foro Internacional sobre Valores e Ideología en la Educación, organizado por las Secretarías de Educación y Cultura del estado de Zacatecas y el Internacional Center for Higher and Philantropy de Tucson, Arizona, celebrado en la ciudad de Zacatecas, Zac., del 9 al 11 de septiembre.

Schmelkes, Sylvia (2000): "Educación y poblaciones indias de México: el fracaso de una política". En *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*, Fernando Reimers (coord.). La Muralla, Lima, Perú.

Schmelkes, Sylvia (2001): "Educación intercultural: reflexiones a la luz de experiencias recientes". ICET 46^a World Assambly, *La formación de profesores: los desafíos de cambio*. Santiago, Chile.

Schmelkes, Sylvia (2001a): *Educación intercultural*. Conferencia presentada en la inauguración del Diplomado en Derecho y Cultura Indígena, impartido por la Asociación Mexicana de Naciones Unidas y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, en Tlalpan, México.

Schmelkes, Sylvia (2002): *Conferencia Magistral*. Seminario Calidad de la Educación en Contextos Multiculturales, Puebla, México.

Schmelkes, Sylvia (2003): *Implicaciones de una política compensatoria tendiente a la equidad educativa*. Documento de trabajo.

Sepúlveda, S. Rogelio (2003): *La participación social en el estado de Sonora*. Sitio: <http://www.sec-sonora.gob.mx>

SEP (2001): *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_2734_programa_nacional_de. Citado en febrero 9, 2005.

SEP (2002): *La experiencia de la Dirección General de Evaluación en la Educación Básica Normal. 30 años de medición del logro educativo*. México.

SEP (2003): *Convocatoria para la selección de libros del rincón para las bibliotecas de aula de las escuelas públicas de educación básica, ciclo escolar 2003-200*.

SEP (2003): *Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Asesor Técnico Pedagógico*.

SEP (2003): *Formación docente*. Portal institucional.

SEP (2003): *Plan de Estudios Licenciatura en Educación Primaria*.

SEP (2003): *Plan y Programas de Estudio de Educación Básica*.

SEP (2003): *Plan y Programas de Estudio de Educación Secundaria*.

SEP (2004): *Sistema escolar de los Estados Unidos Mexicanos: Principales cifras, ciclo escolar 2003-2004*. Sitio: http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Principales_Cifras_Ciclo_Escolar_20032004. Citado en febrero 16, 2005.

Steckbauer, S. M. (1994-95): *Educación bilingüe y bicultural en México: el caso de los huicholes*. Actes: La "découverte" des langues et des écritures d'Amérique, N° 19-20 http://www.vjf.cnrs.fr/celia/FichExt/Am/A_19-20_40.pdf Citado en febrero 6, 2005.

Sierra, María Teresa (1997): "Esencialismo y autonomía: paradoja de las reivindicaciones indígenas". En *Alteridades*, N° 7 (14): pp. 131-143.

Solis, Daniel (2001): *Educación y diversidad cultural: breve agenda de investigación en educación para la multiculturalidad*. Sitio: <http://reddereds.upn.mx/2areunion/danielsolis.htm>

Suzán R., Eric (1997): "Ciudadanos ausentes. La educación cívica como prioridad nacional". En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México), Vol. XXVII, núms. 1 y 2, pp. 59-128.

Torres, Rosa María y Tenti, Emilio (2000): *Políticas educativas y equidad en México. La experiencia de la educación comunitaria, la telesecundaria y los programas compensatorios*. SEP, México.

Tovar, Marcela et al. (2002): *Diagnóstico educativo en un municipio de Oaxaca*. Universidad Pedagógica Nacional, México.

Treviño, E. y Treviño, G. (2004): *Estudio sobre las desigualdades educativas en México: la incidencia de la escuela en el desempeño académico de los alumnos y el rol de los docentes*. Colección Cuadernos de Investigación. Instituto Nacional Para la Evaluación de la Educación.

Universidad Autónoma Metropolitana (2003): "Antecedentes de la licenciatura en educación indígena". Unidad Xochimilco. Revista *Reencuentro*, N° 32, Programa de Superación Académica. <http://www.xoc.uam.mx/~cuaree/no33/tres/antecedentes.html>

UNESCO (2000): *La EPT Evaluación 2000: Informes de países*. "Caso México".

Zorrilla F., Margarita (2002): "Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas". *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, Vol. 4, N° 2.

SITIOS WEB

http://www.ezln.org/tres_senales/primer.htm Primera señal: Cumplimiento de los acuerdos de San Andrés. Visitado: 21/10/2003.

Portal de los pueblos indígenas. <http://www.ini.gob.mx/reforma/car6.html> Pueblos indígenas, políticas públicas y reforma institucional. Visitado 15/10/2003.

Perú

Capítulo 1 Antecedentes

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y SOCIOCULTURALES QUE INCIDEN EN EL VECTOR DE LA PERTINENCIA CULTURAL

Diversidad de etnias y lenguas

El Perú es una nación pluriétnica, multicultural y plurilingüe. Es muy amplia y singular su diversidad de etnias y lenguas, que entrelazan su entramado social.

Las etnias principales y originarias son quechuas y aymaras, así como las de los grupos etnolingüísticos de la Amazonia. A estos grupos se les identifica como la población indígena¹. La civilización andina fue una de las originarias de la humanidad, y tuvo un desarrollo autónomo, formando el vasto imperio del Tawantisuyo, que gobernaba gran parte del continente suramericano. Los incas eran de procedencia aymara altiplánica, pero con la expansión del Tawantisuyo asumen y generalizan el quechua, con una forma singular de asimilación, pues no destruyen sino subordinan otros grupos étnicos regionales, con los cuales establecían relaciones de reciprocidad, conservando sus costumbres, lenguas y dioses. La conquista española y la formación de la Colonia y el virreinato se inicia el siglo XV, dando paso a la independencia de los Estados nación y la formación de repúblicas en las primeras décadas del siglo XIX.

La formación del Perú como nación tiene su origen en las poblaciones originarias, y se le adicionan diversos grupos migrantes, de variadas composiciones étnicas, los que se integran y forman parte de la diversidad cultural peruana. Se adiciona los grupos étnicos de migrantes de diversas procedencias, que incluyen los hispanos, asiáticos (chinos y japoneses), los africanos y de algunos países europeos.

Según el Instituto Indigenista Interamericano (III), la población indígena en el Perú representa el 40% del total de la población. La mayoría de la población indígena habita y está organizada en comunidades rurales, están reconocidas 5.270 comunidades campesinas en la zona andina y costera del país y 1.267 comunidades nativas amazónicas; sin embargo, por efectos de los procesos migratorios existe población indígena en zonas urbanas y urbano-marginales. La presencia indígena no es uniforme en las diferentes zonas del país; en Puno, región que ocupa la meseta de Collao y bordea el lago Titicaca, la población indígena alcanza al 90% del total (López y Küper, 2002: 80). Los departamentos de la sierra central y sur del Perú tienen el más alto porcentaje de población indígena quechua y aymara. En la Amazonia peruana, que representa al 62% del territorio nacional pero está escasamente ocupada por poblaciones, existen 42 pueblos indígenas amazónicos, de comunidades lingüísticas distintas, con una población cercana a los 300 mil habitantes. Hay un número no determinado de personas con ascendencia indígena en contextos urbanos o rurales de la Amazonia, conocidos como ribereños.

El universo poblacional indígena en el Perú no se restringe sólo a las comunidades campesinas y nativas, sino que además existen asentamientos remotos, grupos en situación de aislamiento voluntario o de contacto esporádico. Falta un reconocimiento más amplio del derecho a su identidad

a todos aquellos pueblos que no se identifican explícitamente como nativos, indígenas o miembros de un determinado grupo lingüístico, al margen de las comunidades campesinas y nativas inscritas en los registros del Estado peruano.

En el Perú, las lenguas que además del castellano son reconocidas como oficiales, pero no usadas en cuanto tales, son el quechua, el aymara y las lenguas amazónicas en los lugares donde predominen. En la práctica social y estatal, el castellano es la lengua oficial real. En la actualidad se estima que la población indígena de habla vernácula bordea el 25% de la población total, lo que representa aproximadamente a seis millones de habitantes. De ellos, cerca de cinco millones hablan el quechua, medio millón son hablantes del aymara, y entre 300 a 400 mil hablan una o más de las 42 lenguas presentes en la Amazonia peruana. Los vernaculohablantes en el Perú pertenecen a 18 familias lingüísticas y a un poco más de 60 grupos etnolingüísticos: 16 familias y 42 lenguas en la Amazonia, una familia aymara con tres variantes, y una familia quechua con 19 variantes (Pozzi-Escot, 1998). En el ámbito nacional, además, se hablan algunas lenguas extranjeras, cuyos hablantes suman aproximadamente 100 mil personas

En el Perú no existe el confinamiento de las poblaciones originarias y los grupos lingüísticos quechua y aymara a determinadas áreas territoriales. Durante la Colonia, el virreinato organizó las llamadas “repúblicas de españoles” y “repúblicas de indios”. El crecimiento de las poblaciones, las campañas de extirpación de idolatrías, las inmigraciones, pero sobre todo la guerra de independencia, desbordó estas demarcaciones socioespaciales, pero se mantuvieron como jerarquías étnicas en la organización del poder en base al criterio de “razas” como clasificador de los estratos de poder. A partir de la segunda mitad del siglo XX se empiezan a romper las jerarquías étnicas coloniales. La independencia nacional en 1821 no destruyó el anterior sistema colonial de poder, pero sí se han ido desintegrando sus jerarquías étnicas a lo largo del siglo XX.

El creciente proceso de urbanización que se da en el Perú a partir de la década de 1940, unido a la crisis estructural del agro, produjo la migración de grandes contingentes de población rural hacia las ciudades costañas. En 1940, el 64,6% de la población vivía en zonas rurales, situación que se trastoca en forma sustantiva en 1993, donde el 70,1% de la población habita en ciudades (INEI, 1940-2005). En el campo se han superado las relaciones semif feudales y prima una singular combinación de empresas modernas, parcelarios y comunidades indígenas, en las varias condiciones de costa, sierra y Amazonia.

Estos cambios en la ubicación territorial por parte de la población rural indígena han producido importantes cambios en la configuración de la sociedad peruana. Los migrantes, que se movilizaron con su cultura, sus lazos de parentescos étnicos y sus lenguas, se fueron asentando en condiciones de extrema precariedad en la ciudad, conformando los “cinturones marginales” de las ciudades. Esto generó la ruptura de las anteriores jerarquías étnico-culturales y la emergencia de un proceso de interculturalidad y mestizaje cultural. Se produce la “cholificación” (López, 1997) de la sociedad peruana, como una expresión cultural de la emergencia de los nuevos grupos migrantes que, tras iniciales autocensuras y autorrepresiones coloniales al uso de su lengua originaria, han logrado avanzar a que se reconozcan relaciones de las culturas originarias en otros contextos, y se adaptaran a ellos y terminaran formando parte e incluso disputando su dominación.

De ahí que la “cholificación” ha significado la emergencia de sistemas productivos denominados informales, de producción mercantil simple y fuertes lazos de parentesco étnico, que abarca al 60% de la economía nacional. También han dado una nueva configuración cultural a las ciudades, en las que se expande el uso del quechua principalmente, y se mantienen costumbres y festividades. Estos cambios en las áreas urbanas se acompañaron de cambios importantes en las áreas rurales, donde continúa habitando el 30% de la población, mayoritariamente indígena, pero con activos y constantes vínculos con las poblaciones migrantes, lo que acentúa el intercambio intercultural, con los retos para sus identidades y lazos de reciprocidad. En estas áreas rurales, la propiedad latifundista de la tierra ha sido cambiada por la extensión de la propiedad parcelaria². Las comunidades campesinas adquieren nuevas características, en especial en la gestión del territorio, en la afirmación de lazos de identidad y reciprocidad, manteniendo como comuneros a los migrantes, en los

vínculos de intercambio rural-urbano, en los que el uso de la lengua y la adquisición de conocimientos y destrezas constituye uno de los retos fundamentales, de ahí la importancia que adquiere el acceso a los sistemas educativos en condición plurilingüe e intercultural.

Uno de los cambios es el incremento del porcentaje de población castellanohablante, situación que se refuerza ante la ausencia de políticas nacionales con relación a las lenguas vernáculas. Si en 1940 el 47% de la población era castellanohablante y el porcentaje de monolingües vernaculohablantes era 35%, en la actualidad el 80% de la población es castellanohablante y muchos de los monolingües vernaculohablantes han pasado a ser bilingües por adquisición del castellano como segunda lengua.

Situación que se refleja en la configuración de la población urbana y rural. En la primera, la población vernaculohablante (quechua, aymara, nativos o selva) representan el 6,6% del total, en la segunda es el 34%³. Esta diferencia indica que aún hoy la población rural concentra la mayor diversidad lingüística y, por tanto, cultural.

La población en edad escolar hablante de lenguas vernáculas, en el año 2000 se estimó que era 887.300 entre 6 y 16 años, lo que representaba aproximadamente el 14% de la población en edad escolar y el 29% en el área rural (Plan Educación para Todos, Diagnóstico Sectorial, MED, documento de trabajo, 2004).

La presencia de población indígena, su consecuente diversidad cultural y lingüística y los procesos de migración interna hacia los polos de desarrollo urbano constituyen un importante desafío para las políticas educativas del Perú para ofrecer una educación básica de calidad, cultural y lingüísticamente pertinente y que debe formar a sus niños y niñas y jóvenes en las competencias básicas para vivir en el mundo de la modernidad y, al mismo tiempo, respetar, preservar y valorar sus identidades culturales y lingüísticas sin discriminación alguna.

El marco jurídico legal de la diversidad cultural

La Constitución Política del Perú promulgada en 1993 declara que el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación (Art. 2) y el derecho de las personas a emplear el propio idioma ante cualquier autoridad (Art. 19). Reconoce la igualdad ante la ley de todos los peruanos, así como su identidad étnica y cultural. Del mismo modo, rechaza la discriminación por motivos de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole. Tampoco se acepta la persecución por motivos de ideas o creencias, pues las personas son libres de conciencia y de ejercitar sus confesiones religiosas, mientras ello no afecte la moral ni altere el orden público (Art. 2).

Los educandos tienen derecho a recibir una formación que respete su identidad y un buen trato psicológico y físico (Art. 15). El Estado deberá garantizar la erradicación del analfabetismo, para lo cual se proveerá una educación bilingüe e intercultural, adecuada a su contexto, junto con preservar las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país y promover la integración nacional (Art. 17). Respecto a las lenguas, se aceptan como idiomas oficiales tanto el castellano como el quechua, el aymara y las demás lenguas de los pueblos originarios, según sea su predominio en las distintas zonas del país (Art. 48).

También el Estado reconoce como personas jurídicas a las comunidades campesinas y nativas y respeta su identidad cultural. Otorga a sus autoridades la facultad de ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con el derecho consuetudinario (Art. 89).

Movimiento indigenista: instituciones y propuestas

Desde los años setenta, y particularmente en la década de los ochenta, el movimiento indigenista en América Latina se ha ido fortaleciendo y ha logrado constituirse en interlocutor válido de los gobiernos y del conjunto de la sociedad (López y Küper, 2002). Hoy, las demandas indígenas hablan del reconocimiento de sus derechos y se advierte una participación más visible

en la elaboración de recomendaciones y acciones, tanto en la legislación nacional como en la internacional (Barnach-Calbó, 1997). Sus demandas se pueden agrupar en torno a cuatro puntos fundamentales:

- Estatuto político, tendiente a una mayor autonomía o autogobierno que se refleje en la manera como ellos mismos se denominan, es decir “pueblos” o “naciones” indígenas.
- Organización social, que supone una mayor participación en las decisiones que los afectan y el reconocimiento de sus leyes, costumbres e instituciones sociales.
- Desarrollo económico y social autónomo, cuya base es el derecho a la propiedad sobre sus tierras y al reconocimiento de sus propios sistemas de tenencia de tierras.
- El desarrollo lingüístico-cultural.

Muchas de estas demandas han sido recogidas por los gobiernos, los que han establecido organismos dentro de la administración pública como puntos focales para relacionarse con los pueblos indígenas. El Instituto Indigenista Peruano fue el que cumplió esta labor durante parte del siglo XX, pero fue perdiendo su reconocimiento por su tendencia integracionista y paternalista⁴.

En su reemplazo, el año 2002 se creó en Lima la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (Conapa), conformada por tres estamentos: el gubernamental, el de los expertos y el de los indígenas. Diversas razones llevaron a la crisis de esta instancia, evidenciando que los problemas que aquejan a los pueblos indígenas en el país, así como sus aspiraciones a desarrollarse en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos, respetando su cosmovisión y cultura, quedaron en una situación de abandono, sin un organismo público que se encargue de atenderlos. Recientemente, en abril de 2005, se ha creado en su reemplazo el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (Indepa).

Independiente de las organizaciones gubernamentales creadas para entenderse con la población indígena, éstos han creado sus propias organizaciones. En la actualidad, la entidad que reúne a las organizaciones de pueblos indígenas es la Conferencia Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú (Coppip), creada por acuerdo del Primer Congreso Nacional de Derechos Humanos y Pueblos Indígenas, realizado en diciembre de 1997. Este fue un evento importante para el movimiento indígena peruano, pues congregó a delegados de pueblos indígenas de todo el país.

La Coppip se propone ser el espacio de encuentro y diálogo entre las organizaciones indígenas de todas las regiones del país. El Comité Ejecutivo de la Coppip ha definido que las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones proindígenas sólo cumplen una labor de acompañamiento de las tareas que desarrolla esta organización. A iniciativa de sus miembros, la Coppip conformó mesas de trabajo y de concertación, y elaboró propuestas para ser presentadas a las autoridades bajo los principios de respeto, consulta y participación⁵. En abril de 2003, la Coppip realizó una consulta nacional para preparar el anteproyecto de la Ley Indígena. En dicha consulta se aprobó la propuesta de un sistema institucional que propone que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se inscriba en la nueva Constitución y que se incluya en ella un título íntegro dedicado a los pueblos indígenas.

Los puntos centrales expuestos en sus demandas se refieren básicamente a: la libre determinación; tierras, territorios y recursos; reconocimiento como pueblos; consulta informada previa, y conocimientos tradicionales y culturales.

Hitos en la educación bilingüe intercultural

Se consideraba que la educación indígena permitiría a las poblaciones vernáculas acceder al idioma hegemónico y presentarse así en igualdad de condiciones frente a la cultura dominante. Pero se hizo evidente que el sistema oficial no satisfacía las necesidades ni el interés indígena, como tampoco facilitaba el cambio social y el progreso esperado (López y Küper, 2002). Se criticó el carácter “transitorio” con que utilizaban las lenguas originarias para un aprendizaje más rápido,

efectivo y menos traumático del español (Barnach-Calbó, 1997). Se comenzó a defender entonces un nuevo modelo de educación bilingüe que debía ser de “mantenimiento y desarrollo”, más que de compensación educativa, como en los modelos anteriores, pues se buscaba consolidar el manejo de la lengua materna y propiciar el aprendizaje de una segunda lengua para lograr una educación de mayor calidad y equidad. Sin embargo, el modelo de mantenimiento se dará sólo en algunas experiencias piloto, mientras que el modelo de transición seguirá operando en el sistema oficial hasta la década del noventa y, en la práctica, hasta hoy.

La reflexión sobre la cultura de los educandos dentro de un programa de educación bilingüe, además de bicultural, comienza a considerar primordial que el currículo escolar incorpore los saberes, conocimientos y valores tradicionales, como también la participación de la familia y las comunidades en la gestión y en el quehacer educativo de los centros escolares. La EBI es una educación enraizada en la cultura de referencia de los educandos, pero abierta a la incorporación de elementos y contenidos provenientes de otros horizontes culturales, incluida la cultura universal (López, Pozzi-Escot y Zúñiga, 1991). Esta nueva concepción de la EBI coincide, además, con la vuelta a la democracia en muchos países de la región y con la fuerza que en estos años adquiere el movimiento indígena que reclama sus derechos culturales y lingüísticos.

A fines de 1991 se promulga la política nacional de educación intercultural y educación bilingüe intercultural, que permanecerá vigente hasta el año 1996, momento en que dejará de ser una modalidad experimental o de compensación, y la interculturalidad se convertirá en un principio rector del sistema educativo. Así también la diversidad étnica y cultural será vista como un factor de fortalecimiento de la convivencia democrática y de desarrollo global para el país: “La interculturalidad propiciará, al mismo tiempo, el fortalecimiento de la propia identidad cultural, la autoestima, el respeto y la comprensión de culturas distintas. La adopción de la interculturalidad es esencial para el progreso social, económico y cultural, tanto de las comunidades y regiones como del país en su totalidad” (Política de Educación Intercultural Bilingüe, 1991). Además, “se avizora ya no la asimilación ni la integración (sinónimos en el discurso político), sino la articulación entre sociedades y pueblos distintos que componen un mismo país desde una perspectiva de reconocimiento y aceptación de la pluralidad lingüística y cultural” (Moya, R., 1998).

Veamos los principales momentos de este cambio de enfoque.

Según las reseñas del Inca Garcilaso en su obra *Comentarios reales*, los incas “mandaron aprender la lengua general”, así llamaban al quechua por la gran difusión e importancia que los gobernantes le otorgaban. Esta imposición se hacía principalmente a los curacas, caciques, notables o a sus hijos, todos vasallos de los incas, disposición con la que pretendían conocer, atender y responder a las necesidades de las naciones dominadas, lo que permitiría integrarlas al gobierno y mantener una comunicación directa entre los incas, los funcionarios y los pobladores, además de dar solución a los conflictos que la incomunicación podría ocasionar. Esto no significó destruir las lenguas y culturas locales. Según Taylor (1988), esta “lengua general” representó un vehículo importante para la administración tanto en el incanato como en la Colonia, con la que se quiso garantizar un buen gobierno.

Los incas no aceptaban la idea de comunicarse por medio de un tercero o, menos aún, aprender la lengua del grupo dominado. Pedro Cieza de León menciona en sus crónicas que mandaron que todos comprendieran, conocieran el quechua, promoviendo su difusión al ordenar que todos los pueblos lo aprendieran. De esta manera se posibilitaba un aprendizaje simultáneo, un bilingüismo que permitiera dominar la segunda lengua como la lengua materna, y un bidialectismo. Otra medida adoptada obligaba a que los pequeños gobernantes o notables vasallos se trasladaran temporalmente al Cusco para aprender la lengua y la cultura incaica; otras veces formaban núcleos de “cusqueñización” mediante mitimaes cuzqueños o mandaban maestros con sus familias a zonas donde no se hablaba quechua para que lo enseñaran a sus pobladores. Esto generó el aprendizaje de una segunda lengua, el desarrollo y la coexistencia de diversos dialectos del quechua. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos la incomunicación se mantuvo y luego se agravó con la conquista española.

Durante la Colonia, la preocupación por las lenguas indígenas se redujo a si se debía evangelizar en la lengua propia o si se debía obligar a que se aprenda el castellano. Siguiendo la línea de la Contrarreforma impuesta por el Concilio de Trento, se optó por lo primero. Así, fruto de los concilios limenses se pondrá en marcha todo un aparato de evangelización para los indios en su lengua, que estará promovido por los jesuitas hacia fines del siglo XVI y comienzos del XVII. Primero, había que aprovechar el carácter panandino del quechua, como lengua franca que era. Pero era necesario elegir un dialecto sobre el cual trabajar. La elección, por aquel entonces, recayó en un constructo lo suficientemente general como para ser de fácil manejo para todas las modalidades de quechua, que tenía como base la variedad cuzqueña.

El siguiente paso era confeccionar un alfabeto, para lo cual hubo más de una discusión. Una vez establecido lo anterior, la labor originada por el Tercer Concilio Limense preparó textos, sermones que estableciesen una tradición en el uso de dicho alfabeto. A cada momento, los clérigos-lingüistas revisaban minuciosamente los resultados escritos. Lamentablemente, los orgullos locales y los intereses particulares iban distrayendo la labor uniformadora del concilio, minando sus alcances y echando por la borda, a la larga, toda su fructífera labor (Cerrón, 1987, pp. 78-92). Según Mannheim (1991), este era un proyecto “liberal” o de “asimilación suave” que se contraponía a una posición que denomina “hispanista” o “de asimilación dura”. Su objetivo era, básicamente, usar una única lengua de contacto a lo largo de todo el virreinato: la castellana (Mannheim, 1991: 34). Ambas propuestas han llevado a una manipulación de la nación con lengua no castellana (op. cit.).

Si bien el sector religioso tuvo interés por aprender las lenguas vernáculas con la finalidad de garantizar más fieles a su Iglesia, e inicialmente los conquistadores la aprendieron y usaron para dominar a las naciones, posteriormente los gobernantes españoles no mostraron interés y, más bien, impusieron el castellano como lengua “oficial” y de prestigio frente a las lenguas aborígenes, que eran menospreciadas.

En 1770 se acabó con la tolerancia lingüística y se promulgó la cédula real del 10 de mayo⁶, en la cual se ordena a los virreyes “que de una vez se llegue a conseguir el que se extingan los diferentes idiomas de que se usa en los mismos dominios y sólo se hable el castellano...”.

Esta imposición fue expresamente dada para el Perú tras la revuelta de Tupac Amaru, cuando Carlos III prohibió expresamente el uso del quechua en la escuela, cobrando un nuevo impulso “la castellanización”, ahora impulsada por los sacerdotes seglares, menos interesados que los frailes en la vida y tradiciones indígenas. Sin embargo, muchos grupos se resistieron y persistieron en el uso de su propia lengua.

Al inicio de la República se continuó con estas políticas, al considerar a las lenguas indígenas como el impedimento para alcanzar la ansiada “República homogénea”. Pese ello se mantienen amplios segmentos de la población del país resistentes a dejar su lengua vernácula materna, a pesar de saberse hablantes de una lengua menospreciada. Esta situación se agudiza con la ausencia de políticas expresas para la población rural alejada de la capital, la escasa preocupación por fomentar la educación pública rural y las distancias que impedían la comunicación e intercambio entre los pueblos, pero contribuían el atraso y pobreza de éstos.

Las primeras incursiones en la educación bilingüe ocurren en los años treinta, como alternativas al sistema educativo rural. Latinoamérica se ve influida en esos años por una corriente intelectual indigenista, particularmente en México y Perú, países que adoptaron una visión relativamente común respecto a la necesidad de educar al indígena para incorporarlo y asimilarlo a la vida nacional.

Con la conformación del Instituto Indigenista Interamericano (III), los Estados americanos, reunidos en la Convención Internacional de Pátzcuaro (México), en 1940, coincidieron en la necesidad de utilizar los idiomas indígenas para los procesos iniciales de alfabetización, como canales para la asimilación de las poblaciones indígenas a la cultura y lengua hegemónicas. En este marco, en 1945 Perú y Bolivia elaboraron un Plan de Acción Educativa, con el propósito de elevar el nivel de vida de la población indígena, desarrollar el trabajo agropecuario haciendo uso de la tecnología, mejorar la salud, desarrollar la industria rural y difundir el castellano. El aprendizaje de la lectura y la escritura en lengua vernácula y el aprendizaje oral del castellano como segunda lengua era el

paso previo (en los dos o tres primeros años de escuela) para una educación posterior ofrecida exclusivamente en castellano. Empero, en la práctica, se imponía el aprendizaje y uso directo del español, sin mediación, utilizando lo que ahora se denomina submersión (López, 2001).

Los precursores de la defensa de la diversidad cultural en el campo de la educación fueron José Carlos Mariátegui y Luis E. Valcárcel, quienes enfatizaron esta necesidad por razones étnico-culturales y socioeconómicas de las poblaciones quechuas y aymaras. Valcárcel desarrolló tempranamente los Núcleos Escolares Campesinos para ofrecer una educación vinculada a las necesidades de los niños y niñas indígenas campesinos.

La educación bilingüe en el Perú cuenta con una larga historia y puede considerarse pionera en el conjunto de los países latinoamericanos. Las experiencias desarrolladas se dieron de manera aislada. En ellas, el Estado mostró escaso interés. A la experiencia desarrollada por la Misión Adventista en los años veinte se continúan diversos programas, ensayos, como el del Instituto Lingüístico de Verano (ILV) que en convenio con el Ministerio de Educación en 1945 empezó a trabajar en el marco de una política de integración de la Amazonia peruana. En 1952 inició un programa de educación bilingüe dirigido para el nivel primaria, y en 1953 la capacitación de los indígenas como maestros. Luego esta experiencia se hizo extensiva a la zona andina; se partía de las lenguas del lugar para ir fijando conceptos que facilitaran el aprendizaje del castellano como una asignatura –por cierto, el castellano hablado por el maestro– y posteriormente continuar la educación en esta lengua. Esa era una educación bilingüe de transición, en la que la lengua materna se usaba como puente hacia la segunda lengua. Se promueve un bilingüismo sustractivo.

Entre los diversos proyectos desarrollados destacan algunos importantes, como el Proyecto de EBI del Alto Napo; PEBIAN, con los naporuna; el Proyecto de Educación Bilingüe en Puno; PEEBP, que trabajó desde los años setenta en quechua y en aymara, considerado pionero en muchos aspectos de la EB (Matthias, 2004), el cual contó con el apoyo de la cooperación alemana, la GTZ. Participó el mundo académico, que impulsó procesos de investigación y de formación de recursos humanos sin precedentes en los países andinos de la subregión. Muchas nociones de la sociolingüística latinoamericana y de la antropología andina se forjaron a la luz de pensadores vinculados con la Universidad de San Marcos y con el Instituto de Estudios Peruanos, como el Plan de Alfabetización y Castellanización de la Quinua-Ayacucho, concebido como parte del Plan de Fomento Lingüístico auspiciado por la Fundación Ford y que realizaba la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en convenio con la Universidad de Cornell.

El propósito central de la propuesta era probar que el aprendizaje del castellano y su escritura podían ser acelerados si se aplicaban en la escuela métodos lingüístico-pedagógicos que tuvieran en cuenta la lengua materna de los niños y niñas y el desarrollo de un proceso de aprendizaje técnicamente controlado que los familiarizara con el uso del español, se trabajaba con los cuatro primeros grados de primaria. Se incluía la enseñanza de castellano como segunda lengua a nivel oral y, también, la lectoescritura, para lo cual se planteaban dos alternativas: una en lengua quechua y otra en castellano. Esta experiencia se considera pionera en educación bilingüe en el país. Sin embargo, la participación indígena fue prácticamente inexistente y los larvados prejuicios sobre las formas culturales del altiplano funcionaron una vez más para desdeñar y dejar morir la iniciativa de oficialización del quechua y las experiencias de EBI impulsadas por la universidad (Zúñiga y Carrasco, 1978).

Otro hito importante en lo que se refiere a las políticas lingüísticas y educación en el Perú se dio en 1963, cuando José María Arguedas convocó a la *Mesa Redonda sobre el Monolingüismo Quechua y Aymara y la Educación en el Perú*. Es importante mencionar el papel protagónico que tuvo en esa mesa Alberto Escobar, quien enumeró los siguientes problemas:

- El Perú es país plurilingüe con una alta proporción de hablantes de lengua vernácula que desconocen la lengua oficial o la manejan apenas.
- No existe, por ende, una lengua común que permita la comunicación en todo el territorio.
- Se confunde alfabetización con castellanización, como si fueran un solo proceso, y así se hacen fracasar ambas nociones.

- Se ignora que la enseñanza a los vernaculohablantes exige textos y metodología específicos, pues la enseñanza de una lengua materna no es equivalente a la enseñanza de una segunda lengua
- La educación oficial cierra los ojos a la realidad e impone una sola lengua de enseñanza como si todos los educandos fuesen hispanohablantes.
- Tanto el grupo mestizo como los quechuahablantes adultos, campesinos o no, por prejuicios diversos, se oponen al uso de lenguas aborígenes en la escuela.

Es necesario señalar que los puntos arriba citados no obedecían a una impresión de Escobar, sino que era el resultado de estudios sociolingüísticos realizados por Escobar junto a Inés Pozzi Escot; ambos estaban empeñados por tener una visión de la realidad lingüística peruana que fuese la base para una enseñanza planificada del curso de lenguaje en la educación.

Las dos últimas experiencias señaladas constituyen antecedentes importantes en el desarrollo de EB en el país y del reconocimiento de su diversidad cultural. Pero será la década del setenta una de las más trascendentales en términos del desarrollo conceptual de la educación para las poblaciones vernaculohablantes del país (Pozzi-Escot, 1988) y de la formulación de la política nacional de educación bilingüe, primera respuesta del sistema educativo estatal a la necesidad de una educación adecuada a las poblaciones indígenas. La atención primordial a la diversidad se concentra en el multilingüismo, más que en atender a las diferencias étnico-culturales.

En 1972 se realizó el Primer Seminario Nacional de Educación Bilingüe, evento al que asistieron especialistas peruanos y extranjeros de diferentes disciplinas, así como observadores y representantes de UNESCO y de la OEA y un número considerable de maestros de las diferentes regiones del país (op. cit.: 57).

El seminario se propuso los siguientes objetivos básicos:

- Realizar un diagnóstico situacional de la educación bilingüe hasta el momento desarrollada.
- Analizar y proponer cambios y reformas coherentes en los programas de educación bilingüe.
- Estudiar y proponer las bases para el establecimiento de una Política Nacional de Educación Bilingüe en el Perú, que fue promulgada ese año.
- Iniciar el proceso de concientización respecto de la problemática de la educación bilingüe.

Se pidió también la oficialización de todas las lenguas indígenas, lo que no se logró. Sin embargo, sí se logró plasmar en la Ley General de Educación 19326 de 1972, varios aportes: considerar a todas las lenguas como medios de comunicación y velar por su preservación y desarrollo, realizar la castellanización respetando la personalidad cultural de los pueblos y usar sus lenguas como vehículo de castellanización, tomar la segunda lengua como medio de acceso a la información científica y tecnológica y a la comunicación a nivel mundial, incluir el aprendizaje de lenguas extranjeras.

Ese mismo año apareció la primera Política Nacional de Educación Bilingüe, que consigna: "Propiciar en las comunidades de lenguas vernáculas la interpretación crítica de su realidad socioeconómica para su participación espontánea, creadora y consciente en el proceso de cambio estructural orientado hacia la eliminación de mecanismos de dependencia y dominación". La alfabetización y castellanización deberían ser entendidas dentro del enfoque socioeconómico; se erradicarían los juicios valorativos de menosprecio sobre las lenguas regionales o cualquier dialecto regional o local.

En 1973 se emite el Reglamento de Educación Bilingüe, en el que se determina que en los núcleos educativos comunales con población monolingüe o con bilingüismo incipiente deben establecerse centros de educación bilingüe y programas no escolarizados dedicados a esta población. Posteriormente, en 1975, se emite el Reglamento de Educación Básica, en el cual se determina que las lenguas vernáculas serán utilizadas como vehículo para la educación, con una simultánea, progresiva y sistemática castellanización de los educandos y de la comunidad, haciendo uso de materiales y métodos para cada grupo étnico. Durante este proceso de aprendizaje y afianzamiento de la segunda lengua no se enseñaría alguna lengua extranjera.

En 1975, el gobierno del Perú, en el marco de la reforma educativa lanzada desde 1969 e influido por la creciente tendencia al pluralismo cultural, oficializó el quechua y sus variantes como lengua oficial del Perú, cuya enseñanza sería obligatoria en todas las escuelas (Decreto Ley 21156). Se aprobó el alfabeto básico general, dándose un gran paso hacia el desarrollo del quechua como lengua escrita. Lamentablemente, no pudo ser implementado, aunque se avanzó con la elaboración de gramáticas y diccionarios correspondientes a las principales variedades del quechua.

El reconocimiento de este sistema se establece expresamente en la Constitución de 1979, la que determinaba la promoción y estudio de las lenguas aborígenes y garantizaba a las comunidades quechua, aymara y demás comunidades nativas a recibir una educación primaria en su lengua. Cabe señalar que como sólo se plantea la educación bilingüe en el nivel primaria, los educandos se verían en la obligación de continuar una educación secundaria y superior con el castellano, lo que sugiere que el fondo de la educación era lograr monolingües en castellano y en otros bilingües, pero cuyas lenguas sólo podrían ser usadas en su entorno familiar.

El caso peruano respecto a la oficialización de las lenguas vernáculas es uno de los más paradigmáticos y muestra hasta qué punto iniciativas democráticas que vienen desde el Estado, cuando no cuentan con apoyo político y social, pueden caer en el vacío; sin embargo, posibilitó, gracias a dispositivos institucionales, la promoción no sólo del desarrollo del quechua, lengua andina mayoritaria, sino que sentó las bases de una educación bilingüe innovadora, reconociendo la idiosincrasia cultural de un Perú multilingüe y multicultural.

En 1982 se promulga la Ley General de Educación 23.384, en la cual se aprecian carencias para asumir y enfrentar la diversidad cultural del país, así como de los recursos que ofrecen los conocimientos de las culturas indígenas andinas o amazónicas.

Los conocidos acontecimientos políticos derivados de la presencia de Sendero Luminoso en el país, particularmente en el sur andino, donde, por así decirlo, se acumulaban las experiencias de EBI, terminaron por crear un clima inseguro para estas experiencias. La política oficial, a su vez, restringió la educación pública con esta modalidad y fueron las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las Iglesias las que asumieron la responsabilidad de continuar con las experiencias educativas de EBI.

Es recién en 1984 que se institucionaliza la educación bilingüe, creando para ello un órgano específico que forma parte del Ministerio de Educación, que oficializa los alfabetos quechua y aymara: la Dirección General de Educación Bilingüe (DIGEBIL). Esta dirección tuvo pocos años de existencia y tuvo una historia difícil, por la falta de personal, de poder de decisión y de presupuesto.

La diversidad étnico-lingüística determina que las políticas de educación bilingüe de 1989 se dirijan en forma exclusiva a las poblaciones de habla indígena. La experiencia de la EBI se limita a la población indígena, no involucrando sino en forma indirecta a la población no indígena que, de hecho, tampoco toma conocimiento de esta política. La educación bilingüe se limita al nivel primario, y no suele superar los primeros grados (Zúñiga, 1997: 34).

A fines de 1991 se promulga la Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural, que permanecerá vigente hasta el año 1996. Año en que se crea la Unidad de Educación Bilingüe Intercultural (UNEBI), dependiente de la Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria. La UNEBI es el órgano encargado de la concreción de esta política, elabora el Plan Nacional EBI (1997-2000) y elabora nuevas reglamentaciones para contribuir al logro de la identidad nacional, posibilitar el entendimiento y mejorar la calidad de la educación de niños cuya lengua materna no es el castellano.

Posteriormente, en el año 2001, se crea la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI) como órgano especializado dependiente del Viceministerio de Gestión Pedagógica del Ministerio de Educación, siendo una de sus primeras acciones la elaboración final de la Política Nacional de Lenguas y Culturas en la Educación, resultado de mesas de trabajo y de dos encuentros nacionales realizados anteriormente en el marco del Acuerdo Nacional.

Como en la mayoría de los países de la región, la EBI se caracteriza por su limitada dimensión y cobertura, aspecto que tiene su base en las reducidas asignaciones presupuestales de sus

respectivos gobiernos para su desarrollo y consolidación. Desde sus orígenes y posterior desarrollo han contado con la participación e intervención de diversas agencias de cooperación internacional desde un nivel técnico al financiero. El Perú no ha sido ajeno a esta situación y ha contado con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (AID), la ONG italiana Terra Nuova, Cooperación Técnica Alemana (GTZ), la Comunidad Económica Europea y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

ANTECEDENTES POLÍTICOS QUE INCIDEN EN EL VECTOR DE LA CONVIVENCIA

Desde el período colonial, Perú se conformó como una sociedad muy heterogénea que, aún hoy, enfrenta múltiples discriminaciones entre su población, principalmente por razones étnico-culturales (género, ocupación...) (Stein y Stein, 1970), negándole a la población indígena sus derechos ciudadanos. Es a partir de la Constitución Política de 1920 que se define la ciudadanía como una condición de acceso a los derechos civiles y políticos de toda población masculina, analfabeta y mayor de 21 años (Lynch y Patrón, 1997).

Será la Constitución de 1979 la que consigne los derechos individuales, políticos y sociales como derechos fundamentales de toda persona. Esta ampliación del concepto de ciudadanía se conoce como la “revolución de las identidades”, lo que se relaciona con la desigualdad de origen étnico, barrera ancestral para la consideración del otro como igual en el Perú. Aun así, en la práctica se esconde la vergüenza de reconocerse como indígena, diluyendo de este modo su identidad y convirtiendo al indígena en campesino, y a éste en mestizo, y más tarde en cholo citadino. Sin embargo, la presencia chola, aun siendo mayoritaria en el país, no tiene una representación política propia, por lo que las sucesivas crisis económicas y la violencia política de la década de los ochenta terminaron por abolir los derechos sociales ciudadanos conquistados hasta entonces. Así, en la Constitución de 1993, la noción de derechos fundamentales se restringe a los derechos individuales, excluyéndose los derechos sociales y limitando las garantías que el Estado ofrece para su protección y realización (Lynch y Patrón, 1997: 63).

Con respecto a la educación, la Constitución de 1993 declara que su finalidad es el desarrollo integral de la persona (Art. 13) y que debe preparar para la vida, el trabajo y fomentar la solidaridad; siendo fundamental la formación ética, cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos (Art. 14). Sin embargo, el concepto de ciudadanía que señala la pertenencia de personas a una comunidad de iguales, donde la integración y participación en la vida cívica, social, económica y política no discrimina ni excluye a nadie, no se ha desarrollado plenamente en el Perú, aun cuando su reconocimiento es el requisito básico para el establecimiento de una cultura democrática en el país. Mientras Perú perviva con los rezagos de las jerarquías étnicas coloniales, basadas en la exclusión y discriminaciones étnicas, continúe siendo un país social y étnicamente fracturado, donde no existe conciencia ciudadana de la discriminación, difícilmente podrá lograr el desarrollo social anhelado (Lynch y Patrón, 1997).

Según Lynch y Patrón, son cuatro las desigualdades fundamentales que se deben superar en un proceso de democratización del país: las desigualdades de ingreso, la discriminación étnica, las desigualdades de género y de procedencia regional. La discriminación étnica toma a veces la forma de racismo, e implica el no reconocimiento del otro como igual y el desarrollo de conductas discriminatorias basadas en la diferencia étnico-social. Los estereotipos raciales suelen ocultarse bajo condiciones socioeconómicas, por ser pobre o vivir en determinadas zonas del país⁷.

Por otra parte, la experiencia de la realidad peruana en las últimas décadas se ha caracterizado por crisis y fluctuaciones pendulares que fueron configurando un cuadro de gran inestabilidad institucional. El Informe del PNUD (año 2002) describe esta situación como la de una democracia que no ha logrado consolidarse en los últimos 50 años, convirtiéndose en una promesa fallida, a menudo interrumpida por gobiernos autoritarios.

En la últimas dos décadas del siglo XX, las tensiones alcanzaron niveles extremos en el Perú y se concretaron en la presencia del terrorismo político, asociado también al narcotráfico, y de represión que afectaron todo la vida ciudadana y en particular a la educación, mostrando las raíces profundas que conspiran contra la consolidación de una nación justa, equitativa y respetuosa de la diversidad étnica y cultural de los pueblos que la componen.

El Informe del Comisión de la Verdad y Reconciliación⁸ (CVR) puso en evidencia lo que denominó el “doble escándalo”. Por un lado, el asesinato, la desaparición y tortura de miles de peruanos, la mayoría perteneciente a los sectores más pobres y excluidos de la sociedad peruana, y por otro lado, “la indolencia, la ineptitud y la indiferencia de quienes pudieron impedir esta catástrofe humanitaria y no lo hicieron”. El balance de la acción terrorista ha sido muy grave: cerca de 70 mil muertos, casi 10 mil desaparecidos y casi 700 mil personas desplazadas de sus comunidades, 50 mil huérfanos, dos mil lisiados por la guerra. El costo material se eleva a casi 25 mil millones de dólares, cantidad que equivale a toda la deuda externa del país. Resulta revelador que el mayor número de muertos se produjeron en las zonas más pobres y excluidas del país: Ayacucho, Junín Huanuco, Huancavelica, Apurímac y San Martín. Otro aspecto importante es el referido a que el 75% de las víctimas tenían como lengua materna el quechua y alrededor del 10% eran ashánikas.

La CVR señala que una de las causas importantes que explicarían la aceptación de la ideología dogmática y autoritaria estaría en la falta de pertinencia y calidad del sistema educativo que “privilegió la memorización y la sumisión del juicio crítico del estudiante frente a una supuesta autoridad inapelable del libro de texto y el maestro”, y agrega que “ha observado que, a lo largo del período investigado, el sistema educativo funcionó como un espacio de difusión de la ideología del Partido Comunista-Sendero Luminoso, incluso antes de la lucha armada”. De hecho, la CVR califica el discurso del Sendero Luminoso como un “proyecto educativo tradicional”. El PCP-SL centró su atención en el magisterio, en esa masificación que podía llegar a todo el país, y por “la legitimidad que tienen tanto la educación como el maestro... quienes con frecuencia actúan como intermediarios entre los ciudadanos y las dependencias del Estado, por lo que han adquirido una fuerte capacidad de influencia”.

La constatación de la participación involuntaria del sistema educativo, en particular los hábitos pedagógicos de la escuela, han llevado a la CVR a proponer un conjunto de recomendaciones para la pacificación y reconciliación del país, en prevención de que pueda repetirse un escenario semejante, para lo cual proponen:

1. La escuela se transforme en un lugar donde se respete la condición humana del alumnado y se contribuya al desarrollo integral de su personalidad.
2. Se reformulen las visiones simplistas y distorsionadas de la historia y de la realidad peruana y se establezcan planes de estudio que estimulen el desarrollo integral de la persona y orienten hacia el bienestar, alejando la proclividad a la violencia.
3. Se eduque a los niños y niñas adolescentes y adultos en el respeto a las diferencias étnicas, lingüísticas y culturales.
4. Se democratice la escuela, se refuercen las instancias de participación y se conozca que la responsabilidad de la educación corresponde a la comunidad.
5. Se erradique toda forma de castigo, amenaza y trato humillante contra los niños y niñas, reemplazándolos con una disciplina derivada de la gestión democrática.
6. Se atienda primero a los más vulnerables, comenzando con los más pequeños de las zonas más necesitadas.
7. Se busque la alfabetización, con prioridad para la mujer adolescente y adulta de las zonas rurales.

Un amplio movimiento social, con significativa participación juvenil, ejerció una fuerte presión social para buscar solución democrática a la crisis política y moral de esos años. La debilidad, tanto del Estado como del mercado para dar solución a la crisis, obligó a parte de la población a organizarse en asociaciones o agrupaciones de interés para resolver sus problemas. Las comunidades

campesinas y nativas se organizaron para resolver la asignación de recursos de manera sustentable, y las carencias estacionales de mano de obra los obligaron a repotenciar sistemas andinos de intercambio recíproco, como el “ayni” o la “minka” (UNESCO, 2001).

En este contexto de crisis institucionalizada, la educación está llamada a jugar un papel crucial en la construcción de nuevas formas de convivencia, sin exclusiones, ni prejuicios, ni discriminaciones, condiciones indispensables para construir una nueva cultura democrática en el Perú. El desafío es una educación intercultural para todos que permita y desarrolle competencias democráticas en los niños, niñas y jóvenes, de modo que aprendan a valorar las diferencias étnicas y culturales, y a respetar irrestrictamente la legitimidad de los otros y de las instituciones que aseguren la convivencia democrática en el país.

ANTECEDENTES POLÍTICO-ECONÓMICOS QUE INCIDEN EN EL VECTOR DE LA PERTENENCIA CULTURAL

El Informe del PNUD sobre Perú (2002) describe algunos de los problemas estructurales que se han convertido en factores difíciles de remover para mejorar la sociedad peruana, como son la desigualdad distributiva, la pobreza, el centralismo, la marcada heterogeneidad tecnológica, el atraso de la agricultura serrana y la exclusión social.

La desigualdad distributiva se explica por tres fenómenos: a) una estructura de propiedad de los medios de producción concentrada y con pocos medios para desconcentrarse; b) una disparidad tecnológica entre sectores modernos y avanzados y otros con tecnologías tradicionales sin transferencia intersectorial que permita la ampliación de oportunidades tecnológicas para todos; c) y una concentración espacial del capital, trabajo y producción en algunas ciudades, especialmente en Lima.

Esta desigualdad estructural se ha ido agudizando en los últimos años. Entre 1986 y el 2000, la población en situación de pobreza creció del 41,6% al 54,1%. Hoy, la desigualdad en el Perú se ha convertido en una de las más extremas en América Latina. En el año 2000, el 20% más pobre de la población recibe el 6% del PIB y el 20% más rico recibe el 48% (Pasco-Font y Saavedra, 2001, citado por PNUD, 2002: 16).

En cuanto a la distribución geográfica de la pobreza, Lima metropolitana es la que tiene menores niveles de pobreza y de pobreza extrema; en tanto, en las áreas rurales de la selva, la sierra y la costa son, en ese orden, bastante más pobres y con porcentajes mayores de pobreza extrema. Particularmente los pueblos indígenas de la zona andina y amazónica se encuentran entre los grupos más marginados de la sociedad. Mientras en 1994 una familia indígena tenía el 40% de probabilidades de ser pobre, en 1997 esas posibilidades aumentaron a casi un 50% (PNUD, 2002, Cap. 2).

El centralismo estatal que fortalece la centralización económica se refleja en la composición del Producto Interno Bruto (PIB). En Lima y el Callao se produce más del 45% del PIB, habita el 32% de la población total, se concentra el 34% de la población económicamente activa, se obtiene el 55% de la producción industrial y el 56% del comercio, se concentra el 55% del ingreso nacional y el 83% de las colocaciones bancarias.

Otro factor de desequilibrio estructural lo constituyen los distintos modos de producción agropecuaria que coexisten con distintos niveles de desarrollo. Mientras en la costa, en algunos valles interandinos y en la selva alta existe una agricultura moderna y capitalista junto a amplios sectores de parceleros, en la sierra predomina el minifundio parcelario como sistema de subsistencia de la comunidad campesina. En la selva coexiste la agricultura legal moderna con la producción ilegal de hoja de coca y con la agricultura tradicional de los distintos grupos étnicos.

Por otro lado, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) ha progresado pese a las fluctuaciones económicas y políticas de los últimos años. Entre 1981 y 1993, el IDH bajó del 0,583 al 0,543, pero volvió a subir a 0,620 en el 2000. El IDH es mayor, pese a la baja del PIB en ese mismo período. Este indicador señala que hoy en Perú la gente vive más y tiene más educación, pero tiene casi los mismos ingresos, lo que en perspectiva del IDH representa un progreso parcial. Los peruanos tienen

hoy más educación y salud, pero no han logrado hacerla valer socialmente; es decir, no han logrado conseguir empleo mejor remunerado (PNUD, 2002: 24).

Lo que preocupa de este panorama es, precisamente, la débil conexión entre educación, empleo e ingresos adecuados, lo que se explica porque los niveles educativos no son lo suficientemente adecuados para generar mejores ingresos o porque la demanda de trabajo no es suficiente, ni en cantidad ni en calidad, para dichos niveles educativos.

También es una realidad que los niños y niñas, por necesidad de sobrevivencia de sus familias, han incrementado la mano de obra de la población económicamente activa. En 1993 se registra cerca de medio millón de niños y niñas trabajadores, expuestos a situaciones de alto riesgo y explotación. Sólo uno de cada tres niños trabajadores estudia, pero demuestran altos niveles de repetición y abandono.

Los pobres no sólo no tienen las mismas oportunidades de ingresar a la escuela, sino que cuando entran al sistema lo hacen en condiciones de alta vulnerabilidad, con las previsibles consecuencias de repetición y abandono.

Existe una brecha importante en el nivel de desempeño escolar entre las escuelas privadas y públicas. Estas diferencias entre ambos grupos, “tan pronunciadas y significativas, ponen de manifiesto los graves problemas de equidad del sistema educativo; aparentemente, las brechas económicas y sociales de nuestra sociedad se ven reflejadas en los resultados escolares de nuestros estudiantes. Dados estos resultados, no sería de extrañar, por ejemplo, que los estudiantes que egresan de centros educativos públicos tuvieran menores probabilidades de acceder a formación superior de calidad o de insertarse adecuadamente en el mercado laboral” (Evaluación 2001: Informe de resultados por nivel de desempeño. MED. Perú).

La desigualdad también se muestra en la comparación rural-urbana. Las cifras son mejores en los sectores urbanos e inferiores entre la población rural. Si tomamos en cuenta los niveles de desaprobación, retiro y deserción, la probabilidad de que un alumno matriculado hoy en el primer grado de educación primaria o secundaria culmine el nivel en el período oficial es de 37% y 44% a nivel nacional, respectivamente. Esta probabilidad se reduce a bastante menos de la mitad en ámbitos rurales y de pobreza extrema y en las escuelas primarias unidocentes. Por otro lado, el efecto conjunto de desaprobación, retiro, deserción, ingreso tardío a primaria y rezagos en la transición de un nivel al siguiente determina que el 39% y 45% de los alumnos del nivel primario y secundario, respectivamente, asistan a un grado inferior al que le corresponde según su edad. En ámbitos rurales y de pobreza extrema, el porcentaje de alumnos con tres o más años de atraso bordea el 20% en educación primaria y el 25% en educación secundaria (Unidad de Estadística, MED. Perú, 2004).

Los niños y niñas rurales tienden a ingresar más tarde al sistema escolar, pues los afectan las distancias que deben caminar hasta el centro escolar más próximo, los factores climáticos adversos y la necesidad de ayudar a sus familias, lo que incide en un mayor ausentismo, repetición y deserción (Montero et al., 1998, citado por Kin Bing Wu y otros en *Educación y pobreza en Perú*: 564).

Las escuelas unidocentes de educación primaria de ámbitos rurales y de pobreza extrema, la mayoría públicas, continúan siendo una estrategia importante de oferta del servicio de educación primaria, y son las mismas que alcanzan los resultados más bajos en las evaluaciones nacionales de rendimiento.

La desigualdad social en el Perú es, entonces, un fenómeno estructural complejo que tiene su correlato en la desigualdad educativa de la población; una desigualdad que no sólo se refleja en las posibilidades asimétricas que tienen los pobres, particularmente los indígenas, de ingresar al sistema educativo, sino que también se manifiesta al interior del sistema, una vez que el niño o la niña entran a la escuela y se ven enfrentados a tensiones que tienden a excluirlos de ella, o a dar una educación precaria y alejada de las necesidades del desarrollo de las personas y de la sociedad.

Capítulo 2

Políticas educativas nacionales de atención a la diversidad cultural

El Acuerdo Nacional y la educación

Fruto de la concertación de múltiples actores políticos y de la sociedad civil, en julio de 2002 se suscribe el Acuerdo Nacional con el objeto de establecer una planificación de largo plazo y metas concretas que sienten las bases de una institucionalidad renovada. Las políticas emanadas de este acuerdo se orientan hacia cuatro objetivos primordiales: democracia y Estado de derecho, equidad y justicia social, competitividad del país y, finalmente, eficiencia, transparencia y descentralización del Estado.

Desde el punto de vista de la *pertinencia* cultural, el acuerdo hace referencia a la afirmación de la identidad nacional. Allí se afirma que el principio de la integración nacional debe construirse sobre la perspectiva del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural. Es por eso que entre los objetivos del acuerdo se señala la protección de la memoria histórica, la promoción de la convivencia con base en el respeto a las diferencias, la promoción de la solidaridad, y el fomento de la educación bilingüe en un contexto multicultural (Acuerdo Nacional, 2002).

Desde el vector de la *convivencia*, el Acuerdo Nacional busca reforzar las políticas de Estado en torno al fortalecimiento del régimen democrático, el Estado de derecho, la institucionalización del diálogo y la concertación, la erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y la seguridad ciudadana. Más específicamente, se promueve la participación y la responsabilidad de la sociedad por la educación.

Desde el vector de la *pertenencia* se busca reforzar la política de Estado de “reducir la pobreza” y “promover la igualdad de oportunidades sin discriminación” mediante una asistencia privilegiada a los más pobres, excluidos o vulnerables. Un compromiso central es el combate a la discriminación por razones de género, étnicas, raza, edad, credo o discapacidad. La educación debe inyectar recursos y maximizar la eficiencia de los programas focalizándose en estos grupos. Se afirma la necesidad de una educación inclusiva y que se reduzcan las brechas entre la educación rural y urbana.

En el Acuerdo Nacional se incluye el Pacto de Compromisos Recíprocos por la Educación, que establece cuatro ejes fundamentales para elevar el nivel de educación de la sociedad peruana: mejorar el aprendizaje integral de los educandos, elevar el nivel del magisterio, incremento anual del presupuesto para la educación y la moralización del sector. En el acuerdo se establece que para lograr la reforma educativa se debe producir un incremento anual en el presupuesto del sector equivalente al 0,25% del PIB, hasta que alcance un monto global equivalente al 6% del PIB.

La Ley General de Educación

Paralelamente al trabajo que se realizó para concertar el Acuerdo Nacional, la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología del Congreso de la República decidió promover un amplio debate ciudadano sobre la anterior Ley General de Educación promulgada en 1982, con el fin de adecuarla a las necesidades y nuevas demandas que surgían del consenso social y político del nuevo momento

que se vivía en el país. En función de ello, se llevó a cabo una consulta ciudadana denominada “Educación, apuesta nacional. Tu voluntad se hace ley”. La consulta se inició el año 2001 y culminó en el 2002. En esta consulta se tuvo en cuenta la legislación internacional, los tratados internacionales suscritos por Perú, los lineamientos de política educativa 2001-2006 del gobierno, y los planteamientos del Foro sobre Educación emanados de la propuesta para un Acuerdo Nacional por la Educación formulada durante el gobierno de transición y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

La consulta pública abarcó un amplio espectro de la sociedad, e incluyó una consulta técnica a especialistas en temas de educación, lo que permitió sentar los fundamentos teóricos a la Ley Marco o nueva Ley General de Educación. También se incorporó a diversas instituciones de la comunidad, municipios, sindicatos, profesores, padres de familia y estudiantes, una consulta ciudadana mediante un encarte en el diario oficial, una consulta electrónica en la página web del Congreso, una consulta institucional a distintos sectores de la población y una consulta internacional por medio de videoconferencias.

Con la entrada en vigencia de la nueva Ley General de Educación N° 28044⁹, siete puntos consensuados orientarán el sistema educativo: gratuidad de la educación, calidad y equidad, articulación del sistema, participación de la comunidad, educación inclusiva, educación inicial y alfabetización. Los primeros dos puntos se orientan a dar una garantía pública, no sólo de acceso y cobertura, sino también de estándares compartidos en todos los niveles del sistema. Con relación a la equidad se pone énfasis en la necesidad de atención a niños y niñas con necesidades educativas especiales, la educación inicial y la urgencia de promoción de planes “agresivos y eficaces” de alfabetización en las múltiples lenguas reconocidas en el país.

Un punto importante en la nueva Ley General de Educación es el de “precisar mejor la dimensión intercultural de la educación peruana”. Se destaca el carácter multicultural y multilingüístico de la sociedad, y la necesidad de “que este rasgo distintivo sea adecuadamente manejado en todos los niveles del sistema educativo”, razón por la cual la interculturalidad se plantea como un principio normativo de todas las políticas educativas.

La diversidad cultural, étnica y lingüística es asumida como una riqueza (Art. 9); encuentra en el reconocimiento y respeto de las diferencias el sustento para la convivencia. Se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a una educación en condiciones de igualdad con el resto de la comunidad nacional (Art. 19) y se acentúa la importancia de la educación bilingüe, la que debe darse en todo el sistema educativo (Art. 20), así como en los programas de alfabetización (Art. 38). La interculturalidad debe ser entendida como un instrumento de integración dentro del país y un recurso para la mejor inserción del Perú en el mundo (Art. 8).

Los programas de alfabetización van dirigidos a la población de cualquier edad, con el objeto de incentivar su autodesarrollo y el despliegue de sus capacidades comunicativas y de lectoescritura. Ésta se lleva a cabo en las lenguas originarias y, en el caso que éstas sean predominantes, se alfabetizará en castellano como segunda lengua (Art. 38).

Para el pleno respeto a la diversidad cultural se incorpora en los aprendizajes “la historia de los pueblos, sus conocimientos y tecnologías, sistemas de valores y demás aspiraciones sociales y económicas” (Art. 20).

La Educación Bilingüe Intercultural (EBI) (Art. 20) considera como uno de sus fundamentos el diálogo intercultural y la toma de conciencia de los derechos de los pueblos indígenas y de otras comunidades nacionales y extranjeras. Garantiza el aprendizaje y desarrollo de la lengua materna y de una segunda lengua, como medio de comunicación y de enseñanza, así como el aprendizaje de lenguas extranjeras. Es por ello que se determina como una “obligación de los docentes” que trabajen en zonas indígenas, tanto el dominio de la lengua originaria como del castellano.

El currículo de la educación básica contempla la diversificación: “Es abierto, flexible, integrado y diversificado” (Art. 33), siendo responsabilidad de las instancias regionales y locales la diversificación curricular para que ésta responda a las características de los estudiantes y del entorno. Las instituciones educativas construyen sus propias propuestas curriculares, las que tienen valor

oficial (Arts. 33 y 68). A su vez, las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local (de ámbito provincial) son las responsables de desarrollar metodologías, sistemas de evaluación, formas de gestión y organización escolar, horarios diferenciados, acordes a las características del medio y de la población atendida (Art. 33).

Por otra parte, se señala que algunas de las funciones de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) son la de asumir y adecuar a su realidad las políticas educativas y pedagógicas, elaborando para ello su Proyecto Educativo Local; impulso a la formación de los Consejos Participativos Locales de Educación, a fin de generar acuerdos concertados; promover la vigilancia y el control ciudadanos, y promover y estimular la diversificación de los currículos de las instituciones educativas de su jurisdicción” (Arts. 74 y 75).

Las Direcciones Regionales de Educación deben, a su vez, “diversificar los currículos nacionales, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica; ejecutar y evaluar, conjuntamente con los gobiernos locales, los programas de alfabetización; articular los distintos programas educativos regionales en una política integral, orientada a la mejora en la productividad y competitividad de la región y al desarrollo de una cultura de paz y respeto a la diversidad; promover permanentemente la educación intercultural y el uso de las lenguas originarias de la región, y declarar, proteger, conservar y promover, en coordinación con los gobiernos locales y los organismos correspondientes, el patrimonio cultural regional y local” (Art. 77).

La pertinencia cultural de los procesos pedagógicos se alcanza también con una activa colaboración de la familia, que se mantiene informada y vela por la calidad del servicio educativo, al mismo tiempo que participa y colabora en el proceso educativo de sus hijos e hijas (Art. 54).

Los docentes son agentes fundamentales del proceso educativo y “tienen como misión contribuir eficazmente a la formación de los estudiantes en todas las dimensiones del desarrollo humano” (Art. 56). Se contempla como un factor prioritario para el mejoramiento de la calidad de los procesos pedagógicos el que éstos “reciban una formación y capacitación permanente, incentivos y honores por su buen desempeño profesional y por sus aportes a la innovación educativa” (Art. 56). En esto contribuye la carrera pública magisterial, registrando esta información en el escalafón docente. Para ello se organiza un sistema permanente de evaluación docente, que se realiza descentralizadamente y con participación de la comunidad.

También se sugiere como procedente la necesidad de aplicar estándares diferenciados de evaluación, acreditación y certificación para atender las diferencias y especificidades de las distintas regiones del país (Art. 16).

Desde el vector de la *convivencia*, en la LGE se afirma que es una obligación de la educación la formación ética y cívica de los educandos y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos en todas las instituciones del sistema educativo (Art. 6). Se aspira a fomentar los “valores de la paz, la solidaridad, la justicia, la libertad, la honestidad, el trabajo, la verdad y el pleno respeto a las normas de convivencia” (Art. 6). Se propone como uno de los fines de la educación su contribución a la formación de “una sociedad democrática, solidaria, inclusiva, próspera, tolerante y forjadora de una cultura de paz que afirme la identidad nacional sustentada en la diversidad cultural, étnica, lingüística” (Art. 9). Se aspira a que los estudiantes asuman “con responsabilidad su proceso de aprendizaje, practiquen la tolerancia, la solidaridad, el diálogo y la convivencia armónica en la relación con sus compañeros, profesores y comunidad” (Art. 53).

Define que la gestión del sistema educativo nacional es descentralizada, simplificada, participativa y flexible (Art. 63), favoreciendo la posibilidad de una mejor adaptación de la escuela a las necesidades y expectativas educativas locales, favoreciendo una atención más adecuada a la diversidad cultural y lingüística del país. Entre sus fines está desarrollar la institución educativa como una “comunidad de aprendizaje”, que actúe con autonomía pedagógica y administrativa, que desarrolle liderazgos educativos democráticos y que incentive la activa participación de la comunidad. Se pretende establecer un equilibrio entre la necesidad de ampliar los márgenes de participación de la comunidad educativa en la gestión de las escuelas, y la de preservar la autoridad del director (Art. 64).

La sociedad participa directamente en la gestión de la educación mediante los Consejos Educativos, organizados en forma descentralizada (Art. 63). Existen los Consejos Educativos Institucionales (Conei) a nivel de la escuela, los Consejos Participativos Locales de Educación (Copale) y los Consejos Participativos Regionales de Educación (Copare). Todos ellos son órganos de participación en la formulación de políticas, evaluación, vigilancia y concertación educativa (Arts. 69, 75 y 78). La función de la sociedad es la de ejercer plenamente el derecho a una educación de calidad, lo que se hace posible bajo la figura de una “sociedad educadora” que participa, colabora y promueve la “cultura y valores democráticos” (Art. 22).

Desde el vector de la *pertenencia* se afirma que la educación es un servicio público, y cuando lo provee el Estado es gratuita en todos sus niveles y modalidades, y para la educación primaria e inicial se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos” (Art. 3).

El Título II de la ley se refiere enteramente a la equidad y calidad de la educación. Entiende la calidad como un conjunto de factores que afectan el aprendizaje y la formación integral de los educandos. Se establecen medidas específicas para enfrentar las diversas “formas de discriminación y la desigual distribución de calidad en el país”. Se indica la necesidad de establecer medidas compensatorias de acción afirmativa, la elaboración y ejecución de proyectos educativos tendientes a “revertir la situación de desigualdad y/o inequidad por motivo de origen étnico, género, idioma, religión, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole” (Art. 18). Se determina priorizar recursos para equipamiento, infraestructura, material educativo y recursos tecnológicos en las zonas de mayor exclusión, la iniciación de programas de bienestar y apoyo técnico a profesores que trabajan en zonas más vulnerables, la continuidad de la formación de quienes abandonan el sistema educativo y el establecimiento de medidas para retener a los estudiantes en riesgo de desertar, la organización de servicios en atención a grupos con requerimientos educativos especiales y la movilización de recursos para programas de alfabetización en todas las comunidades del país que lo requieran.

Ley de Reconocimiento, Preservación, Fomento y Difusión de las Lenguas Aborígenes

Promulgada en octubre del 2003, la Ley N° 28.106 tiene como objeto “*reconocer como idiomas oficiales, en las zonas donde predominen, además del castellano, el quechua y el aymara, las lenguas aborígenes consideradas en el Mapa Patrimonio Lingüístico y Cultural del Perú, Familias Lingüísticas y Lenguas Peruanas*”.

Si bien el objeto de la ley se ha considerado una iniciativa loable por parte de los que la propusieron¹⁰, se han esgrimido observaciones a la misma, referidas, por un lado, a que la ley sigue hablando de “*lenguas aborígenes*” para referirse a las otras lenguas indígenas del Perú que no son el quechua y el aymara, lo cual es considerado discriminatorio, se considera que es mejor llamar lenguas indígenas a todas sin personalizar a ninguna (Programa Formabiap), y por otro lado, se señala que conserva el vicio de expresión contenido en el artículo 48 de la Constitución Política del Perú, donde se establece: “Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aymara y las demás lenguas aborígenes, según la ley”.

Los lineamientos estratégicos de las políticas educativas 2001-2006

Teniendo en cuenta la referida Consulta Nacional sobre Educación, el programa de gobierno y algunos acuerdos internacionales, como el Foro Mundial de Educación para Todos de Dakar 2000, se definieron los lineamientos de políticas educativas 2001-2006. Éstas se plantean ante un escenario mundial que desafía al Perú a insertarse en mercados globalizados competitivos y al uso de las nuevas tecnologías que demandan mayores capacidades para acceder al conocimiento y participar del desarrollo mundial. En este contexto, la educación se define como una oferta de formación

mediante la cual las personas se puedan integrar creativamente a la sociedad del conocimiento y a los procesos mundiales del desarrollo científico y tecnológico.

Las autoridades están conscientes que Perú no posee una política de Estado en educación “que permita desarrollar esfuerzos de mediano y largo plazo sin las vicisitudes y cambios bruscos que han truncado todos los proyectos de reforma de la educación hasta ahora” (UNESCO, 2001). Por esto se propone lograr un nuevo pacto social y político para avanzar en la construcción de un proyecto educativo nacional que permita replantearse el sentido y fines de la educación nacional, repensar el rol docente, la función de la institución escolar, los criterios de calidad del servicio y el papel del Estado en la educación. Todo esto requiere conformar una instancia representativa de los diversos sectores y actores de la sociedad, por lo que se propone la creación de un Consejo Nacional de Educación, junto con los consejos consultivos regionales, locales e institucionales.

Los objetivos estratégicos propuestos en los lineamientos de las políticas educativas son:

1. Formar personas y ciudadanos con capacidades para producir bienestar.
2. Lograr una educación básica de calidad accesible a niños, jóvenes y adultos de menores recursos.
3. Fortalecer la escuela pública asegurándole autonomía, democracia y calidad de aprendizajes.
4. Mejorar drásticamente la calidad del desempeño y la condición profesional de los docentes.

Desde la perspectiva de la *pertinencia*, al referirse a las competencias fundamentales en que debe formarse todo peruano, se destacan las vinculadas al desarrollo del pluralismo cultural y el diálogo intercultural; comunicar y comprender eficazmente ideas, experiencias y sentimientos, y desarrollar el diálogo intercultural en diversos contextos sociales. También ello implica continuar extendiendo las innovaciones educativas y profundizar la diversificación del currículo, por lo que se enfatiza que la oferta educativa debe adaptarse a las realidades locales.

Desde la perspectiva de la *convivencia*, un objetivo estratégico apunta a la formación personal y ciudadana que enfatiza la práctica de valores para resolver conflictos, asumir responsabilidades individuales y aprender a interactuar socialmente. Para lograrlo se propone establecer un área de formación personal y ciudadana en todos los niveles, como también facilitar mecanismos de participación y diálogo en las escuelas.

Del mismo modo, se señala la necesidad de fortalecer la gestión en la escuela pública mediante la “democratización del sistema educativo nacional”, lo que implica una mayor participación social en cada región, tanto en el diseño, gestión y vigilancia de las políticas educativas como en la participación comunitaria, mediante la facilitación de información clara y oportuna, y una evaluación pública de avances y resultados. Se busca propiciar la elaboración de proyectos educativos regionales y locales, con participación de los diversos actores de la sociedad.

Desde la perspectiva de la *pertenencia* se contemplan medidas para asegurar la equidad en el acceso, permanencia y logro educativo de los sectores de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, de las áreas rurales andinas y amazónicas.

Una de las iniciativas que destacan en estos lineamientos de políticas para mejorar la eficacia del servicio educativo es la utilización de las nuevas tecnologías de la información (TIC) como herramientas pedagógicas para compensar las desigualdades educativas, expresada en el Proyecto Huascarán. El acceso a Internet y el empleo de módulos educativos se convierten en recursos pedagógicos de “comunicación e intercambio entre las diversas comunidades lingüísticas y culturales del país”, de actualización de maestros y mayor cobertura al permitir ampliar los servicios educativos a nivel secundario en las zonas rurales apartadas. Del mismo modo, se plantea como medida prioritaria el fortalecimiento de la educación rural y la expansión de la educación bilingüe intercultural.

En el año 2003 se establecen las prioridades de política en el sector educativo¹¹ en el marco de consensos construidos como el Acuerdo Nacional, el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación y la Ley General de Educación.

Emergencia educativa. Se refiere al rol compensatorio que debe asumir el Estado a favor de los sectores más vulnerables y para revertir el fracaso escolar. Prioriza su intervención en las instituciones educativas que atienden a los sectores más vulnerables ubicados en las áreas rurales del país. El programa de emergencia que se formula es parte de la construcción del Perú como nación: base para progreso y bienestar.

Revalorización del magisterio. Orientada a remontar la crítica situación de los maestros, como base de un cambio educativo descuidado en las últimas décadas. Supone un replanteamiento de la carrera profesional docente, considerando incentivos al desempeño. Compromiso y profesionalismo, aunados a un salario justo y digno, en tanto condiciones indispensables para contribuir a sacar adelante la educación peruana.

Transparencia y moralización. Comunicación permanente con la ciudadanía, en el marco de una gestión plural y democrática, que deje definitivamente atrás el silencio y rigidez de la administración y gestión educativa. Se sustenta en la convicción de que la educación no es sólo asunto de educadores, sino que interesa y compete a toda la ciudadanía y a las diversas instituciones de la sociedad civil.

Viabilizar la Ley General de Educación. Iniciar el proceso de conversión del sector para profesionalizarlo, moralizar y democratizar su funcionamiento y hacerlo transparente a la ciudadanía. Construyendo sistemas, criterios y mecanismos para evaluar, certificar y acreditar la calidad de los procesos educativos y contribuir a la construcción de una cultura de evaluación y de calidad educativa, con un tratamiento descentralizado.

Descentralización. Impulso al proceso de la descentralización educativa, entendida como un servicio público, que fortalece las identidades regionales al interior de un Estado unitario, elevando su calidad con la participación de los diferentes grupos de la comunidad, con énfasis en la democratización y la autonomía de la escuela pública y la comunidad educativa. Enmarcando su accionar en tres grandes ejes: la universalidad, la calidad y la equidad. Su desarrollo supone las siguientes dimensiones básicas: el protagonismo de la escuela pública y la comunidad educativa, la gestión y administración del sistema educativo, la diversificación curricular con pertinencia cultural y lingüística, y el rol normativo del sector.

Política Pedagógica Nacional. Se propone crear condiciones que permitan identificar y revertir de manera progresiva pero efectiva cultura y prácticas pedagógicas muy arraigadas dentro del sistema educativo. Constituyendo para ello un conjunto coherente y articulado de estrategias y acciones que posibiliten el logro de ciertos criterios de calidad y efectividad: en la manera de aprender y enseñar, en el marco de la Ley General de Educación.

Fortalecimiento de la gestión de los organismos públicos descentralizados, que son el soporte e impulso de la ciencia y la cultura. Velar, desde el Instituto Nacional de Cultura, por la defensa, conservación, valoración y promoción del patrimonio cultural de la nación. Promover la investigación y la formación de recursos humanos del más alto nivel en ciencia y tecnología

Financiamiento. Constituye una prioridad del sector educación para evitar el colapso de la educación nacional y la caída del nivel educativo y, por tanto, del potencial humano del país. Se sustenta en el Acuerdo Nacional que plantea el incremento anual del 0,25% del PIB en educación.

Impulso a la construcción del *Proyecto Educativo Nacional*. Con el propósito de dar continuidad entre los lineamientos de política del Ministerio de Educación y el horizonte de largo plazo, construyendo una visión compartida de la educación peruana, teniendo como base a un conjunto de planes nacionales elaborados en correspondencia con los compromisos internacionales asumidos por el país. Como el Plan Nacional de Educación Para Todos (EPT), que coloca en el centro el logro de aprendizajes fundamentales, involucrando metas y acciones que deben articularse dentro de los lineamientos de política del MED, y concretar compromisos intersectoriales en el marco de una sociedad educadora.

Las políticas de descentralización educativa

La descentralización del Estado y, por ende, de la educación, restablecido el régimen democrático, constituye la reforma más importante del Estado. Implica la transferencia de poder de decisión y recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, surgidos por elección democrática.

La reforma establecida en la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783, 2002) señala que le compete al gobierno nacional la formulación de políticas nacionales y sectoriales, ratifica que corresponde al gobierno nacional el financiamiento de la educación pública para garantizar la gratuidad y el acceso universal en los niveles correspondiente a la educación obligatoria y establece que la educación es una competencia compartida en los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. La prestación de los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad, orientados a potenciar la formación para el desarrollo, es una responsabilidad compartida entre el gobierno regional y local, mientras que la administración le corresponde a los tres niveles de gobierno.

El proceso de la transferencia de competencias, funciones, atribuciones, recursos y presupuestos de acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización está conducido por el Consejo Nacional de Descentralización¹² y se realizará por etapas de aplicación anual y progresiva. Las transferencias en educación y salud a los gobiernos regionales y locales, de acuerdo al cronograma establecido, se realizarán en la cuarta etapa del proceso de descentralización, cuando se haya consolidado el proceso de regionalización y se haya realizado la transferencia de competencias en los otros sectores.

La participación es uno de los aspectos centrales en el proceso de regionalización y descentralización, tanto como uno de los objetivos políticos y sociales de la descentralización, como parte de los principios rectores de las políticas y la gestión regional. Los gobiernos regionales y locales (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867, modificatoria N° 27902, y Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972) están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, así como en la gestión pública. Con tal fin deben asegurar el acceso de los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.

La Ley General de Educación es una herramienta fundamental para el proceso de la descentralización educativa, reafirma el rol del gobierno nacional como órgano rector, ratifica su carácter de competencia compartida entre los tres niveles de gobierno, amplía la descentralización focalizando uno de sus componentes básicos, la institución educativa, su autonomía y formula la reforma de las otras instancias educativas. La LGE refuerza el principio que la autonomía de las instituciones educativas, debe realizarse en forma tal que permita ganar en *calidad y equidad* educativa en cada región y localidad.

Asegura la igualdad de oportunidades de todos los educandos a recibir una educación básica de calidad, para lo cual prioriza la atención del Estado en los grupos sociales más excluidos, marginados y vulnerables. Contiene disposiciones expresas para orientar prioritariamente el accionar del Estado a la educación en zona rural y, en particular, a las comunidades indígenas.

Establece que la gestión del sistema educativo es descentralizada, simplificada, participativa y flexible, propiciando la elaboración de proyectos educativos regionales y locales en el marco de un proyecto educativo nacional, y señala que “la institución educativa como comunidad de aprendizaje es la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo descentralizado” (Art. 66). Se apuesta por la autonomía de las instituciones educativas para que puedan adoptar las decisiones que aseguren la calidad y oportunidad de sus acciones pedagógicas y formativas y favorecer el control social para garantizar la calidad y mejora del servicio educativo a partir de la elaboración del Proyecto Educativo Institucional (PEI) (Art. 68) y del Consejo Educativo Institucional (Conei) (Art. 69).

La ley crea y precisa las funciones de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), instancia de ejecución descentralizada del gobierno regional en el ámbito provincial, y precisa las funciones específicas de la Dirección Regional de Educación (DRE), en tanto órgano especializado del gobierno regional responsable del servicio educativo en su ámbito.

Durante el proceso de transferencia de funciones y competencias a los gobiernos regionales y locales, mantendrán su dependencia técnica, financiera y funcional del MED. Tanto las DRE como las UGEL cuentan con Consejos de Participación Regional y Local en tanto instancias de participación, concertación y vigilancia ciudadana durante la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional y Local en sus respectivas jurisdicciones.

Los Consejos Participativos Locales están integrados por representantes de los estamentos que conforman la comunidad educativa, sectores económicos y productivos, municipalidades e instituciones más significativas. Participan anualmente en la elaboración y rendición de cuentas del presupuesto de la Unidad de Gestión Educativa Local (Art. 75). En el ámbito regional participan, además, universidades e institutos superiores (Art. 78). Corresponde a las DRE y las UGEL apoyar a las instituciones educativas en sus procesos de diversificación curricular.

Los cambios en el sistema de la gestión educativa que establece la Ley General de Educación se dan en condiciones particulares, pues en Perú existe la singularidad de una importante desconcentración previa del sector educación, con un modelo de delegación limitada de funciones institucionales y pedagógicas altamente concentradas en la provisión del financiamiento, en las políticas y sistemas de la prestación que se han dado por medio de múltiples órganos de ejecución sectorial distribuidos a lo largo del territorio.

Asimismo, entre el 2001 y el 2002, previo a la promulgación de la Ley General de Educación, se dieron avances parciales en la reforma sectorial, con la dación de diversos dispositivos, como el DS N° 007-2001-ED, que norma la gestión y desarrollo de las actividades de los centros educativos, incluidos los rurales; estableciendo que sus currículos se desarrollarán en la perspectiva intercultural bilingüe, adecuándose a las condiciones de aulas multigrados. También señala que los órganos intermedios deben contar con un especialista EBI y con un equipo de educación rural que acompañe y monitoree los centros y programas en las áreas rurales, y pone énfasis en la elaboración de un calendario escolar adecuado a las necesidades de la comunidad, y el DS N° 015-2002-ED, que formula el reglamento de organización y funciones de las Direcciones Regionales de Educación y de las Unidades de Gestión Educativa.

Con este modelo se arriba al proceso general de reforma descentralizada a partir del año 2002, en el cual se están recién proyectando los cambios hacia un modelo en el cual se distribuyen las autonomías por niveles de gobierno, existiendo superposiciones respecto a la modalidad específica y los cambios en el sector educación.

De acuerdo al Plan de Transferencia Sectorial del quinquenio 2005-2009, presentado por el Consejo Nacional de Descentralización (Resolución Presidencial N° 026-CND-P-2005), elaborado sobre los planes sectoriales presentados para el mismo periodo, la transferencia de funciones y competencias del sector educación se iniciará el año 2006. El Plan de Transferencia Sectorial debe ser entregado al CND en el mes de marzo de cada año, el cual consolida las propuestas sectoriales, y en el nivel del Ejecutivo se acuerdan las transferencias para cada año.

La Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural y la Política de Lenguas y Culturas

La Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (Dinebi) es la encargada de normar y orientar la aplicación de la Política Nacional de Educación Bilingüe Intercultural en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional, en coordinación con los organismos de la sociedad civil, los investigadores y los usuarios.

Las funciones de la Dinebi son:

- Coordinar y orientar la aplicación de la Política de Educación Bilingüe Intercultural.
- Diseñar y/o definir los criterios técnicos para la adecuación curricular, la validación del material educativo, medios y métodos de aprendizaje de la educación bilingüe intercultural.
- Normar, orientar, supervisar y evaluar el desarrollo y la implementación de la educación bilingüe intercultural, en coordinación con los órganos intermedios desconcentrados.
- Identificar y promover la realización de investigaciones psicopedagógicas y sociolingüísticas vinculadas con el desarrollo de la educación bilingüe intercultural.
- Supervisar y evaluar la aplicación de la estructura curricular básica bilingüe intercultural y su diversificación.

De este modo, la Dinebi se propone desarrollar una educación de calidad que resulte cultural y lingüísticamente pertinente para alumnos cuya lengua materna es distinta del castellano. Asimismo, procura superar las barreras de exclusión y discriminación, estableciendo relaciones equitativas, solidarias y democráticas entre los pueblos y culturas que conviven en el país

La Dinebi cuenta con un Consejo Consultivo Nacional de la Educación Bilingüe Intercultural (Resolución Ministerial 235-2001-ED), que tiene como objetivo promover la participación de la sociedad civil y los usuarios directos de la educación bilingüe intercultural. Este comité está conformado por quince miembros, nueve de ellos representantes de los pueblos indígenas –aguaruna, shipibo, asháninka, aymara y quechua–, y los otros seis restantes, expertos no indígenas en el tema de la educación bilingüe intercultural de las especialidades de antropología, educación y lingüística.

Sus principales funciones son:

- a) Recomendar acciones y asesorar en decisiones que involucren la Política Educativa Bilingüe Intercultural.
- b) Se pronuncia sobre algunos aspectos técnicos y políticos.
- c) Promueve acciones que permiten el desarrollo de los pueblos concernidos y de su educación.

Con el objetivo de incorporar la educación bilingüe intercultural a las discusiones sobre la consulta para el Acuerdo Nacional para lograr una educación equitativa y de calidad para todos, se realizaron encuentros, consultas, mesas de trabajo y debates con la participación de representantes de organizaciones indígenas de las zonas andinas y amazónica, federaciones de comunidades, maestros bilingües, organizaciones no gubernamentales, universidades, expertos en EBI y representantes de diversos sectores del Estado, entre 1996 y 2002. Fruto de esas consultas se elaboró la Política Nacional de Lenguas y Culturas en la Educación. Esta política aún no ha sido oficializada por la alta dirección del Ministerio de Educación, pero goza de amplio respaldo social y es utilizada como marco de intervención de la Dinebi.

Esta política forma parte de un proyecto social que busca, por un lado, cambiar las formas de discriminación lingüística y cultural que han caracterizado a la educación peruana y, por otro lado, desarrollar una educación equitativa y de calidad para todos. Como se señala en dicha política: “Aportará a la construcción de la convivencia democrática en nuestro país, porque contribuirá al manejo adecuado de los conflictos culturales, propugnando el conocimiento y la comunicación fluida entre los pueblos y comunidades que lo conforman. Se abocará, por ello, a la valoración, desarro-

llo y difusión de las lenguas y culturas peruanas y a la preservación de aquellas que se encuentran amenazadas o en riesgo de extinción”.

Uno de los méritos de esta política es que propone, por primera vez, desde el Estado peruano la EBI más allá de la educación primaria: “La educación bilingüe intercultural alcanza también al nivel secundario, para lo cual se diseñan y experimentan diferentes estrategias curriculares, tanto para el tratamiento de las lenguas indígenas, del castellano y de lenguas extranjeras como para la inclusión de contenidos, según las diferentes realidades culturales y sociolingüísticas locales”.

Esta política enuncia lineamientos para la formación inicial y en servicio de todos los docentes, bajo un enfoque intercultural.

En lo que a currículo se refiere, la política asume que éste se rige por el principio de interculturalidad, *“el cual debe plasmarse en la diversificación curricular, teniendo en cuenta competencias básicas comunes y asegurando la pertinencia del currículo diversificado a la realidad sociolingüística, cultural y económica de cada región”*.

La política también establece lineamientos en lo que se refiere a materiales: “Se propicia la producción de materiales escritos, audiovisuales e informáticos en castellano y en las diferentes lenguas indígenas para la aplicación de currículos de educación bilingüe intercultural en los diferentes niveles y modalidades. Estos materiales deben ser elaborados bajo el principio de la interculturalidad”.

En cuanto a la investigación y sistematización, la política señala la creación de investigaciones relacionadas con la educación bilingüe intercultural.

Merece destacarse que la política reconoce el derecho de la participación de las organizaciones en la decisión y gestión de la EBI: “El Ministerio de Educación promueve la participación efectiva de los pueblos indígenas amazónicos y andinos, por medio de sus organizaciones representativas, ya que tal participación es una condición indispensable para lograr una adecuada gestión y organización de la educación bilingüe intercultural”.

Esta política parte de la premisa que la educación, para ser pertinente y significativa, debe tomar como punto de partida la experiencia social, cultural y lingüística del educando, lo que pone de relieve, una vez más, el énfasis que le da la educación peruana a la pluralidad de lenguas y culturas que conforman el país.

Por otra parte, la educación bilingüe promueve un bilingüismo aditivo, es decir un bilingüismo en el cual las capacidades que se adquieran en la segunda lengua no impliquen la pérdida de las adquiridas en la primera y las dos siguen siendo usadas. Sostiene que ningún educando será discriminado por la variedad lingüística que maneja, ni le será prohibido comunicarse en ella. La lengua materna, cuando es indígena, debe emplearse en los procesos de enseñanza-aprendizaje, aceptando la variante local y propendiendo a una estandarización de las variedades lingüísticas a nivel de la escritura. Promueve el conocimiento y uso de alguna lengua vernácula por parte de los castellanohablantes y estimula el aprendizaje de lenguas indígenas por parte de profesionales que trabajan en medios donde éstas se emplean. De este modo, la educación bilingüe estimula el aprendizaje de lenguas originarias en peligro de extinción como segunda lengua. Se promueve, adicionalmente, el aprendizaje de lenguas extranjeras con el objeto de capacitar también para la participación en la sociedad global.

Política educativa para las zonas rurales

Esta política para una zona específica se plantea en torno a tres temas: la calidad de la educación, la cobertura y eficiencia, y la gestión. Aun cuando se reconoce la necesidad de contar con un proyecto educativo nacional que constituya el marco general en el que se pueda integrar el proyecto de educación para las zonas rurales, en lo inmediato estos lineamientos buscan dar respuesta adecuada que atienda las especificidades de la población rural.

Los desafíos más importantes se refieren a la voluntad de dar un carácter intercultural al sistema educativo peruano en todos los niveles y a tratar la diversidad cultural como un recurso.

Desde la perspectiva de la *pertinencia* hay tres objetivos que se refieren a ello: en primer lugar, la necesidad de reconocimiento de las expectativas y demandas que la población rural plantea al sistema educativo; en segundo lugar, la necesidad que la escuela rural se convierta en un recurso de desarrollo local, y en tercer lugar, que la educación rural integre y permita interactuar lo local con lo global.

Es así como esta política se propone garantizar la adecuada diversificación del currículo, mediante procesos de descentralización y participación ciudadana. Se pretende que la escuela se articule a los procesos productivos, culturales y de desarrollo local sustentable; introducir la desgraduación del aula para trabajar en torno a los logros de aprendizaje de cada niño aprovechando la existencia de centros multigrado. Se propone también incorporar la educación comunal y local a la escuela, en el sentido de reconocer, valorar e integrar los saberes familiares y comunitarios dentro de los conocimientos y habilidades del aprendizaje escolar. Por otra parte, la adecuación del calendario escolar al calendario productivo es un propósito que busca asegurar mayor tiempo efectivo al aprendizaje.

Respecto a la evaluación se pretende dar mayor relevancia al seguimiento individualizado sobre el nivel de logro educativo, de modo que la promoción se asocie a la conclusión de cada nivel. En cuanto a los indicadores de calidad se expresa la necesidad de adecuar el sistema de medición de calidad de los aprendizajes a las características socioculturales de las zonas rurales.

En cuanto a la formación docente se propone el desarrollo de un sistema para la selección y ubicación de maestros rurales adecuados a la realidad cultural y lingüística de la zona. Se estima que una propuesta de redes de escuelas y maestros puede ser una respuesta eficaz para responder a la situación de aislamiento y una forma de trasladar las decisiones a niveles operativos más eficientes.

Desde la perspectiva de la *convivencia* escolar, estos lineamientos proponen hacer de las escuelas espacios amables y atractivos para el aprendizaje, promoviendo el reconocimiento y respeto a los padres de familia como interlocutores legítimos y erradicar de la vida escolar toda forma de discriminación, amenaza, castigo físico y humillación en el trato entre docentes y alumnos.

Con relación a la *pertenencia* se busca mejorar las condiciones de vida y trabajo de los docentes rurales (vivienda, movilización, medidas contra el aislamiento social y profesional, incentivos). Se declara indispensable que los centros educativos cuenten con los servicios básicos y la infraestructura adecuada a la zona, y que éstos sean realizados en concierto con la comunidad y autoridades locales. Por otra parte, deben garantizarse los programas de complementación alimentaria y control de salud. En cuanto a cobertura y eficiencia, varios lineamientos procuran la universalización de la matrícula y logran una mayor permanencia de los estudiantes en las escuelas, la culminación oportuna de primaria y secundaria, la ampliación de la educación inicial por medio de programas de crianza de carácter intercultural, el fomento de la educación a distancia, el fortalecimiento de la educación superior universitaria y no universitaria con carreras interculturales, con sistema de becas y tutorías.

Respecto a la gestión se procurará institucionalizar un sistema flexible de organización y gestión pertinente y eficaz para el trabajo educativo en zonas dispersas. La formulación de planes de desarrollo educativo deberá obedecer a un ejercicio descentralizado, por cuencas, distritos, provincias y regiones. Se declara igualmente necesario el desarrollo de canales de comunicación fluida y mecanismos de fiscalización de la calidad de la educación rural. En cuanto a los principios de gestión se refuerza la consulta formal, la participación directa, el respeto a las opiniones y la autodeterminación y autogestión.

Capítulo 3

Políticas y programas educativos específicos de atención a la diversidad cultural

POLÍTICAS CURRICULARES EN ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD CULTURAL

La educación básica y la pertinencia lingüístico-cultural

El sistema educativo, establecido en la Ley General de Educación, comprende dos etapas: la educación básica y la educación superior. La educación básica es obligatoria, y cuando la imparte el Estado es gratuita. Está organizada en educación básica regular, educación alternativa y educación básica especial. La educación básica regular comprende los niveles de educación inicial, primaria y secundaria, los que a su vez se dividen en ciclos¹³.

“El Ministerio de Educación es responsable de diseñar los currículos básicos nacionales. En la instancia regional y local se diversifican a fin de responder a las características de los estudiantes y del entorno; en ese marco, cada institución educativa construye su propuesta curricular, que tiene valor oficial (...), currículos básicos, comunes a todo el país, articulados entre los diferentes niveles y modalidades” (Art. 33). En la actualidad, el Ministerio de Educación se encuentra en proceso de construcción de un Currículo Nacional que articule los tres niveles de la educación básica regular.

Las actuales reformas curriculares asumen la interculturalidad como principio rector y como contenido presente en todos los niveles y modalidades del sistema educativo. La EBI ha dejado de ser una modalidad experimental y aislada; ahora es una modalidad reconocida oficialmente dentro del sistema educativo y su financiamiento está a cargo del Tesoro público.

Un avance importante al respecto es la aprobación y publicación del Diseño Curricular Nacional (DCN) (RM N° 0068-2005-ED), el cual “constituye un documento normativo y de orientación válido para todo el país, que sintetiza las intenciones educativas y resume los aprendizajes previstos. Da unidad y atiende al mismo tiempo a la diversidad de los alumnos. Tiene en cuenta los grupos etáreos en sus respectivos entornos, en una perspectiva de continuidad de 0 a 17 o 18 años de edad, aproximadamente (...) define los primeros cambios curriculares en el proceso de construcción del Diseño Curricular Nacional para la educación básica regular (EBR), coherente con los principios y fines de la educación peruana y con los objetivos de la EBR. Para llevar a cabo ese proceso se han reajustado los diseños curriculares vigentes al 2004 en inicial y primaria y el Diseño Curricular Básico de Secundaria” (aprobado por RM N° 0019-2004-ED y modificado por RM N° 0068-2005-ED).

En el DCN se presenta la propuesta curricular en educación por el arte en el nivel de primaria; para la secundaria se presenta el reajuste de las áreas de ciencias sociales y persona familia y relaciones humanas. “En el marco de la emergencia educativa, el Diseño Curricular Básico realiza el desarrollo de los aprendizajes fundamentales, priorizados en: comunicación, matemática sobre la base de una formación en valores”.

En la sustentación se señala que el DCN es de carácter nacional y contiene los aprendizajes fundamentales y básicos que deben desarrollar los estudiantes en cada nivel educativo, en cualquier ámbito del país, con calidad educativa y equidad. Al mismo tiempo considera la diversidad humana, cultural y lingüística.

En concordancia con la LGE, asume la interculturalidad como un principio y fin de la educación, que permite el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y asume los principios y fines orientadores de la educación (ética, equidad, inclusión, calidad, democracia, interculturalidad, conciencia ambiental, creatividad e innovación).

Asimismo, señala que “para responder a los retos del presente, la educación debe priorizar el reconocimiento de la persona como centro del proceso educativo; para ello destaca varios aspectos centrales: la identidad, la ciudadanía, el trabajo, en un marco de formación permanente. La equidad que posibilite una buena educación para todos los peruanos sin exclusión de ningún tipo. La interculturalidad para contribuir al reconocimiento y valoración de nuestra diversidad cultural. La democracia que permite educar en y para la tolerancia, el respeto a los derechos humanos, así como la participación, la ética, para fortalecer los valores y la conciencia moral, individual y pública. La pertinencia para favorecer el desarrollo de una educación que esté en función de los grupos étnicos, de la diversidad y del desarrollo sostenido del Perú” (ibídem).

Estando en proceso la construcción del Currículo Nacional Básico, continúan vigentes los currículos de primaria y secundaria que comentamos a continuación.

El currículo de primaria

La reforma curricular se inicia en Perú en 1995, en el marco del Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (Mecep). Más adelante, el Ministerio de Educación (MED) consideró necesario reiniciar un proceso de construcción de la política nacional de desarrollo curricular, para lo cual se previó la conformación de mesas temáticas de diálogo durante el 2003. Su propósito fue intercambiar experiencias y visiones para elaborar consensuadamente una política curricular.

Por su parte, la Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria (Dineip), el año 2003 realizó un trabajo de revisión y reajuste del currículo de educación primaria, que se complementó con la preparación de guías metodológicas y orientaciones para la diversificación curricular y la evaluación de los aprendizajes.

En todo este proceso se ha transitado desde una visión fragmentada y tecnocrática del currículo, a un enfoque más globalizado, con énfasis en el desarrollo de capacidades, en los procesos de aprendizaje y el rol de mediador que cumple el maestro. En esta nueva concepción se introduce la noción de “competencia”, definida como el saber hacer con eficacia. Los contenidos se estructuran por áreas interdisciplinarias y se incorporan al currículo nuevos temas transversales, como la educación en salud, educación ambiental, educación ciudadana, educación en población y derechos humanos.

En función de ello, el MED consideró prioritario atender las áreas rurales y urbano-marginales, compuestas principalmente por escuelas unidocentes y multigrado, y se propuso elaborar propuestas curriculares que permitieran elevar la calidad educativa en estas zonas. Las instituciones educativas, las organizaciones de la población local y de los pueblos indígenas, junto con los gobiernos locales, enriquecerían los procesos de diversificación curricular. La consulta a las organizaciones indígenas era un mandato expreso de la legislación nacional e internacional. Los órganos intermedios, en coordinación con el Programa Estratégico de Educación Rural, serían los encargados de realizar el acompañamiento y monitoreo a los centros y programas en las áreas rurales.

En las orientaciones para el desarrollo de la acción educativa se expresa la necesidad de que los centros educativos orienten sus prácticas pedagógicas de acuerdo a su Proyecto Educativo Institucional (PEI) y su Proyecto Curricular de Centro (PCC). Para ello, los docentes podrán emplear diversas estrategias metodológicas y los recursos educativos que consideren más apropiados en función del entorno, las características de sus alumnos, el adecuado uso del tiempo y la diversidad de saberes previos y motivaciones específicas de los estudiantes.

En el marco operativo del programa curricular se formulan los lineamientos para la diversificación. Antes de la formulación de los proyectos curriculares del centro educativo debe intervenir una instancia regional que provea los lineamientos específicos válidos para toda la región. Ello implica la identificación de los contenidos transversales, su selección y mayor precisión según la

realidad. Se autoriza incluso a determinar nuevos contenidos transversales, no contemplados en la Estructura Curricular Básica (ECB), si éstos tienen especial interés para la región.

En las Normas para la Gestión y Desarrollo de Actividades en los Centros y Programas Educativos (RM N° 016-96-ED) se señala la disposición de un tercio del tiempo curricular para la libre elección de asignaturas. Ello permite a los centros educativos públicos y privados disponer libremente de mayor tiempo para la realización de proyectos, talleres, clubes, cursos y demás actividades que contribuyan al logro de aprendizajes que consideren prioritarios para la realidad local, o atender las necesidades específicas de los alumnos, estén ellos o no en el currículo oficial. Para llevar a cabo la diversificación curricular se autoriza a los centros educativos agrupar o globalizar contenidos afines de líneas de acción educativa y asignaturas.

En el Decreto Supremo N° 007-2001-ED, de esta misma normativa, se establece “privilegiar la equidad en el acceso tanto al servicio educativo como a la calidad de los logros, en zonas urbano-marginales, rurales y de frontera del país, garantizando su pertinencia cultural, la permanencia de los alumnos, así como la especial atención a la pluriculturalidad y al bilingüismo”. Asimismo, se convoca a participar de manera activa, permanente y concertada en el diseño y desarrollo de la educación peruana a las madres y padres de familia, a las organizaciones de base, a los medios de comunicación y a las instituciones de la sociedad civil y del Estado.

El Reglamento de Educación Primaria también establece el marco legal para una educación pertinente a la cultura de los pueblos indígenas, en cuanto desarrolle una pedagogía que rescate y contemple los conocimientos locales para el fortalecimiento, tanto de la identidad individual y colectiva de las poblaciones originarias como de las perspectivas de desarrollo social y productivo particulares, nacionales y globales (Art. 35).

El Programa Curricular de Primaria de Menores (2000), aprobado luego de un período de experimentación, fue elaborado con base a una consulta realizada a expertos independientes e instituciones relacionadas con el sector, a las opiniones de docentes, junto con la organización de mesas de trabajo y consultas personales. En sus fundamentos se manifiesta la voluntad de convertir a la educación en una experiencia ética capaz de rescatar los valores que permitan la construcción de una sociedad solidaria, justa, en la que se respete la vida y la libertad. Debe, asimismo, “alcanzar a todos” y debe “ser intercultural, promoviendo el diálogo entre culturas y etnias, de acuerdo con nuestra realidad de país multicultural y multiétnico”.

En educación inicial y primaria se aspira a que los educandos alcancen los aprendizajes previstos en currículos diversificados, pertinentes a la realidad, en lengua materna y en segunda lengua. Se privilegia la lengua y cultura de los educandos. Para los centros educativos multigrado en poblaciones vernaculohablantes y atendidos por un docente, se proponen diseños pedagógicos y materiales educativos lingüística y culturalmente adecuados.

El currículo debe ser un producto social; es decir, ser “construido con participación de personas y entidades capaces de interpretar los problemas y proyectos de la comunidad nacional, regional y local” (MED, Programa Curricular de Primaria de Menores, Marco Curricular, 2000).

Forman parte de la estructura curricular básica tres ejes, los contenidos transversales y los programas en cinco áreas de desarrollo personal. El primer eje apunta directamente a valorar la diversidad cultural como riqueza y oportunidad. El segundo apunta a estimular la participación en la vida social mediante el desarrollo de actitudes y comportamientos democráticos, con especial respeto por los demás y el entorno. También se dan orientaciones que apuntan al aprecio de la alteridad sustentada en valores como la solidaridad, el reconocimiento mutuo de derechos y deberes, la búsqueda de consensos, la cooperación, la toma conjunta de decisiones y la justicia, entre otros.

En los contenidos transversales, el de la pluriculturalidad peruana se orienta a la convivencia intercultural. Otros temas se relacionan con el favorecimiento de la convivencia, como el de los derechos humanos y la seguridad ciudadana. En este objetivo se asume que existen conductas discriminatorias por causas de origen étnico, lengua, religión y procedencia social y geográfica. En derechos humanos se busca la construcción de formas de convivencia democráticas, y en cuanto a la seguridad ciudadana se busca afirmar la identidad nacional.

Con respecto al perfil educativo del niño o niña que se quiere formar, se señalan algunas competencias que implican el reconocimiento del otro y la valoración de la alteridad. El estudiante:

- Acepta las diferencias entre las personas, reconociéndolas como legítimas, sin discriminarlas.
- Actúa demostrando solidaridad, honradez, equidad y asertividad.
- Se identifica con su realidad sociocultural, local, regional y nacional y con su historia.
- Trabaja en equipo, propone normas de convivencia.
- Se comunica eficientemente en su lengua materna y la valora.
- Asume sus responsabilidades, defiende sus derechos y reconoce los derechos y responsabilidades de otras personas.
- Expresa con seguridad sus sentimientos, ideas y respeta las opiniones divergentes.
- Propone, evalúa alternativas de solución y participa organizadamente.

En la Estructura Curricular Básica de Educación Primaria (ECB, 2000) se aprecia que la interculturalidad se consigna como un eje transversal a todo el sistema educativo, y falta aún establecer una propuesta orgánica para que ésta sea desarrollada.

En lo que se refiere a comunicación integral, en la ECB no se han especificado las competencias a desarrollarse en primera y segunda lengua. Así, se consigna: *“En el caso de los niños que hablan una lengua vernácula, paralelamente al afianzamiento en dicha lengua se iniciará, durante el primer ciclo, el aprendizaje o desarrollo sistemático del castellano como segunda lengua, con técnicas que aseguren un aprendizaje eficiente. Para tal efecto, el área de comunicación integral se desdoblará en dos subáreas: lengua materna y segunda lengua, que se regirán por el mismo programa curricular, con las variantes que requiere la diversificación”* (Ministerio de Educación, Dineip, 2000, Estructura Curricular Básica de Primaria para menores).

El Diseño Curricular Básico de Secundaria

El currículo de la educación secundaria de menores se mantuvo desde los años ochenta, recién en 1998 se reajusta el programa a cuatro años de estudio para articularlo con el currículo de primaria y el nuevo bachillerato. Estas decisiones no tuvieron el apoyo de la mayoría de los docentes, argumentándose que ello más bien obedecía a presiones por mostrar resultados rápidos en la retención de los alumnos.

En enero de 2004, la Dirección Nacional de Educación Secundaria y Superior Tecnológica (Dinesst) dio a conocer el Diseño Curricular Básico de Educación Secundaria (DCB), que es considerado la “culminación de un proceso de experimentación, cuya validación se inicia en el año 2002, consolidándose con la Consulta Nacional del Currículo de Educación Secundaria, en el año 2003”.

En la presentación sostiene que el DCB traduce las grandes aspiraciones nacionales y, al mismo tiempo, posibilita una fácil adecuación a los intereses particulares de cada región y localidad del país, garantizando la diversificación curricular, mediante los Proyectos Curriculares de Centro que, hábilmente gestionados, asegurarán la identidad de cada institución educativa, potenciando su riqueza cultural (DCB, 2004: 4).

En las consideraciones iniciales se consigna que “el Diseño Curricular Básico de Educación Secundaria es un documento de referencia curricular que propone el desarrollo de capacidades, conocimientos, actitudes y valores que garanticen, en un futuro próximo, la calidad de los aprendizajes a nivel nacional. Constituye un primer nivel de concreción curricular, que las instituciones educativas toman en cuenta en su proceso de diversificación para la elaboración de su Proyecto Curricular del Centro (PCC), sustentado en su Proyecto Educativo Institucional (PEI). Este proceso tendrá como marco orientador los objetivos de cada región y sus respectivos Lineamientos de Política Educativa”.

En estas consideraciones se dice también que el DCB se complementa con la guía de diversificación curricular que *“que plantea los lineamientos para el proceso de adecuación y enriquecimiento del currículo desde la región, la localidad, la institución educativa y el aula”* (DCB, 2004: 6). Cabe señalar además que este importante instrumento se encuentra en proceso de construcción.

En el documento establece que “la diversificación curricular incluye las alternativas pedagógicas y curriculares que no estén contempladas en el Diseño Curricular Básico, pero que aparecen como parte de la realidad de la institución educativa de manera objetiva” (DCB, 2004: 15). Por último, se cierra el acápite diciendo que “la institución educativa, como parte del proceso de diversificación y uso del tercio curricular, puede adecuar los contenidos básicos a su propia realidad o incorporar otros que considere pertinentes, de acuerdo con los intereses educativos de la zona”.

La idea del tercio curricular vuelve a aparecer cuando se habla de diversificación curricular, ello significa que el docente puede usar un tercio de los contenidos a hacer mención a los conocimientos locales.

EL DCB propone “lineamientos generales para adecuar el currículo a la diversidad que supone un aula, que constituyen pautas generales para su aplicación”.

La concepción y enfoque del currículo “es sociocultural, porque toma como referente fundamental el contexto donde se desarrolla el proceso educativo y puede ser adecuado a las características de cada comunidad, tomando en cuenta la realidad cultural, étnica y lingüística de cada contexto. Esto permitirá a las personas aprender a convivir y a desarrollar una acción transformadora para contribuir al desarrollo del Proyecto de País” (DCB, 2004: 11).

Interculturalidad y ejes transversales

El DCB asume como tema transversal la educación intercultural, en tanto “reconoce la importancia del plurilingüismo y la diversidad étnica y cultural, y valora las distintas culturas que conforman la identidad nacional. Además, propone otros temas transversales, como son la educación para la convivencia, la paz y la ciudadanía; educación en y para los derechos humanos; educación para el amor, la familia y la sexualidad; educación ambiental, y educación para la equidad de género”, y afirma que “a partir de ellos, cada institución educativa, de acuerdo con sus necesidades, elige y contextualiza los temas transversales que desarrollará” (DCB, 2004: 12).

Propuestas y programas curriculares relativos a la pertinencia lingüístico-cultural

En el marco de las opciones propuestas en la Política de Lenguas y Culturas en la Educación, la Dinebi el 2002 elabora el Programa Nacional de Lenguas y Culturas en la Educación, que *“ofrece orientaciones conceptuales, los objetivos generales y específicos, así como también las propuestas de acción”*.

El programa reúne la planificación de las acciones acordadas por cada una de las áreas de la Dinebi, a saber:

- Pedagogía, que es el área central y se encarga de “estructurar en modelos y programas los principios y propuestas de acción de una pedagogía bilingüe intercultural”.
- Lenguas y comunicación, “que provee insumos referidos a la comunicación intercultural”.
- Interculturalidad, “que ofrece elementos del conocimiento intercultural”.
- Gestión y participación social, “que garantiza una gestión institucional eficiente y la participación de la sociedad civil en el diseño de propuestas”.

El programa se estructura en cuatro áreas de intervención: pedagogía, lenguas y comunicación, interculturalidad, y gestión y participación social. En lo que sigue se explican los objetivos planteados para cada una de las áreas:

Pedagogía

La pedagogía intercultural implica la diversificación curricular y el desarrollo de modelos educativos (formas de enseñar y aprender) interculturales, en los que se comprendan y tomen en cuenta los procesos educativos de las diversas culturas.

Los objetivos generales son:

1. Incorporar la interculturalidad en el conjunto del sistema educativo peruano.
2. Desarrollar una actitud dialógica para superar actitudes discriminatorias y fortalecer la autoestima e identidad.
3. Diversificar el currículo en un proceso participativo y descentralizado.
4. Organizar un sistema de capacitación continua para docentes.
5. Elaborar materiales educativos.

Las propuestas de acción se orientan en la línea del desarrollo de estudios para la elaboración de propuestas pedagógicas que incorporen el conocimiento indígena al trabajo educativo, la elaboración de proyectos curriculares que se articulen con el entorno ecológico y sociocultural de los estudiantes, y la revisión y enriquecimiento de las normas de conducta en los diversos contextos socioculturales. En lo que respecta a materiales educativos se pretende elaborar, validar y generalizar materiales educativos en todas las áreas del currículo, como también mejorar el material educativo elaborado por la Dinebi en lenguas indígenas y en castellano como segunda lengua.

Lenguas y comunicación

La situación multilingüe es considerada de alta prioridad para la ejecución de una educación intercultural, dada la variedad que se da en su uso y el contacto entre las lenguas, lo que implica desarrollar el conocimiento de la lengua materna o de uso predominante (indígena o castellano), el aprendizaje de una segunda lengua y el aprendizaje de al menos una lengua extranjera. Se constata la desigual relación entre las lenguas indígenas y el castellano, pues las primeras no gozan de igual prestigio social, mientras la tradición escrita del castellano lleva siglos, lo que hace necesario revertir esta situación de diglosia en que se encuentran las lenguas indígenas (MED, Política Nacional de Lenguas y Culturas en la Educación. Documento de trabajo).

Los objetivos generales son:

1. Desarrollar en los estudiantes tanto su competencia comunicativa como sus habilidades expresivas y cognitivas.
2. Contar con las herramientas lingüísticas y discursivas para actuar en cualquier ámbito.
3. Progresar en el aprendizaje de una segunda lengua, a nivel comunicativo y de desarrollo cognitivo.
4. Avanzar en el conocimiento y uso de lenguas extranjeras.
5. Desarrollar la escritura en lenguas originarias y la literacidad en sociedades de fuerte tradición oral.
6. Contar con recursos informáticos para el almacenamiento, tratamiento y desarrollo de los recursos lingüísticos del Perú, para otras aplicaciones destinadas a docentes y educandos bilingües.

Tanto para el desarrollo de la lengua materna (L1) como el de la segunda lengua (L2) se pretende fortalecer su uso en la comunicación interpersonal y en las actividades cognitivas, como el desarrollo de la lectura, escritura y reflexión metalingüística. Se espera desarrollar una competencia poliectal¹⁴, técnicas de interpretación y producción de textos (orales y escritos), reflexión metalingüística sobre estos procesos, como también actitudes de respeto y valoración de las distintas lenguas, mentalidades y modelos de vida. Las propuestas de acción se orientan en la línea de la elaboración de estudios sobre las lenguas y pedagogía, formación de docentes en estos temas y elaboración de propuestas para el tratamiento pedagógico de las lenguas L1 y L2.

Como contribución a este programa, desde la Dinebi se han planteado las competencias, capacidades e indicadores para el desarrollo del castellano como segunda lengua dentro del área de comunicación integral, según niveles de dominio de la lengua, para apoyar el trabajo de los docentes de las zonas bilingües.

Tanto las lenguas indígenas como el castellano se enseñan como asignatura con tratamiento diferenciado. La lengua instrumental para la construcción de los aprendizajes es la materna, sea ésta indígena o castellano. El programa curricular diversificado permite su adaptación de acuerdo a las particularidades del pueblo, dependiendo de los procesos de construcción colectiva y permanente, con la participación de maestros, niños y diferentes agentes de la educación indígena.

En las líneas de acción, el Programa Nacional de Lenguas y Culturas se plantea una propuesta para el tratamiento pedagógico del castellano en tanto lengua materna que considere la variedad geográfica y social, propiciando una norma común, especialmente para el registro escrito. Se hace otra propuesta para el tratamiento de las lenguas indígenas, unificando el nivel inicial y primaria, extensivo a la secundaria.

En cuanto a la enseñanza del castellano como L2, se propone la revisión y consolidación de la propuesta actual, el diseño de la misma para los niveles inicial y secundaria, y el diseño de instrumentos para distinguir niveles de castellano (inicial, intermedio y avanzado). En cuanto a la enseñanza de lenguas indígenas como segunda lengua, la principal preocupación es promover su valoración y uso para evitar así su extinción, y propiciar su aprendizaje entre los estudiantes no indígenas. Se proponen también varios estudios como insumos para mejorar las prácticas pedagógicas: etnografías sobre comunicación en el aula, sobre lenguas y actitudes lingüísticas, sobre variedades sociales y regionales de las lenguas indígenas y del castellano, entre otros.

Con relación al aprendizaje de lenguas extranjeras se procura el establecimiento de convenios con instituciones de lenguas extranjeras, coordinaciones con instituciones culturales extranjeras y elaboración de propuestas metodológicas en contextos indígenas.

El desarrollo de la informática educativa viene a ser actualmente un recurso inevitable para potenciar los procesos comunicativos y de fortalecimiento del uso escrito de las lenguas originarias.

Interculturalidad

Lo central de esta área de intervención es la relación entre las culturas. Se orienta a generar actitudes de recíproco respeto e interacciones mutuamente enriquecedoras. La interculturalidad se asume como fundamental para construir una sociedad democrática, puesto que los actores de las diferentes culturas que por ella se rijan convendrán en encontrarse, conocerse, comprenderse, con miras a cohesionar un proyecto político a largo plazo. En sociedades significativamente marcadas por el conflicto y las relaciones asimétricas de poder de los miembros de las distintas culturas, como el caso peruano, la interculturalidad cobra sentido y se torna un imperativo si se desea una sociedad diferente por ser justa (Ansión, 1998).

En este sentido, se intentan eliminar actitudes etnocéntricas y racistas, desarrollar una valoración positiva de la diversidad cultural y manejar adecuadamente los conflictos que surgen del contacto entre culturas basados en la discriminación y la exclusión.

Son objetivos de esta propuesta, por una parte, elaborar criterios y estrategias que permitan desarrollar una cultura para la democracia y la paz, y por otra, proveer de insumos al área de pedagogía para que cuente con información y estudios sobre las culturas originarias (tradición oral, datos de los pueblos y desplazamientos, relación hombre-medio ambiente, prácticas y tecnologías andinas y amazónicas).

Sus propuestas de acción se concentran en la promoción de encuentros interculturales y la revisión y consolidación de propuestas metodológicas para las diferentes áreas y niveles. Se proponen estudios sobre la construcción de identidades, áreas culturales y lingüísticas, saberes, conocimientos, valores y prácticas indígenas, identificación de necesidades y demandas de los agentes sociales, identificación de capacidades y actitudes de los estudiantes según los contextos socioculturales, construcción de historias no oficiales y no escritas de los pueblos, entre otros.

La Dinebi tiene avanzada una propuesta de lineamientos para el tratamiento de la interculturalidad, la cual se encuentra en proceso de discusión (Tubino, 2004. Documento interno Dinebi).

Materiales educativos

Se propicia la producción de materiales en diferentes lenguas elaborados bajo la perspectiva de la interculturalidad. Se fomenta la producción escrita en lengua vernácula, tanto de textos literarios como informativos, y se promueve la producción de materiales de información y sensibilización sobre EBI.

Corresponde a las Direcciones Regionales de Educación el diseño y elaboración de materiales educativos y didácticos según las necesidades de los estudiantes bilingües y de acuerdo a las lenguas existentes. Asimismo, son estos órganos intermedios los encargados de monitorear e informar sobre la distribución, recepción y uso adecuado de los cuadernos de trabajo y demás materiales educativos de la EBI. A los docentes de educación primaria de las escuelas EBI se les indica como indispensable el uso de cuadernos de trabajo en lengua materna y de materiales de castellano como segunda lengua.

Investigación y sistematización

Dentro del programa se propone planificar e implementar acciones de validación de propuestas técnico-pedagógicas.

Se proyecta llevar a cabo investigaciones evaluativas de los procesos desarrollados en educación bilingüe intercultural mediante acciones de monitoreo y seguimiento, y de los resultados e impactos de la intervención educativa.

En lo referente a las lenguas, se desea impulsar investigaciones que informen de manera precisa, actualizada y confiable sobre los procesos culturales, lenguas indígenas, variedades sociales y regionales del castellano y representaciones de los hablantes.

Propuestas y programas curriculares relativos a la convivencia escolar

Pese a ser el pluralismo cultural una de las metas principales que se propone la educación intercultural, fue necesario revisar otros lineamientos de políticas educativas que no se refieren a la educación indígena y que, sin embargo, se hacían cargo de responder al desafío de una convivencia basada en el respeto a la diversidad étnica y cultural.

En el primer objetivo estratégico de los lineamientos de política 2001-2006 se expresan los objetivos relacionados con la formación para la convivencia y el desarrollo de actitudes pluralistas al enfatizar la importancia del desarrollo personal y ciudadano mediante el aprendizaje de cómo procesar conflictos, la promoción de mecanismos de participación y diálogo, el destierro de prácticas autoritarias en las relaciones humanas al interior de la escuela, la ampliación de los mecanismos de participación por medio de los Consejos Escolares, y por último, el énfasis puesto en la práctica de valores orientados al logro de objetivos comunes respetando las diferencias.

En el segundo objetivo estratégico se mencionan las competencias básicas que deben adquirir los alumnos, entre ellas la de ser capaces de sostener un diálogo intercultural en diversos contextos sociales.

Por otra parte, el área personal y social del currículo propone educar para desarrollar en el alumno/a un sentido de pertenencia y reconocimiento del otro. Su finalidad es “contribuir al desarrollo integral e integrado de los/as estudiantes como personas y como miembros activos de la comunidad, promoviendo su desarrollo socioafectivo, intelectual y psicomotor, que le permitirá elaborar una relación positiva consigo mismo y con los otros, en interacción con su medio natural y social”.

Entre las competencias para la convivencia democrática se pretende que los educandos logren:

- En primer ciclo: relacionarse de manera cooperativa, defender sus derechos y los derechos de sus compañeros en su medio escolar y familiar.
- En segundo ciclo: defender sus derechos, cumplir con las responsabilidades que asume, respetar los derechos de las demás personas.

- En tercer ciclo: demostrar comportamientos democráticos practicando la solidaridad, justicia, tolerancia y respeto a la integridad física y moral de las personas e instituciones.

Respecto al sentido de pertenencia a la comunidad, se espera que el estudiante se integre fácilmente a su grupo familiar, escolar y comunal, conservando su propia identidad, respetando y haciéndose respetar. En el segundo ciclo, a lo anterior se agrega el sentirse partícipe de su historia y valorar las principales etapas de su proceso histórico. En el tercer ciclo se espera que reconozca relaciones significativas entre su vida cotidiana y el proceso histórico nacional, que proyecte a futuro y se reconozca partícipe de la construcción de la historia del Perú.

Normas de convivencia

El conjunto de normas que regula la convivencia en las escuelas se establecen en un proceso de concertación, las que se actualizan permanentemente, tiene como propósito el desarrollo de relaciones de respeto mutuo entre los estudiantes, docentes, auxiliares de disciplina, donde los hubiese, y los padres de familia dentro de la escuela y mediante las instancias de participación estudiantil, tales como los municipios escolares o los Consejos Estudiantiles. Estas normas son propuestas por el director, consultadas con los alumnos y docentes, y aprobadas por la dirección, previa opinión de las instancias de participación estudiantil (MED: *Orientaciones y normas para la gestión en las instituciones educativas de la educación básica y técnico-productiva*, RM 0048-2005).

Municipios escolares

Un importante programa que contribuye directamente a la formación de la ciudadanía pluralista y democrática es el de municipios escolares. El municipio escolar es una instancia que permite al niño y niña fortalecer su identidad e individualidad, así como aprender a deliberar y reconocer al otro como un legítimo otro. “Un niño o niña o adolescente, a quien se le pide que respete y valore su opinión, aprenderá desde pequeño a expresar sus sentimientos y ideas, ganará confianza en sí mismo y fortalecerá su autoestima. También aprenderá a respetar y valorar la opinión de los demás, a ser tolerante con las diferencias y a convivir democráticamente con sus semejantes”¹⁵. Esta es una oportunidad de aprender en la acción valores como solidaridad, pertenencia y autonomía, por medio de la participación en los Consejos Estudiantiles.

Tutoría y prevención integral

La Oficina de Tutoría y Prevención Integral (Otupi) órgano dependiente del Viceministerio de Gestión Pedagógica, es un “servicio de acompañamiento socioafectivo cognitivo y pedagógico a los estudiantes que debe integrarse al desarrollo curricular y aportar al logro de los aprendizajes y a la formación integral, en la perspectiva del desarrollo humano”¹⁶.

Promueve la promoción social de diversas formas de participación, organización y defensoría de los derechos de los niños, adolescentes, jóvenes y adultos, en correlación con actividades destinadas a la integración familiar. En la actualidad, está organizada en dos unidades: la Unidad de Tutoría y la Unidad de Prevención Integral.

Entre los programas de defensa y promoción de la convivencia y de respeto a la diversidad, se encuentran:

- *Defensorías Escolares del Niño y del Adolescente* (Desnas), que son un servicio que promueve, defiende los derechos de los niños, niñas y adolescentes, atiende y busca soluciones a sus problemas en coordinación con otras instituciones. Lo conforman los tutores y padres de familia.
- *Promoción Social Educativa “Escuelas abiertas”*, que es una estrategia de acción social que promueve la participación de la comunidad educativa y de los equipos interdisciplinarios y multisectoriales, dentro o fuera del centro educativo en horas no lectivas. En la promoción social se han contemplado acciones de capacitación docente, publicación de guías y manuales para promotores sociales educativos, programa de escuelas abiertas en 125 centros

- educativos, publicación de la revista de escuelas abiertas, desarrollo de programas integrales de verano y la realización del concurso Proyectos de Desarrollo Integral.
- *Programa de Escuelas de Integración Familiar “Escuelas de Padres”*, que promueve en los padres y madres de familia el desarrollo de habilidades, actitudes y valores, estableciendo pautas saludables de convivencia familiar que permitan fortalecer la formación integral de sus hijos.
 - Dentro de la *Unidad de Prevención Integral*, el *Programa de Cultura de Paz, Derechos Humanos y Prevención de la Violencia* promueve y desarrolla habilidades, actitudes y valores para la construcción de una cultura de paz, enfatizando el conocimiento y defensa de los derechos humanos y fomentando las relaciones humanas en un contexto de tolerancia y respeto. Entre las principales actividades realizadas entre el 2002 y 2004 se encuentran: el festival escolar de danzas folclóricas, programas de capacitación docente y de docentes directivos, participación en la mesa única de seguimiento a los compromisos internacionales sobre derechos humanos, formación de alumnos conciliadores de prevención de violencia, jornadas de movilización comunitaria, elaboración de materiales educativos, y diseño y producción de videos.
 - *El Programa de Promoción de Juventudes* promueve la asociación y participación de jóvenes mediante el desarrollo de actividades de educación no formal en temas como ciudadanía, identidad cultural, convivencia democrática y proyectos de vida. Entre las actividades se ha llevado a cabo la capacitación de especialistas, jornadas juveniles, y el concurso con el Premio Yehuri Chiguara Cruz (2002 y 2003).

PROPUESTAS Y PROGRAMAS CURRICULARES DE FORMACIÓN DOCENTE EN ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD CULTURAL

Lineamientos de las políticas de formación docente desde la perspectiva de la pertinencia lingüístico-cultural

La formación inicial de los maestros es ofrecida por 395 instituciones formadoras públicas y privadas, 362 son institutos superiores pedagógicos (ISP), de los cuales 119 son públicos y 33 son escuelas de formación artística (ESFA), la mayoría corresponde al sector público (30), y 54 Facultades de Educación¹⁷. En los ISP y ESFA se concentra cerca del 35% de los estudiantes de educación, más de la mitad de los cuales pertenecen a instituciones formadoras del sector público.

Son diversas las dificultades relacionadas con la formación inicial, las que se han identificado y se vienen superando. En la metodología de la enseñanza predominan las formas lectivas con poco trabajo práctico, lectura e investigaciones, así como la ausencia de un enfoque curricular inclusivo e intercultural que revalorice la diversidad cultural y facilite la relación con las personas que tienen discapacidades y necesidades especiales.

Con la finalidad de mejorar y fortalecer el servicio de formación inicial del maestro, el Ministerio de Educación, en la actualidad, está comprometido en la formulación e implementación de mecanismos de acreditación que racionalicen la oferta docente y aseguren el cumplimiento de estándares de calidad para su acreditación por parte de las instituciones formadoras.

En 1991, la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (Digebi) convocó a los institutos superiores pedagógicos (ISP) que realizaban de manera experimental la formación docente en EBI para elaborar del Modelo Curricular para la Formación y Profesionalización Docente en Educación Bilingüe Intercultural. Por primera vez, el Estado peruano asumía la formación de maestros para la EBI (RVM N° 075-93-ED).

A partir de esta experiencia se canalizó, mediante un currículo experimental elaborado en 1995, un modelo de formación docente más adecuado a las características del país. Su aplicación experimental, en 1996, formó parte de un proceso de modernización de todo el sistema de formación docente. Otras instituciones, empero, continuaron aplicando el modelo de formación docente EBI de 1993.

Como se ha señalado, en 1996 se crea la Unidad de Educación Bilingüe Intercultural, dependiente de la Dirección de Inicial y Primaria, la cual no tenía injerencia alguna en lo que se refiere a la formación docente; en consecuencia, la formación docente en EBI quedó nuevamente desatendida por parte del Estado peruano.

En 1999, la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (Dinfocad) diseñó un nuevo currículo de formación docente especializado para la educación primaria, el cual se aprueba por resolución ministerial en noviembre del 2000. En enero del 2000, la Dinfocad convocó a los ocho institutos que trabajaban en formación docente en EBI para que desarrollaran la propuesta de diversificación curricular en el marco de la Estructura Curricular Básica que la Dinfocad había creado. En el año 2001 se aprobó el currículo de formación docente de secundaria.

La formación docente en EBI actualmente es asumida por la Dinfocad. Por su parte, la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (Dinebi) asume los componentes de lineamientos de política, pedagogía y currículo.

El Programa de Lenguas y Culturas en la Educación, organizado, como ya se ha mencionado, en cuatro áreas, cuenta con propuestas de acción para la formación docente.

Pedagogía

Se propone organizar un sistema de formación continua para una adecuada y eficiente implementación de la EBI. Los talleres para docentes se dirigen a la elaboración de orientaciones pedagógicas para el tratamiento de la interculturalidad y las lenguas, el conocimiento indígena aplicado al trabajo educativo, el uso de materiales educativos y la diversificación curricular. Se propone, también, llevar a cabo estudios locales de las demandas de capacitación, en coordinación con la Dinfocad.

Lenguas y comunicación

Para la enseñanza del castellano y de la lengua indígena como L1, el programa propone realizar talleres sobre variaciones lingüísticas y los criterios de corrección, sistematización de técnicas para la interpretación y producción de textos orales y escritos, o la importancia de la literacidad en las lenguas indígenas.

En sus líneas de acción, el programa propone impartir talleres de sistematización de técnicas para la interpretación y producción de textos orales y escritos y actividades de reflexión sobre textos ya producidos, el diseño de propuestas para la enseñanza, la identificación de lenguas en peligro de extinción e intervención prioritaria para recuperarlas, y talleres de sensibilización para el uso de lenguas originarias en la escuela y en la comunidad.

La interculturalidad

Finalmente, el enfoque de la interculturalidad en la capacitación docente se enfatiza mediante el fortalecimiento de la autoestima y el reconocimiento de lo propio, los conocimientos, saberes y prácticas locales, la identificación y el reconocimiento de lo propio, el enfrentamiento de conflictos culturales, el racismo y los prejuicios, la unidad y diversidad, la comunicación y la cooperación.

El currículo diversificado de formación docente EBI para las zonas andinas

La Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (Dinfocad) tiene como contraparte al Programa Proeduca (GTZ). Hasta el año 2003, el componente de la GTZ encargado de la formación docente EBI era el Profodebi. Dicha entidad realizó el currículo diversificado de formación docente EBI, también llamado Documento N° 17, y de los temas transversales previstos en él.

En abril de 2000, cinco ISP de EBI andinos, de las zonas de Huamanga, Tinta, Huanta, Huancavelica y Andahuaylas, realizaron una propuesta de diversificación curricular, llamada currículo consensuado. Esta propuesta fue revisada por el Profodebi y en talleres con profesionales del Ministerio de Educación, diseñándose una propuesta de currículo diversificado de formación docente

EBI para al área andina. A pedido del nuevo equipo encargado de la formación docente EBI de la GTZ, este currículo fue sometido a una evaluación externa que concluyó, entre otros aspectos, “que éste adoleció de un conjunto de problemas que limitaron su capacidad de responder a las demandas del contexto y a los retos que plantea una educación intercultural respetuosa de la pluralidad lingüística y cultural del país” (Trapnell et al., 2003).

La formación docente EBI en la Amazonia peruana

A finales de los ochenta existían en la Amazonia peruana dos programas de formación de maestros bilingües: el realizado por el ILV en el Instituto Pedagógico Bilingüe de Yarinacocha (Pucallpa) y el ofrecido por la Universidad Nacional de la Amazonia Peruana de Iquitos. En 1988, con la creación del Programa de Formación de Maestros Bilingües en la Amazonia Peruana (Formabiap), se marca un hito en lo que se refiere a la formación docente en EBI. Por primera vez se crea un programa a partir de las iniciativas de las federaciones indígenas que formaron comités de educación para defender y exigir su derecho a una educación que respete su lengua y cultura. Se firmó el convenio entre el ISP Loreto y la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep) de un programa de formación docente en EBI. “En esta coejecución, la confederación indígena tiene el control sobre la selección de los alumnos y el personal docente, así como sobre los contenidos curriculares; el Instituto Pedagógico garantiza la calidad técnico-pedagógica y entrega el título oficial a nombre de la nación” (Gashé, 1997: 219).

El Formabiap se convierte así en el espacio institucional concreto donde se encuentran sociedad y Estado. En esta relación se pueden identificar hasta cuatro horizontes de vida institucional:

- a) El primer horizonte, de 1988 a 1991. El programa como política prioriza la formación profesional.
- b) Un segundo horizonte es de 1992 a 1995, período en el que atienden la profesionalización de docentes en servicio.
- c) El tercer horizonte se produce en la fase de 1996 a 1998, cuando “en las acciones del Estado... el Ministerio de Educación selecciona a Formabiap como ente ejecutor de los talleres de capacitación docente EBI para maestros bilingües de diferentes pueblos indígenas” (Formabiap, 2004: 6).
- d) Como el último horizonte está 1999 a 2004, “se inició el trabajo de capacitación de madres de familia de los pueblos asháninka y nomatsiguenga como promotoras de educación inicial” (op. cit.).

Estos horizontes están definidos en función de la ampliación de los servicios del programa, que se van definiendo como respuesta a la problemática educativa: *primero*, formar educadores de los pueblos; *segundo*, titular a docentes; *tercero*, mejorar la calidad docente, y *cuarto*, formar docentes en educación inicial para cubrir esta brecha educativa. Es una muestra de cómo hacer progresivas las políticas públicas en educación, de tal forma que se van ampliando los derechos.

Además del ISP de Loreto, en la Amazonia peruana existe, por un lado, el Instituto Pedagógico Bilingüe de Yarinacocha, Pucallpa, que estuvo en reorganización y que formuló un currículo de formación docente EBI el 2002, a partir de la diversificación del currículo nacional de formación docente, y por otro lado, el Instituto Superior de Puerto Maldonado, que tiene una especialidad en EBI. Ambos ISP contaron con el apoyo técnico y financiero del Proyecto Forte-Pe, de la Unión Europea.

Propuestas y programas de formación docente en servicio en atención a la diversidad lingüístico-cultural

Entre 1993-1994 se realizó un Diagnóstico General de la Educación Peruana (Banco Mundial, PNUD, GTZ y MED), se identificaron las áreas de mayor necesidad y urgencia para una intervención

educativa. Resultado de ello, en 1996 el Ministerio de Educación inició el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (Mecep).

En el marco del Mecep se puso en marcha el Plan Nacional de Capacitación Docente (Plancad), con la intención de incorporar los cambios requeridos para mejorar la calidad de los procesos de aprendizaje de la educación inicial, primaria y secundaria.

Tanto el Plancad (1995-2000) como el Plan Nacional de Capacitación a Directores en Gestión Educativa (Plancged) se orientaron a desarrollar acciones de capacitación en zonas urbanas y, posteriormente, el Plancad EBI concentró su trabajo en las zonas rurales, el cual estuvo bajo la responsabilidad de la Unidad de Educación Bilingüe Intercultural.

Desde su inicio, los objetivos específicos del Plancad se dirigieron a modificar la actitud del docente respecto a su propia práctica pedagógica, con la intención de asumir un rol mediador en los aprendizajes escolares, propiciar el aprendizaje cooperativo, el uso de metodologías activas, el diseño de materiales innovadores, y la aplicación de la evaluación formativa y diferenciada de los alumnos. También el Plancad estimula el aprendizaje entre los propios docentes, lo que se lleva a cabo por medio de la conformación de equipos de docentes.

Para implementar esta capacitación se convocó a instituciones de la sociedad civil (universidades, institutos pedagógicos públicos y privados, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, y otras), a las que se les dio el carácter de entes ejecutores. A través de sus órganos intermedios, el MED debía convocar a las jornadas de capacitación, proporcionar a las instituciones los registros de los docentes y participar en las tareas de seguimiento y monitoreo.

Con relación a la capacitación docente EBI, la evaluación externa iniciada en el 2001 (López, 2002)¹⁸ señala que si bien “es innegable la apropiación por parte de los maestros y maestras de los nuevos principios que ahora sustentan la enseñanza del lenguaje en el país, pareciera existir una suerte de disloque entre el enfoque en tanto tal y su aplicación en contextos en los que se requiere trabajar, desde esta misma perspectiva, en dos lenguas y no en una sola” (op. cit.: 159). Otro aspecto señalado se refiere a las acciones de supervisión y monitoreo realizadas por especialistas de las diferentes dependencias educativas y por los capacitadores de los entes ejecutores de Plancad-EBI, los que sólo se circunscribían al contexto del aula y a la relación profesor-alumnos; observando que estas visitas no involucran a los padres de familia ni a los miembros de la comunidad. Tal situación genera reclamos constantes de los padres de familia, que quisieran estar informados de lo que ocurre con el aprendizaje de sus hijos (op. cit.: 167).

En la actualidad, la capacitación docente en EBI está a cargo de la Dinebi y está en pleno proceso de validación de una propuesta de capacitación por niveles; una tarea pendiente es la evaluación de los resultados de estas capacitaciones, ya no sólo en los aspectos cuantitativos, sino principalmente cualitativos.

En cuanto a las competencias propuestas a desarrollar la capacitación docente EBI, se destacan:

- El conocimiento de los fundamentos lingüísticos, socioculturales y pedagógicos de la EBI.
- El manejo de cuadernos de trabajo.
- La asunción de la interculturalidad como práctica cotidiana del proceso educativo.
- El conocimiento y manejo de la estructura curricular básica de educación primaria y la consecuente diversificación curricular para la elaboración de los proyectos curriculares de centro (PCC), programación anual y de aula, unidades didácticas y módulos de aprendizaje.
- Estrategias metodológicas para desarrollar las áreas curriculares.
- Procedimientos para el trabajo en grupos.
- Manejo oral y escrito de la lengua vernácula y el castellano.
- Estrategias metodológicas en lectoescritura en lengua materna.
- Metodología de enseñanza del castellano como segunda lengua.
- Conocimiento y aplicación de criterios e instrumentos de evaluación.
- Estructuración de proyectos y actividades con las familias.
- Articulación escuela-comunidad.

POLÍTICAS DE GESTIÓN EN ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD CULTURAL

Lineamientos de políticas sobre equidad

En la Ley Marco de Educación se reconoce que la desigualdad “constituye un rasgo característico de la educación peruana actual, que exige la adopción de medidas de prioridad para aquellos sectores con menores posibilidades de acceso a una educación de calidad”. De este modo se propende a una acción afirmativa con iniciativas compensatorias y programas de atención específica a los grupos que lo necesitan. Las acciones a favor de la equidad se explicitan en dos documentos: la Ley General de Educación y los Lineamientos de Políticas Educativas de Perú.

Dentro de la Ley General se retoma la propuesta para un Acuerdo Nacional por la Educación, a partir de la cual se plantean las siguientes medidas:

- Expansión y mejora de la educación inicial.
- Programas de alimentación, salud y seguro escolar gratuito.
- Calendarios flexibles en escuelas rurales y urbano-marginales.
- Diseños curriculares, metodologías y materiales adecuados en aulas multigrado o con demasiado alumnado.
- Seis grados de primaria en lugares donde no se ofrezcan y, por lo menos, tres de secundaria en las escuelas primarias más grandes de la zona rural.
- Incentivos y bonificaciones para maestros de escuelas rurales y de frontera.

Para tal efecto se propone que, desde los centros educativos hasta las diversas instancias ministeriales, se incluyan medidas orientadas a revertir la desigualdad educativa. En particular, se recomienda priorizar los recursos hacia los más necesitados, un trato preferencial a los docentes de zonas rurales, mecanismos contra la deserción escolar, servicios específicos para grupos con requerimientos educativos especiales, y programas y subsidios para estudiantes de mayor talento. Se reconoce también el derecho de los pueblos indígenas a recibir una educación de calidad de acuerdo al Convenio 169 de la OIT, el establecimiento de políticas compensatorias en el ámbito rural, con un enfoque en la equidad de género en consonancia con la Ley de Fomento de la Educación de Niñas y Adolescentes Rurales (Ley N° 127558).

En los lineamientos, el segundo objetivo estratégico procura atender la equidad en educación al proponerse “lograr una educación básica de calidad accesible a la población de menos recursos”. Además, uno de sus objetivos específicos se propone “asegurar la calidad en el acceso, la permanencia y calidad de los logros”. Para ello se procura: a) compensar las desigualdades sociales, combinando programas educativos que atienden población urbano-marginal, rural y de frontera, con estrategias de lucha contra la pobreza; b) cerrar las brechas de cobertura, especialmente en comunidades dispersas de la selva y sierra central, y c) cerrar la brecha tecnológica que separa al campo y la ciudad, con el Proyecto Huascarán.

Programas relativos a la equidad educativa

Algunos de los programas, proyectos y planes que tienden a la equidad educativa son:
Programas:

- El *Programa de Recuperación Pedagógica y Evaluación de Recuperación*, que faculta al director del centro educativo para ejecutar un programa especial de recuperación de estudios en el período vacacional, siendo voluntaria la participación de los estudiantes. En el caso de quienes desaprueben estos cursos o no hayan participado, deberán presentarse a la evaluación de recuperación.
- La *Unidad de Tutoría y Prevención Integral*, que es un servicio de acompañamiento y orientación permanente a los estudiantes para el logro de su desarrollo personal y mejoramiento de su desempeño académico.

- El *Programa de Atención al Menor con Ocupación Temprana* (PAMOT), que está orientando hacia la ejecución de proyectos productivos por parte de estudiantes que se ven enfrentados a situaciones de alto riesgo provocadas por el trabajo en la calle. Entre las acciones ejecutadas por esta unidad se mencionan: cursos de capacitación a docentes y directivos (2002 y 2003), la elaboración de un manual guía para docentes (2003), la capacitación a alumnos en proyectos productivos (2002) y en gestión empresarial (2003), la contratación, monitoreo y seguimiento de 43 docentes promotores (2002), equipamiento de talleres con herramientas y maquinaria, y un encuentro de escolares trabajadores.
- El *Proyecto de Educación en Áreas Rurales* (PEAR) se inscribe en el marco de las políticas de educación del Estado peruano tendientes a garantizar para la totalidad de los niños y niñas del Perú una educación básica de calidad, el respeto por su identidad personal y colectiva, y el ejercicio efectivo de la ciudadanía. Tiene por objetivo incrementar el acceso a la educación de niños y niñas de educación inicial y programas no escolarizados, el incremento de la cobertura de la educación secundaria, mejora de la calidad de las escuelas rurales de primaria, con prioridad en las escuelas multigrado y bilingües, y reforma de la política magisterial y de la gestión educativa. La primera etapa del proyecto comprende 2004-2007 y está focalizada en ocho departamentos del país.

Planes nacionales:

- *Plan Nacional para la Superación de la Pobreza* (2004-2006), aprobado por DS N° 064-2004-PCM, tiene como objetivo superar la pobreza asegurando el desarrollo humano de la población de menores ingresos y de grupos vulnerables.
- *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad* (2003-2007). Documento elaborado por la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (DS N° 001-2003-PCM).
- *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres* (2000-2005). Tiene como finalidad garantizar políticas públicas a mediano plazo que logren cambios en los patrones culturales y que legitimen la igualdad como un valor social y una práctica cotidiana.
- *Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer* (2002-2007). El 27 de abril de 2001 se creó por Resolución Suprema N° 077-2001-Promudeh la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de elaborar el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer; dicha comisión estuvo presidida por el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano e integrada por representantes de los ministros de Educación, Salud, Justicia e Interior. Fue invitada a participar la Defensoría Adjunta para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo.
- *Plan Nacional de Apoyo a la Familia* (2004-2011), aprobado por DS N° 005-2004-Mimdes, tiene como misión generar y/o articular políticas públicas orgánicas que, focalizando en la familia la acción de los distintos sectores del gobierno nacional, gobiernos regionales, locales y la sociedad, constituyan un apoyo efectivo para que la familia pueda cumplir plenamente sus funciones en beneficio del desarrollo integral de sus miembros.
- *Ley de Fomento de la Educación de Niñas y Adolescentes Rurales*, Ley N° 27558-2001, que presta especial atención al desarrollo de la lengua materna y la introducción del castellano como segunda lengua (Art. 15). Entre sus objetivos se propone una atención diversificada a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, y la consiguiente diversificación curricular; el logro de la igualdad de oportunidades en cuanto a cobertura, promoviendo el ingreso oportuno y la permanencia en la escuela; la promoción de la equidad de género, desarrollando estrategias que erradiquen las prácticas discriminatorias; la generación de aprendizajes significativos y pertinentes para mejorar los resultados educativos, atendiendo factores complementarios como salud y nutrición. La ejecución de programas EBI es indispensable para lograr comunicarse en dos lenguas, afirmarse en su cultura y superar situaciones de discriminación.

- El *Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia* (PNAI) (2002-2010). Elaborado por el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (Promudeh) (RS N° 015-2002), tiene por objetivo crear condiciones favorables para el desarrollo humano y sostenible de niños, niñas y adolescentes a lo largo de su ciclo de vida y contribuir a la lucha contra la pobreza y la extrema pobreza. Busca que todos los niños, niñas y adolescentes gocen de todos sus derechos y vayan formándose en el ejercicio de la ciudadanía en una sociedad democrática que promueva una cultura de derechos. Se constituyó la Comisión Multisectorial, cuya Secretaría Técnica está a cargo de Promudeh. En la gestión de este plan participaron activamente la Comisión Nacional por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, y la Red de Coordinación y Concertación, integrada por más de 30 organismos del sector público, de la sociedad civil y de la cooperación internacional. El plan establece que, en la presente década, el reto es mejorar las oportunidades y la situación de los grupos excluidos, que sus derechos sean respetados y que alcancen durante el período de 10 años niveles promedio nacionales referidos a indicadores básicos. Considerando estas brechas, el gobierno afirma que invertir prioritariamente en la niñez es un elemento central en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Por ello, el plan acordó como objetivos nacionales al 2010:

- Asegurar una vida sana para niños y niñas de 0 a 5 años.
- Ofrecer una educación básica de calidad para todos los niños y niñas de 6 a 11 años.
- Crear espacios de participación para los y las adolescentes de 12 a 18 años y promover su desarrollo pleno.
- Instituir un sistema de garantías para la protección de los derechos del niño (0 a 17 años de edad).

La sociedad y el gobierno peruano aspiran a lograr dichos objetivos mediante las siguientes estrategias de responsabilidad compartida:

- i) fortalecimiento de la capacidad institucional pública;
- ii) concertación y vigilancia social de los derechos;
- iii) focalización de las intervenciones en los grupos y regiones excluidas.

Se calcula que dichas estrategias habrán de contribuir a cerrar las disparidades existentes en una generación.

Algunos de los resultados esperados al 2010 son:

- Educación básica intercultural y de calidad para todos los niños y niñas.
- La erradicación de las peores formas de trabajo infantil y la promoción de alternativas educativas al mismo.
- Educación secundaria de calidad.
- Condiciones para fomentar y garantizar la participación de niñas, niños y adolescentes.
- Infraestructura y servicios en respuesta a la cultura y necesidades de los niños, niñas y adolescentes, incluidos aquellos con necesidades especiales.

Capítulo 4

La aplicación de las políticas sobre diversidad cultural

IMPACTO DE LAS POLÍTICAS CURRICULARES EN LA ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD CULTURAL

Aun cuando se ha logrado una mayor sensibilización de la sociedad peruana y de los docentes en el reconocimiento de la diversidad cultural y en la valoración de la educación bilingüe intercultural, subsisten conductas discriminatorias por causa del origen étnico, la lengua, la procedencia social y geográfica. El gran reto de la educación frente a la pluriculturalidad es “promover la interculturalidad como principio fundamental para la unidad nacional” (UNEBI, Marco Legal de Educación Bilingüe Intercultural, 1998).

En lo que a planificación lingüística se refiere se han realizado alfabetos en lenguas indígenas y se han creado guías para la escuela, pero esto está muy lejos de lo que sería una planificación idiomática. Se cuenta con información de una experiencia participativa con el pueblo cacaibo que, lamentablemente, no ha contado con el presupuesto necesario para trabajar la planificación lingüística desde abajo. Tanto en lo que se refiere a la lengua como a las propuestas innovadoras de EBI, “el MED debería seguir más de cerca estas iniciativas a fin de tomar conocimiento y apoyar la sistematización de las innovaciones que propongan los docentes” (López, 2003: 169).

Los avances en la aplicación de una educación bilingüe intercultural se pueden apreciar en los siguientes aspectos (UNESCO-FAO, 2004):

- Elaboración de alfabetos para las lenguas indígenas de la Amazonia y la normalización de las mismas en consulta con los habitantes, y, en el caso del quechua y del aymara, la normalización de alfabetos y la determinación de normas gramaticales para su escritura.
- La producción de materiales para la capacitación docente y la educación primaria en lenguas originarias y en castellano como segunda lengua.
- El diseño y validación de propuestas pedagógicas de enseñanza de lenguas y de tratamiento de la interculturalidad.
- La capacitación de docentes y especialistas locales desde la acción concertada con organizaciones de la sociedad civil para descentralizar los procesos y hacerlos más pertinentes a las características del contexto educativo local.
- La promoción de la EBI en poblaciones indígenas y no indígenas, y en organizaciones de base, para que se reconozca y fomente su implementación en los marcos de una educación de calidad para las áreas rurales.

Quedan aún otros aspectos por enfrentar. Como lo señala Luis Enrique López, se requiere revertir el “rechazo en los maestros para aceptar tal o cual grafía” (López, coord., 2002), y desarrollar una propuesta de tratamiento de lenguas. En efecto, la *Propuesta de educación bilingüe intercultural en ámbitos rurales* realizada por Bolaños y Valdivia da cuenta de esta situación y sostiene que es necesario que “en un aula EBI se distribuya el trabajo en lengua materna y en la segunda lengua en momentos y espacios distintos, claramente delimitados... Esta opción de distribuir las horas según la lengua que se emplee responde a una razón que es fundamental: los niños y niñas deben condicionarse

psicológicamente para trabajar en una lengua. Los niños y niñas, al inicio de su escolaridad, son monolingües; la lengua que hablan es una vernácula. En este escenario se trata de que los alumnos desarrollen su lengua materna y aprendan el castellano hasta el punto en que puedan leer, escribir y expresarse en ambas lenguas”.

Como se ha señalado, el apoyo de la cooperación internacional ha sido un elemento de fortalecimiento importante de la EBI, al reforzar las acciones del Ministerio de Educación; diversos proyectos y programas dan cuenta de ello. El problema se produce al transferir los proyectos a organismos del sector educación, pues los logros se van debilitando, entre ellos el liderazgo pedagógico, el monitoreo a las escuelas y sus maestros, la capacidad de recreación y extensión de la propuesta educativa.

Las experiencias emprendidas por organismos no gubernamentales e Iglesias son numerosas. Pero esto no ha dado por resultado el establecimiento de políticas duraderas y de gran alcance para los sectores rurales tradicionalmente marginados de la atención pública. Las estrategias y materiales elaborados por estos proyectos, la menor deserción y los mejores niveles de comprensión lectora y resolución de problemas matemáticos, además del fortalecimiento de la autoestima, han sido mejores comparados con los logros de los aprendizajes de escuelas sin apoyo de la cooperación no gubernamental. Por otra parte, el énfasis puesto en vincular los aprendizajes escolares con las prácticas productivas de la comunidad ha fomentado en los niños una conciencia ecológica y acrecentado los conocimientos y tecnologías para la producción agropecuaria y artesanal (UNESCO-PPE, 2001: 48-49).

Pertinencia cultural en los procesos de enseñanza-aprendizaje

El cambio de la estructura curricular ha sido una estrategia recurrente de las tres últimas décadas, lo que ha impedido madurar muchas de las innovaciones introducidas. En primaria se ha pasado de un trabajo por objetivos a uno por competencias, y al uso de nuevos criterios de evaluación que buscan dar mayor importancia a los procesos de aprendizaje, a la formación profesional y a los valores. El currículo de secundaria, por su parte, se sitúa en la corriente sociocultural del aprendizaje que considera que éste sólo es posible si se parte del contexto en el que se desarrolla el proceso educativo. De ahí que en el Diseño Curricular Básico de Secundaria se sostiene que los contenidos deben ser adecuados a las características culturales, étnicas y lingüísticas del contexto en el que tienen lugar.

El año escolar, aunque formalmente es de 36 semanas, se reduce en la práctica a 32, con 720 horas cronológicas. Sin embargo, si se toma en cuenta el alto nivel de inasistencia de profesores y alumnos en varias zonas, la mala programación de cursos y recreos, las pocas horas de trabajo al día, las paralizaciones y excesivos feriados, el promedio de horas anuales que recibe el alumno de primaria se reduce a 540 en el área urbana y 432 en la rural. La escuela privada, en cambio, tiene un 40% más de horas de clase (op. cit.).

El diagnóstico general de la educación peruana (1993) daba cuenta que los mayores problemas del currículo escolar eran los relacionados con los métodos adecuados de enseñanza, a los que calificaba de tradicionales y autoritarios. Por su parte, el Ministerio de Educación reconoce las brechas de calidad en el sistema educativo nacional, entre ellas: los conocimientos poco útiles que brinda para atender y actuar en el mundo actual; materiales educativos poco pertinentes, obsoletos y escasos; egresados de secundaria sin habilidades necesarias para enfrentar el mercado laboral; persistencia de una pedagogía frontal y diferencias entre la pedagogía urbana y la rural, con incidencia sobre todo en las poblaciones bilingües (Vega, 1999, en UNESCO-PPE, 2001: 73).

El capital cultural de la escuela peruana se ha caracterizado por la imposición de patrones urbanos, característicos de una clase media y alta educada, cuya lengua materna es el castellano. Esto lleva a beneficiar a quienes se ciñen a tal modelo y a impedir o reducir las posibilidades de éxito de quienes se distancian de los patrones de dicho capital cultural. Bien lo explica Francesca Ucelli al decir que las estadísticas de logro escolar tan sólo dan cuenta de los círculos de exclusión económica, social, cultural y de género, atrapando a ciertos grupos, entre ellos a los más desfavorecidos, como la población femenina, rural y pobre indígena, cuya lengua no es el castellano.

Procesos de diversificación curricular

En las zonas rurales, el maestro se encuentra intentando aplicar un currículo nacional urbano que no llega a comprender y menos a diversificar para adecuarlo a su realidad cultural y lingüística. Las aulas multigrado requieren metodologías apropiadas a cursos heterogéneos en edades y niveles de aprendizaje, cuestión para la cual los maestros no han sido formados. Los currículos para los centros unitarios de 1995 se mantienen, mientras a nivel nacional se enfatiza el logro de competencias comunes para todos los estudiantes del país, capacitando a estudiantes urbanos y rurales por igual (UNESCO-FAO, 2004: 57-58). El problema viene con los indicadores de logro de las competencias, ya que no están muy claramente definidos, como tampoco existe familiaridad con los métodos e instrumentos de evaluación. Los lineamientos no están claros para los centros y programas educativos. Por ello, el currículo por competencias y capacidades presenta al maestro la dificultad adicional de delimitar con mayor exactitud el campo de conocimiento y capacidad específica que deberá evaluar, no habiendo sido preparado para ello.

Por otra parte, la propuesta de diversificación curricular lleva a muchos docentes a privilegiar el desarrollo de conocimientos de la cultura indígena, lo cual se sobrepone muchas veces al logro de competencias y capacidades. Esto puede generar una baja general de las metas de atención en este nivel, si además se considera que la propuesta curricular de primaria ha introducido nuevos temas, como salud, trabajo, familia y comunidad, y que se ha ido reduciendo el desarrollo de destrezas básicas, dándosele un tratamiento muy escolar.

Patria Ames (1999) da cuenta de la contradicción de los docentes de las zonas rurales que, mientras reclaman la escasa relación de los textos con la realidad local, tratan temas ajenos a la vida cotidiana de los niños y no hacen el intento por relacionarlos con su entorno escolar. “A lo sumo se ha folclorizado el currículo, haciendo que los niños participen de las fiestas más celebradas de las comunidades, sin que esto los lleve tampoco a un conocimiento histórico, a explicaciones culturales o a ahondar en los temas. Se requiere que la educación en las áreas rurales se oriente a la conservación de los recursos, al desarrollo sostenible, al desarrollo de identidades y reconocimiento de las raíces culturales” (ibídem).

Múltiples cuestionamientos han recibido las estructuras curriculares vigentes debido a la dificultad para asimilarlas, comprenderlas y ponerlas en práctica, cuestión mucho más difícil de lograr en aulas multigrado. En la construcción de un currículo diversificado, el Diagnóstico EBI¹⁹ concluye que tanto en planificación como en su ejecución el currículo diversificado es muy desigual en términos cualitativos y en frecuencia. Un estudio realizado en el departamento de Lima concluye que “un segmento considerable de docentes no basa su ejercicio docente en el currículo vigente, lo cual se reporta con mayor frecuencia para escuelas de zonas rurales” (Bof y Muñoz)²⁰. Afirmar también que no sólo los docentes, sino entre los especialistas de los órganos intermedios, no existe un dominio de la concepción pedagógica y el currículo, o se da un manejo deficiente del mismo, dejando al descubierto la falta de capacitación docente para enfrentar las nuevas necesidades curriculares (p. 56).

Es necesario replantearse la pertinencia de la diversificación curricular, como lo señala López (2002): *“En este contexto general, la educación intercultural (EI) y su variante, la educación bilingüe intercultural (EBI), ya no son vistas únicamente como soluciones técnicas, sino más bien como estrategias destinadas a contribuir a la configuración de un nuevo currículo nacional y de un posterior tratamiento curricular diferenciado, no sólo con miras a responder a la diversidad que caracteriza al país, sino y especialmente a construir una nueva propuesta educativa nacional que, por su inspiración democrática, conciba a la diversidad no sólo como condición inherente al país, sino también como recurso y riqueza que es menester preservar y desarrollar”*.

Lo que se propone entonces no es diversificar el currículo, sino una construcción intercultural del mismo. Aceptar la diversificación curricular supone que la pertinencia del currículo se puede conseguir con la diversificación. A nuestro juicio, el problema radica en que desde el Ministerio de Educación se diseñen las capacidades básicas. No creemos que se logrará una educación pertinente si es que la misión de las regiones sea aceptar esas capacidades como punto de partida para el desarrollo de sus currículos diversificados. A nuestro modo de ver, una educación pertinente para los

pueblos indígenas, en lo que a currículo se refiere, no se logra con la diversificación. Para nosotros, el primer paso está en cuestionar los contenidos “básicos comunes” y las competencias básicas propuestas “desde arriba”.

Lengua materna y segunda lengua

Si bien se señala en el Programa de Lenguas y Culturas que la educación bilingüe debe ser de mantenimiento y desarrollo, en verdad se trata de una educación bilingüe de transición, puesto que aún no se enseña lengua indígena en secundaria. Esto queda en evidencia al analizar el programa curricular de enseñanza secundaria, donde no se menciona en el área de comunicación integral el desarrollo y uso de la lengua indígena materna o segunda lengua. A esto se suma el que muchos docentes creen que la enseñanza de la lengua vernácula es una opción transitoria, de los primeros años, mientras los estudiantes adquieren un manejo suficiente del castellano (López, coord., 2002: 166).

Uno de los problemas en lo que a tratamiento de lenguas se refiere es que se siguen utilizando los conceptos de la EBI de hace más de 30 años, cuando las comunidades indígenas eran monolingües vernaculohablantes. La situación actual confronta con una amplia gama de situaciones sociolingüísticas prácticamente en todos los contextos socioculturales del país. Ello obliga a identificar estas distintas situaciones sociolingüísticas en tanto se constituyen en condiciones a las cuales debería responder el sistema educativo. En este nuevo contexto puede resultar complicado, sino imposible, identificar **una** lengua materna, en tanto para muchos estudiantes peruanos su “lengua materna” se adquirió en un contexto de bilingüismo simultáneo y, en ese sentido, son poseedores de dos y no de una sola lengua materna (López, coord., 2002).

Hasta la fecha, la EBI en el Perú se ha basado en un solo tipo de experiencia y en una sola de las situaciones sociolingüísticas existentes en el país: la educación diseñada para niños y niñas monolingües de lengua indígena que deben aprender el castellano como segunda lengua. Si bien esta situación persiste en muchas localidades del país, es necesario también tomar en cuenta que cada vez el monolingüismo en lengua indígena resulta más escaso, dado el avance del bilingüismo y del mayor conocimiento del castellano de los educandos peruanos como resultado de los distintos procesos socioculturales y económicos en los que se ven inmersos.

Dada esta situación, es necesario añadir a la importancia asignada a la lengua materna el reconocimiento del bilingüismo como comportamiento verbal de un número creciente de educandos peruanos de habla vernácula y, a la vez, a relevar tanto el concepto de lengua de uso predominante como la atención que requiere en el país la propia enseñanza del castellano y de las lenguas indígenas.

Así, en lugar de pensar en una EBI donde la L1 es la lengua indígena y L2 es el castellano, para gran parte de las comunidades indígenas del Perú se debe manejar el concepto de lengua de uso predominante, puesto que al estar en comunidades bilingües las dos son lenguas maternas y una es la lengua en la que los hablantes tienen mayor fluidez y la usan en la mayoría de las funciones comunicativas cotidianas. Esta situación se aprecia que es la más común en las comunidades indígenas; se necesitan estrategias metodológicas distintas a las del modelo aplicado a las comunidades monolingües vernaculohablantes. Sin embargo, la actual propuesta EBI que maneja el sistema educativo peruano no contempla esta realidad. De otro lado, no podemos pensar que la cuestión de L1 y L2 es sólo pedagógica y se circunscribe al aula.

Materiales educativos

La política estatal respecto a los textos escolares ha experimentado variaciones. Durante el segundo gobierno de Fernando Belaúnde (1980-1985) se desautorizó explícitamente el texto escolar único y actualmente no existe disposición oficial que prohíba la adquisición de material educativo complementario al distribuido gratuitamente por el Ministerio de Educación, pero en los hechos se desalienta la adquisición de textos de otras editoriales. En las *Orientaciones y normas para la gestión en las instituciones educativas 2004* se recomienda a los directores de los centros educativos no contraer compromisos de compra de materiales educativos con empresas editoriales, distribuidoras o librerías. Existe la preocupación de que miembros de la directiva medien en las operaciones de

compra o venta de textos, en su propio beneficio pecuniario o material. Según consta en el informe del PPE, esto empobrece las bibliotecas de aula, además de desatender con material adecuado las diversas realidades culturales del país que un texto único no puede suplir. El material de lectura para niños en su lengua materna (cuando no es el castellano) y material educativo para la enseñanza del castellano como segunda lengua es insuficiente, a juicio de algunos autores (Lozano y Zúñiga, 2001: 23).

El año 2002 se incorporó una propuesta de enseñanza del castellano como segunda lengua bajo el *enfoque comunicativo*, que contempla la diferencia entre el aprendizaje **en** castellano y el aprendizaje **del** castellano. Este material va dirigido a niños y docentes del área andina, para el trabajo con escuelas multigrado y unidocentes.

Desde 1999 se han publicado cuadernos de trabajo en comunicación integral y lógico-matemática de primero a sexto grado, en cuatro variantes del quechua (collao, chanka, ancash y lamas) y en aymara. En comunicación integral, para el primero al tercer grado, en ocho lenguas amazónicas: shipibo, awajun, wampis, boora, asháninka, achuar, machiguenga y matses, y en lógico-matemática para el primero y segundo grados, en lengua wampis, bora, asháninka y achuar. Además de diccionarios escolares en asháninka y machiguenga.

En la actualidad, se ha previsto publicar más de 700 mil materiales educativos para el nivel de educación primaria, entre los que destacan: Aprendiendo castellano 1 y 2; Manual, cartillas y láminas de enseñanza del castellano como segunda lengua; Manuales para la escritura del quechua: Cusco Collao, Ayacucho –chanka, ancash y aymara–; Guía para el desarrollo de la interculturalidad; Diccionarios escolares en tres variantes del quechua: Cusco, Collao y Ayacucho –chanka, ancash y en aymara²¹.

Luis Enrique López (2002) da cuenta de un uso poco sistemático y de ciertas resistencias al empleo de materiales de comunicación en lengua vernácula, debido a las variedades locales de la escritura en los textos. Ello señala un desconocimiento de los docentes sobre los procesos de normalización idiomática y de la existencia de sistemas de escritura para lenguas tradicionalmente ágrafas.

El mismo estudio señala la necesidad de capacitar a los docentes para la generación de nuevas prácticas pedagógicas y para el empleo adecuado de los nuevos materiales educativos. Se requiere información más específica sobre las decisiones tomadas en cuanto a la escritura y normalización de los idiomas originarios, con el objeto de mejorar la ejercitación en la escritura y la producción de textos en lenguas originarias.

Prácticas pedagógicas y evaluación

El diagnóstico EBI declara que la práctica docente sigue más centrada en la transmisión de conocimientos que en el desarrollo de capacidades. Las prácticas pedagógicas se caracterizan por la exclusión sistemática del conocimiento y la experiencia del alumno, así como de toda posibilidad de elaboración propia de conceptos. Se imponen estrategias como adivinar, copiar, repetir, responder en función de una secuencia definida. Pensar y razonar se reduce a acciones mecánicas, a ejercitaciones sin sentido

En cuanto a la evaluación, López señala (op. cit., 2002) que las prácticas tradicionales no parecen haberse modificado. Por ejemplo, no se observan instancias de autoevaluación o coevaluación. La cultura de la evaluación sigue centrada en la retención y reproducción de información, en lugar de evaluar el desarrollo de habilidades, capacidades y competencias que se esperan lograr con el nuevo currículo. Ésta es, a su vez, una de las áreas menos atendidas por el programa y donde se produce menos reflexión por parte de los docentes y de los profesionales de los entes ejecutores. “Está también pendiente la elaboración de estándares o indicadores claros de desempeño para las áreas curriculares, validados técnica y socialmente, para garantizar la legitimidad y sostenibilidad de esos indicadores como metas deseables de aprendizaje para todos los estudiantes del sistema”.

En los pueblos indígenas existe una educación propia en la que los padres, abuelos, hermanos mayores y otras personas conocedoras se encargan de enseñar a los niños. Aikman (2003) nos dice que en los pueblos indígenas, los padres no enseñan a sus hijos deliberadamente, sino que los niños indígenas aprenden después de años de observación y de participación gradual en las distintas labores que realizan los otros miembros de su comunidad. Ellos aprenden los conocimientos y

desarrollan las habilidades, destrezas y actitudes que necesitan para desenvolverse en su sociedad y ser personas útiles. La educación de los niños indígenas es una educación que pone el conocimiento en práctica; es decir, “el conocimiento que es adquirido a través de la vida diaria” (Lave, 1988, citado por Aikman, 2003).

El aspecto valorativo en la evaluación para poblaciones indígenas es una responsabilidad colectiva, pues participan todos los miembros de la comunidad, tanto mayores como grupos de igual edad. Es así como los niños se enfrentan a dos paradigmas: la escuela que sanciona y la educación indígena que pretende hacer personas mejores, capaces de dar solución a problemas y desenvolverse en su medio.

Teniendo en cuenta que el propósito de la educación es responder a las necesidades de potenciar el desarrollo integral de cada niño, y a la necesidad de producir y reproducir la parte cultural de la comunidad, se debe plantear en la escuela un enfoque cualitativo de la evaluación donde el evaluador debe tratar de interpretar el significado de las conductas de los individuos y no simplemente establecer cantidad y tipo de conducta.

Logros educativos de alumnos EBI

El estudio de López y otros (2001, op. cit.) da cuenta del bajo nivel de logro en lectoescritura en el uso de la lengua predominante hasta tercer grado, particularmente en las zonas rurales donde el período de escolaridad es menor. Los problemas son aún mayores en el uso del castellano como segunda lengua. En este caso se presentan problemas para escribir en forma hilada y coherente y leer comprensivamente.

Sin embargo, el bajo rendimiento en el desarrollo del lenguaje no es privativo de las escuelas bilingües, sino de todo el sistema educativo. Las pruebas aplicadas entre 1992 y 1993 revelan niveles de logro como promedio nacional de 2 puntos sobre 20 en lectura y 1,8 sobre 20 en escritura (Montero, 2001: 132, citado por Guardia, Flormarina, 2002). Asimismo, la prueba Crecer, una de las fuentes más recientes de evaluación nacional, identifica serios problemas en los logros de los objetivos educacionales básicos: un 49,7% de logros en lenguaje y 45,4% de logros en matemáticas. Si bien esta prueba se realizó en escuelas urbanas polidocentes, puede suponerse que los logros en las escuelas rurales son menores (Montero et al., 1998).

La complejidad de la educación en el campo es bien descrita por Francesca Ucelli (1999) en un estudio etnográfico que realizó en una escuela del sur andino. En él se destaca la relevancia del contexto familiar en tanto afecta la permanencia y el desempeño del niño o niña en la escuela, lo que hace indispensable considerar las características que en ese contexto juegan los diferentes actores –padre, madre, hermanos y hermanas– como una unidad. No todas las familias tienen las mismas posibilidades para apoyar la escolaridad de sus hijos. Las familias de los niños y niñas académicamente poco exitosos presentan condiciones más desfavorables a la escolaridad. El problema del desempeño escolar es un vacío que no todas las familias están en capacidad de resolver, pues no se le puede exigir a un padre analfabeto que refuerce el aprendizaje escolar. De ahí la enorme responsabilidad de la escuela rural, que debe considerar las particularidades de estos niños y niñas que aprenden más lentamente y repiten recurrentemente, a pesar del esfuerzo realizado.

La educación pública, a pesar de su gratuidad, tiene un alto costo para las familias campesinas, no tan sólo por los gastos que de por sí la educación implica en útiles escolares, sino además por el enorme costo familiar que supone prescindir del apoyo infantil en las tareas domésticas y productivas mientras el niño asiste a la escuela. Este costo suele incrementarse conforme se eleva el nivel educativo, especialmente por la demanda progresiva de participación en el trabajo familiar conforme el niño o niña crece (Ucelli, op. cit.).

El problema es que la escuela en el campo, en la mayoría de los casos, no cubre la expectativa familiar por el aprendizaje del castellano y la lectoescritura. Sólo unos cuantos alcanzan esta meta, lo que constituye un fuerte elemento de desánimo²². El estudio resalta lo preocupante de esta situación, pues es precisamente la escuela la que termina por agudizar las diferencias socioeconómicas de las familias, favoreciendo la escolarización de unos y dificultando aún más la de otros. El diagnóstico de la educación rural de 1998 señala la dispersión, la pobreza y la diversidad cultural como

tres características propias del campo y, por tanto, indispensables en la definición de la relación entre la escuela rural y el niño o la niña (Montero et al., 1998).

Por otra parte, estudios realizados en otros países de la región revelan que los alumnos y alumnas indígenas cuya educación es bilingüe, en comparación con sus pares que sólo reciben educación en castellano, tienen en general mejor rendimiento escolar (Bolivia, Guatemala, Paraguay y Perú), desarrollan una mayor capacidad para resolver problemas matemáticos (Perú y Guatemala), logran mayores niveles de comprensión lectora, incluso en castellano (México y Perú), y adquieren mayor espontaneidad y seguridad al hablar en su lengua (Guatemala y Perú). El nivel de escolaridad femenina aumenta también (Guatemala y Perú) y se da mayor atención a los aspectos de género en la educación (Ecuador). A los alumnos y alumnas de comunidades alejadas, la EBI los nivela en el rendimiento de lenguaje y matemática con sus pares que viven en lugares con mayor acceso al castellano (Perú). Todo esto trae aparejado una dinamización de las relaciones sociocomunicativas en el aula, por la mayor participación de los estudiantes en los procesos de enseñanza-aprendizaje (Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú). Adquieren también mayor seguridad en sus aprendizajes e incrementan su autoestima (Paraguay y Perú). Se comprueba también que a mayor aprendizaje y mejor uso de la lengua materna, se da igualmente mayor aprendizaje y mejor uso de la segunda lengua (Cummins, 1979, 1981, 1986, citado por López, coord., 2002: 39).

Educación en contextos multiculturales sin EBI

La transformación de la práctica pedagógica ha llegado también a las aulas rurales, poniendo a los docentes en contacto con las nuevas ideas que les hacen cuestionar sus conocimientos y prácticas anteriores. La nueva pedagogía tiene varios supuestos para funcionar, que dependen de un cambio en la actitud del maestro y que debe atravesar el sistema entero, modificando el trato en una estructura tradicionalmente burocratizada y rígida (Oliart, 2001).

Los proyectos de educación bilingüe han demostrado mejores logros en rendimiento al utilizarse la metodología bilingüe en el aula (López, 1996). Sin embargo, es necesario recordar que las escuelas bilingües en el Perú sólo atienden un 15% de los niños y niñas de las comunidades bilingües. En el resto de las escuelas de habla indígena, una gran parte de la comunicación en el aula se realiza en la lengua materna, tanto en lo que respecta a las indicaciones del maestro como a la comunicación entre los niños y niñas.

Sin embargo, aunque el idioma ha adquirido una presencia creciente, la mayor parte de estas escuelas y sus docentes carecen de herramientas pedagógicas y metodológicas para utilizarlo provechosamente, en lugar de considerar la lengua como un inconveniente. En muchas ocasiones, la lengua indígena es vista como un obstáculo para el aprendizaje. Muy pocos maestros se cuestionan por las deficiencias metodológicas y pedagógicas de enseñar a leer y escribir, a sumar y restar en una lengua ajena a los niños. Producto de ello, los niños vernaculohablantes optan por el silencio como estrategia, y con ello acceden a un intercambio lingüístico restringido que disminuye a su vez sus posibilidades de aprender y desarrollarse (Ames, 1999, op. cit.).

Pese a los resultados y a la poca efectividad de estas nuevas medidas educativas, las poblaciones campesinas atribuyen a la educación escolar la posibilidad de salir de la marginalidad social. A las dificultades de los profesores que carecen de metodologías de trabajo en aulas con varios grados a la vez, así como a la ausencia de una metodología bilingüe, se agregan otras condiciones que dan por resultado una mala calidad de la enseñanza. Los recursos materiales a veces son escasos y las condiciones físicas de las aulas precarias. El panorama pedagógico que describe Patricia Ames en su estudio etnográfico es desolador: las capacidades básicas que la escuela debe desarrollar escasamente se logran; predomina el dictado, la copia y la memorización; las explicaciones son incompletas, pues no explicitan la lógica y el sentido subyacente a lo que se enseña. En general, existe una desconexión entre las materias que se pasan, cuya elección tampoco se explicita.

Patricia Oliart²³, por su parte, observa que los maestros no planifican sus clases e improvisan cada día. La pizarra y los cuadernos se convierten en el centro de la actividad pedagógica. Otro

tiempo importante transcurre aprendiendo canciones. No se profundiza en ninguno de los temas más allá de la definición del texto, y tampoco se hacen esfuerzos por vincularlos con las experiencias de los niños. Actividades como la reflexión, la investigación y la experimentación están ausentes de las clases (Ames, 1999, op. cit.). Los docentes ven a los niños como una unidad compacta y escasamente les prestan atención individual en el aula. Las preguntas que formulan van dirigidas al grupo, y en muy pocas ocasiones retroalimentan positivamente a sus alumnos o intentan usar los errores en provecho del aprendizaje (Oliart, 2001; Ames, 1999, op. cit.).

El estado del arte de la educación rural señala el empleo de una estructura pedagógica mecánica y repetitiva en el aprendizaje de las nociones básicas de matemáticas, escasos aprendizajes en torno a la lectura y escritura y poco conocimiento de las otras áreas del currículo. Los docentes rurales se aferran a las “planas” (ejercicios repetitivos de palabras, copias literales de lo que el docente escribe en la pizarra, dictados sacados de los libros, innumerables ejercicios de operaciones básicas que no desarrollan el pensamiento lógico).

El docente monopoliza la palabra y los niños se limitan a responder con monosílabos o expresiones cortas, prestando mayor atención a los varones y estimulando su participación en mayor medida que a las mujeres (Oliart, 2003, op. cit.). La organización del aula en áreas y espacios de aprendizaje especializados es empleada con poca regularidad y creatividad. No existe un universo letrado de referencia en la lengua indígena en el aula, limitando el aprendizaje de la lectoescritura desde un enfoque comunicativo (López, 2001).

Se promueve muy poco la participación activa de los educandos en la conducción de sus aprendizajes; la interculturalidad es aun más parte del discurso que de la práctica: “Si bien en términos de construcción de aprendizajes se recogen los saberes previos de los niños, no se orienta para que puedan sistematizarlos y aprovecharlos para la construcción de nuevas comprensiones de la realidad o afirmar las ya existentes” (UNESCO-FAO, 2004: 59).

Las dificultades de aprendizaje son atribuidas a limitaciones culturales: el analfabetismo de los padres, la desnutrición de los niños, la pobreza, el mutismo de los niños rurales, el bilingüismo visto como una dificultad (Oliart, op. cit., y *Estado del arte de la educación rural*, 2003: 58). Con esta predisposición, los docentes, lejos de asumir sus propias deficiencias para lograr que los niños aprendan, sitúan en los alumnos la responsabilidad por el fracaso. “El profesor tiene el mandato de enseñar un determinado contenido y, en cierta forma, ambos están diseñados para un alumno ‘estándar’. En la medida en que los niños y niñas rurales no son considerados parte de ese estándar, debido a características étnicas, culturales, lingüísticas, sociales o de género, que los hacen ‘diferentes’, es posible explicar su fracaso, justificar los errores del profesor o de la escuela para lograr el aprendizaje y afirmar una visión devaluada del alumno y de la alumna rurales” (Ames, 1999, op. cit.). Esta experiencia escolar contribuye muy poco al desarrollo de la autoestima de los niños y niñas y su sentido de logro, actuando más bien en sentido inverso. Convince a niños y niñas que la culpa del fracaso escolar está en ellos, y no en las deficiencias de la institución, o en el contexto social más amplio (Ames, 1999, op. cit.; Oliart, 2001: 130).

Afortunadamente, otros cientos de maestros y decenas de escuelas en todo el país demuestran que existen diferentes formas de enfrentar la tarea docente y marcan una diferencia importante en los logros de profesores y estudiantes. En el estudio sobre las escuelas rurales, Patricia Oliart da ejemplos de un caserío al sur de Cajamarca, donde el clima de participación y actividad en la clase es generalizado. Los estudiantes se mueven libremente por la sala, hay algunos sentados en el suelo, preguntan, se consultan entre ellos y trabajan con entusiasmo. Los docentes en esta escuela demuestran una preocupación especial por la situación de las niñas en el caserío, en atención a la preferencia de los padres por enviar a la escuela a sus hijos varones. La directora y cinco docentes más están involucrados personalmente en el reclutamiento de niñas para la escuela y tenían una actitud vigilante frente a los casos en que dejaban de enviarlas o de matricularlas. Resalta el hecho de que muchos de los docentes que formaban parte de esta escuela habían sido participantes de cursos y capacitaciones brindadas por UNICEF sobre la promoción del respeto a los derechos de la infancia.

Educación secundaria y pertinencia educativa

Salvo las decisiones políticas para la articulación inicial-primaria, en los últimos años no existe claridad en el gobierno sobre la política educativa, especialmente en materia pedagógica para el nivel de educación secundaria (Foro Educativo, 1999). Aunque se ha dado más autonomía administrativa y pedagógica a los centros educativos, mediante el RM N° 016-96-ED, en que se expiden las normas para la gestión y desarrollo de las actividades en los centros y programas educativos del país, en la parte curricular muy pocos planteles desarrollan asignaturas electivas.

Foro Educativo da cuenta de algunas de las dificultades en la construcción de un currículo pertinente. En primer lugar, el currículo de educación secundaria da mayor relevancia a los diagnósticos sobre oferta educativa y desatiende las necesidades y expectativas de los adolescentes. Se menciona también el hecho de que las instancias administrativas intermedias y los centros educativos no reciben oportunamente los programas curriculares correspondientes a las líneas de acción educativas. Existe escasez de especialistas capacitados académica y pedagógicamente en sus respectivas líneas de acción para seleccionar los contenidos regionales y locales que pueden incorporar a los programas. Pocos planteles realizan una programación curricular de acuerdo a su realidad específica.

Lo más común es que los docentes repliquen los programas del año anterior sin hacer un diagnóstico de logros y dificultades, como investigar sus causas, y por consiguiente no se produce una selección de conocimientos y actividades de aprendizajes que permitan mejorar el trabajo pedagógico. El programa oficial no es considerado como un documento referencial que pueda reajustarse con temas de actualidad o aquellos que surjan de los procesos de enseñanza-aprendizaje. Esta deficiencia en la construcción dinámica del currículo se explica fundamentalmente por la rigidez y reglamentarismo de la supervisión externa (sede central, direcciones regionales y UGEL) e interna (directores, subdirectores, asesores) y por la falta de flexibilidad, iniciativa y creatividad de muchos docentes. La construcción del currículo en la sede central sigue manteniendo los mismos vicios, como programar paquetes de información que sólo manejan los especialistas y/o profesores que elaboran los programas, contenidos uniformes y basados en el pasado, y los textos escolares como únicos medios a los cuales deben remitirse los alumnos para encontrar y procesar los conocimientos.

Respecto de las prácticas pedagógicas y la pertinencia de los procesos de aprendizaje, Foro Educativo señala que “existe claridad en el Estado, sociedad civil, maestros y padres de familia, de que el educando, al término de la secundaria, no está formado integralmente para afrontar con versatilidad y creatividad las vicisitudes de la vida, el acceso al mundo del trabajo y/o a mejores niveles educativos, como consecuencia de la baja calidad de la educación peruana” (op. cit.: 51) En seminarios-talleres realizados por Foro Educativo con profesores y directores, entre 1993 y 1995, se han planteado serias reflexiones sobre la calidad de la educación secundaria. En ciencias naturales, por ejemplo, se aprecia una educación memorística, con aprendizajes no significativos que no favorecen el desarrollo de habilidades, destrezas y actitudes de investigación. En los colegios que desarrollan áreas técnicas se aprecia que los contenidos de ciencias naturales no son seleccionados en función de las necesidades académicas de las respectivas especialidades y opciones laborales. Por su parte, los profesores de matemáticas, ciencias y técnica, no tienen espacio para coordinar su tarea educativa y seleccionar aprendizajes que sean secuenciales, complementarios y útiles para los educandos.

Asimismo, en el área de desarrollo comunicacional, especialistas y profesores sostienen que las asignaturas de lenguaje y literatura conservan un enfoque teórico de la gramática, aprendizajes memorísticos o historicistas de la literatura, y siguen dejando de lado la realidad cultural, étnica y plurilingüe del país. En ciencias sociales se menciona una insuficiente formación para la comprensión integrada de los hechos sociales, geográficos, económicos y políticos en los cuales están inmersos los estudiantes (op. cit.: 51-54).

Desde la perspectiva metodológica, se observa que la ejecución curricular sigue siendo “dirigista, dogmática, autoritaria, frontal, expositiva, con predominio de la pizarra, el texto, la tiza y el cuaderno o folder” (op. cit.: 55). Los maestros no asumen aún su rol de facilitadores del aprendizaje y, por el contrario, mantienen la tendencia a seguir transmitiendo conocimientos en clases pasivas.

En cuanto a la disposición y uso de medios educativos en la enseñanza secundaria, se escucha con frecuencia en las reuniones de actualización y capacitación magisterial a docentes y directivos quejarse por la falta de recursos humanos y materiales suficientes para desarrollar estrategias metodológicas modernas, que permitan lograr aprendizajes significativos. “En muchos colegios, los medios más usados son pizarra, tiza, cuaderno y, en colegios urbanos, algunos textos escolares. Existen planteles que poseen algunos equipos audiovisuales, pero no se usan por falta de material educativo, como videos, slides, láminas” (op. cit.: 54).

Respecto de la evaluación, ésta sigue siendo considerada como un fin y no como un medio que permita a los educadores acopiar y procesar información sobre los logros y dificultades de los adolescentes en función de poder tomar decisiones sobre su recuperación pedagógica (op. cit.: 58).

Políticas curriculares para la convivencia pluralista

La CVR propone que el gran horizonte de la reconciliación nacional es el de la ciudadanía plena para todos los peruanos y peruanas. A partir de su mandato de propiciar la reconciliación nacional y de sus investigaciones realizadas, la CVR interpreta la reconciliación como un nuevo pacto fundacional entre el Estado y la sociedad peruanos, y entre los miembros de la sociedad.

La CVR entiende que la reconciliación debe ocurrir en el nivel personal y familiar; en el de las organizaciones de la sociedad y en el replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad en su conjunto. Los tres planos señalados deben adecuarse a una meta general, que es la edificación de un país que se reconozca positivamente como multiétnico, pluricultural y multilingüe. Tal reconocimiento es la base para la superación de las prácticas de discriminación que subyacen a las múltiples discordias de nuestra historia republicana (Comisión de la Verdad y Reconciliación, Conclusiones generales).

La formación para la convivencia

En el Perú actual, según precisan Lynch y Patrón, difícilmente se reconoce como problema la discriminación étnica en forma explícita. Los estereotipos raciales suelen ocultarse bajo condiciones socioeconómicas. El estudio de Lafosse, Cordano y Gentes (1994)²⁴ reconoce que enfrentar el tema de la discriminación es una tarea urgente y prioritaria, pues la violencia generalizada en el país se explica en gran parte por la falta de tolerancia de sus habitantes e instituciones. La discriminación, a su vez, está relacionada con un problema de identidad nacional. Distintas culturas conviven en un territorio cargado de una tensión histórica producto de una estratificación de la sociedad que coloca a la persona blanca en el escalón más alto, mientras el/la indio/a quechuahablante ocupa el último lugar, concentrando en él/ella la discriminación de tipo étnico y racial. “El racismo ya no se manifestaría sólo como conflicto entre blanco y cholo, cuanto entre mestizo e indio, dejando de ser un problema únicamente racial para convertirse en uno más complejo de carácter étnico-cultural” (op. cit.: 18).

La falta de valorización de formas de expresión culturales diferentes incluye dimensiones tan elementales como la diversidad de lenguas. “Existe un divorcio entre el discurso que valora al Perú como un país multilingüe y pluricultural, y el olvido en la práctica de las lenguas y las culturas que lo componen” (op. cit.: 19). Las lenguas vernáculas se encuentran en una posición subordinada con respecto al prestigio del castellano, y el uso de las variantes regionales y locales del castellano son vistas como corrupciones de la lengua. Esto se traduce en una marginalización de los estudiantes que no hablan el lenguaje prestigioso, que es el que corresponde a la norma local o nacional. Las lenguas originarias, al no ser valoradas, se usan en contextos familiares y domésticos. Puesto que no está garantizada su utilización en los ámbitos públicos, se priva a las personas del derecho al uso y disfrute de su lengua. Del mismo modo, se construye en la escuela una jerarquía de estudiantes.

La discriminación se asienta en formas de pensar y actuar, continuamente reforzadas por los medios de comunicación. “Hay un conjunto enorme de personas en el país que, de partida, están y se sienten disminuidas en sus posibilidades de ciudadanía. La mujer, el analfabeto, el cholo, etc., se

sienten en desventaja, ya sea para acceder a un puesto de trabajo que exija 'buena presencia', a un crédito, a un alto cargo de dirección o a una posición expectante. Las mujeres que logran esto son vistas aún como excepciones y los campesinos que son tratados como iguales en los pasillos de ministerios y bancos son aún pocos" (González y Sime, 1997: 117).

En este contexto, se ve necesario generar información y sensibilizar a los estudiantes con estrategias que apliquen la interculturalidad en el aula en todo país.

Algunos programas de la Oficina de Tutoría y Prevención Integral del MED han sido creados con el fin de inculcar actitudes y valores para practicar una convivencia basada en el respeto y la tolerancia. Es así como se reactiva el Programa de Cultura de Paz, Derechos Humanos y Prevención de la Violencia. Entre las acciones que este programa desarrolla se encuentran: la realización del VI Festival Escolar de Danzas Folclóricas, la capacitación a 120 docentes, la reactivación de la participación en mesas sectoriales y en una mesa de seguimiento a los compromisos internacionales de los derechos humanos.

Según se precisa en documento de la Dinebi (2001), un aspecto que se debe resolver en el currículo es el de la formación en valores. En el caso de primaria de menores se dio menor énfasis a los contenidos curriculares relacionados con la vivencia del arte, la educación corporal, las vivencias valorativas y las actitudes, dándole por el contrario mayor peso a lo cognitivo. Asimismo, concuerda en la necesidad de que este tema impregne las relaciones, la organización y el clima de respeto en las escuelas: "El currículo tiene que precisar aquellos valores que se van a constituir en contenidos curriculares transversales y prever las experiencias educativas que los estudiantes deben vivir para desarrollar estos valores".

La interculturalidad en el aula y en los procesos de enseñanza-aprendizaje es uno de los aspectos que requiere mayor reflexión. Si bien se ha avanzado en el aprovechamiento inicial de conocimientos y saberes locales, no se trasciende al tratamiento de las relaciones interculturales, la defensa de la alteridad, o la formación en valores para aprender a vivir juntos y aportar cada uno la riqueza de su diversidad.

En el marco de la huelga de docentes en el año 2004, una de las medidas que propuso el Consejo Nacional de Educación fue crear una Defensoría de la Educación que promueva el respeto a los derechos de los estudiantes, maestros y comunidad en general.

Desarrollo de actitudes

La Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) del Ministerio de Educación administró en 1998 una prueba que incluía algunos ítems referidos a las actitudes de los estudiantes hacia los cursos de lenguaje y matemática, y el año 2001 agregó a esta medición ítems referidos a las actitudes hacia las lenguas indígenas y las personas que las hablan. Las escalas de actitudes fueron administradas a estudiantes de cuarto y sexto de primaria y cuarto de secundaria, a escala nacional.

En los currículos de educación inicial, primaria y secundaria, el respeto por las variaciones lingüísticas forma parte del tema identidad personal y cultural, que constituye un contenido transversal. Basados en la necesidad de desarrollar actitudes, se decidió evaluar las actitudes de tolerancia hacia los demás, expresada en el respeto e interés hacia las lenguas nativas y las personas que las hablan. Interesaba saber cómo es la visión de los estudiantes con respecto a los pueblos originarios y sus culturas.

Las preguntas se enfocaron a tres grupos de alumnos: los de lengua materna castellana, los de lengua materna quechua y los de cualquier otra lengua materna indígena. Las actitudes hacia el aprendizaje del quechua fueron en general positivas y altas. Más de la mitad de los estudiantes manifestó que aprender a hablar y leer en quechua era útil y que le gustaría hacerlo; porcentaje que aumenta en los estudiantes de secundaria, incluso entre los hispanohablantes²⁵. Sorprenden estos resultados, pues tradicionalmente se ha considerado que existe un gran prejuicio en contra del quechua. Hasta el momento se ha pensado que la enseñanza del quechua y otras lenguas indígenas en primaria y secundaria incumbe casi exclusivamente a las áreas rurales. Con estos antecedentes cabe la posibilidad de enseñarlo en zonas urbanas donde haya estudiantes inmigrantes o castellanohablantes que tengan interés por aprender las lenguas indígenas de la zona o de sus ancestros.

Con relación a los resultados del estudio de actitudes hacia las lenguas nativas (Cueto, Andrade y León, 2002), éstas son más bien positivas y reconocen los derechos de las personas que las hablan. Por ejemplo, el 85% de los estudiantes manifiesta interés en aprender alguna lengua nativa (ítem 3) y 87% gusta (o gustaría) tener amigos que hablen lengua nativa (ítem 7); además, el 71% opina que el Estado debería tener empleados que hablen las lenguas nativas en sus dependencias (ítem 36). Tal vez, el ítem que resume este respeto es el 14, en el que un 80% de los estudiantes manifiesta que las lenguas nativas enriquecen nuestra cultura²⁶.

Sin embargo, un porcentaje no menor demuestra una valoración de inferioridad respecto a las lenguas nativas y las personas que las hablan. Por ejemplo, el 45% de los estudiantes piensa que los niños y niñas que tienen como lengua materna una indígena, no pueden ser exigidos en la escuela (ítem 20). Casi un 40% de los estudiantes asocia la multiplicidad de lenguas con el subdesarrollo (ítem 28). Muchos estudiantes no parecen convencidos de las bondades de la educación bilingüe: el 40% favorece la enseñanza en castellano solamente para niños pequeños de habla indígena (ítem 27). Finalmente, alrededor de una cuarta parte de los estudiantes piensa que sería mejor si en el Perú sólo se hablara castellano.

Es notable que la mayoría de los y las estudiantes tenga una actitud positiva hacia las lenguas indígenas y las personas que las hablan; sin embargo, un grupo aún considerable preferiría que el país fuera uniforme lingüísticamente. Es un tema que figura en los currículos de primaria y secundaria; por lo tanto, los resultados nacionales y locales debieran servir como instrumentos para iniciar proyectos o discusiones alrededor del conocimiento y respeto por la variedad lingüística y cultural del Perú (op. cit.: 25).

Enseñanza secundaria y cultura escolar en la diversidad

Un estudio etnográfico (León y Staehli, 2001) realizado en la secundaria de un colegio de Ayacucho investigó sobre el desarrollo de la individualidad, la experiencia de convivencia, la institucionalidad y las formas como se apropian del conocimiento en la escuela, como expresión de ciudadanía. La procedencia de la mayor parte de los alumnos y alumnas era de comunidades cercanas a la ciudad. La mayoría de los estudiantes hablaban principalmente el castellano, aunque un buen número de ellos manejaba bien el quechua. Las interferencias entre una lengua y otra fueron evidentes, especialmente en el alumnado de origen campesino. En el estudio se muestra, además, cómo esta procedencia popular y rural del alumnado es la base para una serie de prejuicios del profesorado y de la población, respecto a la calidad académica del colegio.

El estudio revela también los mecanismos institucionales que rigen las relaciones al interior de la escuela. Se muestra la vena autoritaria y homogeneizadora por la vía de la uniformización y el anonimato de la individualidad (op. cit., 2001). Desde la perspectiva del desarrollo de la alteridad, la uniformización opera como un mecanismo cercenador de la singularidad. Diferentes protagonistas del sistema legitiman su validez con distintos argumentos y explicaciones. “Las diferencias son vistas como indicadores de desigualdad, fealdad y desorden. En su defecto, se erige una estética y una moral de un deber ser, de corte militarizado, que reduce al mínimo las posibilidades de ser y de actuación de las personas” (op. cit.: 230). La categoría alumna o alumno sustituye a la del individuo. La “alumnización” reduce en extremo la percepción y autopercepción de sí mismos. Ser alumna/o significa ir a la escuela a estudiar. Con ello se induce a la dependencia, el mutismo, la apatía y opacidad.

La primera parte del estudio concluye en la expresión de una institucionalidad en crisis, cargada de normas y reglas, donde las acciones de la mayor parte del profesorado se fundan en la arbitrariedad y el abuso. El discurso de los derechos existe, pero el problema es su ejercicio, ya que son vistos como un arma de doble filo. Se ha formado una Defensoría Escolar, instancia reciente de promoción y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, que se abre paso poco a poco. Existe también el municipio escolar, pero éste pierde de vista su relación con el estudiantado y su tarea de carácter representativo. En cuanto al papel que cumple el conocimiento en la construcción de la ciudadanía, esta investigación muestra el fracaso en la formación académica y la imposibilidad de que lo que aprenden pueda serles útil para su vida como ciudadanos y ciudadanas.

Por otra parte, la enseñanza y el aprendizaje se encuentran desarticulados: los estudiantes no aprenden y los docentes no reconocen su propio rol en los procesos educativos. Los docentes argumentan para explicar el fracaso escolar con razones ajenas al espacio escolar, pero no asumen las enormes deficiencias que tienen ellos mismos para la enseñanza y el precario conocimiento que tienen de sus disciplinas. Existe una fuerte dosis de discriminación hacia el alumnado de extracción popular, al que se le atribuye de manera prejuiciosa incapacidad para el aprendizaje y por el que no vale la pena esforzarse tanto. “Las interacciones en el aula muestran las preferencias docentes por la procedencia social, la apariencia mestiza o los hábitos urbanos del alumnado” (ibídem, 245). Un sector docente revela apatía, desgano y desinterés en el trabajo, mientras en casos aislados se advierte el espíritu vocacional, la pasión por lo que se hace, la entrega. El o la docente no se siente responsable ni obligado/a a rendir cuentas sobre la eficacia de su desempeño profesional. Los jóvenes no han tenido la experiencia de construir sus conocimientos, de descubrir, indagar o crear, y no tienen, ciertamente, conciencia de que el pensar es parte del aprender.

Si bien este estudio muestra “un trozo de cultura pública del colegio secundario”, ilustra de una manera aproximada cómo se configuran las condiciones necesarias para la formación ciudadana por medio de los procesos pedagógicos y socializadores que tienen lugar en la escuela.

Un segundo trabajo de campo se realizó en un centro educativo público ubicado en Lima que recibe apoyo de la ONG Tarea en la formación de su municipio escolar. Una de las primeras observaciones es que los alumnos son vistos como aprendices para la vida adulta, en camino a ser miembros de la sociedad. La participación estudiantil está limitada a ser funcional a la institución escolar; es decir, la participación ofrece espacios para colaborar con el colegio, pero no para iniciativas propias. No se les considera a la hora de tomar decisiones o reflexionar, por ejemplo, cuando es necesario sancionar a un alumno que ha generado desorden. No se recoge la opinión y el sentir del adolescente. En definitiva, no se reconoce al alumno como interlocutor válido. La imagen del colegio es tan importante que si el comportamiento de alguno le es perjudicial, se puede convertir en un motivo de expulsión, como en el caso de una alumna que es expulsada por quedar embarazada.

Existe todavía cierto rechazo a la incorporación de espacios para la acción y autorrepresentación. Esto es importante en cuanto a las posibilidades y estímulos que da el colegio para desarrollar otras identidades que no sean aquellas que emanan de su condición de estudiantes. Por lo general, los alumnos que participan son los mismos. La gran mayoría muestra poco interés por colaborar en actividades o en acceder a cargos de autoridad. La identidad del estudiante está pautada por los adultos. La voz adolescente no está significativamente presente en los espacios dados para participar.

Otro estudio sobre la escuela como experiencia democrática (Ugarte y Villanueva, 2002: 174)²⁷ analiza las experiencias en la conformación y desarrollo de los municipios escolares. El análisis de los informes que consignan actividades del municipio escolar revelan, por un lado, que éstas se refieren al arreglo, ornato y aseo de la escuela, aun cuando el objetivo que coinciden en manifestar sea desarrollar y/o promover la participación estudiantil para que tomen parte en la solución de los problemas de la escuela, y por otro, se refieren al proceso de elecciones. Sólo un informe describe la evaluación de la gestión realizada por el municipio escolar.

El mismo estudio observa que la construcción de democracia y ciudadanía en la escuela se ha ido moldeando a partir de las experiencias, más que de las políticas o de la reflexión teórica. El tema de las relaciones interpersonales, o de la convivencia, concita bastante preocupación. Sin embargo, las experiencias se abordan en su mayoría desde la participación, lo cual no es garantía del reconocimiento del otro, de la equidad, de la tolerancia y del manejo constructivo de conflictos. Del conjunto de las experiencias estudiadas, alrededor del 40% cuentan con el apoyo de ONG. Otro grupo regular de experiencias se dan desde una promoción mixta: Estado y ONG, Estado e Iglesia, Iglesia y ONG.

El análisis de las políticas de Estado es coherente con las convicciones democráticas y ciudadanas, como con los currículos y la normativa. Sin embargo, la realidad política, social y educativa es contraria a estos lineamientos. Surge una segunda contradicción entre lo que se propone en el eje curricular, por ejemplo respecto a la conciencia ciudadana, y las herramientas, recursos y criterios para desarrollarlo. El equipo de investigadores determinó como rasgos característicos para la formación en

ciudadanía y democracia, la autonomía, la solidaridad y la cooperación, rasgos que se encuentran prácticamente ausentes, tanto en las experiencias como en los estudios, propuestas y políticas (ibídem, 95-97).

Estudios como éstos demuestran que, desde el ángulo del pluralismo cultural y la defensa de la alteridad, la manera como se desarrollan las relaciones en la escuela tiende a excluir las posibilidades de construcción de una identidad propia; menos aún, están dadas las condiciones para forjar una autoestima cultural sustentada en el valor de la cultura indígena a la que pertenecen las y los jóvenes.

Las reflexiones de los docentes participantes en los seminarios-talleres organizados por Foro Educativo dan cuenta de la débil formación en el área de educación cívica en secundaria. “Pese a expresarlo en sus documentos pedagógicos, no desarrollan vivencialmente actitudes sociales positivas y valores. El trabajo educativo en el aula, taller, laboratorio, no promueve, con la intensidad conveniente y en la práctica, escucha, respeto por las opiniones y acuerdos de grupo, interiorización de normas, equidad, solidaridad, iniciativa, autonomía, autovaloración, tolerancia, trabajo en equipo y responsabilidad” (Foro Educativo, 1999: 55). Esta deficiencia es atribuida por los profesores, fundamentalmente, a las características personales de los maestros que enseñan en las áreas ética y formación ciudadana, particularmente las de familia, civismo y educación cívica. “Todos sabemos que un educador que es impuntual, autoritario, soberbio, arbitrario, rígido, intolerante, no está en las mejores condiciones para promover el aprendizaje de valores democráticos para el desarrollo vivencial de una educación ciudadana”. Además, esta área curricular desarrolla pocas actividades que contribuyan a la convivencia democrática dentro y fuera del ámbito escolar, propiciando la identificación y supresión de acciones de exclusión social, especialmente de discriminación cultural y de género (op. cit.: 54).

La formación ciudadana en la escuela rural

Al examinar las interacciones en el espacio escolar es muy difícil encontrar elementos relacionados con la formación ciudadana y el modelo de ciudadano que propone la escuela. El estudio etnográfico realizado por Patricia Ames en 12 escuelas andinas, entre 1997 y 1999, revela que “desde la escuela, los niños y las niñas reciben un trato de subordinación y sometimiento, tanto por la dinámica institucional, centrada en el control y el ejercicio de relaciones verticales y jerarquizadas por parte del docente, como por su pertenencia a grupos ‘estigmatizados’ por ser social y culturalmente ‘diferentes’ en relación a la cultura dominante” (Ames, 1999: 325). Los casos estudiados ilustran cómo buena parte de las relaciones de poder que se establecen en las escuelas rurales tienen su base en prejuicios de los docentes respecto de la condición social, cultural y étnica de sus alumnos.

Respecto a las prácticas de disciplina, el orden es visto en tanto exista el silencio, la obediencia y el control corporal. Las estrategias más empleadas son muy similares entre escuelas distantes y diferentes, entre ellas: los recursos verbales como amenazas, gritos, llamadas de atención, pedidos de orden, etc. Cuando no hacen efecto se aplican castigos, muy frecuentemente físicos. También se recurre al escarnio, la burla o los comentarios negativos acerca de lo que hacen los niños. Estos comentarios públicos avergüenzan a los niños y afirman la autoridad del profesor en perjuicio de la autoestima de los niños. Ellos revelan los prejuicios y las imágenes que los maestros y maestras tienen de los niños y niñas del campo. En el caso de las escuelas rurales de la sierra que forman parte del estudio, la etiqueta que recae sobre los niños/as es negativa. Los profesores dan por sentado que por el hecho de ser campesinos, indígenas, quechuahablantes, son lentos, difíciles, problemáticos, flojos, les cuesta más aprender. “Es como si fueran alumnos de segunda categoría” y, por lo tanto, necesitan la disciplina mediante la sanción. Los niños, por su parte, construyen estrategias de resistencia al poder ejercido por el docente para distanciarse o transgredir, y así asumir control sobre sí mismos, aunque esto les dure poco.

Un guión alternativo para responder al control es la adaptación o acomodo de los niños y niñas a las normas que rigen el espacio escolar. Esto implica mantenerse silenciosos, evitar movimientos, guardar el orden y la conducta pautados, cumplir con formalidades típicas, como la presentación de cuadernos y trabajos, así como también vigilar que otros las cumplan. Es asimismo común

entre los niños el apoyo y la solidaridad mutua para ayudarse a hacer trabajos, prestarse los útiles, o prestarse los cuadernos para saber cómo se hace una tarea. Se consultan y corrigen mutuamente. Sin embargo, sus relaciones no dejan de estar exentas de conflicto y agresión, como burlas, golpes e insultos. Muchas de estas situaciones son ignoradas por el profesor o pasan inadvertidas. Otras veces, los docentes no escuchan las quejas y actúan de manera indiferente, demostrando la escasa importancia que les merecen los problemas de los niños/as, avalando de este modo la conducta de los agresores. En ocasiones, los docentes se limitan a dar una sanción o una llamada de atención, pero la tendencia es a ignorar el problema e incluso incitar a los niños a actuar con una agresión equivalente, con lo cual no cuestionan la agresión, sino que la fomentan como estrategia defensiva. Estas conductas agresivas son más frecuentes en ambientes escolares con mayor población y diferenciación, lo que genera mayor tensión en las relaciones.

Los investigadores notan que esta situación se traduce muchas veces en maltrato y marginación de un grupo por otro (niños del pueblo hacia los de comunidades indígenas y campesinas), marginación que se ve reforzada por los profesores, que muestran menos expectativas hacia los alumnos provenientes de comunidades. Tanto en escuelas pequeñas como en las grandes notan una persistente marginación de las niñas. La discriminación hacia las niñas es evidente. Se les carga con una serie de actividades extraescolares relacionadas con tareas que tradicionalmente desempeñan las mujeres en el campo, como la preparación de comidas o el cuidado de los hijos de los profesores. Aunque la mayoría de los docentes no manifiestan en su discurso juicios diferenciados hacia las capacidades de niños y niñas, dedican considerablemente más tiempo a los varones. Los profesores tampoco atienden las relaciones entre niños y niñas, que frecuentemente están teñidas de agresiones y conflictos (op. cit.).

Las reformas en la educación primaria están intentando cambiar las formas en que se generan y construyen las normas de convivencia escolar. Ante las normas impuestas sin explicación previa de su necesidad o sin participación de los alumnos en su elaboración, se propone que los alumnos se involucren en su elaboración, de modo que resulten parte de un acuerdo colectivo de la clase. Sin embargo, la lógica dominante es la ausencia del diálogo que permita una reflexión sobre el conflicto, sus causas o sus consecuencias. En los conflictos, la autoridad interviene para sancionar y cuando no actúa los alumnos deben enfrentarse entre ellos, recurriendo a veces a la agresión para responder. Por lo demás, en las aulas y escuelas observadas, las normas que se hacen explícitas en el espacio escolar se refieren básicamente a la limpieza y aseo personal, la puntualidad, la obediencia y el cumplimiento de las tareas por parte de los alumnos.

Las pautas de crianza en el campo asumen el castigo como algo común, por lo cual muchos padres no cuestionan su uso en la escuela. Por su parte, los docentes han pasado por similares experiencias, de modo que su propia actuación tiene un marco de referencia en el cual encuentra sentido y legitimidad. Además, en su práctica pedagógica no se les ofrecen suficientes herramientas para enfrentar con éxito el proceso educativo en situaciones donde predomina el uso de la lengua vernácula o donde se enseña a varios grados a la vez. Esto los lleva muchas veces a refugiarse en estrategias tradicionales de enseñanza y control, avaladas por la institución escolar, ante la ausencia de otros procedimientos con que actuar en el aula. Si a esto se suman las precarias condiciones de vida de los docentes rurales, lo común es buscar cuanto antes el traslado a centros educativos urbanos y a disminuir su compromiso con la comunidad y la escuela en la que trabajan. Algunos profesores comienzan a evitar estas prácticas al comprender sus efectos perjudiciales, que lejos de contribuir al aprendizaje, lo limitan e incluso llevan a la deserción (op. cit.).

La autora de este estudio concluye: "Lejos de constituirse en una alternativa que provea de herramientas y habilidades para un ejercicio pleno de la ciudadanía, y que contribuya al fortalecimiento de los miembros de los grupos más empobrecidos, favoreciendo los procesos de democratización, hemos visto que la mala calidad de la enseñanza, las relaciones de poder que se establecen entre profesores, padres y alumnos y la estigmatización de la diferencia en el espacio escolar conducen más bien a la descalificación de los niños y su grupo. Y es que la escuela propone un modelo con pocas variaciones, donde no cabe ser diferente" (ibídem, 325).

IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DOCENTES EN LA ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD CULTURAL

Situación del magisterio y de la formación inicial de docente

En el año 2003 trabajaron en el sector educación, en sus distintos niveles y modalidades, 413.268 profesores, de los cuales 293.524 pertenecen a centros y programas educativos de educación pública (escolarizados y no escolarizados). En el nivel escolarizado son 290.958 docentes. El nivel primaria aglutina al 46,6%, seguido del nivel secundaria, representado por el 35,7% del total de la población docente²⁸.

Como se ha señalado, la formación inicial docente se lleva a cabo en los ISP y en las Facultades de Educación públicas y privadas, las que presentan notorias diferencias, que abarcan desde los reglamentos que rigen su funcionamiento, la normatividad, financiamiento y disponibilidad de recursos, administración, hasta el currículo de estudios. En este sentido, mientras que las universidades tienen garantizada su autonomía por ley y, por consiguiente, pueden elaborar sus propias propuestas de formación, los ISP disponen de un currículo único proporcionado por el Ministerio de Educación.

La situación actual del docente se caracteriza por contar con un marco normativo poco flexible, aunado a desmedido crecimiento de la oferta de formación magisterial sin calidad, en un contexto que la matrícula se estabiliza, ha generado una brecha entre la oferta disponible y la demanda de docentes. Se calcula que para los próximos años serán necesarios 3.265 docentes al año para cubrir el crecimiento vegetativo²⁹. Contrariamente, las estadísticas muestran que los institutos superiores pedagógicos (ISP) y universidades estarían formando a cerca de 18.000 nuevos maestros por año. Formación inicial y en servicio de docentes no adecuadas a demandas específicas actuales, lo que genera dificultades para su evaluación. En este marco, lo preocupante es que la demanda de docentes para la formación bilingüe en el país sólo se ofrece en ocho de los 70 ISP de la zona andina³⁰ y en tres en la Amazonia³¹. La carrera pública magisterial no está basada en evaluación permanente, la distribución de docentes en el territorio no sigue las demandas de matrícula, el nivel remunerativo continúa siendo insuficiente para asegurar calidad.

Para el año 2000 sumaban 150 mil los docentes capacitados por el Ministerio de Educación para desarrollar los nuevos currículos y transformar la calidad del servicio. No obstante, a excepción de los centros educativos pilotos que han innovado sus currículos de formación magisterial con buenos resultados, la transformación pedagógica y curricular de la educación básica no se condice con el nivel de retraso en los programas de formación inicial (Díaz et al., 2002).

Entre el 2001 y el 2005, los docentes han recibido cuatro sucesivos aumentos. Los docentes han incrementado su nivel salarial neto. No hay descuentos sociales. El incremento salarial para los docentes titulados oscila entre 32% y 35% y entre el 39% y 41% para docentes no titulados³². Al tratarse de un aumento homogéneo, los docentes de menor categoría en el escalafón se benefician en mayor medida.

Al respecto, el Consejo Nacional de Educación señaló que el Estado todavía no demuestra una voluntad clara por dar prioridad a la educación y, dentro de ella, mejorar la situación del magisterio nacional. Asimismo, señala que en el Acuerdo Nacional se insistió en la necesidad de definir un compromiso recíproco entre el Estado, el magisterio y la sociedad, que abarcara, entre otros puntos, el piso mínimo de las remuneraciones, aumentos diferenciados en base a una renovada carrera magisterial, la incorporación de criterios de responsabilidad, efectividad y desempeño, mecanismos para una eficiente asignación de plazas docentes, políticas de formación inicial y continua, acreditación de instituciones de formación docente, y definición de una política respecto a los directores de los centros educativos.

Se puede suponer que los estudiantes que ingresan a estudiar pedagogía no son precisamente quienes tienen las más altas expectativas de logro profesional. Existe la hipótesis que muchos estudiantes escogieron dicha carrera como segunda opción, o como última alternativa, o lo hicieron después de fracasar en otras (Alcázar y Balcázar, 1994, y Torres et al., 1994). En la provincia de Lima, muchos de los alumnos que ingresan a estudiar en los centros de formación magisterial lo hacen como última opción, un 10% de los profesores que vienen de estudiar otras carreras reconoce

que su vocación no es la educación, un 39,2% de los postulantes lo hizo en segunda opción, y un 55,3% postuló únicamente a educación (Lafosse y otros, 1994: 37). Además, los requisitos de ingreso son poco exigentes y, en el caso de los ISP, no demandan exámenes de admisión. Todo esto se suma a que no existe un sistema efectivo que dé garantías de calidad sobre la educación que se imparte en los centros de formación docente.

El currículo de formación docente que rigió desde 1985 fue criticado por su énfasis teórico y la exclusión de temas fundamentales, como el estudio del currículo, la evaluación de logros de aprendizaje, la administración y la planificación escolar. Recién en 1996 se inicia un plan de modernización de la formación docente, centrado en la vinculación de la formación con la realidad educativa y cultural de las comunidades, que se estimula por medio de prácticas de formación en el aula, escuelas y comunidades locales (PPE, 2001; Palacios, 2000). Esta reforma involucró a 70 ISP estatales y se aplicó también a la formación de docentes de secundaria. Sus puntos de interés centrales han sido la reforma del currículo, la organización de redes de ISP y el fortalecimiento institucional de estos institutos. Entre las dificultades que han debido enfrentar se señala la falta de una política continua de formación de los educadores. Por esta razón, en la evaluación realizada por Palacios se recomienda el fortalecimiento de la formación continua de estas personas para equilibrar el conocimiento que tienen de las materias con el manejo de las metodologías de enseñanza, las nuevas corrientes pedagógicas, la evaluación de los aprendizajes, la investigación pedagógica y la elaboración de proyectos educativos institucionales (Palacios, 2000).

Existen experiencias innovadoras de formación docente en EBI, principalmente en las áreas andina y amazónica, que surgen como una respuesta al monolingüismo y bilingüismo de su población, y que intentan ser pertinentes a su entorno cultural. Muchas de ellas son iniciativas impulsadas por instituciones privadas, públicas y organizaciones indígenas. Dentro del actual marco de la reforma de la formación docente, ocho institutos pedagógicos (tres en la Amazonia y cinco en los Andes) están iniciando su propio proceso de diversificación curricular, a fin de integrar la EBI dentro de la formación que ofrecen.

Diagnóstico de la formación del docente³³

Las plazas para ejercer la docencia en el país se cubren por concurso o contrato. Los niveles de requerimientos son universales, aunque la Dinebi ha comenzado a pedir como requisito para trabajar en las escuelas EBI que los docentes dominen la lengua originaria de la zona. Recientemente, se han producido problemas para llenar las plazas docentes, pues maestros capacitados en educación bilingüe intercultural han sido reemplazados por otros formados con programas tradicionales.

Si bien existen supervisiones constantes y se da reforzamiento a los docentes en sus escuelas, no existen mecanismos que refuercen lo trabajado en las capacitaciones anuales. No existen mecanismos para que los docentes rectifiquen sus procedimientos, ni estímulos o reconocimientos para el que lo hace bien (Oliart: 135). La Dinebi se encuentra actualmente en proceso de construcción y validación de un sistema de seguimiento y monitoreo de la capacitación docente.

La escasa de preparación de los profesores es uno de los problemas recurrentes en la implementación de la EBI. Una reciente evaluación del plan experimental oficial de formación de maestros primarios en EBI (Zúñiga, 1998) acusa la falta de preparación específica de los formadores de formadores en educación bilingüe.

Por otra parte, son escasos los recursos didácticos disponibles para enseñar castellano como segunda lengua. Esta situación contribuye a que los formadores no cuestionen la enraizada costumbre de enseñar castellano traduciendo palabras o frases sueltas de la lengua vernácula, pese a la probada ineficiencia de este método de enseñanza.

Si bien los formadores son bilingües en su mayoría (91%) y el 51% declara tener el quechua como lengua materna, en el manejo de lenguas se advierte una falta de conocimientos lingüísticos y comunicativos básicos de los formadores, lo que deriva en un insuficiente manejo metodológico en la enseñanza de la lengua (Lozano y Zúñiga, 2001). Patricia Oliart describe las dificultades del aprendizaje del quechua para los profesores que no lo hablan, o de practicar su escritura para los

que nunca la han aprendido bien. “Hay profesores que pueden estar de acuerdo con la pertinencia de la EBI, pero que no se sienten seguros de poder llevarla adelante porque no saben el idioma materno de los alumnos o evitan escribir en la pizarra, pues pueden ser corregidos por los alumnos” (Oliart, 2002). De ahí la actitud favorable de los alumnos docentes frente al quechua como instrumento de aprendizaje más que como objeto de estudio.

Capacitación docente en EBI

La capacitación docente muestra ciertos avances en lo que se refiere al inicio de procesos de programación pertinente y a que los docentes están iniciando a sus alumnos en lo que es la escritura en lenguas indígenas, aunque aún se notan dificultades en ello. Los entes ejecutores de la capacitación docente reconocen que aún falta por avanzar en cuanto a la integración de áreas y al diseño de proyectos curriculares del centro. Los docentes de algunas instituciones capacitadoras elaboran materiales para la biblioteca de aula.

En lo que se refiere a la interculturalidad, se reconoce que se ha avanzado en la conceptualización del tema, pero sigue pendiente afinar nuevas estrategias para su desarrollo en el aula, así como superar, en muchos casos, la identificación de interculturalidad con folclore. La promoción de la participación de los padres y madres de familia en la EBI está avanzando y se encuentra en algunas zonas mayor aceptación hacia la misma.

En lo que se refiere a la enseñanza de lenguas, si se compara con las escuelas castellanizantes, se ha dado un paso importante al reconocerles espacio a las lenguas indígenas en el aula. Pero se requiere de mayor reflexión sobre lo que se está haciendo, en particular en lo que se refiere al uso de las lenguas indígenas y del castellano en los niños³⁴. Los objetivos planteados necesitan de reflexión y análisis, puesto que se han establecido desde una perspectiva de la “igualación” donde se pensaba que todo lo que tiene una lengua lo debe tener la otra. Así, se han diseñado propuestas como si la cuestión de lenguas se limitase a agregar a una lengua lo que se tiene en la otra, sin pensar en qué tan pertinentes son para lengua en cuestión y, sobre todo, para los miembros de una comunidad lingüística determinada.

Capacitación docente en escuelas rurales y urbanas

El Plan Nacional de Capacitación Docente (Plancad), bajo la consigna de un modelo educativo centrado en el aprendizaje, ha capacitado en el manejo de métodos activos, en la propuesta de recreación del currículo para grupos de estudiantes, en los procedimientos de investigación-acción en el aula, y en un enfoque de resolución de problemas en el proceso de aprendizaje. Uno de los principales méritos que se le reconocen al Plancad ha sido el seguimiento *in situ* de la práctica de los docentes capacitados, que lleva a los formadores a tomar contacto con la realidad de las escuelas. Los resultados de este programa no han sido evaluados aún y las conclusiones del monitoreo no son del dominio público (UNESCO-PPE, 2001; Palacios, 2000).

El Plancad fue el difusor del nuevo enfoque pedagógico y se destaca por ser el programa que alcanzó la mayor cobertura nacional en mérito a una clara planificación. Hasta el año 2000, el Plancad atendió a 209.556 docentes en todo el país, con la participación de 153 entes ejecutores (Cuenca, 2003). El departamento de Lima fue el más atendido, y los que menos: Moquegua, Pasco y Tacna. Principalmente atendió zonas urbanas y urbano-marginales. En tanto, el Plan Nacional de Capacitación en Gestión Educativa (Plancged) permitió capacitar a 20.988 directores en planificación y aspectos administrativos. En total fueron 604 los entes ejecutores encargados de llevar a cabo ambas modalidades.

La participación de la sociedad civil en acciones de capacitación, antes reservadas a instituciones públicas, se considera uno de los mejores impactos del Plancad. El MED se centró en la dirección y supervisión, dando cabida a la experiencia de las instituciones y grupos de la sociedad civil en sus espacios locales. Bajo este sistema, desde la perspectiva de la atención a la diversidad, la capacitación tuvo mayores posibilidades de adecuarse a las distintas realidades. Nuevas estrategias de monitoreo y evaluación más centradas en la participación de los involucrados y en el acompañamiento a los docentes, tuvieron lugar y redundaron en orientaciones para su propio actuar. El

problema es que se socializaron las ideas del nuevo enfoque pedagógico, pero más bien a nivel de discurso, no así en las prácticas, desatendiendo áreas más sensibles, como la situación de los docentes de los primeros grados y la particularidad de las escuelas rurales unidocentes y polidocentes multigrado (UNESCO-FAO, 2004: 81).

Si bien casi todos los maestros se identifican con la idea de ser facilitadores del aprendizaje, como definición del rol docente, y sólo una minoría se identifica con la idea de docente transmisor de cultura y conocimiento, en la encuesta de opinión y actitudes aplicada a docentes se muestra que los tres temas prioritarios de capacitación en los que se sienten más deficitarios coinciden con el rol del maestro facilitador: a) estrategias, métodos y didácticas; b) relaciones sociales y humanas (manejo de conflictos, trabajo en equipo, etc.); c) la psicología y cultura de los alumnos.

A nivel de concreción curricular en el aula de las escuelas EBI, las redes curriculares y grupos de aprendizaje entre profesores han constituido espacios efectivos de reflexión y evaluación permanente de la práctica educativa, espacios de capacitación, de socialización de saberes y experiencias exitosas. Asimismo, los equipos locales, constituidos por docentes calificados de la zona, coordinadores de redes, etc., han sido un soporte para la innovación, para la sistematización y evaluación del currículo y, particularmente, para la diversificación curricular. En la encuesta del MED a los docentes esto se confirma, pues se muestra el alto valor que los maestros atribuyen a este tipo de instancias de reflexión, ya que coinciden en la necesidad de disponer de tiempo para sistematizar sus experiencias y ampliar el tiempo y posibilidades de trabajo en equipo (MED, Encuesta Magisterio, 2002: 121).

Una de las transformaciones posibles que los docentes reconocen como necesaria en su formación es la de diversificar la carrera docente creando otras funciones. Las transformaciones planteadas en la encuesta al magisterio, además de mejorar sus condiciones de trabajo, tienen que ver con su mayor desarrollo profesional.

En este sentido, la formación docente debiera considerar a éste no como un mero aplicador eficiente del nuevo enfoque educativo de la EBI, sino más bien como un intelectual comprometido con un proceso de cambio social y lingüístico, del cual constituye un actor fundamental. Es por ello que cualquier proceso de formación o capacitación debe proporcionarle la información y las competencias que le permitan tomar decisiones informadas.

Sin embargo, los estudios sobre escuelas rurales revelan que, aunque los docentes en su mayoría han ido adquiriendo su título profesional, su formación es muy pobre. No poseen los recursos intelectuales y pedagógicos imprescindibles para el trabajo que realizan. Les cuesta integrar áreas diversas del conocimiento, y sus clases son básicamente de lenguaje y matemáticas, además de deportes, quedando fuera todas las demás áreas. Hay una falta de dominio del conocimiento a impartir, incluso en lenguaje y matemáticas. Constituyen excepciones la incorporación de materiales y recursos que, debido a los cambios en la intervención estatal, comienzan a llegar a las escuelas. "Los nuevos materiales exigen o suponen clases más activas, y los docentes temen todo aquello que los saca de su esquema de escribir en la pizarra, lo que los niños deben copiar o resolver, y no utilizan otro recurso pedagógico" (Oliart, 2001).

Pese a que el Ministerio de Educación ha hecho un esfuerzo importante por distribuir los nuevos materiales educativos en todas las escuelas del país, su empleo es limitado. La costumbre de los docentes a trabajar en medio de la escasez, junto a su inseguridad para asimilar nuevos conocimientos y prácticas, influye en esta resistencia al empleo de nuevos materiales y al uso de nuevas tecnologías. En las entrevistas sostenidas con docentes se ve que ellos no tienen claridad sobre la aplicación de varios aspectos de las propuestas recientes de la reforma pedagógica, y que en la práctica traicionan los principios pedagógicos que enuncian, aunque algunos los puedan recitar (Oliart, 2001). Por otra parte, el bajo desempeño docente en las zonas rurales, que redundando en los bajos rendimientos y escasos logros de aprendizaje de sus alumnos, se debe en parte a que quienes postulan a dichas plazas son los docentes menos capacitados, allí donde se requieren precisamente tratamientos pedagógicos especializados y más exigentes en educación bilingüe y multigrado.

Educadores para la formación en relaciones interculturales

Los agentes tradicionales de educación ciudadana fueron el Estado, particularmente el gobierno central, y los partidos políticos. Sin embargo, en los últimos años se puede afirmar que los principales entes promotores de esta formación han sido las organizaciones no gubernamentales, los gobiernos locales, los medios de comunicación y, con mucho menor peso, el Estado (Arregui y Cueto, eds., 1998: 345).

La reflexión acerca de las diferentes prácticas en educación ciudadana en el Perú se concentra en el respeto por las diferencias y la convivencia democrática. Al respecto, puntualizan Arregui y Cueto³⁵, “lo que predomina en la vida cotidiana de gran parte de la población son experiencias dolorosas de rechazo e intolerancia, articulando discursos en que niegan dichas experiencias”. La movilidad social no parece estar cerrada para ningún grupo capaz de acceder a ciertos niveles económicos y educativos. Pero existe la clara sensación de que “seguimos perteneciendo a una sociedad que a menudo discrimina injusta y (no sólo) sutilmente” (op. cit).

Los proyectos que intentan contrarrestar esta situación promueven, por lo general, la aceptación y respeto de las diferencias a partir del mejoramiento de la autoestima y la valoración de la propia identidad. Para ello se han diseñado materiales educativos que explicitan los principios de igualdad contenidos en la Constitución y en otros estatutos jurídicos. También se han realizado campañas de sensibilización pública por los medios de comunicación masivos. Recientemente, se han desarrollado materiales y guías para docentes que les permitirían tratar estas cuestiones durante el desarrollo de distintos cursos del currículo escolar, sin limitarse a los espacios más tradicionales de la educación cívica o la formación moral y religiosa. Estos programas se han desarrollado fundamentalmente en zonas urbanas populares, y se dirigen a grupos de jóvenes (incluyendo escolares) y adultos (ibídem).

Uno de los problemas reportados por los profesores que imparten educación cívica o similar es que este ramo no suele ser percibido con la importancia que tienen otros, como matemáticas, lenguaje o ciencias. Para combatir esto se han editado textos novedosos y organizado talleres con profesores. En algunos casos, también se han conducido capacitaciones sobre el tema para poblaciones no escolares (ibídem). Pero, como se explica en el capítulo sobre formación para la convivencia pluralista, no se tratan temas como la resolución de conflictos, reconocimiento del otro, la cooperación y la solidaridad. Coincide en esto la demanda de los profesores en la encuesta magisterial, quienes reclaman ser capacitados en relaciones humanas (trabajo en equipo, resolución de conflictos, etc.). Por otra parte, los Proyectos de Desarrollo Institucional (PDI) son algunas de las únicas experiencias que movilizan a los otros agentes de la escuela en la gestión participativa y convivencia escolar, como rasgos de la formación ciudadana.

Las reflexiones de los docentes en las jornadas de capacitación organizadas por Foro Educativo destacan que, desde su formación, ellos no son capacitados en aspectos relacionados con su propio desarrollo psicológico y el de sus alumnos. Muchos maestros no tienen información sobre las características y rasgos de la personalidad en las fases temprana, media y terminal de la adolescencia, o sobre el espacio económico, social y cultural en que viven. Esto les provoca dificultades para poder entenderlos, atenderlos e identificar algunas interferencias que se producen en sus relaciones. Las conclusiones que se obtienen de los diferentes encuentros delatan la existencia de maestros que siguen despersonalizando su trato con los alumnos, llamándolos por sus apellidos, número de orden, no percatándose cuándo faltan o tienen algún problema, escuchándolos poco, descalificándolos cuando cometen errores y utilizando la evaluación para reprenderlos. Todas estas situaciones dificultan una relación fluida, afectuosa, confiable y de mutuo respeto (Foro Educativo, 1999).

Si bien es compartida la opinión que reconoce al docente como factor decisivo en la transformación democrática de la escuela, es posible, en este plano, encontrar tensiones y contradicciones. En primer lugar, la constitución de grupos de docentes en comunidades reflexivas es el ámbito menos trabajado³⁶. En segundo lugar, el docente es visto como un medio para el desarrollo de experiencias, pero no se le tiende a considerar como “sujeto individual o colectivo que reflexiona

sobre sí mismo y desde allí propone, crea o recrea y no solamente aplica. Se abunda en lo que el maestro debe ser y debe saber. No obstante, casi no hemos encontrado propuestas que partan de la pedagogía crítica” (Ugarte y Villanueva, 2002: 97). Experiencias destacadas que movilizan a docentes como comunidades reflexivas de docentes son las de las “escuelas que construyen democracia”, o redes como la de Fe y Alegría. “La propuesta de Fe y Alegría se concentra en la formación de un equipo promotor que en su actuar ciudadano participe activamente en la restauración de la ciudadanía, se forme en la experiencia de gestión democrática y se comprometa firmemente con el desarrollo” (op. cit.: 36).

El estudio de Lafosse (1994) da cuenta de la situación de la discriminación que ocurre en el nivel de la formación magisterial; esto es, en el tratamiento que los educadores especialistas dan al tema, en los currículos y sílabos de los institutos superiores pedagógicos, y en las múltiples discriminaciones que alumnos y docentes de los ISP reconocen en sus conversaciones. Los autores afirman que “a pesar de transmitirse contenidos críticos frente a las relaciones sociales en el país, al interior del aula se ponen en práctica relaciones muy tradicionales, autoritarias y verticales”. Esto no ocurre siempre de manera consciente. “El hecho de confirmar a unos alumnos y desconfirmar a otros, de mirarlos o no mirarlos, etc., hace que algunos se sientan reconocidos y valorados, y otros, por el contrario, marginados y desvalorados”. El rezongo o el castigo corporal a los alumnos que hablan mal el castellano, la desatención o descalificación a los vernaculohablantes, y el avanzar sólo con los más familiarizados con el castellano y con el mundo occidental, son comportamientos que se fomentan en la práctica de la formación de los maestros, aunque se rechacen en el discurso” (Lafosse et al., 1994: 24).

Este estudio concluye que la discriminación racial, con relación a lo sexual, laboral o cultural, es la más acentuada entre los docentes, puesto que la mayoría de la población estudiada (56,8%) es racista en mayor o menor grado, y entre ellos un 21% es netamente racista. Resulta sorprendente que los profesores y alumnos de menor nivel socioeconómico sean más racistas. Los profesores conservadores³⁷ son más racistas, mientras que aquellos con una identidad cultural andina, los que provienen de un medio educativo religioso y los que cuentan con experiencia en docencia escolar, lo son menos. En los ISP, los alumnos migrantes con mayor permanencia en Lima y los limeños son más racistas que los recién llegados y que los originarios de la costa y selva. Por último, los alumnos son más racistas que sus profesores.

La discriminación contra la cultura andina es medianamente acentuada (40% son discriminadores en mayor o menor grado), un poco más que el sexismo y menos pronunciada que el racismo. No existe una clara delimitación de lo racial y lo cultural en la conciencia de los individuos. Para un sector de los entrevistados, la raza no implica sólo lo físico, sino también la presencia de ciertas cualidades intelectuales y culturales.

En las dos últimas décadas se asiste a un proceso de revalorización de lo andino, reivindicación cultural que emerge y se desarrolla en algunos sectores de su población. El medio educativo religioso está significativamente asociado al mayor aprecio por la cultura andina, contrariamente a lo que ocurre con los profesores que cuentan con experiencia docente escolar. Los profesores de facultad y los conservadores son más etnocéntricos respecto a la cultura occidental.

En el currículo de formación docente para la especialidad de primaria se afirma que el maestro debe egresar de su formación inicial con un determinado bagaje de habilidades y recursos, como la capacidad para promover “el autoaprendizaje al aplicar metodologías activas, de preferencia constructivistas, que favorezcan la iniciativa personal y grupal, así como la auto e interevaluación permanentes; capacidad para manejar técnicas de trabajo grupal; capacidad para crear y mantener un ambiente estimulante para el aprendizaje y la socialización en el aula y en la escuela”. Sin embargo, estos recursos aún no han sido puestos a favor de una valoración efectiva de la diversidad cultural y el combate a la discriminación étnica y racial.

En los ISP cuyos currículos fueron revisados no existe todavía un reconocimiento generalizado de la necesidad de enfrentar, mediante propuestas curriculares, discriminación sexual, laboral, racial y étnico-cultural. Aun así, esta última es la que con mayor frecuencia se trata en los sílabos,

sobre todo en los cursos de lengua. Los ISP de tipo religioso han desarrollado un mayor conocimiento sobre el tema de la discriminación étnica. Los ISP unisexuales y los religiosos son los que dan mayor énfasis al tema racial. Sin embargo, los ISP que ofrecen una educación más integral³⁸ son los estatales, los coeducativos, los laicos y los de nivel universitario.

Finalmente, el estudio de Lafosse y otros destaca el mayor interés y avance relativo alcanzado en el enfrentamiento de la discriminación étnico-cultural y en el reconocimiento del carácter pluricultural y multilingüe de la sociedad peruana. Sin embargo, el desafío pendiente sigue siendo el combate a la discriminación racial.

IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE GESTIÓN EN ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD CULTURAL

En este apartado se analiza el impacto que tienen las políticas educativas de administración y gestión institucional desde el vector de la pertenencia, vale decir: si analizadas estas políticas desde el eje de la equidad, ellas tienden a reforzar la exclusión social (polo de la discriminación) o, por el contrario, si tienden a fortalecer la inclusión social (polo del pluralismo cultural). Las políticas de gestión se analizarán en cuatro dimensiones: a) políticas sobre acceso y retención; b) políticas sobre financiamiento y gasto educativo; c) resultados y logros de aprendizaje; d) políticas de descentralización y participación de la comunidad.

Políticas de acceso y retención escolar

En Perú, según las estimaciones de la Encuesta Nacional de Hogares realizada por el INEI a fines del 2001 (Enaho, 2001), la población que vive en situación de pobreza asciende a 14.609.000, de las cuales 6.513.000 se encuentran en situación de pobreza extrema. El 57% de los pobres y pobres extremos son niños y niñas (INEI-OIT, 2002), cuyas posibilidades de acceder a la educación se encuentran en riesgo.

En el área urbana, el 42% (7.280.000) de la población se encuentra en situación de pobreza, de los cuales 9,9% (1.715.000) están en situación de pobreza extrema. La situación es más crítica en el área rural, donde la población en situación de pobreza es el 78,4% (7.380.000), de los cuales el 51,3%, es decir cuatro millones, viven en pobreza extrema.

Si estos datos se relacionan con la lengua que habla la población, se calcula que las familias cuya lengua materna es el quechua, el aymara o alguna otra lengua amazónica, tienen en promedio dos veces más probabilidades de ser pobre que aquellas familias cuya primera lengua es el castellano (Hoppenhayn y Bello, 2001).

Es una constante en toda América Latina que los pueblos indígenas y los afrodescendientes muestran los peores indicadores económicos y sociales. Entre los factores que explican esta situación de pobreza se señalan la pérdida progresiva de tierras y el quiebre de las economías comunitarias. A ellos se han sumado los procesos de migración del campo a la ciudad y la estructura y dinámica de la inserción laboral, tanto en los espacios rurales como en los urbanos (op. cit.: 15).

El aumento de la pobreza se debe entender en el contexto de una política de ajuste estructural de la economía hacia fines de los noventa. Entre 1996 y el 2000, principalmente desde el sector educación, en conjunto con otros sectores sociales, se emprendió una estrategia focalizada de lucha contra la pobreza, concentrando su trabajo en las poblaciones con mayores índices de pobreza (sierra centro, sierra sur y costa sur), basada en el supuesto que la educación se debía constituir en un importante factor de inclusión y movilidad social.

El manejo coordinado de los programas educativos vinculados a este propósito, como son el Plan Nacional de Alfabetización, los Centros de Cuidado Diurno y el Plan Nacional de Acción por la Infancia, lograron atender mejor las necesidades educativas básicas de las poblaciones en situación de pobreza, aunque se continuó privilegiando más a las zonas urbanas y se contribuyó todavía muy poco a disminuir la brecha entre la educación urbana y la rural (UNESCO-PPE, 2001: 89).

Según da cuenta el balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación, el gobierno ha jugado un papel central en la expansión de oportunidades educativas al ser el principal proveedor de educación en todos los niveles, lo que se traduce en un 85% del estudiantado atendido en los centros de enseñanza pública. Además, el sector público gestiona el 99% de los centros educativos ubicados en las áreas rurales, debiendo desarrollar una amplia red de centros educativos para atender las zonas de más baja densidad poblacional (op. cit.: 94).

Las políticas educativas emprendidas para mejorar la calidad y equidad de la educación en estos años han tenido un impacto positivo sobre el acceso y retención de los niños y niñas de las escuelas rurales y urbanas, y también sobre la disminución del analfabetismo en la población joven. Los programas de asistencia social (alimentación, salud, textos gratuitos) dirigidos a los escolares de menores recursos y los programas de educación de mujeres-madres, han contribuido a alcanzar este propósito. Además, los programas de uniformes y calzado escolar han logrado una cobertura del 11%, mientras que alrededor del 5% de los alumnos de educación inicial y primaria han recibido útiles escolares (op. cit.: 90).

Entre los programas de tutorías iniciados en el 2000 existen algunos que han incidido positivamente en la promoción de una mayor equidad en el sistema educativo. El Programa de Atención al Menor con Ocupación Temprana (PAMOT) incluyó en el año 2002 la capacitación de 120 docentes y directivos, la capacitación de 600 alumnos en proyectos productivos y el financiamiento de 43 docentes promotores. El Programa de Promoción Social Educativa es una estrategia de acción social comunitaria que opera fuera del centro educativo en horas no lectivas. Para desarrollarlo se capacitó a 180 docentes, se editaron guías para promotores sociales y educativos, y se activaron 125 centros educativos o “escuelas abiertas”, con 80 mil participantes en total.

Dentro de los programas de mayor alcance y éxito para retener a los grupos vulnerables en la escuela, ha sido el de Asistencia Alimentaria el que ha tenido un crecimiento sostenido. Durante la década de los noventa se desarrollaron programas de asistencia alimentaria con grupos vulnerables (rurales, zonas urbano-marginales, zonas de frontera, de emergencia y desastre) con el apoyo de la Unión Europea, el Programa Mundial de Alimentos, la Agencia de Cooperación de Estados Unidos (USAID) y la asignación de recursos de Tesoro público. A fines del 2000, el 43% de los niños que asistían a centros de educación inicial y el 42% de los que iban a escuelas primarias habían recibido el beneficio de estos programas. El programa de desayunos escolares atiende diariamente a 1,7 millones de niños de primaria, y el de almuerzos escolares atiende a 540 mil niños en zonas rurales (Mensaje presidencial, 28 julio de 2003).

Asimismo, se puede concluir que, a pesar de los esfuerzos realizados mediante todos estos programas de “discriminación positiva” o de “acción afirmativa” para darle más oportunidades educativas a los sectores más vulnerables de la población, entre ellos la población indígena, la rural y la marginal de los sectores urbanos, estos esfuerzos no han logrado disminuir las profundas brechas existentes al interior del sistema educativo peruano (UNESCO-PPE, 2001: 89).

Financiamiento y gasto educacional

En Perú, el gasto público en educación –sin incluir pensiones y servicio de la deuda– asciende al 2,9% del PIB nacional y al 16,5% del gasto público total, para el año 2004. En comparación, la proporción del PIB que en Latinoamérica se destina a educación es del 4,5% sin incluir las pensiones (UNESCO, 1998). Esta situación coloca al Perú con un gasto por debajo de lo que invierten en educación otros países latinoamericanos o de igual desarrollo relativo.

Han sido diversos los intentos de fijar una meta de gasto en educación, pero no lograron su propósito; el último se ha dado en cumplimiento del Acuerdo Nacional que señala que progresivamente el sector educación debe alcanzar un presupuesto equivalente al 6% del PIB. En este marco, el actual gobierno se comprometió a un incremento anual de 0,25% para alcanzar los índices deseados.

No obstante, la política tendiente a alcanzar una mayor cobertura en la matrícula escolar en los últimos años ha sido exitosa (Kin Bing Wu y otros, 2000). Estos logros en cobertura educativa se

han podido llevar a cabo sobre la base de mantener una disciplina fiscal que ha limitado el gasto público en personal y en la educación terciaria, y que ha contado con el incremento sostenido del gasto en educación, tanto en términos globales como en la proporción del gasto público, pese a la inestabilidad macroeconómica e inseguridad civil vivida en los últimos años.

Esta política permitió, por una parte, mejorar el nivel de escolaridad de la población, pero por otra afectó la moral y calidad de la fuerza docente, e incidió en la baja calidad de la educación y en las escasas oportunidades de los pobres, especialmente de los indígenas, para mejorar su educación. La falta de atención y deterioro sistemático de las condiciones de vida y trabajo de los maestros, indujo a 30 mil maestros titulados a cesar en sus funciones entre 1994 y 1997 debido a que las condiciones de trabajo no les permitían subsistir. Aun así, el gasto público en educación financia básicamente las remuneraciones docentes, siendo hasta el momento muy difícil asignar mayores recursos a las escuelas. Sólo un 13% aproximadamente se destina a la compra de bienes y servicios (Saavedra y Suárez, 2002).

En los años noventa se criticó la forma tradicional de financiamiento público estatal y se procuró reemplazarla por un sistema de subvención por alumno, con vista a llevar a cabo una política de descentralización educativa que implicaba la transferencia de recursos a los municipios. Pero esta política fue entendida más bien como un mecanismo para transferir las escuelas públicas al sector privado, lo que era coherente con el modelo económico imperante, tendiente a liberalizar el mercado educativo y a fortalecer la privatización de las escuelas. Sin embargo, esta política ha terminado reforzando y aumentando la brecha entre la calidad del servicio educativo que se le ofrece a los sectores altos y medios de la población y la calidad de la educación de las escuelas que atienden a los sectores más pobres, entre ellos a los indígenas.

Por otro lado, las familias representan una fuente de financiamiento del servicio educativo público y privado. Según el estudio citado (Kin Bing Wu, 2000: 571), el gasto de los hogares representa alrededor del 2% del PIB, superior al 1,3% que ocurre en la mayoría de los países de la OCDE.

Esto incide en la desigualdad de la calidad que imparte el sistema educativo, puesto que los gastos familiares en el quintil más rico de la población representan 13 veces más que el total gastado en educación por el quintil más pobre. El quintil más pobre es responsable de sólo un 4% del total del gasto privado en educación. Esta situación afecta fuertemente la capacidad del sistema educativo de convertirse en un instrumento eficaz de inclusión y movilidad social, ya que la disparidad en la posibilidad de los padres para cubrir tales gastos impide la oferta de un servicio de calidad para los sectores más desposeídos. “Esta disparidad en la capacidad de pago explica en buena medida las diferentes condiciones físicas y recursos de las escuelas de zonas pobres y rurales, en términos de servicios básicos, materiales educativos, calidad de las construcciones escolares” (Banco Mundial).

En cuanto al financiamiento de la educación bilingüe intercultural, el sostenimiento de este programa proviene principalmente del Tesoro público. Entre 1999 y 2001 se contó con una donación de la Unión Europea para material educativo y otra parte para capacitación docente. Entre 1996 y 2004 pasó de 1.979.000 nuevos soles a 11 millones proyectados; cabe señalar que el incremento significativo se da a partir del año 2004, con los recursos financieros del Proyecto de Educación en Áreas Rurales (PEAR).

Resultados y logros de aprendizaje

El proceso de modernización educativa en el cual se encuentra el Perú, no sólo ha supuesto la redefinición gradual del enfoque que sustenta la práctica pedagógica (del paradigma de la enseñanza al paradigma del aprendizaje), sino la implementación de cambios sustantivos en materia de currículo escolar, capacitación docente, materiales educativos e infraestructura educativa. Este proceso, además, ha puesto de manifiesto la necesidad de desarrollar un sistema de evaluación de la calidad que ofrezca información relevante para la toma de decisiones en materia de políticas educativas y que, a su vez, mantenga a la comunidad educativa, y a la sociedad en su conjunto, informada respecto a los procesos y resultados del sistema educativo.

Las evaluaciones de rendimiento escolar están a cargo de la Unidad de Medición de la Calidad (UMC), la que ha realizado tres evaluaciones del rendimiento escolar a escala nacional: Crecer 1996,

Crecer 1998 y la Evaluación Nacional 2001, cuyas conclusiones y resultados ya se encuentran publicados, y acaba de concluir la aplicación de la Evaluación Nacional 2004.

En noviembre de 1996 se realizó la primera evaluación nacional de rendimiento estudiantil, Crecer 1996. La muestra, representativa a escala nacional y departamental estuvo conformada por 1.420 centros educativos polidocentes completos de primaria en todo el país, la mayoría de ellos localizados en áreas urbanas. En estos centros educativos fueron evaluados aproximadamente 45 mil estudiantes de cuarto grado de primaria en las áreas curriculares de matemática y lenguaje. Se evaluó el rendimiento y los factores asociados al rendimiento por medio de pruebas escritas administradas a estudiantes, y encuestas al director, profesor y padres de familia. Lamentablemente, los resultados de esta evaluación se dieron a conocer varios años después.

En noviembre de 1998 se realizó la segunda evaluación nacional de rendimiento estudiantil, Crecer 1998. Por primera vez fueron evaluados estudiantes de secundaria. La muestra fue representativa de los estudiantes de centros educativos polidocentes completos (zonas urbanas). En primaria, los grados evaluados fueron cuarto y sexto en las áreas curriculares de matemática, comunicación integral, ciencias sociales y ciencias naturales, y en secundaria, los grados evaluados fueron cuarto y quinto en las áreas curriculares de lenguaje y matemática. En cada grado fueron evaluados aproximadamente 17 mil estudiantes.

En diciembre del 2001 se aplicó la tercera evaluación nacional del rendimiento estudiantil. La muestra fue representativa a escala nacional de los estudiantes de centros educativos urbanos y rurales del país, es decir de escuelas completas y multigrados (incluyendo unidocentes). En primaria, los grados evaluados fueron cuarto y sexto en las áreas curriculares de matemática y comunicación integral, y en secundaria se evaluó a estudiantes de cuarto grado en las áreas curriculares de lenguaje y matemática. En primaria fueron evaluados alrededor de 10 mil estudiantes por grado, mientras que en cuarto de secundaria se evaluó aproximadamente 13 mil estudiantes. Además de evaluar por primera vez a una muestra representativa de escuelas rurales, se evaluaron también muestras representativas de la población aymara y quechua.

En el año 2002, la Dinebi inició la construcción de un sistema de evaluación que forma parte de las políticas educativas que buscan democratizar el sistema educativo nacional y recuperar el liderazgo del MED en esta materia, por medio de la evaluación pública de avances y resultados del sistema a nivel nacional, regional y local de educación.

En lo concerniente al uso de información proveniente de investigaciones o al monitoreo de programas que el ministerio encomienda, estas investigaciones no han sido divulgadas por canales apropiados, y quienes menos acceden a dicha información son los docentes y directivos. Tampoco se divulgan las experiencias exitosas en el campo pedagógico y curricular. En los órganos intermedios, tampoco se han realizado los esfuerzos de seguimiento y monitoreo, mucho menos de investigación curricular. Ha faltado, asimismo, una agenda de prioridades o de planes de investigación a corto o mediano plazo, lo que agrava la informalidad en los procesos de investigación. Por otra parte, la inversión en investigación no ha contado con el presupuesto requerido como soporte de las intervenciones EBI en el Ministerio de Educación. Durante el año 2002, la Dinebi contó con un aporte adicional de donaciones proveniente del gobierno del Japón. En cambio, numerosos estudios se han podido llevar a cabo a nivel de ONG vinculadas a la EBI.

El sistema educativo peruano no sólo evidencia un problema de baja calidad en los resultados de los aprendizajes escolares en general, sino, muy ligado a ello, una enorme desigualdad en cuanto a los aprendizajes obtenidos por la población escolar más vulnerable, entre ellos los estudiantes provenientes de las escuelas públicas de las áreas rurales y, particularmente, los niños y niñas indígenas. Así, los resultados en la mayoría de competencias evaluadas en la evaluación nacional de rendimiento estudiantil muestran porcentajes alarmantes de estudiantes que presentan niveles de desempeño por debajo de lo esperado, tanto en la escuela pública como en la privada. Ellos no han alcanzado ni la mitad de los logros esperados en comunicación y matemáticas. La situación en secundaria es similar.

Si se cotejan los datos de estas pruebas de rendimiento con la información disponible sobre pobreza en el Perú, se confirma el hecho de que los más bajos índices de calidad se encuentran en

las zonas más pobres. Las desventajas asociadas con la procedencia de los alumnos evidencia la baja eficiencia interna del sistema. El análisis de los factores asociados al rendimiento escolar muestra que cuando los resultados son controlados por variables socioeconómicas y de contexto, las diferencias entre las escuelas privadas y públicas disminuyen notablemente (UMC-GRADE, 2000b, en Espinosa y Torreblanca, 2001). Al dividir a los alumnos evaluados según el nivel económico en tres grupos (bajo, medio alto)³⁹ se observan diferencias significativas a favor de los del grupo alto en el rendimiento promedio en lógico-matemática/matemática, en primaria y secundaria, a nivel nacional y según el tipo de gestión del centro educativo⁴⁰ (Benavides et al., 2001). Los colegios privados de nivel alto obtienen 371 puntos en rendimiento, mientras el más bajo rendimiento lo obtienen los estudiantes de colegios estatales del nivel económico bajo.

Los resultados que muestran los estudiantes del sector público son significativamente más bajos que los del sector privado. En todos los grados y áreas evaluadas se observan diferencias estadísticamente significativas entre las escuelas públicas y las privadas, todas ellas a favor del sector privado. El hecho de que las diferencias entre ambos grupos sean tan pronunciadas y significativas pone de manifiesto el serio problema de equidad del sistema educativo peruano.

Cuadro 1
Rendimiento promedio según tipo de gestión*

		Estatales**	(error)	No estatales	(error)
Cuarto grado de primaria	Lógico-matemática	288.5	(2.11)	360.5	(5.10)
	Comunicación integral	289.7	(1.79)	355.3	(3.26)
Sexto grado de primaria	Lógico-matemática	491.3	(1.37)	541.7	(4.15)
	Comunicación integral	492.9	(1.02)	534.5	(2.89)
Cuarto grado de secundaria	Matemática	693.2	(1.96)	734.8	(3.82)
	Comunicación	693.2	(1.72)	731.1	(2.79)

* En todos los casos las diferencias entre Estatales vs No estatales son significativas al 5%.

** El estrato Estatales, incluye a los CCEE públicos de todos los estratos considerados en la muestra.

Fuente: Evaluación Nacional 2001 - UMC

Del mismo modo, existen diferencias significativas entre el rendimiento de las escuelas rurales y urbanas, en favor de estas últimas, siendo, además, significativamente mejores los resultados promedio de las escuelas estatales de Lima y Callao que los de las escuelas estatales urbanas del resto del país. Estos resultados se corroboran con la desigual distribución de la riqueza del país, donde un 78,4% de los hogares de zonas rurales viven en situación de pobreza, contra un 42% de hogares en zonas urbanas que viven en esa situación.

Al comparar el rendimiento promedio en comprensión lectora, la evaluación del 2001 muestra que en la zona rural el 19% de los estudiantes se ubica en los niveles básico y suficiente, mientras que los del área urbana alcanzan el 45%. Aun cuando el porcentaje del área urbana no es muy satisfactorio, las diferencias demuestran que en las zonas rurales la situación es peor. Así, el 81% de los estudiantes del área rural se ubican en el nivel bajo, en comparación con el 54% de los del área urbana (Rendimiento promedio en comprensión lectora urbano rural-2001. Cuadro 49). Esta evaluación no da cuenta del desempeño de los niños vernaculohablantes en el manejo de la lengua materna (Espinosa y Torreblanca, 2001).

Cuadro 2

Rendimiento promedio e los centros educativos estatales*

		Lógico-matemática	(error)	Comunicación integral	(error)
Cuarto grado de primaria	Urbano:	321.7	(3.83)	325.9	(3.59)
	Lima y Callao				
	Urbano:	294.3	(3.06)	299.1	(2.51)
	Provincias				
	Rural	297.1	(3.56)	362.2	(2.86)
Sexto grado de primaria	Urbano:	511.9	(2.48)	511.4	(2.37)
	Lima y Callao				
	Urbano:	493.8	(2.02)	494.8	(1.41)
	Provincias				
	Rural	474.7	(2.42)	478.4	(1.66)

* En todos los casos las diferencias entre los tres estratos son significativas al 5%.

Fuente: Evaluación Nacional 2001 - UMC

En zonas rurales, los estudiantes bilingües son quienes muestran los resultados más bajos. La medición de los niveles de desempeño logrado por alumnos de cuarto de primaria en las pruebas de comunicación integral, según lenguas, en escuelas multigrado, demuestra los bajos porcentajes alcanzados en todos los grupos de hablantes. Los mejores resultados los obtienen los aymaras, seguidos por los amazónicos, mientras que el menor rendimiento corresponde a los quechuahablantes. Aun cuando se alude a los posibles sesgos en esta información, dado que se aplica una prueba estandarizada para niños hispanohablantes y vernaculohablantes, queda en evidencia la disparidad existente entre los estudiantes de lenguas nativas y los hispanohablantes, que en idénticas pruebas obtienen un 60% de logro en la comprensión de textos verbales, con relación a un promedio del 90% de estudiantes quechuas, aymaras y otros estudiantes de la EBI, que están en un nivel por debajo del básico⁴¹.

Debe hacerse una reflexión relativa a la pertinencia lingüística pedagógica de las pruebas aplicadas a los niños de las escuelas bilingües. Decimos esto porque a pesar de que los niños y niñas indígenas tienen el castellano como segunda lengua, se les aplicó la misma prueba de comprensión lectora que a los que tienen en el castellano su lengua materna. De otro lado, las pruebas en lenguas indígenas son traducciones en lengua indígena de pruebas en castellano que no responden a la realidad de los niños, ni a la lógica de sus lenguas ni sus culturas.

Al analizar el rendimiento en lógico-matemática/matemática obtenido según la lengua materna se observa, a nivel general y desagregado por tipo de gestión, que aquellos alumnos que aprendieron como primera lengua el castellano obtienen en promedio rendimientos significativamente mayores que los que aprendieron lenguas vernáculos (quechua, aymara y otras lenguas nativas). La mayoría de estos estudiantes tienen como lengua materna al castellano, siendo este porcentaje mayor en el sector no estatal.

Es necesario evaluar, asimismo, la pertinencia de la prueba. Debe reflexionarse sobre cómo se está entendiendo el hecho de enseñar lógico-matemática en la lengua materna de los estudiantes.

Incluso dentro del ámbito rural se encuentran algunas diferencias que vale la pena señalar. En los resultados de comunicación integral para cuarto de primaria se observa que el grupo de estudiantes de escuelas EBI de lengua quechua muestra un rendimiento significativamente inferior al del grupo de estudiantes de escuelas que no pertenecen a EBI (y que por tanto reciben la instrucción en castellano) y al del grupo de estudiantes de escuelas EBI de lengua aymara, y, en cambio, no se diferencia significativamente del grupo de EBI del resto de lenguas vernáculos.

Cuadro 3

Diferencias de promedios en estratos rurales3a. Matemática 4^{to} de primaria

		No EBI	Quechua	Aimara	Otros EBI
	Media	271.8	259.3	241.9	273.9
	(error)	(4.06)	(4.43)	(5.84)	(9.10)
No EBI	271.8 (4.06)		▲	▲	▲
Quechua	259.3 (4.43)	▼		▲	▲
Aimara	241.9 (5.84)	▼	▼		●
Otros EBI	273.9 (9.10)	▼	▼	●	

3b. Comunicación 4^{to} de primaria

		No EBI	Quechua	Aimara	Otros EBI
	Media	266.5	234.5	252.2	238.5
	(error)	(3.27)	(3.31)	(4.65)	(6.90)
No EBI	266.5 (3.27)		▲	▲	▲
Quechua	234.5 (3.31)	▼		▲	●
Aimara	252.2 (4.65)	▼	▼		●
Otros EBI	238.5 (6.90)	▼	●	●	

Como se aprecia en los cuadros anteriores, en las dos áreas y grados evaluados en primaria, los resultados muestran que existen diferencias significativas entre el rendimiento de los estudiantes atendidos en escuelas rurales EBI y aquellos de escuelas rurales que no pertenecen a dicho programa y que, por tanto, reciben la instrucción sólo en castellano. Todas las diferencias favorecen a este último grupo. Los resultados muestran que el problema de equidad persiste, aunque no es posible decir con exactitud, a partir de ellos, que la calidad de las escuelas rurales que no pertenecen a EBI es superior a las de EBI, debido a que no se han analizado los factores que intervienen en las diferencias entre ambos grupos.

3c. Matemática 6^{to} de primaria

		No EBI	Quechua	Aimara	Otros EBI
	Media	478.7	468.0	450.8	444.5
	(error)	(2.65)	(3.27)	(4.87)	(6.28)
No EBI	478.7 (2.65)		▲	▲	▲
Quechua	468.0 (3.27)	▼		▲	▲
Aimara	450.8 (4.87)	▼	▼		●
Otros EBI	444.5 (8.28)	▼	▼	●	

3d. Comunicación 6^{to} de primaria

		No EBI	Quechua	Aimara	Otros EBI
	Media	480.3	474.6	467.0	463.4
	(error)	(1.86)	(2.11)	(2.61)	(4.23)
No EBI	480.3 (1.86)		▲	▲	▲
Quechua	474.6 (2.11)	▼		▲	▲
Aimara	467.0 (2.61)	▼	▼		●
Otros EBI	463.4 (4.23)	▼	▼	●	

Por otro lado, entre los tres grupos EBI evaluados se observa que el grupo quechua es el que alcanza resultados significativamente mejores que el resto en el área matemática. En el área de comunicación, en cambio, no se observa con claridad que un grupo en particular logre resultados significativamente mejores, ya que las diferencias entre grupos varían de grado a grado (MED, Resultados de evaluación, 2001).

El Proyecto de Redes Educativas de Cajamarca, a cargo de la Dirección Regional de Educación y con apoyo del UNICEF, desde 1998 ha evaluado en las diversas provincias del departamento, predominantemente hispanohablante, el logro de los alumnos de primer ciclo. Los resultados de-

muestran la importancia de las acciones de capacitación y asesoría en el aula, pero también el gran esfuerzo que es necesario seguir haciendo. Los resultados de comprensión lectora muestran que un 55,7% de los niños no comprenden lo que leen, mientras el 44,3% comprende (Cajamarca, 2000. Resultado general de segundo año en comprensión lectora). En cuanto a la producción de textos escritos, el mismo estudio revela que en segundo año, en promedio, un 39,1% no es capaz de producir textos, mientras un 60,9% lo ha logrado.

Por su parte, el estudio de Kin Bing Wu y otros (2000: 563) sostiene que la inadecuación de los gastos públicos en educación, aparejada con la incapacidad de las familias más pobres para incurrir en gastos adicionales, se traduce en un acceso desigual, en una gran variedad de resultados de aprendizaje, en una disparidad en las tasas de conclusión escolar y en unas oportunidades diversas en el mercado laboral. El uso creciente de nuevas tecnologías en la era de las comunicaciones y la creciente demanda de un nivel más alto de destrezas en una economía abierta competitiva e internacional, amenaza con producir desigualdades cada vez más profundas, lo que hace más urgente medidas políticas tendientes a la inclusión social, particularmente de los sectores más postergados de la sociedad peruana.

Descentralización y participación de la comunidad

En el marco de los lineamientos de política educativa, desde el 2001 se iniciaron experiencias piloto en escuelas primarias rurales del país, por medio de la Oficina de Coordinación para el Desarrollo Educativo Rural (OER) del Ministerio de Educación, cuyo objetivo tuvo como propósito afianzar la descentralización institucional, la autonomía de los establecimientos y la reforma curricular. Una de las estrategias desarrolladas fue la conformación de mesas de diálogo de carácter sectorial a nivel local y comunal, en las que participaron indígenas, autoridades locales, líderes, dependencias de educación e ISP, entre otros. En estos encuentros, los actores sociales han dado mayor prioridad al tratamiento de demandas vinculadas a temas de infraestructura, nutrición escolar, remuneraciones, materiales educativos y lucha anticorrupción, y en menor medida se expresaron aspectos relativos a la calidad pedagógica, la interculturalidad, la autonomía escolar y participación familiar, haciendo evidente que aún subsiste una brecha entre lo que los actores sociales percibían como prioritario y lo que el sector diagnostica como de primera urgencia.

Asimismo, la Dinebi impulsó la gestación y elaboración de los proyectos educativos tendientes a la participación de las familias y autoridades locales en el desarrollo de la EBI. Esta experiencia se da en el marco de las acciones de participación comunitaria, desarrolladas por los entes ejecutores a cargo de la capacitación docente EBI. Se han realizado talleres de sensibilización y acciones conjuntas escuela-comunidad, como desfiles, concursos de lectura, producción literaria, espacios radiales, difusión, etc. Se trabajó en torno al desarrollo y profundización de un diagnóstico del estado de la EBI en la región, las demandas y expectativas para su evolución y consolidación. Con base al análisis de su situación educativa y de los principales problemas que enfrenta la educación, se plantean las acciones y estrategias más adecuadas para lograrlas.

La participación de los padres y madres de familia es clave en la tarea educativa, en particular en el desarrollo de la EBI, pues la falta de comunicación puede hacer fracasar propuestas pedagógicas bienintencionadas. El estudio de López (2001) indica la necesidad de sensibilizar a los padres de familia, e incluso a los profesores, acerca de los fines y objetivos de la EBI, y de las ventajas de la utilización de las lenguas de uso predominante en la educación.

En cuanto a la experiencia en la construcción de las redes educativas rurales, en el Estado del Arte de la Educación Rural (2003) se señala que pese a que los “equipos técnicos que participaron en el primer período de su conformación (1997 al 2001) imprimieron un aliento innovador y realizaron esfuerzos significativos por acortar las brechas educativas”, los resultados no fueron los esperados; el motivo, a su entender, fue la debilidad del vínculo democrático y participativo con la sociedad civil, en coherencia con los programas y proyectos educativos; como el hecho de que no existiese una estrategia de comunicación con los cambios que se venían dando. Esto restó eficiencia al sistema. Asimismo, “los diversos esfuerzos al interior del sistema educativo fueron desarticulados; se apreció mucho activismo y no se recogieron en evaluaciones sistemáticas los resultados logrados”.

La reforma descentralista y de la Ley General de Educación posibilitan una creciente constitución de espacios institucionalizados y permanentes de concertación entre el sector educación y la sociedad civil; de esta manera, la eficacia en la gestión se vincula con el apoyo y participación de la población en la ejecución, decisión de la propuesta educativa institucional, local o regional.

En este marco, la Dinebi, a partir del 2004, ha continuado con el impulso de las mesas de diálogo EBI; ésta constituye una importante experiencia de diálogo, a pesar de ser una experiencia reciente, es un precedente importante en el reconocimiento de los pueblos originarios a su derecho a participar en la definición y formulación de su propio plan de desarrollo educativo, a partir de sus necesidades, identidad y visión de desarrollo. La Dinebi da cuenta de algunos logros en los procesos de consulta a la sociedad en este corto período: la consolidación de un método de trabajo, la articulación del Estado, sociedad civil y población usuaria en un esfuerzo común: incorporar las demandas y propuestas educativas EBI de los pueblos originarios para su inserción en el Proyecto Educativo Nacional, regionales, locales e institucionales.

Constituye un reto en curso el impulso dado a la participación de los pueblos indígenas en los Consejos Participativos Institucionales, a nivel de la escuela (Conei), Locales (de las UGEL), del ámbito provincial (Copale) y regional, de las DRE (Copare). Se instauran como órganos creados para vigilancia, concertación y participación efectiva de la comunidad educativa y, consecuentemente, dan el impulso a la elaboración de los Proyectos Educativos Institucionales, locales y regionales. La constitución de estos espacios democráticos para la participación ciudadana se inician en el 2004, al finalizar el mismo se contaban más de 13 mil Conei, 186 Copale (de 206 UGEL) y Copare en las 26 Direcciones Regionales de Educación.

En el marco del Proyecto de Educación en Áreas Rurales (PEAR), desde el año 2004, como parte de su estrategia, viene apoyando la constitución de redes educativas, contándose hacia fines del mismo año con 70 redes educativas de ámbito distrital (comprenden 770 instituciones de los tres niveles de la educación básica regular) en áreas rurales de siete gobiernos regionales. Un aspecto clave en su conformación ha sido la participación de la comunidad educativa local, entre sus iniciales avances destaca la constitución y funcionamiento de los Consejos Participativos Institucionales (Conei) en cada una de las instituciones educativas integrantes de las redes, así como en la formulación de los Proyectos Educativos Institucionales de las 70 redes.

En el reglamento del Título V de Ley General de Educación⁴² se precisa la estrategia de las redes educativas institucionales en tanto instancias de cooperación, intercambio y ayuda recíproca entre instituciones educativas ubicadas en áreas rurales o urbanas, con la finalidad de elevar la calidad profesional de los docentes, optimizar los recursos humanos y compartir equipos, infraestructuras y material educativo, potenciando la coordinación intersectorial con el propósito de mejorar la calidad de los servicios educativos en el ámbito local. En su conformación se propone se tome en cuenta la proximidad geográfica, identidad cultural y facilidades de comunicación. La coordinación de la red es el centro base, el que se ubica una de las instituciones educativas que conforman la red. Cada una de las redes cuenta con un coordinador de la red, elegido entre todos los miembros de las instituciones educativas que la conforman. Entre sus principales funciones está la elaboración, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo y el Plan Anual de Red, promover el intercambio de experiencias pedagógicas y de gestión educativa, la planificación, ejecución y evaluación de la capacitación del personal de las instituciones educativas que la integran y organizar el Centro de Recursos de la Red en tanto soporte pedagógico, técnico y logístico de las Redes Educativas Institucionales.

Como se ha señalado, la apuesta principal de la descentralización educativa es la autonomía pedagógica, institucional y administrativa de la institución educativa. Al respecto se vienen dando avances, al señalarse que la ejecución y evaluación del servicio educativo, la elaboración de Proyecto Curricular de Centro y la propuesta de calendarización del año lectivo constituyen decisiones autónomas de las instituciones educativas. Quedan aún pendientes otros aspectos relativos a las atribuciones de los directores de las instituciones educativas, que siguen estando limitadas en varios sentidos, lo que le resta autonomía al ejercicio de la gestión escolar. En primer lugar, no

pueden disponer de un presupuesto propio, ni tienen facultad para asignar recursos en aquello que estiman necesario o prioritario.

Existen varias instancias en que la sociedad civil se ha organizado para fortalecer localmente la educación. En el estudio Educación Rural en América Latina, respecto a Perú (2003) se mencionan como los más importantes:

- Aidesep, la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana, que agrupa a 1.080 comunidades nativas del país. Desarrolla el programa de formación docente intercultural bilingüe y la implementación de una educación primaria diversificada y adecuada a las necesidades de las comunidades locales.
- Red Recrea, impulsada por Foro Educativo. Esta red es un consolidado de redes locales e instituciones de la sociedad civil que se extiende por 18 departamentos del país. Orienta su acción al fortalecimiento de la sociedad civil en la defensa del derecho a una educación de calidad para todos y una sociedad educadora, articulando propuestas del nivel regional, nacional y mundial, y su incidencia en las políticas de educación pública.
- Red Lupuna, Coordinadora de Educación para el Desarrollo Amazónico en Loreto. Lo central de su propuesta es el desarrollo regional en un enfoque intercultural y ambiental.
- La Mesa Educativa Regional de Piura. Esta instancia ha abierto el debate y la reflexión sobre políticas para la construcción de una propuesta educativa regional que atienda el conjunto de las necesidades educativas y las demandas de desarrollo local.
- Fe y Alegría. Fundada por el Padre José María Vélaz en 1965, esta institución se propone entregar educación para los sectores más pobres. Se orienta en torno a cuatro líneas de acción: formación docente, fortalecimiento de programas de formación en y para el trabajo productivo, apertura y participación de los colegios a la comunidad, y educación popular. En este momento tiene 45 colegios, 52 mil alumnos, 2.200 profesores, 125 religiosos y religiosas. Actualmente cuentan con tres programas de educación rural en Andahuaylillas (Cusco), Nauta, cerca de Iquitos, en la selva, y en Tambo Grande (Piura), en la costa.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

ETAPAS, CONCEPTUALIZACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD CULTURAL

Hasta hace algunas décadas, los sistemas educativos no tomaban en cuenta las particularidades lingüísticas, culturales y sociales de los educandos que hablaban una lengua distinta al idioma hegemónico, idioma en el cual se impartía la enseñanza. En la reforma educativa peruana de 1968 se concibe a la educación como un arma indispensable de lucha contra la pobreza buscando, en consecuencia, capacitar a todos los peruanos para el trabajo productivo y para el acceso a los más altos niveles culturales, científicos y tecnológicos. Sin embargo, dentro de los planes del gobierno militar, el concepto de desarrollo dominante en aquel entonces se inscribía dentro de un modelo homogéneo y uniforme para toda la población, con una marcada tendencia nacionalista. En educación, pese al reconocimiento del quechua como lengua oficial, se mantiene un modelo *asimilacionista*, que concibe la diversidad cultural como un problema, como un déficit cultural, debiendo los indígenas ser integrados al modelo de desarrollo vigente.

La Política Nacional de Educación Bilingüe, de 1972, constituye la primera respuesta del sistema educativo estatal a la necesidad de una educación adecuada a las culturas indígenas. En la Constitución se oficializa el quechua y se promulga una legislación para la educación bilingüe. El bilingüismo constituye el foco principal de atención, en relación a las diferencias étnico-culturales. Con esta política se favorece el *modelo de transición* que alfabetiza y enseña en lengua materna indígena como un paso intermedio para el posterior empleo del castellano. Aun cuando se produce un reconocimiento de las lenguas, ello no significa una valoración de las culturas originarias. Persiste el enfoque *asimilacionista*, pues finalmente lo que interesa es que el indígena se integre a la cultura dominante, valorada por su prestigio, pujanza y estatus. El programa de educación bilingüe se caracteriza por su escasa dimensión y cobertura, es de carácter experimental y compensatorio, depende en buena medida del apoyo internacional y se encuentra aislado respecto al sistema educativo regular.

Puesto que esta política cuenta con escaso apoyo social, años más tarde se suprime y vuelve a oficializarse en 1982 con el impulso del movimiento social y el retorno a la democracia. Durante esa década se adopta el modelo de la *educación bilingüe bicultural*, al considerar igualmente necesario que el currículo escolar incorpore la cultura de los alumnos y la participación de las comunidades en la propuesta educativa. El nuevo modelo de educación bilingüe es de *mantenimiento y desarrollo*, más que de *compensación educativa*, como en los modelos anteriores, pues busca consolidar el manejo de la lengua materna y propiciar el aprendizaje de una segunda lengua, para lograr una educación de mayor calidad y equidad. El enfoque de atención a la diversidad cultural es *multiculturalista*, pues considera la cultura como un todo cerrado, estático, y se tiende a la formación de estereotipos en torno a la identidad indígena. Se elabora un currículo complementario para los grupos indígenas, superponiendo contenidos, en lugar de generar un diálogo e intercambio entre culturas.

La Política de *Educación Bilingüe Intercultural* de 1989 es de *una sola vía*; es decir, se limita a la población indígena, al nivel primario, y no suele superar los primeros grados. Recién a fines de 1991 dejará de ser una modalidad experimental, o de compensación, para señalar la interculturalidad

como un principio rector del sistema educativo. La nueva política de EBI considera la diversidad cultural como un factor de fortalecimiento de la convivencia democrática y de desarrollo global para el país. “Se avizora ya no la asimilación ni la integración (sinónimos en el discurso político), sino la articulación entre sociedades y pueblos distintos que componen un mismo país desde una perspectiva de reconocimiento y aceptación de la pluralidad lingüística y cultural” (Moya, 1998). Sin embargo, es de notar la clara prevalencia del factor lingüístico sobre el cultural, énfasis que se revela tanto en el diseño de políticas y programas como en su realización.

Con el término del gobierno autoritario de la década de los noventa se da un impulso renovado a la educación con el Acuerdo Nacional de la Transición Democrática. El año 2003, luego de un amplio debate nacional, el Congreso de la República promulga una nueva *Ley General de Educación*, con el fin de adecuarla a las necesidades y nuevas demandas sociales. Se profundiza en la dimensión intercultural de la educación peruana y en la necesidad de “que este rasgo distintivo sea adecuadamente manejado en todos los niveles del sistema educativo”, razón por la cual se convierte en un *principio normativo de todas las políticas educativas*. La ley refuerza la necesidad de reconocimiento de las expectativas y demandas que las poblaciones indígenas plantean al sistema educativo, la necesidad que la escuela se transforme en un medio de desarrollo local, y que la educación intercultural integre y permita interactuar a lo local con lo global.

El año 2002 se emite la Política Nacional de Lenguas y Culturas en Educación, en base a la consulta pública, debates y encuentros sostenidos entre 1996 y el 2002. El énfasis que se da a la dimensión intercultural es el del *mutuo conocimiento, aprender a convivir y aportar la riqueza de su diversidad*. Ésta pretende ser una respuesta del Estado a la necesidad de contar con una política cultural integral y explícita que, más allá de reconocer la oficialidad de las lenguas, asegure a sus ciudadanos el derecho a comunicarse en su propia lengua e impulse acciones tendientes a que los pueblos retomen el control sobre sus propias culturas.

Hasta el año 2001, la educación bilingüe intercultural en el Perú formaba parte de la Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria, por lo que se dirigía exclusivamente a estos niveles. Hoy, la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (Dinebi) ha pasado a ser un órgano dependiente del Viceministerio de Gestión Pedagógica, con lo cual se pretende ampliar la EBI a otros niveles del sistema educativo. Junto con ello se decide articular su acción con la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (Conapa). Sigue constituyendo un interrogante el cómo plantea la Dinebi dar aplicación, conducir y coordinar un proyecto de educación intercultural para toda la población, cuando sigue siendo un organismo preferentemente de educación indígena.

PERTINENCIA

La pertinencia cultural de los aprendizajes enfrenta a la educación con el desafío de construir políticas curriculares, docentes y de gestión donde el saber y cosmovisión propia de las culturas locales pueda dialogar con los lenguajes de la modernidad. En este estudio ha interesado conocer, en primer lugar, si hay un reconocimiento de la diversidad cultural que permita acrecentar la autovaloración de los pueblos y las personas, junto con estimar las diferencias culturales. En segundo lugar, ha interesado saber cómo se valora la alteridad, si es vista como un problema y un déficit cultural –necesario de erradicar o modificar–, en cuyo caso se hablaría de una *política o educación etnocéntrica*.

Este enfoque lo que busca es asimilar y homogeneizar las diferencias culturales, pues prima una visión estática y jerárquica entre las culturas, de acuerdo a su estatus social. Si, por el contrario, la diversidad se defiende como un valor y un objetivo necesario de estimular, dentro de procesos de cambio e intercambio culturales, se está frente a *políticas pluralistas*. En un punto intermedio, si la diversidad se defiende como recurso y derecho de los pueblos, bajo una mirada inamovible de las identidades, siendo necesario conservarlas y protegerlas como objetos de museo, se habla de una *política o escuela conservacionista*. En este caso se está ante posturas que tienden a compartimentalizar

las culturas, folclorizando o estereotipando las diferencias, sin pretender crear un diálogo e intercambio entre ellas.

Conviene señalar que tradicionalmente en Latinoamérica se ha concebido a la educación intercultural como aquella que focaliza su atención en los grupos indígenas, pues el hecho multicultural en los países del continente se fundamenta en la amalgama identitaria, fruto de la conquista y los consiguientes intentos históricos de supresión de las culturas originarias que componen las naciones. Sin embargo, la atención de la diversidad cultural no se agota en favorecer una formación acorde a las necesidades y expectativas de las culturas locales, sino también y de manera importante en generar una valoración de la diversidad cultural por parte de quienes tradicionalmente han desconocido y discriminado a las culturas autóctonas. Por ello existen dos vertientes: la primera y más común consiste en el fortalecimiento de las identidades indígenas por parte de los grupos indígenas; la segunda y más reciente, el conocimiento y valoración de las otras culturas por parte de los diversos grupos indígenas y de la población no indígena. En ambos casos se ha planteado indagar cómo se ha dado la valoración de lo propio y de lo ajeno en la educación.

El reconocimiento y valoración de la diversidad

La Estructura Curricular Básica expresa la intencionalidad de una pedagogía intercultural con orientación pluralista. En concordancia con ello asume como ejes centrales en la conformación del currículo nacional la cuestión de la pertinencia de los aprendizajes, postulando para ello la necesidad intrínseca de diversificación del currículo y el hecho de que éste debe ser producto de la participación social. Los ejes curriculares de primaria sustentan la idea del fortalecimiento de la identidad (personal, social y cultural) y la convivencia democrática, señalando el tratamiento de objetivos transversales acordes, que si las escuelas asumieran cabalmente, los planteamientos de una educación intercultural serían mayormente factibles. En secundaria, en los últimos años, no ha existido claridad en materia pedagógica, encontrándose la propuesta curricular aún en su fase experimental, de modo que aun cuando se formula el propósito no es posible hablar de un currículo orientado a la atención de la diversidad.

Uno de los principales problemas actuales es la falta de participación de las organizaciones indígenas. Además, existe por parte de los maestros un rechazo a la formación en educación bilingüe en los institutos pedagógicos, tal vez por falta de difusión de las innovaciones y quizá también por el temor de los maestros de responder a algo que desconocen, aunque sean bilingües. Los esfuerzos del Ministerio de Educación alcanzan tibios resultados, que podrían mejorar. En la actualidad, de acuerdo a la información oficial, apenas el 12% de escolares que hablan quechua, aymara u otra lengua nativa reciben lecciones en su propia lengua.

Dentro de la estructura curricular, dos instrumentos apuntan a la construcción de un currículo abierto, flexible, integrado y diversificado. Éstos son el tercio curricular para la libre elección de asignaturas y la facultad otorgada a los centros educativos para que orienten sus prácticas pedagógicas de acuerdo a su Proyecto Educativo Institucional (PEI) y su Proyecto Curricular de Centro (PCC). El tercio curricular permite a los centros educativos disponer libremente de mayor tiempo para la realización de proyectos y demás actividades prioritarias para atender la realidad local y las necesidades específicas de los alumnos. Por su parte, los PEI y PCC obedecen a una estrategia de gestión educacional que pretende dar mayor autonomía a las escuelas. De esta manera, a las instituciones educativas se les entrega la responsabilidad de construir su proyecto en cooperación con las organizaciones de la población local y de los pueblos indígenas, junto con el apoyo de los gobiernos locales y regionales, de modo que éstos den cuenta de la cultura existente en su localidad y del tratamiento de las lenguas. Para ello, los docentes pueden emplear diversas estrategias metodológicas y los recursos educativos que consideren más apropiados en función de vincularse con su entorno. En la programación del año escolar se propone considerar el calendario de la comunidad en lo referente a los ciclos socioproductivos y a las actividades festivas y rituales. En consonancia con ello, los Lineamientos de Políticas Educativas 2004-2006 plantean descentralizar y democratizar

el sistema educativo, propiciando la elaboración de proyectos educativos regionales y locales en el marco de un proyecto educativo nacional.

La educación bilingüe intercultural también constituye una respuesta del sistema educativo al propósito de atender la diversidad de lenguas y culturas en educación. Una de las conquistas de la EBI ha sido el diseño y validación de propuestas pedagógicas de enseñanza de lenguas y de tratamiento de la interculturalidad, las que se vienen dando con el apoyo de la cooperación internacional desde hace unos 30 años. Ella ha permitido, además, la elaboración de alfabetos para las lenguas indígenas de la Amazonia y la normalización de las mismas en consulta con los habitantes, y, en el caso del quechua y del aymara, la normalización de alfabetos y la determinación de normas gramaticales para su escritura. La EBI ha contribuido también a la producción de abundante material para la educación primaria en lenguas originarias y en castellano como segunda lengua.

En la enseñanza de lengua indígena se ha privilegiado la escritura y se ha olvidado el desarrollo de habilidades orales. Sin embargo, no se logran los resultados esperados en la escritura. Quizás ello se deba a que se ha aceptado que hay que escribir sin que se haya detenido a reflexionar en el por qué. Debe atenderse a la necesidad de construir un alfabeto quechua, que sea básico para su lectoescritura y sirva a las distintas variantes del quechua, considerándose que es la lengua indígena empleada por mayor población. Es necesario dar más espacio a los aspectos comunicativos y argumentativos. Modificar estos parámetros es completamente necesario y no resulta complejo, significa unir la escuela y la vida, relacionando el aspecto pragmático con el normativo, reorientando académicamente los usos más elaborados del lenguaje para usos comunicativos y de interacción.

Pese a que la Política de Lenguas y Culturas en la Educación y el Programa de Lenguas y Culturas de la Educación reconocen las diversas realidades sociolingüísticas existentes, se trabaja sólo con una propuesta y es necesario que, dada la diversidad de situaciones de contacto entre el castellano y las lenguas indígenas, se planteen distintas propuestas. En efecto, no se puede seguir pensando que es de L1 y L2. Hay muchas situaciones lingüísticas que involucran a más de dos lenguas y a más de una L1.

La Oficina de Coordinación para el Desarrollo Educativo Rural (OER) del MED ha diseñado programas para que la escuela rural articule los conocimientos y prácticas que se imparten en la escuela a los procesos productivos, culturales y de desarrollo local sustentable. Con este fin se introduce la desgraduación del aula para trabajar en torno a los logros de aprendizaje de cada niño, aprovechando las aulas multigrado. Se propone también incorporar la educación comunal y local a la escuela y adecuar el calendario escolar al calendario productivo para asegurar un mayor tiempo efectivo de aprendizaje. La evaluación debe consistir en un seguimiento individualizado sobre el nivel de logro educativo, de modo que promoción y conclusión se den juntas, y que la calidad de los aprendizajes vaya asociada a las características socioculturales de las zonas rurales.

En la década de los noventa, las políticas de transformación pedagógica y curricular en la formación docente fueron postergadas. Entre 1992 y 1995 no hubo un ente dedicado a regular la organización y funcionamiento de las instituciones de formación docente. Recién en 1996 se inicia un plan de modernización para su formación centrado en la vinculación de la educación escolar con la realidad educativa y cultural de las comunidades, mediante prácticas de formación en las aulas, escuelas y comunidades locales. En educación inicial y educación secundaria, aun no se realizan los cambios curriculares en los programas de formación docente. En educación bilingüe intercultural, la formación docente estuvo, hasta el 2001, en manos de la cooperación internacional. Hoy día, tanto el programa de la zona andina como el de la Amazonia están traspasándose al dominio y manejo de la Dinebi, cuyos progresos deberán evaluarse en los años venideros.

Distancias entre una educación culturalmente pertinente y el funcionamiento del sistema

Pese a todos estos propósitos, la concreción de un sistema congruente con la atención a la diversidad cultural no ha logrado plasmarse en el diseño curricular, las prácticas docentes, la gestión

educacional y en los resultados de una educación pertinente. Por un lado, el objetivo de una educación intercultural para todos constituye una propuesta recién en ciernes, que no goza de claridad en sus planteamientos curriculares, pedagógicos o en el funcionamiento escolar. Por otro lado, las experiencias exitosas EBI, emprendidas por el MED en alianza con organismos no gubernamentales y de trabajo con las comunidades, no han dado por resultado la extensión de estas experiencias a una práctica validada en todas las escuelas indígenas. Se estima, además, que la EBI alcanza a atender sólo a un 15% de niños y niñas de comunidades bilingües.

Desde una perspectiva, la práctica educativa del sistema público se caracteriza por una pedagogía frontal, tradicional, homogénea y autoritaria, con escasa utilidad para introducir a los estudiantes exitosamente en el mundo laboral y global, así como por lo poco pertinentes, obsoletos y escasos que son los materiales educativos. Desde otra, el trabajo con base a competencias y capacidades es algo muy nuevo para los docentes. Aún no está clara su delimitación exacta en el campo de conocimiento y capacidad específica que se deberá evaluar. No existe familiaridad con los métodos e instrumentos de esta nueva propuesta pedagógica y curricular, y los maestros no han sido formados para ello.

Se evidencia una mayor participación de los niños y niñas en el desarrollo de las clases y una organización menos rígida de éstos en el aula. De por sí, esto constituye un avance que es indispensable destacar, pues refleja una mayor confianza de parte de los niños y niñas y un aumento en su autoestima, factores que de seguro los ayudarán en la tarea de aprender (López, 2001: 161).

Los docentes EBI y los de escuelas sin EBI muestran dificultad para el trabajo en equipo y la integración de áreas y subáreas. En general, existe una desconexión entre las materias, cuya elección tampoco se explicita, casi no planifican sus clases e improvisan cada día. En el aula conviven modos que otorgan mayor protagonismo a los alumnos en sus procesos educativos, con otros que no recogen sus comprensiones y experiencias del mundo. Los docentes se aferran a las copias literales y al monopolio de la palabra, con otros estímulos favorables a la participación y de mayor confianza en la relación profesor-alumno. Sin embargo, lo habitual es la ausencia de metodologías para el trabajo multigrado, de la enseñanza bilingüe, de la construcción del conocimiento y la evaluación de proceso, de habilidades, capacidades y competencias.

A ello se agrega la discriminación de género, pues en clase se presta más atención y se ofrece más la palabra a los varones. Por último, existe la tendencia de los maestros a atribuir las dificultades de aprendizaje a limitaciones culturales. Lejos de asumir sus propias deficiencias en lograr que los niños aprendan, sitúan en los alumnos la responsabilidad por el fracaso y con ello afectan su autoestima.

Las competencias interculturales tampoco han sido clarificadas. La interculturalidad, en tanto relación-comunicación entre culturas, es un concepto que no goza de claridad y que ha quedado subsumido en la adquisición de conocimientos o saberes tradicionales indígenas, puesto que no se han entregado orientaciones sobre la dimensión relacional que la define. La mayor adaptación curricular en educación bilingüe intercultural se ha dado en el tratamiento de las lenguas, materna y segunda lengua, y a partir de ahí en el rescate de los conocimientos indígenas, generando importantes cambios en el uso de lenguas originarias (López, 2001: 163). Sin embargo, la EBI se limita en buena medida al componente lingüístico, siendo pocos los docentes que se refieren a la comprensión y contraste entre culturas, lo que incide en el escaso tratamiento y reflexión respecto al carácter intercultural de este tipo de educación.

En las zonas rurales, el maestro se encuentra intentando aplicar un currículo único, urbano, que no llega a comprender y menos a diversificar para adecuarlo a su realidad cultural y lingüística. El rescate de los saberes y valores de las comunidades rurales e indígenas se reduce muchas veces a una folclorización del currículo, sin que esto conduzca a una comprensión histórica, a la relación de la cultura con la conservación de los recursos, al desarrollo sostenible, al desarrollo de identidades y al reconocimiento de las raíces culturales. Adicionalmente, los maestros que laboran en zonas eminentemente indígenas requieren una formación para el manejo de estrategias metodológicas específicas de la EBI, como lo es el trabajar con dos lenguas. A ello se agrega el desconocimiento de la diversidad lingüística y cultural de la población urbana, constituida en gran parte por población

migrante vernaculohablante, que tampoco ha sido asumida en las prácticas, gestión y diversificación del currículo.

Si bien la diversificación curricular en primaria ha sido sometida a un proceso serio de validación por parte de instituciones de la sociedad civil y, principalmente, por los docentes, los lineamientos curriculares, sin embargo, son calificados de generales y confusos y las directrices que formulan el órgano central y los intermedios no dejan claros los procedimientos técnicos, las responsabilidades de los distintos actores, y tampoco asignan los recursos necesarios para apoyar su ejecución. Existe, además, falta de consenso sobre la necesidad de utilizar los proyectos de desarrollo institucional y los proyectos curriculares como herramientas de gestión que aseguren una buena valoración de la diversidad cultural.

Aun cuando los órganos intermedios, en coordinación con el Programa Estratégico de Educación Rural, serían los encargados de realizar el acompañamiento y monitoreo a los centros y programas en las áreas rurales, lo que ocurre en verdad es que los espacios de trabajo conjunto entre las escuelas y los especialistas de estas reparticiones no hacen factible una apropiada contextualización del currículo a nivel local. Por su parte, la Oficina de Coordinación para el Desarrollo Educativo Rural (OER) del ministerio ha desarrollado diversas iniciativas para el desarrollo de la educación rural, y la Dinebi ha impulsado la gestación y elaboración de propuestas educativas EBI desde el 2001. Para ello ha conformado mesas de diálogo de carácter sectorial a nivel local y comunal, en las que participan indígenas, autoridades locales, líderes, dependencias de educación e ISP, entre otros. Esto ha fortalecido a los pueblos originarios en su derecho a participar en la definición y formulación de su propio plan de desarrollo educativo.

Experiencias innovadoras de formación docente en EBI, principalmente en las áreas andina y amazónica, vienen dándose desde mediados de los ochenta y han contribuido a la formación de escuelas bilingües interculturales en su zona, a la promoción y desarrollo de la cultura indígena y de su organización; han aportado a la redefinición del rol del maestro rural, al reconocimiento de las lenguas vernáculas como instrumento oficial de comunicación y aprendizaje del estudiante nativo, y a la investigación y sistematización de los conocimientos y prácticas indígenas. Sin embargo, el nuevo modelo pedagógico aún no ha sido asumido por la mayoría de los docentes, y se transparenta la falta de responsabilidad y de identificación de los maestros con el programa. En ocasiones, ellos mismos desmotivan a los padres y madres de familia con la formación EBI, y otras veces los docentes no se integran a las comunidades.

Se considera que la variedad, calidad y cantidad de materiales educativos y textos editados por la DINEBI en 11 lenguas originarias es un logro importante en el desarrollo de la EBI. La producción de libros ha aumentado en forma paulatina en la zona andina y proporcionalmente aún más en la Amazonia. El problema es que los docentes no han sido capacitados para el empleo adecuado de los nuevos materiales educativos, como tampoco han sido informados de la normalización de los idiomas originarios, para su ejercitación en la escritura y la producción de textos.

Pese a la dificultad manifestada por los docentes respecto al uso de textos, las escuelas EBI demuestran algunos avances en el sistema de enseñanza: se ha dispuesto el aula para el trabajo grupal, el alumno ha adoptado un papel más activo, la participación es mayor, la organización de la clase es menos rígida, impera un clima de mayor confianza, dándose una relación más horizontal entre maestros y alumnos. Por último, ha aumentado el grado de confianza y seguridad que adquieren los niños y niñas en las aulas bilingües, fruto de la conjunción entre esta nueva relación y el empleo de las propias lenguas en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Los niños y niñas que forman parte de estas experiencias, según lo revelan estudios comparativos en países de la región (Bolivia, Guatemala, Paraguay y Perú), tienen en general mejor rendimiento escolar, desarrollan una mayor capacidad para resolver problemas matemáticos, logran mayores niveles de comprensión lectora, incluso en castellano, y adquieren mayor espontaneidad y seguridad al hablar en su lengua. El nivel de escolaridad femenina aumenta también. A los alumnos y alumnas de comunidades alejadas, la EBI los nivela en el rendimiento de lenguaje y matemática con sus pares que viven en lugares con mayor acceso al castellano. Se comprueba también que a

mayor aprendizaje y mejor uso de la lengua materna, se da igualmente mayor aprendizaje y mejor uso de la segunda lengua.

Requerimientos para el ejercicio del pluralismo cultural en educación

La Comisión de la Verdad y Reconciliación ha puesto en evidencia que es necesario construir un nuevo pacto social. “El Perú es un país social y culturalmente fracturado, atravesado por fisuras estructurales que dificultan la convivencia armónica. Necesitamos, por ello, hilvanar el tejido social, refundar el pacto social y hacerlo inclusivo de la diversidad. Un pacto social excluyente de las mayorías postergadas socialmente y silenciadas lingüística y culturalmente no tiene capacidad de generar un proyecto nacional de ancha base. No tiene, en una palabra, legitimidad social ni futuro político. El pacto social al que aspiramos debe ser incluyente de la diversidad, debe ser capaz de visibilizar las diferencias como valiosas, de recoger las expectativas y las demandas razonables de todos los peruanos, debe —en pocas palabras— expresar el consenso desde el reconocimiento de las diferencias” (Tubino y Zariquiey, 2004). La EBI puede contribuir a ese nuevo pacto social desde la educación si es que se pone en práctica lo que propone en ese sentido la Política Nacional de Lenguas y Culturas en la Educación

La propuesta curricular, pedagógica y de gestión ha dejado de ser *asimilacionista*. Se expresa una orientación claramente pluralista. Pero en los hechos el currículo continúa fragmentado, con una visión intercultural supeditada a la incorporación de saberes indígenas, que congela la identidad al folclorizar la cultura, y de este modo las diferencias, en lugar de valorarse, se toleran. Ello determina que lo primordial en el diseño EBI y en el aprendizaje de la “pluralidad peruana” se concentre en el objeto y no en el sujeto de aprendizaje. Los acercamientos a la diversidad consisten básicamente en abrir la ventana y mirar la lejanía, sin salir de la casa y entrar en contacto con “el otro”. La dificultad de aprendizaje, en consecuencia, se sigue atribuyendo al “déficit cultural”, en lugar de atribuirlo a la falta de significatividad del currículo o a la ausencia de una pedagogía acorde con las formas de enseñanza-aprendizaje propias de las culturas originarias.

Se puede entender que las experiencias EBI en Perú siguen escindidas del resto de la educación, pues su permanencia radica aún en el cierre de la escuela sobre su propio mundo. La experiencia indica que la apertura ha conducido a la negación de la propia identidad o bien al enclaustramiento cultural. Esto se puede comprender como una reacción de las comunidades frente a la jerarquización de las culturas y la visión devaluada del indígena-cholo en la sociedad peruana. Ello explica, en alguna medida, que las experiencias de la Amazonia estén tan separadas de las experiencias de formación andina, o bien que la interculturalidad se focalice en las lenguas, secundariamente en la transmisión cultural y prácticamente nada en el intercambio cultural. Del mismo modo, esto explica en parte la limitada irradiación hacia el resto de las escuelas indígenas rurales y urbanas que han tenido los proyectos EBI liderados por las agencias internacionales.

El valor de la EBI para la ciudadanía y los agentes educativos es desconocido e incomprendido, aún no ha logrado mostrarse dentro del país como una medida efectiva desde la perspectiva del logro escolar, ni como una propuesta ética que da sentido a la educación. De hecho, la transferencia de los proyectos EBI del sector no gubernamental a organismos del sector educación del MED tiende a una limitada capacidad de recreación y extensión de la propuesta educativa, y al debilitamiento del liderazgo pedagógico, del monitoreo a las escuelas y maestros.

Si bien en los últimos años se aprecia un importante avance en propiciar la participación de la sociedad en la elaboración efectiva de proyectos educativos institucionales, constituyen aún experiencias iniciales en el proceso de diversificación curricular y se encuentra en construcción las propuestas pedagógicas para las aulas multigrado. El techo cultural de la EBI consiste primordialmente en la tendencia a la centralización y a la concentración de poder, antes que a una acción concertada entre los diferentes niveles del gobierno, siendo ésta una de las constantes del sistema político peruano y de las relaciones sociedad civil-Estado.

Esta visión etnocéntrica refuerza hábitos y comportamientos autoritarios, que toman la forma de discriminación social y cultural e impiden la discusión y generación de consensos en la gestión educativa, en todas las instancias y niveles del sistema. Ello determina, por ejemplo, que la gestión de proyectos educativos interculturales, a excepción de las experiencias conducidas por Formabiap y Aidesep, se conviertan en procedimientos interpretados burocráticamente, sin sistematización ni voluntad de continuidad del diálogo escuela-comunidad-agentes intermedios. Asimismo, la institucionalización de los Consejos Consultivos regionales locales e institucionales EBI continúa siendo un reto para la EBI en el Perú.

Recomendaciones desde el vector de la pertinencia y en la perspectiva de una interculturalidad para todos

1. Dada la incipiente experiencia nacional en el diseño de currículos y procesos bilingües interculturales, a la que se agrega la creencia de la supuesta superioridad de la cultura occidental, se hace necesario desburocratizar el sistema y articular las diversas direcciones y unidades del MED para un trabajo más reflexivo, coordinado y cooperativo, que permita una visión sistémica del trabajo de diversificación curricular, así como del sentido, comprensión e instrumentación del enfoque intercultural. Ello implica también generar las instancias y los mecanismos para que los Consejos Consultivos, órganos normativos y Consejos Participativos puedan participar de este proceso y, a la vez, puedan evaluar y compartir las dificultades experimentadas. Los problemas que se acusan para el cambio curricular y pedagógico son varios y demuestran que ello demanda de sus actores un cambio en las comprensiones culturales, en las concepciones educativas y en el emprendimiento de acciones que requieren un trabajo colegiado, cooperativo, en alianza con las comunidades de base, y de gran apertura.
2. La formación de docentes, directivos, familias y agentes intermedios debe orientarse al compromiso con el impacto de la innovación curricular, pedagógica y de gestión, en torno a la construcción del pluralismo cultural, que incida no sólo en un mayor conocimiento de las diversas culturas, sino en actitudes de valoración y acogida de la alteridad. Se hace necesario vincular la interculturalidad con la práctica pedagógica más dialógica, basada en el respeto profundo y aceptación del punto de vista de los alumnos, como en el intercambio de saberes, el reconocimiento de estereotipos y prejuicios, la resolución de conflictos en la convivencia y la valoración de lo propio y lo ajeno. La mayor comprensión de los docentes sobre el fenómeno cultural, entendido no como un déficit sino como un recurso y una riqueza de los pueblos, puede contribuir a una actitud más responsable frente al proceso y resultado pedagógico, así como al aprovechamiento del factor cultural para un mejor aprendizaje. El mayor equilibrio entre el componente cultural y el lingüístico implica, asimismo, que la interculturalidad pase del discurso a la práctica, que no sólo se recojan los saberes previos de los niños y niñas, sino que se les oriente para que puedan analizarlos y aprovecharlos para la construcción de nuevas comprensiones de la realidad o afirmar las ya existentes. En suma, la interculturalidad, en tanto relación-comunicación entre culturas, es una dimensión de la experiencia educativa que necesita ser desarrollada en el contexto nacional.
3. Tanto en escuelas EBI como en las que no lo son se requiere traspasar las barreras propias de la educación tradicional, centrada en la retención y reproducción de información y en el ejercicio de facultades mentales escindidas del saber hacer con conciencia, que no estimulan el pensamiento y el juicio autónomo, ni permiten comprender la lógica y el sentido subyacente de lo que se aprende. Ello obliga a capacitar y entregar una formación inicial que entrene en el uso de metodologías para el desarrollo de competencias interculturales y la evaluación de los procesos de aprendizaje.

4. Es necesario procurar el crecimiento orgánico de las instancias de formación docente junto con el desafío político de lograr la acreditación de la calidad de la oferta de formación. Esta formación debe propender a la ruptura de rigideces, el reglamentarismo y falta de flexibilidad, iniciativa y creatividad de muchos docentes y directivos. Se debe tratar de una formación centrada en la capacidad de tomar decisiones y resolver problemas, en la capacidad reflexiva y autocrítica, sustentada en competencias para el trabajo en equipo, en comunidades de aprendizaje con otros docentes y escuelas. El proceso de formación debiera vincular de manera estrecha teoría y práctica, de modo de poder equilibrar el dominio de competencias de orden cognitivo acerca de las culturas con el dominio metodológico, que introduzcan en las nuevas corrientes pedagógicas y las formas de enseñanza indígenas. Desde una perspectiva más global se requiere reforzar los liderazgos del sector y promover la reflexión sobre la cuestión docente, para una planificación estratégica de más largo plazo.
5. Las supervisiones constantes y el reforzamiento que se da a los docentes y directivos en sus escuelas, requiere crear más y mejores oportunidades de capacitación de estos agentes y generar mecanismos que refuercen lo trabajado en las capacitaciones anuales. Un buen sistema de seguimiento y monitoreo a los docentes permitiría hacerlos reflexionar y perfeccionar sus procedimientos, como entregar estímulos o reconocimientos a las buenas prácticas. De momento, la Dinebi se encuentra en proceso de construcción y validación de un sistema de seguimiento y monitoreo de la capacitación docente.
6. Es necesario articular una propuesta en el área de comunicación integral, para el aprendizaje de la lectura y escritura en lengua materna y el aprendizaje del castellano como segunda lengua. Esto implica el desarrollo de una metodología consistente, apoyada con los materiales correspondientes, que dé garantías a la comunidad y padres de un buen aprendizaje del castellano, partiendo por el fortalecimiento y arraigo de su lengua materna. La formación debe reforzar el manejo idiomático de los alumnos en su propia lengua, como también generar reflexión sobre ella. Por su parte, los docentes requieren capacitación en los conocimientos lingüísticos y comunicativos básicos. En el caso de los docentes que no hablan la lengua de sus alumnos, se les requiere reforzar en el dominio de ésta, o se debe enseñar la escritura a quienes sólo la dominan oralmente. La propuesta de enseñanza del castellano como segunda lengua bajo el *enfoque comunicativo* (año 2002) demanda la creación y disponibilidad de recursos didácticos. En la formación docente se debiera considerar, además, la realidad lingüística y cultural de la población urbana, constituida en gran parte por población migrante vernaculohablante. Se necesitan lineamientos generales sobre cuáles son los objetivos de la comunicación integral bilingüe en primaria. Los objetivos de la comunicación integral en lengua indígena deben ser congruentes con los objetivos de la enseñanza de castellano como segunda lengua o, en el caso de los bilingües de nacimiento, con el castellano como primera lengua, y deben ser dos partes de una propuesta bilingüe general. El que los maestros conozcan la lengua de los educandos es un principio *sine qua non* para hacer EBI. Es necesario el cumplimiento de las directivas que señalan que los docentes deben saber la lengua de la comunidad en que trabajan.
7. La progresiva producción de textos en la zona andina y en la Amazonia, junto a su variedad, calidad y pertinencia lingüística y cultural, requiere capacitar a los docentes para el empleo adecuado de los nuevos materiales educativos, informándoles de la normalización de los idiomas originarios, para su ejercitación en la escritura y la producción de textos. Asimismo, los nuevos materiales exigen o suponen clases más activas, cuestión que es necesario incorporar en la estructura pedagógica mediante una buena formación. Es necesario capacitar a los docentes no sólo en el manejo de los textos, sino en la

propuesta general de comunicación integral para niños bilingües; paralelamente a ello, se pueden revisar, actualizar o crear nuevos materiales para lenguas indígenas y castellano.

8. Sería de gran utilidad la sistematización de experiencias de gestión escolar pertinente que han sintonizado su misión y su actuar con las culturas a las que atienden, convirtiéndose a la vez en motor educativo y trazado abierto de su visión de desarrollo. Su difusión y análisis entre los agentes que participan de los procesos de EBI o sin EBI con población indígena, favorecería una visión distinta de la gestión intercultural, de modo que se fortalezca el diálogo con los padres y comunidad en general, la promoción y desarrollo de la cultura indígena y de su organización, la redefinición del rol del maestro, el fortalecimiento de los directivos para liderar procesos de diversificación curricular y la gestión de proyectos institucionales acordes.
9. Se reconoce la importancia de realizar investigaciones en torno a aspectos antropológicos y culturales de la EBI, interculturalidad en el aula, estudios y diagnósticos sociolingüísticos y de etnomatemática. La coordinación de la investigación con la experiencia de la práctica docente de alumnos EBI, debiera permitir a los alumnos-docentes aprovechar esta relación para sistematizar y analizar los problemas en torno a la práctica de la EBI en las escuelas.
10. Se requiere dotar de mayor autonomía efectiva a las escuelas, al confiar en los directivos y el Consejo Educativo institucional la capacidad para asignar recursos en aquello que estiman necesario o prioritario, elegir a los docentes que requieren para implementar su proyecto curricular, y determinar qué materiales o textos utilizar. Ello demanda, por un lado, entrenar a directivos y equipos de dirección en aspectos administrativos y de gestión, y por el otro, abordar la cuestión de la probidad profesional de directivos, cuestión que daña enormemente la fe pública y mantiene la desconfianza en las personas y la posibilidad de autonomía.
11. El fortalecimiento de las organizaciones de padres y madres de familia permitiría profundizar el compromiso, apropiación y articulación de la comunidad en torno a los procesos pedagógicos, las actividades escolares y la construcción de los PEI a nivel de la escuela, y los Proyectos Educativos Locales (PEL) y Regionales (PER). Desde la perspectiva intercultural, se requiere dar a conocer a las familias el sentido y los fundamentos de las nuevas directrices pedagógicas, las ventajas de la utilización de la lengua materna, e involucrar a las comunidades en la tarea educativa, para evitar que miren con recelo y sospecha experiencias innovadoras y apoyen los procesos EBI. Los capacitadores de los entes ejecutores de Plancad-EBI debieran contemplar a los padres de familia y a los miembros de la comunidad en los talleres de formación. En este sentido, la atención que se brinda a la participación comunitaria o al control social dentro de la política nacional de educación bilingüe intercultural, debiera ser mayor.

CONVIVENCIA

Desde el vector de la convivencia cultural, las políticas educativas se enfrentan a la tensión de construir políticas curriculares, docentes y de gestión donde se promuevan nuevos modos de convivencia basados en el respeto, la aceptación y la valoración del otro, o bien la de reproducir estereotipos y prejuicios comúnmente aceptados en la sociedad, que conducen a la intolerancia, a la discriminación social, étnica y cultural. En este punto ha interesado conocer si la escuela es un lugar donde se estimulan el respeto, el diálogo receptivo y la colaboración, incorporando la diversidad cultural como un elemento dinamizador de los aprendizajes, en cuyo caso se habla de escuelas

o políticas *democrático-pluralistas*. En el otro extremo se ubican las escuelas *autoritarias*, donde prevalece el desarrollo cognitivo y se ignora o desatiende el desarrollo de actitudes y comportamientos tendientes a una convivencia solidaria y valorativa de las diferencias. En un punto intermedio se encuentran las escuelas *formalmente democráticas*, donde el currículo transversal favorable a la convivencia y al diálogo se enuncia en el proyecto educativo, pero no se diseñan estrategias pedagógicas y de gestión escolar que permitan hacerlas efectivas en la vida cotidiana del centro educativo.

Combate al racismo y a la discriminación por medio de la educación

La Constitución de 1979 en Perú consigna por primera vez los derechos individuales, políticos y sociales como derechos fundamentales de toda persona. En ella, el concepto de ciudadanía acaba con la barrera ancestral para la consideración del otro –particularmente el indígena– como igual. Sin embargo, la convivencia social continúa evidenciando el prejuicio respecto a la raza y al origen cultural de las personas. El indio se esconde en el campesino, y se transforma más tarde en el cholo citadino, siendo la presencia chola mayoritaria en el país. Los estereotipos raciales suelen ocultarse bajo condiciones socioeconómicas, por ser pobre o vivir en determinadas zonas geográficas.

En la Constitución de 1993, a diferencia de la Constitución de 1979, la noción de derechos fundamentales se restringe a los derechos individuales, excluyéndose de la misma los derechos sociales y recortándose las garantías que el Estado ofrece para su protección, pues las sucesivas crisis económicas y la violencia política de la década de los ochenta terminaron por abolir los derechos sociales ciudadanos conquistados hasta entonces (Lynch y Patrón: 63). Aun así, la Constitución de 1993 declara como finalidad de la educación el desarrollo integral de la persona (Art. 13) y establece la formación ética, cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos como un propósito fundamental. El retorno al Estado de derecho a finales de la década de los noventa, da pie al Acuerdo Nacional que buscó reforzar las políticas de Estado en torno al fortalecimiento del régimen democrático, el Estado de derecho, la institucionalización del diálogo, la erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y la seguridad ciudadana. Más específicamente, en el Acuerdo Nacional se promueve la participación y la responsabilidad de la sociedad por la educación.

La Ley General de Educación del 2003 retoma los principios de una educación pluralista y democrática al considerar como una contribución esencial de la educación la formación ciudadana para una sociedad democrática y una cultura de paz. En este contexto, la diversidad cultural y lingüística es vista como una riqueza, cuyo reconocimiento y respeto da sustento a la convivencia. Por ello, la formación ética y cívica de los educandos y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos en todos los centros educativos se convierte en un objetivo obligatorio (Art. 5).

En consonancia con estos principios se conforma la Oficina de *Tutoría y Prevención Integral* como órgano dependiente del Viceministerio de Gestión Pedagógica, encargado de normar, planificar y ejecutar las acciones de orientación educativa. En la perspectiva de la promoción del pluralismo, se promueve la participación, la organización y la defensoría de los derechos de los niños, adolescentes, jóvenes y adultos, en correlación con actividades destinadas a la integración familiar.

Entre los programas coordinados por esta oficina para la promoción de la convivencia se encuentran: las *Defensorías Escolares del Niño y del Adolescente* (Desnas); la *Promoción Social Educativa*, que incentiva la participación de la comunidad educativa y de los equipos interdisciplinarios y multisectoriales; el *Programa de Escuelas de Integración Familiar*, y dentro de la Unidad de Prevención Integral, el *Programa de Cultura de Paz, Derechos Humanos y Prevención de la Violencia*, que promueve y desarrolla habilidades, actitudes y valores para la construcción de una cultura de paz. Por último, el *Programa de Promoción de Juventudes* promueve la asociación y participación de jóvenes mediante el desarrollo de actividades de educación no formal en temas como ciudadanía, identidad cultural, convivencia democrática y proyectos de vida.

De igual modo, los *Lineamientos de Políticas Educativas de Perú* favorecen un enfoque pluralista en la formación de los estudiantes, siendo uno de sus objetivos estratégicos “formar personas y

ciudadanos con capacidades para producir bienestar", estableciendo para ello un área de formación personal y ciudadana que se inserta en el currículo en todos sus niveles. La nueva propuesta considera no sólo los aspectos cognitivos, sino también lo emocional. Ello involucra el desarrollo de una identidad personal, social y cultural, y el ejercicio de una conciencia ética, democrática y ciudadana. El problema parece ser que no están dadas las bases metodológicas para su puesta en práctica.

El programa curricular de enseñanza primaria y secundaria contiene los ejes que abordan la esfera actitudinal y que se espera impregnen la vida cotidiana del centro educativo. El primer eje apunta directamente a valorar la diversidad cultural como riqueza y oportunidad, y el segundo a estimular la participación en la vida social mediante el desarrollo de actitudes y comportamientos democráticos, con especial respeto por los demás y el entorno. Entre los contenidos transversales se encuentran las áreas de *pluriculturalidad de la sociedad peruana* y los *derechos humanos*, los que apuntan a la construcción de formas de convivencia democráticas y a afirmar la identidad nacional. En definitiva, el currículo expresa la voluntad de un trabajo en la esfera de las vivencias valorativas y no únicamente en el desarrollo conceptual.

A su vez, dentro de la *Política de Lenguas y Culturas*, la educación intercultural promueve el encuentro de diferentes culturas, la valoración de la propia cultura, la superación de prejuicios, estereotipos, discriminación y racismo; el cultivo de nuestra diversidad creativa, el desarrollo de competencias en múltiples sistemas de percepción, pensamiento y acción. Este programa plantea también elaborar criterios y estrategias que permitan desarrollar una cultura para la democracia y la paz. Para ello propone la revisión y enriquecimiento de los criterios de interacción y las normas de conducta. Sin embargo, sus propuestas de acción son mínimas. Se concentran en la promoción de encuentros interculturales, la revisión y consolidación de propuestas metodológicas para las diferentes áreas y niveles, y la ejecución de estudios sobre las culturas y lenguas. No queda explicitado a qué tipo de encuentros se refiere, en qué circunstancias, quiénes participarían, cómo se vincula esto con la educación; así como tampoco se explicitan estrategias para lograr lo que se propone.

En lo referente al desarrollo de lenguas, dentro de esta política se habla de generar una actitud de respeto hacia las diversas variedades de lengua de los educandos para evitar la discriminación de quien la habla. Sin embargo, en las propuestas de acción sólo lo referente a los estudios de *etnografía de la comunicación en el aula y en la comunidad* parece apuntar a la satisfacción de este objetivo. En suma, el programa carece de propuestas claras y concretas de acción para atender el vector de la convivencia intercultural en términos del diálogo intercultural, combate a la discriminación y defensa del derecho a la alteridad.

Ello da cuenta del incipiente estado en que se encuentra el tratamiento de esta cuestión desde la perspectiva de la educación intercultural. Tanto los Lineamientos de Políticas como el Programa de Lenguas y Culturas en Educación dan mayor énfasis al desarrollo de la pertinencia cultural de los aprendizajes y menor relieve al desarrollo de políticas para estimular el desarrollo de actitudes y comportamientos favorables a la convivencia intercultural. Asimismo, desde los postulados pedagógicos, curriculares y de gestión, se observa una distancia entre el desarrollo del conocimiento de las diferentes culturas y la formación en el diálogo e intercambio propios de una convivencia pluralista. Más bien se tratan como dos asuntos separados.

Aproximaciones y distancias respecto al pluralismo cultural en educación

El enfoque pluralista de la Oficina de Tutoría y Prevención Integral se ejecuta a partir de algunos programas nuevos y otros que ya venían funcionando del período anterior. El problema que enfrenta este tipo de programas es la discontinuidad en sus acciones, la ausencia de un plan a largo plazo que trascienda la obra de un solo gobierno y la falta de evaluaciones para su mejoramiento y expansión. Este programa suele actuar en forma aislada, desarticulado de otras instancias de promoción social y educativa, ya sean gubernamentales o no, y desaprovecha experiencias de más larga data, dirigidas por ONG o fundaciones que ya han consolidado alguna estrategia de formación. Existen incluso programas paralelos dentro del MED que apuntan a un objetivo compartido,

dependientes de oficinas distintas, duplicando esfuerzos y recursos en acciones que muy bien podrían potenciarse mutuamente.

La interculturalidad en el aula y en los procesos de enseñanza requiere mayor reflexión, pues si bien se ha avanzado en el aprovechamiento inicial de conocimientos y saberes locales, ello no se traslada al tratamiento de las relaciones interculturales. El problema en la formación de actitudes es que el papel que cumple el conocimiento en la construcción de la ciudadanía es restringido, no basta por sí solo. Los estudios muestran que lo que aprenden los estudiantes en términos conceptuales no se traslada a su vida como ciudadanos y ciudadanas. Desde otro ángulo, el menor énfasis dado a los contenidos curriculares relacionados con la vivencia del arte, la educación corporal, las vivencias valorativas y las actitudes, y por el contrario, el mayor peso otorgado a lo cognitivo, refuerza esta situación, impidiendo el cambio en las personas.

Las propuestas de formación docente en estos aspectos son aún incipientes y no constituyen un todo orgánico. El Programa de Lenguas y Culturas en Educación se propone organizar un sistema de formación continua para una adecuada y eficiente implementación de la EBI. Sin embargo, en lo pedagógico, en los talleres de capacitación docente EBI se focalizan en el conocimiento indígena aplicado al trabajo educativo, en el uso de materiales educativos y en la diversificación curricular. Nada de ello conduce a un trabajo en la formación de actitudes y competencias para el diálogo intercultural. Si bien se propone capacitación docente en interculturalidad y se enfatiza la necesidad de desarrollar criterios pedagógicos, como el fortalecimiento de la autoestima y el reconocimiento de lo propio, el enfrentamiento de conflictos culturales, el racismo y los prejuicios; la unidad y diversidad, la comunicación y la cooperación, se requiere se plasme en estrategias precisas para alcanzar dichos objetivos.

Dos instrumentos de gestión dan cuenta de una intencionalidad pluralista en la formación de los y las estudiantes: el reglamento interno o *normas de convivencia* y el *municipio escolar*. Se propone que los alumnos se involucren en la elaboración de las normas de convivencia para generar compromiso con ellas y evitar caer en la aplicación de un reglamento impuesto. Sin embargo, la costumbre dominante es la ausencia de diálogo que permita una reflexión sobre el conflicto, sus causas o sus consecuencias. Por lo general, ante el conflicto la autoridad interviene para sancionar, y cuando no actúa, los alumnos deben enfrentarse entre ellos, recurriendo a veces a la agresión para responder. Los estudios muestran una institucionalidad en crisis, cargada de normas y reglas, donde las acciones de la mayoría del profesorado se fundan en la arbitrariedad y el abuso. El discurso de los derechos existe, pero el problema es el de su ejercicio, ya que por parte de docentes y directivos son vistos como un arma de doble filo.

Por su parte, los municipios escolares deben contribuir directamente a la formación de una ciudadanía pluralista y democrática, además de ser una instancia de deliberación y consenso entre los estudiantes. El problema es que éstos parecen no visualizar la necesidad de liderar su acción con la participación del estudiantado y ejercer su tarea de carácter representativo. La cultura escolar revela que aún la participación estudiantil se limita a la colaboración con el colegio, pero no existen espacios para que los y las estudiantes planteen iniciativas propias. No se reconoce al alumno como interlocutor válido. Existe cierto rechazo a la creación de espacios para la acción y autorrepresentación del estudiantado. Las actividades más comunes registradas por los municipios escolares son de arreglo, ornato y aseo del centro, o bien la elección de sus representantes.

La autonomía y consistencia con que actúa la escuela en función de los objetivos de una convivencia democrática que permeabilice todas las relaciones en su interior, se encuentra aún lejos de alcanzar. El modelo de escuela más frecuente es el autoritario y discriminador. La realidad muestra que los niños y las niñas reciben un trato de subordinación y sometimiento, tanto por la dinámica institucional centrada en el control y el ejercicio de relaciones verticales y jerarquizadas por parte del docente, como por su pertenencia a grupos “estigmatizados” por ser social y culturalmente “diferentes” en relación a la cultura dominante. Para el control de la disciplina, los docentes recurren frecuentemente a las amenazas, gritos, llamadas de atención, pedidos de orden, castigos incluso físicos. También se recurre al escarnio, la burla o los comentarios negativos acerca de lo que hacen los niños. En el caso de los alumnos rurales e indígenas, la visión que tienen de ellos los

docentes es devaluada: piensan que por el hecho de ser campesinos, indígenas, quechuahablantes, son lentos, difíciles, problemáticos, flojos, les cuesta más aprender. En definitiva, pese a existir los instrumentos para la transformación de la dinámica escolar, su interpretación y ejercicio responde a patrones autoritarios, lo que transforma a estos instrumentos en una “formalidad democrática”.

Las Defensorías Escolares del Niño y del Adolescente (Desnas), integradas por tutores y padres de familia, constituyen una iniciativa muy reciente que aún no es posible evaluar. A ello se agrega la *Promoción Social Educativa*, que es una estrategia que comienza operar el 2002 y consiste en promover la participación de la comunidad educativa. Luego, está el Programa de Cultura de Paz, Derechos Humanos y Prevención de la Violencia, iniciado el 2002. En ambos programas se han contemplado acciones de capacitación docente y la publicación de guías, manuales, videos y la publicación de una revista que circula en escuelas integradas al programa. El problema es el corto alcance que tienen, los reducidos grupos a los que capacitan y el escaso volumen de sus publicaciones.

La magnitud y alcance de estas acciones parecen ser muy menores, además de estar recién comenzando. Su escasa incidencia en el cambio educativo contrasta además con la magnitud del rechazo e incompreensión existente hacia lo indígena, tema cargado de estereotipos y prejuicios sociales. La discriminación se asienta en formas de pensar y actuar, continuamente reforzadas por los medios de comunicación. Aun así, estos programas son la expresión cada vez más visible de la consideración de la escuela como un espacio privilegiado para la formación humana en toda su amplitud, y para la reorientación de la sociedad hacia una convivencia más sana y generosa. Coincidente con esta postura, la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) del Ministerio de Educación agregó el año 2001 ítems referidos a las actitudes hacia las lenguas indígenas y las personas que las hablan.

Requerimientos para la conformación de escuelas promotoras de una convivencia democrática y pluralista

1. La efectividad de los cambios curriculares y de los programas de promoción de la convivencia democrática, participativa y pluralista, pasan necesariamente por una transformación profunda de la cultura escolar. Ello no será posible si no se diseña un programa de formación inicial y continua de docentes, que trabaje igualmente en la dimensión del ser y el convivir, modificando las percepciones y prejuicios sobre el estudiantado, tanto como su experiencia pedagógica en la formación de actitudes. Los instrumentos elaborados para modificar la cultura escolar dependen intrínsecamente de quienes los conducen; por ello, seguirán siendo ineficaces mientras no se intervenga en la formación inicial y continua de los docentes.
2. Existen iniciativas reconocidas que se han abocado a mejorar la calidad educativa en las zonas rurales desde una perspectiva participativa y democratizadora, como es el Proyecto Fe y Alegría o el de Escuelas Democráticas. Sin embargo, a menudo no cuentan con el compromiso y apoyo del ministerio a cargo, ni se incorporan sus experiencias positivas en las escuelas públicas. Es necesario fortalecer la mentalidad del trabajo asociativo por parte de las diferentes dependencias del MED, pues en lugar de apoyar y fortalecer programas de reconocida trayectoria en la construcción de escuelas democráticas, generalmente se las ignora y se desaprovecha su experiencia. En este sentido, se requieren políticas de difusión y extensión de proyectos exitosos de educación democrática y de formación en la convivencia. Ello debe partir por un reconocimiento y difusión de las mismas, junto con alianzas en la formación y capacitación de docentes y escuelas, con estas mismas organizaciones o fundaciones.
3. Las orientaciones para la acción en el área de la interculturalidad intentan consolidar una propuesta metodológica para los distintos niveles. Sin embargo, en esta área lo fundamental

sería fortalecer la gestión de los centros educativos mediante una capacitación orientada al conjunto de la escuela (como comunidad educativa y de aprendizaje) en la construcción de formas y medios de convivencia escolar democrático-pluralistas, más que dirigida a la capacitación de maestros individualmente considerados.

4. Una mejor coordinación interna entre las diversas instancias de promoción educativa de una convivencia democrático-pluralista y de formación docente en este campo, permitiría ampliar su alcance e impacto. La debilidad de estos programas es que dependen de los cambios de gobierno y no obedecen a una propuesta de más largo alcance que pudiera perfeccionarse. De ahí la necesidad de que sean las entidades territoriales las que asuman ésta como una misión propia en sus regiones e integren iniciativas, lo cual requiere de un esfuerzo adicional de socialización de las propuestas entre los agentes regionales y capacitación de los mismos, para una efectiva comprensión y compromiso con la tarea de formación en valores.

PERTENENCIA

En este punto ha interesado conocer si el sistema educativo promueve una educación incluyente que conserve y promueva las diferencias culturales, disminuyendo al máximo la desigualdad de oportunidades con que ingresan y permanecen en ella sus alumnos, cualquiera sea su condición social o cultural, o si bien la escuela reproduce y/o profundiza la segmentación y la exclusión de los grupos postergados, desatendiendo los factores culturales que inciden en su marginación. En el primer caso se habla de *escuelas inclusivas*, que buscan mejorar la oferta en zonas deprivadas y con más bajos indicadores educativos, pero entregando una compensación más integral y particular, de acuerdo a las necesidades y expectativas de las diferentes culturas. El tipo de política y escuela opuesta es la *excluyente*, que no se ocupa de compensar desiguales oportunidades, sino simplemente iguala la oferta a la demanda; esto es, donde hay una demanda de baja calidad se entrega una oferta de baja calidad. En un punto intermedio se encuentran las políticas *asistencialistas*, cuya labor es de compensación simple. Es decir, intenta paliar las deficiencias mejorando la oferta, concentrándose fundamentalmente en elevar las condiciones externas (alimentación, salud y recursos pedagógicos), desconsiderando factores de aprendizaje pero entregando lo mismo que se ofrece a las clases medias urbanas.

Medición de la calidad, resultados y acciones focalizadas

En los últimos 50 años, Perú registra un modesto crecimiento debido, entre otras razones, a la constante oscilación entre gobiernos autoritarios y democráticos, y entre políticas liberales e intervencionistas. Hacia fines de los noventa se produjo un aumento de la pobreza como producto de una política de ajuste estructural de la economía y de las fluctuaciones económicas dependientes del mercado internacional. Sin embargo, en el segundo quinquenio de los noventa desde el sector educación, en conjunto con otros sectores sociales, se emprendió una estrategia focalizada de lucha contra la pobreza, concentrando su trabajo en las poblaciones con mayores índices de pobreza (sierra centro, sierra sur y costa sur), basada en el supuesto que la educación se debía constituir en un importante factor de inclusión y movilidad social. Esta mejoría alcanzó sobre todo a los sectores medios y urbanos, más que a la población altamente vulnerable, como la población indígena de las zonas rurales y de los sectores suburbanos.

Durante esos años se coordinaron programas asistenciales, orientados a atender mejor las necesidades educativas básicas de las poblaciones en situación de pobreza por medio del Plan Nacional de Alfabetización, de los Centros de Cuidado Diurno y del Plan Nacional de Acción por la Infancia. Se continuó privilegiando más a las zonas urbanas y se contribuyó todavía muy poco a disminuir la brecha entre la educación urbana y la rural. Es por ello que con el Acuerdo Nacional se

decide focalizar recursos y maximizar la eficiencia de los programas centrándose en los grupos más vulnerables, en especial reducir las brechas entre la educación rural y urbana.

Los programas de equidad social en educación han apuntado básicamente a la asistencialidad social (alimentación, salud, textos gratuitos), dirigidos a los escolares de menores recursos. Los programas de educación de mujeres-madres han tenido un impacto positivo sobre el acceso y retención de niños y niñas. A ellos se suman los programas de uniformes y calzado escolar, y quizás el más importante de todos: el Programa de Asistencia Alimentaria, que ha ido creciendo progresivamente. En el 2000, el 43% de los niños que asistían a centros de educación inicial y el 42% de los que iban a escuelas primarias habían recibido este beneficio. Todas estas iniciativas han sido de carácter asistencial e intervienen sobre aspectos sociocontextuales al hecho educativo; es decir, sin actuar directamente sobre los procesos pedagógicos. Estas políticas son parciales y supletorias, pues no representan una compensación integral que, además de incorporar y retener, mejore los aprendizajes. Con ellas, lo que se ha intentado es dar más a los que tienen menos, superando las condiciones de la oferta, pero sin pretender igualarlas a la oferta destinada a las clases medias o altas (Schmelkes, 2003).

En la Ley General de Educación se habla de establecer medidas compensatorias de acción afirmativa, la elaboración y ejecución de proyectos educativos tendientes a “revertir la situación de desigualdad y/o inequidad por motivo de origen étnico, género, idioma, religión, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole” (Art. 16). Esta determinación se ha orientado en dos cauces. Uno, de compensación simple, mediante la priorización de recursos para equipamiento, infraestructura, material educativo y recursos tecnológicos en las zonas de mayor exclusión. Otro, de una *acción compensatoria inclusiva*, por la vía de programas de bienestar y apoyo técnico a profesores que trabajan en zonas vulnerables, la continuidad de la formación de quienes abandonan el sistema educativo, el establecimiento de medidas para retener a los estudiantes en riesgo de desertar, la organización de servicios en atención a grupos con requerimientos educativos especiales, y la movilización de recursos para programas de alfabetización en todas las comunidades del país que lo requieran. A su vez, la Política de Lenguas y Culturas en Educación y la Política de Educación Rural liderada por la OER, representan respuestas del sistema educativo más integrales, pues se proponen intervenir no sólo sobre factores externos que condicionan los aprendizajes, sino también sobre las concepciones y procedimientos pedagógicos.

El Programa de Atención al Menor con Ocupación Temprana (PAMOT) y el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAI) (2002-2010)⁴³ actúan en esta misma línea, aunque se trata de programas que desbordan el ámbito educativo, especialmente este último, el cual es de carácter multisectorial, actúa a más largo plazo y con un propósito integral de cobertura de las necesidades básicas de niños, niñas y adolescentes.

El problema es que a ello se contraponen una visión excluyente del currículo, que aun cuando reconoce puntos de partida diferentes en la educación de niños indígenas, rurales y urbanos, y niños no indígenas, sigue proponiéndose medir los resultados de aprendizaje mediante procedimientos estandarizados e iguales para todos. Los currículos diferenciados con que operaron los programas EBI de las zonas andina y amazónica, sostenidos y dirigidos por la cooperación internacional, han sido programas con una visión inclusiva, pues no pretendieron igualar los resultados de los educandos indígenas con los de las zonas urbanas, sino llegar a resultados equiparables. Ello determina su afianzamiento e integralidad, aun cuando no se dispone de estudios que den cuenta del impacto que tienen en la continuidad de estudios, el trabajo y el futuro de los alumnos.

Salarios, incentivos y carrera magisterial

La condición general del magisterio del país es preocupante debido a los bajos sueldos que perciben y a las condiciones precarias en que trabajan. La política tendiente a alcanzar una mayor cobertura permitió estos años mejorar el nivel de escolaridad de la población, pero se montó sobre la base de mantener una disciplina fiscal que, entre otros ítems, limitó el gasto público en personal.

La falta de atención y deterioro sistemático de las condiciones de vida y trabajo de los maestros no sólo indujo a 30 mil maestros titulados a cesar en sus funciones entre 1994 y 1997, sino también afectó la moral y calidad de la fuerza docente, e incidió en la baja calidad de la educación y en las escasas oportunidades de los pobres, especialmente de los indígenas, para mejorar su educación. Esta limitante condiciona la posibilidad básica de equidad educativa, pues la formación y las condiciones del trabajo docente determinan de manera importante el mejoramiento de la calidad de la educación y constituye el eslabón más frágil y menos atendido por el sistema.

Entre el 2001 y el 2005, los docentes han recibido cuatro sucesivos aumentos. Los docentes han incrementado su nivel salarial neto. No hay descuentos sociales. El incremento salarial para los docentes titulados oscila entre 32% y 35%, y entre el 39% y 41% para docentes no titulados⁴⁴. Al tratarse de un aumento homogéneo, los docentes de menor categoría en el escalafón se benefician en mayor medida.

En la política magisterial aparece una visión inclusiva en términos de equidad al sugerir como procedente la necesidad de aplicar estándares diferenciados de evaluación, acreditación y certificación para atender las diferencias y especificidades de las distintas regiones del país (Art. 15). Está en proceso el diseño de la carrera pública basada en el desempeño docente, que reconozca sus esfuerzos, los incentive y ejerza un control sistemático sobre la calidad de su trabajo profesional. En tanto, siguen siendo los docentes menos capacitados los que postulan a plazas docentes en sectores rurales apartados, justo donde se requieren tratamientos pedagógicos especializados y más complejos en educación bilingüe intercultural y en escuelas multigrado.

Por su parte, la Ley del Profesorado vigente determina que se puede nombrar docentes bilingües a personas sin título pedagógico, con derecho a percibir una remuneración equivalente al primer nivel magisterial. Ello determina que, por lo general, los salarios docentes en zonas indígenas sean más bajos. En consecuencia, resulta inviable la equidad en materia de incentivos salariales para quienes ejercen en zonas indígenas.

Financiamiento, descentralización y autonomía escolar

En el marco de la reforma descentralista que se viene llevando a cabo en el país y de la Ley General de Educación, el Ministerio de Educación se encuentra en pleno proceso de conversión en la organización del sistema educativo, a fin de llevar a cabo la transferencia de recursos, competencias y atribuciones a los gobiernos regionales, locales y a las propias instituciones educativas. Este proceso se encuentra en su fase inicial.

La Ley General de Educación⁴⁵ reafirma la estrategia de las redes educativas institucionales en tanto instancias de cooperación, intercambio y ayuda recíproca entre instituciones educativas ubicadas en áreas rurales o urbanas, con la finalidad de elevar la calidad profesional de los docentes, optimizar los recursos humanos y compartir equipos, infraestructuras y material educativo, potenciando la coordinación intersectorial con el propósito de mejorar la calidad de los servicios educativos en el ámbito local. En su conformación se propone se tome en cuenta la proximidad geográfica, identidad cultural y facilidades de comunicación. La coordinación de la red es el centro base, el que se ubica en una de las instituciones educativas que conforman la red.

Cabe señalar que en el Perú existe la singularidad de una importante desconcentración sectorial previa del sector educación, con un modelo de delegación limitada de funciones institucionales y pedagógicas altamente concentradas en la provisión del financiamiento y en las políticas y sistemas de la prestación, pero con múltiples órganos de ejecución sectorial distribuidos a lo largo del territorio. Con este modelo sectorial se arriba al proceso general de reforma descentralista a partir del año 2001, en el cual se están recién proyectando los cambios hacia un modelo en el cual se distribuyen las autonomías por niveles de gobierno, existiendo superposiciones respecto a la modalidad específica y los cambios en el sector educación.

Estando en proceso la implementación de la descentralización educativa, no se puede apreciar su impacto futuro; sin embargo, se considera que merece destacarse sus iniciales avances: a

nivel de las instancias de gestión educativa descentralizadas –DRE y UGEL–: administración presupuestal, de personal, acervo documentario y bienes, autonomía en la contratación de personal docente y administrativo, y en su racionalización, selección de directores regionales y directores de las Unidades de Gestión Educativa Local (vía concurso público en coordinación con el Ministerio de Educación); adaptación del currículo a la realidad regional y local y flexibilidad en el manejo del horario y vacaciones escolares, disponibilidad del tercio curricular en los niveles de educación primaria y educación secundaria, evaluación de docentes (en coordinación con el Ministerio de Educación), formulación del Proyecto Educativo Regional y formalización de la participación de la sociedad civil en la tarea educativa con la conformación de los Consejos Participativos Regionales y Locales.

El fortalecimiento de la autonomía pedagógica e institucional de las instituciones educativas se manifiesta en la formulación, ejecución y evaluación de su currículo diversificado con pertinencia a las características de los educandos, expresado en la formulación, ejecución y evaluación de su Proyecto Educativo Institucional (PEI), contando para ello con la participación de los Consejos de Participación Institucional (Conei).

Cabe señalar que en el nuevo reglamento de la Asociación de Padres de familia (Apafa), los padres y madres de familia participan en los comités de evaluación de los docentes.

En suma, se requiere alinear las políticas de financiamiento de la educación con las políticas de inclusión cultural contempladas en la ley General y los programas focalizados de educación indígena rural y urbana, a fin de garantizar en la educación pública su acceso universal, carácter gratuito y calidad de la enseñanza. En segundo lugar, capacitaciones y atribuciones administrativas y gerenciales, deben apuntar en el mismo sentido, en este caso puntual con una perspectiva pluralista. En tercer lugar, junto con el fomento de políticas tendientes a la transformación de la cultura organizacional, el carácter de la participación de los padres de familia debe tender y fomentarse cada vez más hacia fórmulas democráticas y deliberativas, porque ya no es suficiente la sola creación y existencia de instancias de participación.

NOTAS

- 1 En la Ley 27811, sobre la protección de los conocimientos colectivos, los pueblos indígenas se autodenominan indígenas, originarios, ancestrales, autóctonos, nativos.
- 2 En 1968, con el gobierno de Juan Velasco Alvarado, se cambia el nombre de “comunidades indígenas” creado en la época del virreinato por la nueva denominación de comunidades campesinas.
- 3 Distribución de la población por lengua materna según área, 1997. Fuente: Instituto Cuánto. Encuesta Nacional de Niveles de Vida 1997. Se excluye la población con lengua materna extranjera.
- 4 http://www.ecoportal.net/articulos/der_indi.htm
- 5 <http://coppip.rcp.net.pe/>
- 6 La cédula real ordenaba a los virreyes del Perú, Nueva España y Nuevo Reino de Granada, a los presidentes, audiencias, gobernadores y demás ministros, jueces y justicias de los mismos distritos y de las Islas Filipinas y demás adyacentes “(...) mi real Resolución, disponiendo que desde luego se pongan en práctica y observen los medios que van expresados y ha propuesto el Muy Reverendo Arzobispo de México”.
- 7 En una encuesta realizada en el curso del Proyecto Agenda Perú en Lima metropolitana, en sectores socioeconómicos bajos (C y D), se revela que la desvalorización de lo “cholo” está muy asociada a una condición social y no a características biológicas. El 69% de los entrevistados opinó que en el Perú de hoy el “cholo” y el blanco tienen iguales oportunidades de “salir adelante en la vida” (Imasen, 1993). En contraste con ello, un 40,9% señaló que si dos personas de iguales ingresos y estudios –una blanca y una chola– postulaban a un mismo trabajo, no tenían la misma posibilidad de ser elegidos (Imasen, 1993). Lynch y Patrón: Propuestas de política en educación y ciudadanía. Aspectos conceptuales. Foro Educativo, 1997: 79.
- 8 El gobierno del Perú, con el propósito de “esclarecer el proceso, los hechos y responsabilidades de la violencia terrorista y de la violación de los derechos humanos producidos entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, imputables tanto a las organizaciones terroristas como a los agentes del Estado, así como proponer iniciativas destinadas a afirmar la paz y la concordia entre los peruanos”, creó, mediante el DS N° 065-2001-PCM, la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Esta decisión se enmarca en un contexto político caracterizado por un proceso de transición de un gobierno autoritario hacia la reconstrucción de las instituciones democráticas y el fortalecimiento del Estado de derecho en el Perú.
- 9 Promulgada el 19 de julio y publicada el 29 de julio de 2003.
- 10 La autoría de la ley corresponde a la congresista de la República Paulina Arpas Velásquez.
- 11 “Lineamientos de Política 2004-2006”. Ministerio de Educación, Lima (Perú). Publicación encarte, diario La República, 2004.
- 12 La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales define al Consejo Nacional de Descentralización (CND) como órgano responsable de normar y monitorear las acciones y transferencias señaladas en cada etapa de la descentralización (artículo 81), así como de establecer los criterios para la elaboración de los Planes Anuales de Transferencia (artículo 84).
- 13 Nivel inicial: ciclos I (0-2 años) y II (3-5 años); nivel primaria: ciclos III (1° y 2° grados), IV (3° y 4° grados) y V (5° y 6° grados), y nivel secundaria: ciclos VI (1° y 2° de secundaria) y VII (3°, 4° y 5° de secundaria).
- 14 Es decir, el objetivo es el manejo de una amplia gama de registros que desarrollen en el niño y niña habilidades que le permitan darse cuenta de que para poder comunicarse con éxito no basta con conocer la lengua, sino que es necesario saber cuáles son las reglas que establece una comunidad para las distintas situaciones comunicativas. Se busca que los educandos logren una buena comunicación en diálogos formales e informales, en entrevistas, debates, etc., y que reflexionen sobre las actitudes de los hablantes (agresiva, tímida, autoritaria), las causas de malos entendidos (falta de atención, superposición de voces, vocabulario impreciso), etc.

- 15 <http://www.educared.edu.pe/estudiantes/civica08.asp>
- 16 Ministerio de Educación, portal educativo, www.educared.edu.pe, 2005.
- 17 Unidad de Formación Docente (UFOD), Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (Dinfocad). Ministerio de Educación, Lima, 2004.
- 18 El año 2001, la Dinebi encarga una evaluación externa del Programa EBI, coordinada por Luis Enrique López con el apoyo de Luis López Hurtado, Félix Julia y Nila Vigil. Este estudio cuenta con tres informes, conclusiones y recomendaciones generales. El primer informe presenta los comentarios a la Política Nacional de Lenguas y Culturas en Educación. El segundo se refiere a los materiales de lenguaje y lógico-matemática producidos por la Dinebi en distintas lenguas. Estuvo a cargo de Gustavo Solís, Rodrigo Montoya, Martha Villavicencio, Madeleine Zúñiga, Fernando García y Julián Taish. El tercero es la evaluación en terreno desarrollada por un equipo internacional de estudiantes de Maestría en EBI del Programa Proeib Andes.
- 19 Guardia, Flormarina; Ramos, Nelly: Diagnóstico de la educación bilingüe intercultural en el Perú. Dinebi-MED, Ponencia presentada en el Seminario Calidad en la Educación en Contextos Multiculturales. México, diciembre 2002.
- 20 Bof, Alvana, y Muñoz, Fanny: Consultoría para la evaluación de los procesos institucionales existentes en el sector para la atención efectiva de la escuela rural (primera fase). Tercer Informe. MED, 2001. Ver también Montero et al., 1998.
- 21 Información obtenida de la Dirección de Educación Bilingüe Intercultural del Ministerio de Educación, abril 2004.
- 22 La inversión en educación es una estrategia familiar para superar sus condiciones de vida, y el acceso a la lengua dominante suele ser uno de los objetivos de poblaciones excluidas, así como el aprendizaje de la lectoescritura y aritmética que permitan manejar las herramientas básicas para el intercambio económico y la participación social y política (Harvey, 1987; Ucelli, 1999).
- 23 Oliart, Patricia, op. cit.
- 24 Estudio realizado en la provincia de Lima. En ella se encontraron siete universidades que contaban con Facultades de Educación y ocho institutos superiores pedagógicos.
- 25 Respecto a la pregunta acerca de la utilidad de saber hablar y leer en quechua, la valoración más alta fue de los quechuahablantes (entre el 97% y 63%), que la apreciación de los castellanohablantes o hablantes de otras lenguas indígenas. En todos los grupos, la valoración del quechua aumenta mientras se avanza de grado, lo que indica que la conciencia valorativa de lo indígena crece en la medida que se madura (aunque no existe evidencia directa al respecto). Los porcentajes de valoración en relación al quechua fluctúan entre el 60% y 95%, a excepción de los de cuarto de primaria, tanto en los hablantes del castellano como los de otras lenguas, donde baja su apreciación de utilidad a alrededor de un 40%. Respecto al gusto por aprender quechua, las actitudes más favorables se dan en los grados superiores, y los indicadores son más altos entre los castellanohablantes que entre los hablantes de otras lenguas nativas, en cuarto y sexto de primaria. Alrededor de un 80% de los estudiantes de cuarto de secundaria manifiestan que les gustaría aprender quechua, lo cual resulta altamente alentador desde el punto de vista de valoración de la alteridad.
- 26 Cuadro 11: Frecuencia de respuesta a los ítems de respeto a las lenguas nativas, p. 23.
- 27 Este estudio recaba información no sólo sobre las experiencias relacionadas con municipios escolares, sino sobre todas aquellas que trabajan el tema de ciudadanía y convivencia democrática en la escuela, en total 60. Además, analiza todos los estudios, propuestas y políticas que se han publicado o dictado entre la década de los ochenta y el 2000. Ver capítulo IV, en que se entrega una descripción de la información recogida, por territorio y de acuerdo a las categorías de clasificación planteadas.
- 28 Estadísticas básicas 2003. Unidad de Estadística Educativa, Ministerio de Educación.
- 29 Chiroque, Sigfrido: Perú, 1995-2020: Crecimiento cuantitativo de maestros y alumnos (1996). Lima, Instituto de Pedagogía Popular.
- 30 ISP: Huancavelica (Huancavelica), Huanta (Ayacucho) Andahuaylas (Apurímac), Tinta y Urubamba (Cusco), Juli (Puno), Ferreñafe (Lambayeque).

- 31 Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonia Peruana (Formabiap). Iquitos-Loreto, Yarinacocha-Pucallpa-Ucayali, Madre de Dios.
- 32 Decretos Supremos 065-2003, 97-2003, 056-2004 y 50-2005.
- 33 Notas tomadas principalmente de Lozano y Zúñiga, 2001: Estado actual de la formación docente EBI, pp. 19-26.
- 34 Observación de Rocío Domínguez, especialista en comunicación personal.
- 35 Arregui y Cueto. Op.cit.: 345.
- 36 Se entiende por comunidades reflexivas a aquellos espacios de formación permanente en los que los docentes en ejercicio dialogan sobre los procesos y experiencias educativas. Dichos espacios, caracterizados por el diálogo y la interacción social productiva, son un pilar de sustentación y orientación para la formación y desarrollo laboral de los docentes en ejercicio.
- 37 Los indicadores de conservadurismo están contruidos sobre la ideología, la que obedece a "patrones que integran creencias cognitivas y morales sobre el hombre, la sociedad y el universo" (Pastor Ramos, 1986, p. 13). Para ello se tomaron tres indicadores que tocan ya sea el campo social, político, religioso y económico: a) el tema país que el entrevistado hallaba más importante; b) su creencia y práctica religiosa, y c) el juicio que le merecía la reforma educativa de Velasco (que sólo se aplicó a profesores) (Lafosse et al., 1994: 44).
- 38 Las disyuntivas se presentan entre CFM particulares o estatales, los laicos o confesionales, coeducativos o unisexuales, facultades universitarias o institutos superiores pedagógicos. El concepto de integralidad está referido al tipo de educador que se desea formar en los CFM estudiados. Para ello se construyó una variable compuesta, denominada "educación integral", en base a seis indicadores para medir el resultado de este tipo de educación. El primer indicador se refirió a los idiomas aprendidos en el centro docente, y el segundo a la posibilidad de aprender el quechua. En el tercero se clasificó a los CFM según las posibilidades de seguir cursos de formación laboral o graduarse como profesor de educación técnica. El cuarto se refería a la posibilidad de formarse con miras a la coeducación y el quinto a la de realizar las prácticas profesionales en colegios coeducativos. El sexto se basó en las recomendaciones pedagógicas que los alumnos declararon haber recibido para luchar contra el sexismo, etnocentrismo, el racismo y la discriminación laboral (Lafosse y otros, 1994: 130).
- 39 Esta división se hizo usando percentiles, dividiendo en tres partes iguales a los alumnos según el nivel económico.
- 40 En el sector no estatal se trabaja agrupando los dos primeros grupos (bajo y medio), ya que la base es muy pequeña en cada uno de los grupos y no permite realizar pruebas estadísticas confiables.
- 41 Un 92% de los niños quechuas, aymaras y otros EBI está por debajo del nivel básico; un 89% tiene un desempeño bajo el básico en la producción de textos verbales, y un 94% tiene un nivel por debajo del básico en la reflexión sobre el funcionamiento lingüístico de los textos, de acuerdo a la distribución de los alumnos de cuarto de primaria según nivel de desempeño logrado en las pruebas de comunicación integral por lengua-escuelas multigrado. UNESCO-FAO, 2004: 67.
- 42 Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo, DS-009-2005-ED.
- 43 http://www.unicef.org/peru/plan_accion.html
- 44 Decretos Supremos 065-2003, 97-2003, 056-2004 y 50-2005.
- 45 Reglamento del Título V de la LGE: La gestión del sistema educativo (DS009-2005-ED).

BIBLIOGRAFÍA

- Aikman, Sheila (2003), "La educación indígena en Sudamérica, Interculturalidad y Bilingüismo en Madre de Dios", IEP, Lima.
- Alcázar, Lorena y Balcázar Rosa Ana (1994), "Oferta y demanda en el Perú. Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú", Documento de Trabajo N° 7 del Ministerio de Educación. MECEP. Mayo, 2001.
- Ansión, Juan (1998), "La interculturalidad reto de nuestros tiempos", en Revista Cuestión de Estado N° 22, Lima. Instituto de Diálogo y Propuestas (IDS)
- Ames, Patricia (1999), "Mejorando la escuela Rural. Tres décadas de experiencias educativas en el campo" Documento de trabajo N° 96, IEP, Lima.
- Ames, Patricia (1999), "El poder en el aula" en Tanaka, Martin (compilador) "El Poder visto desde abajo. Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales", IEP, Lima.
- Arregui Patricia, Bárbara Hunt y Hugo Díaz. Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú" (1996). Lima, GRADE.
- Arregui y Cueto (editores) (1998), "Prácticas y desafíos de la educación ciudadana en el Perú: temas para la reflexión" Cap. VII, en Arregui, P. y Cueto S., (editores), "Educación Ciudadanía, Democracia y Participación" Grade, USAID, Lima.
- Arregui, Patricia (2000), "Las políticas educativas durante los noventa en el Perú" Resultados y asuntos pendientes. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) en Revista de Educación y Cultura, TAREA N° 46, Lima.
- Barnach-Calbó, Ernesto (1997), "La nueva educación indígena en Iberoamérica". Revista Iberoamericana de Educación. Número 13 - Educación Bilingüe Intercultural. En: <http://www.oei.org.co/oeivirt/rie13a01.htm>
- Cerrón-Palomino, Rodolfo (1987), "Unidad y diferenciación lingüística en el mundo andino". En Revista Lexis vol. XI. N° 1. pp.78-92. Fondo Editorial PUCP. Lima.
- Cuenca, R. (2003), El compromiso de la sociedad civil con la educación. Sistematización del Plan Nacional de capacitación docente (PLANCAD) Ministerio de Educación, GTZ, KFW, Lima.
- Cueto, S., Andrade y León (2002), "Las actitudes de los estudiantes peruanos hacia la lectura Escrita, Matemática y Lenguas Indígenas".
- Chiroque, Sigfrido (1996), "Perú 1995-2020. Crecimiento cuantitativo de maestros y alumnos", Instituto de Pedagogía Popular, Lima.
- Epstein, H., Edwin, (1998) "Escuela y Educación en democracia", en Arregui y Cueto (editores), "Educación Ciudadana, Democracia y Participación", GRADE, Lima.
- FAO, UNESCO, (2004), "Educación para la población rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú". Caso Perú, pp. 341-399, Santiago de Chile.
- Foro educativo (1999), "La Educación Secundaria de adolescentes en el Perú", Lima.
- González, E. y Sime, P. Luis (1997), "Propuestas de Política en Educación y Ciudadanía" Aspectos Pedagógicos, en Arregui, P. y Cueto, S., "Educación y Ciudadanía: Propuestas de Política", Foro Educativo, Lima.
- Guardia, Flormarina, Nelly Ramos, (2002), "Diagnóstico de la Educación Bilingüe Intercultural". DINEBI-MED, Ponencia presentada en el Seminario "Calidad en la Educación en Contextos Multiculturales", México.

- Kin Bing Wu et al, (2002), "Educación y pobreza en el Perú" en Reimers, Fernando (coordinador) "Distintas escuelas, diferentes oportunidades", La Muralla, Lima, Perú.
- Lafosse, V., Cordano D. y Gentges, I., Gentes (1994), "¿Formando maestros discriminadores?", Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, Lima, Perú.
- León Z. Eduardo y Staeheli, "Cultura Escolar y Ciudadanía" Investigaciones etnográficas en Ayacucho y Lima. Edición Tarea, Lima, Perú, 2001.
- López, Luis Enrique, Pozzi-Escot I. y Zúñiga M. (1991), "Educación Bilingüe Intercultural", en "Educación bilingüe intercultural: Reflexiones y Desafíos". Fomciencias, Lima.
- López, Luis Enrique (2001), –"La cuestión de la Interculturalidad y la educación latinoamericana" en UNESCO, "Análisis de prospectivas de la Educación en América Latina y el Caribe", UNESCO, Santiago, pp. 333-360
- López, Luis Enrique y Küper, Wolfgang (2002), "La Educación Intercultural Bilingüe en América Latina. Balance y Perspectivas", Informe Educativo N° 94, GTZ, Cooperación Alemana al Desarrollo, Cochabamba, Bolivia.
- López, Luis Enrique (coordinador) (2002), "A ver a ver.... Quién quiere salir a la pizarra? ¿Jumasti?, ¿Jupasti?. Cambios iniciales en la escuela rural bilingüe peruana". Documento del trabajo N° 15. MECEP, Ministerio de Educación, Lima, Perú.
- López, Luis Enrique (2003) "Comentario a la ponencia de Klaus Zimmermann". En: Zariquiey Roberto (ed). *Realidad multilingüe y desafío intercultural: política, ciudadanía y educación. Actas del V Congreso Latinoamericano de Educación Bilingüe Intercultural*. Lima, UCP, GTZ. p. 169.
- López, Sinesio (1997), "Ciudadanos Reales e Imaginarios". IDS. Lima.
- Lozano V. Ruth y Zúñiga, Madeleine, (2001), "Formación Docente en Educación Bilingüe Intercultural" Historia de la Educación Bilingüe en Perú. MED- GTZ. Lima, Perú.
- Lynch y Patrón, (1997) "Propuestas de Política en Educación y Ciudadanía" Aspectos conceptuales. Foro Educativo, Lima , Perú.
- Mannheim, Bruce, (1991), "The Language of the Inka Since the European Invasion", Austin. University of Texas Press, op.cit. p.34
- Matthias L. Abram, (2004) "Estado del arte de la educación bilingüe intercultural en América Latina" (02-2004, SDS, ES) Informe de trabajo para el Banco Interamericano de Desarrollo- Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Mensaje presidencial, 28 julio de 2003.
- Montero et al, (1998), "La escuela rural: estudio para identificar modalidades y prioridades de intervención" Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú.
- Moya Ruth (1998), "Interculturalidad y reforma educativa en Guatemala". <http://www.oei.org.co/oeivirt/rie13.htm> o bien "Reformas Educativas e Interculturalidad en América Latina", 1998, <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie17a05.htm>
- Navas, R. Ramiro (2003), "Diversificación curricular orientada a formación ciudadana" Educación Ciudadana en colegios de Ilo, en Revista de Educación y cultura, TAREA N° 54, Lima, Perú.
- Oliart, Patricia (2001), "¿Qué podemos aprender de las escuelas rurales? Reflexiones acerca de los dilemas de la escuela rural en la sierra peruana". Publicación del Primer Seminario Internacional de Investigación para una mejor educación, Universidad Peruana Cayetano Heredia, Lima, Perú, pp. 128-143.
- Palacios, V., María Amelia (2000), "La levedad de las políticas magisteriales de los noventa" en Revista de Educación y Cultura, TAREA N° 40, pp. 35-39.

PNUD "Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Perú 2002", Cáp. 2

Pozzi-Scot, Inés (1998) cita en "El multilingüismo en el Perú" Centro de Estudios Regionales andinos "Bartolomé de las Casas" Programa de Formación en Educación Intercultural Bilingüe para los países andinos, Cuzco, Perú.

Pozzi-Escot, Inés (1988), "La educación Bilingüe en el Perú: Una mirada retrospectiva y prospectiva", En: Pesquisas en Lingüística Andina, Luis Enrique López. Editor. Consejo de Ciencias y Tecnología, Universidad Nacional del Altiplano y GTZ (Sociedad Alemana de Cooperación) Lima, Perú.

Picón, César, (2003), "La Educación en el Acuerdo Nacional" en Revista de Educación y Cultura, TAREA N° 54, Lima Perú.

Saavedra, Jaime y Suárez, Pablo (2002), "El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias" GRADE, Documento de trabajo, 38. Lima, Perú.

Sanborn, Cynthia (1998), "Educación ciudadana en el contexto peruano" en Educación Ciudadana, Democracia y Participación", Arregui y Cueto (editores) Grade, USAID, Lima, Perú.

Schmelkes, Sylvia (2003), "Implicaciones de una política compensatoria tendiente a la equidad educativa", documento de trabajo, SEP, México.

Taylor, Gerald (1988), "La tradición oral andina y la escritura", En: Pesquisas en Lingüística Andina, Luis Enrique López. Editor. Consejo de Ciencias y Tecnología, Universidad Nacional del Altiplano y GTZ (Sociedad Alemana de Cooperación) Lima.

Torres, Llosa, Cecilia et al. (1994), en "Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú" GRADE, Lima, Perú.

Trapnell, L. et al. (2003), "Evaluación del Proyecto de Formación docente EBI". Informe de consultoría elaborada para el Proyecto PROEDUCA-de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ), Lima, Perú.

Tubino, Fidel y Zariquiey Roberto (2004), "Las prácticas discursivas sobre la interculturalidad en el Perú de hoy. Propuesta de lineamientos para su tratamiento en el sistema educativo peruano". Consultoría encargada por la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural. Documento interno. Lima, Perú.

Uccelli, Francesca (1999), "Educación y democracia en el sur andino" en Tanaka, Martín "El poder visto desde abajo. Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales" Instituto de Estudios Peruanos, IEP, Lima, Perú.

UNESCO (2001) "Una Mirada a la Educación en el Perú" Balance de 20 años en el Perú del Proyecto principal de UNESCO para América Latina y el Caribe 1979-1999". Tarea.

Ugarte y Villanueva (2002), "Saberes y Sentires para Educar en Democracia" Lima, TAREA, Asociación de Publicaciones Educativas.

Zúñiga Castillo, Madeleine y Carrasco de Moya, Alicia (1978), Programa Experimental de Quinua (Informe de 1964-1968) Lima. Centro de Investigación de Lingüística Aplicada. Documento 38.

Lozano V. Ruth y Zúñiga, M. (2001), "Formación docente en EBI" Ministerio de Educación y GTZ, Lima, Perú.

DOCUMENTOS OFICIALES

Artículo Boletín N° 1 UNEBI, Mayo de 1998 "Marco legal de la educación bilingüe intercultural".

Constitución Política del Perú, 1993.

Ministerio de Educación, Currículo Diversificado de Formación Docente EBI, también llamado Documento N° 17.

Decreto Ley 21156 de 1975.

Decreto Supremo 007-2001-ED que norma la gestión y desarrollo de las actividades de los centros educativos.

Decreto Supremo 015-2002-ED, que formula el reglamento de organización y funciones de las Direcciones Regionales de Educación y de las Unidades de Gestión Educativa.

Ministerio de Educación, Diseño Curricular Nacional (DCN) Resolución Ministerial N° 0068-2005-ED (03/02/05). Aprobado por RM N° 0019-2004-ED y modificado por RM N° 0068-2005-ED.

Ministerio de Educación, Diseño Curricular Básico de Educación Secundaria, en proceso de construcción, 2003, 2004, 2005.

Ministerio de Educación, (2001) Lineamientos Nacionales, Política Educativa Rural, de Gestión y Recursos Humanos.

Ministerio de Educación (2001-2006) Lineamientos estratégicos de las políticas educativas 2001 – 2006.

Ministerio de Educación (2004), Plan de Educación para Todos. Diagnóstico sectorial. 2004 (documento de trabajo) Secretaria de Planificación Estratégica. Unidad de Programación.

Ministerio de Educación (2004-2006), Lineamientos de Política 2004-2006. Lima, Publicación Encarte. 2004

Ley 27811 Sobre la protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas.

Ley General de Educación N° 28044 (2003), Promulgada el 19 de julio y publicada el 29 de julio del 2003.

Ley de Reconocimiento, Preservación, Fomento y Difusión de las lenguas aborígenes (2003), Ley N° 28106.

Ley de bases de la descentralización. N° 27783, (2002).

Ley de Orgánica de Gobiernos Regionales Ley N° 27867 (2004) y su modificatoria Ley 27902 y la Ley Orgánica de Municipalidades. Ley N° 27972.

Normas para la Gestión y Desarrollo de Actividades en los Centros y Programas Educativos (R .M. N° 016-96-ED), Decreto Supremo N° 007-2001-ED.

Orientaciones y normas para la gestión en las instituciones educativas de la Educación Básica y Técnico Productiva. (RM 0048-2005) Pág. 45.

Orientaciones y normas para la gestión en las instituciones educativas de la Educación Básica y Técnico Productiva. (RM 0048-2005)

Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural de 1991.

Política Nacional de Lenguas y Culturas en la Educación, 2002. Aún no oficializada , pero empleada como marco de intervención de la DINEBI.

Política de Estado para la Educación (2002) del Acuerdo Nacional.

Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP).

Programa Curricular de Primaria de Menores. Marco Teórico, Marco Curricular, Marco Operativo. Estructura Curricular Básica de Educación Primaria de Menores, 2000.

Resolución Viceministerial N° 075-93-ED.

Unidad de Formación Docente – UFOD, Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente- DINFOCAD- Ministerio de Educación. Lima. 2004.

CENSOS, ENCUESTAS y EVALUACIONES

Benavides et al, "Factores asociados al rendimiento en matemática" 2002. Este documento forma parte del conjunto de reportes preparados a partir de los resultados de Evaluación Nacional 2001 (EN 2001). UMC (2002) "Segundo Informe de Resultados por niveles de Desempeño", actualmente publicada en http://www.mindeu.gob.pe/medicionde_lacalidad/2003/

Cajamarca 2000. Resultado general de segundo año en comprensión lectora.

Censos de población 1940-2005. Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI Lima

Cueto, Santiago, (2000) "La Evaluación del Rendimiento Escolar en Poblaciones de Habla Vernácula en el Perú" Presentación realizada en el I Encuentro Internacional de Intercambio de Experiencias sobre la Evaluación de la Calidad de la Educación Intercultural Bilingüe". Organizado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Bolivia y el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación en la Ciudad de Cochabamba, Bolivia.

Cueto et al (2002) "Las actitudes de los Estudiantes Peruanos hacia la Lectura, Escritura, Matemática y Lenguas Indígenas", Lima, Perú.

Encuesta Nacional de Niveles de Vida 1997, Lima, Perú.

Espinosa, Giuliana y Torreblanca Alberto, "Resultados de las Pruebas de Comunicación y Matemática de la Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil 2001" Este documento forma parte del conjunto de reportes preparados a partir de los resultados de Evaluación Nacional 2001 (EN 2001). UMC (2002) "Segundo Informe de Resultados por niveles de Desempeño", actualmente publicada en http://www.mindeu.gob.pe/medicionde_lacalidad/2003/

Evaluación 2001. Informe de Resultados por nivel de Desempeño. Ministerio de Educación, Unidad de Medición de la Calidad.

INEI-OIT (2002), "Visión del trabajo Infantil y Adolescente en el Perú, 2001". Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales, Lima.

Resultados de evaluación 2001. Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad <http://www.minedu.gob.pe>

Segunda Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil, "CRECER 1998".

UNESCO, Ministerio de Educación Perú, (2002), "Magisterio, Educación y Sociedad en el Perú", MEN, Lima, Perú.

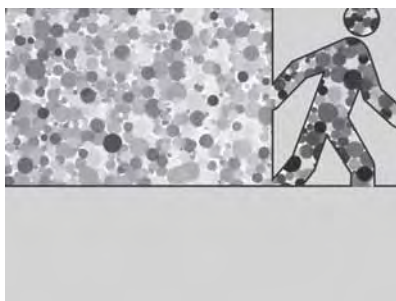
SITIOS WEB

http://www.ecoportal.net/articulos/der_indi.htm

<http://coppip.rcp.net.pe/>

<http://www.educared.edu.pe/estudiantes/civica08.asp>

Tercera parte



Conclusiones I

Tipología de escuelas de acuerdo a su atención a la diversidad cultural

Entre todas las políticas públicas, la contribución de las políticas educacionales a la construcción de modelos de desarrollo fundados en consideraciones éticas ocupa un lugar preponderante. El Informe Delors ha sido un aporte significativo en este debate. En él se afirma que *“la educación tiene una doble misión: enseñar la diversidad de la especie humana y contribuir a una toma de conciencia de las semejanzas y la interdependencia entre todos los seres humanos”*¹. Y luego añade que *“la educación debe asumir la difícil tarea de transformar la diversidad en un factor positivo de entendimiento mutuo entre los individuos y los grupos humanos”*².

El que el Informe Delors y la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural insistan en esta función de la educación se debe, entre otros factores, a que la diversidad cultural no ha sido considerada siempre como factor de desarrollo, sino como problema a resolver.

Para hacer más gráfica esta afirmación, en este estudio se ha planteado lo que sucede en el campo de las políticas que atienden a las poblaciones indígenas en América latina y cómo ellas han enfrentado, en distintas épocas y con diferentes supuestos, el tema de la diversidad cultural. Esta referencia es importante porque la realidad del mundo indígena constituye no la única, pero sí la máxima expresión de la diversidad cultural en la región de América Latina.

EDUCACIÓN Y DIVERSIDAD CULTURAL: UNA TIPOLOGÍA DE ESCUELAS DE ACUERDO A LOS VECTORES ANALIZADOS.

Para analizar las políticas educativas de los países en estudio (Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) se escogieron tres vectores que dieran cuenta de las tensiones entre los que estas políticas se debaten al abordar el tema de la diversidad cultural: la *pertinencia*, la *convivencia* y la *pertenencia*. Estos vectores permiten visualizar cómo las políticas educativas inciden o no en la generación de actitudes de “discriminación cultural” o de “pluralismo cultural”, que son los extremos de un continuo que refleja las tensiones con que se aborda el tema de la diversidad cultural en la escuela. Según el tratamiento que se da a cada uno de estos vectores, es decir si se acerca más al polo de la discriminación cultural o al del pluralismo cultural, en estas primeras conclusiones se ha conformado una tipología de escuelas que da cuenta de cuán cerca o lejos ellas se sitúan de contribuir a lo que la Declaración Universal de la UNESCO llama una política de inclusión y participación que garantice la cohesión social, la vitalidad de la sociedad y la paz (Declaración Universal, art. 2).

- a) La *pertinencia*. Este vector se refiere a la tensión que debe resolver la escuela en torno al *eje de la identidad y la relevancia cultural*; esto es, cómo las políticas educativas incentivan aprendizajes basados en la recuperación de los saberes previos de las comunidades que atienden; valoran la diversidad cultural del entorno y ayudan a construir una identidad cultural, individual y social, en diálogo con la diversidad cultural de la nación.

De acuerdo a cómo estas políticas se traducen en la realidad, se puede hablar de tres tipos de escuelas: las *monoculturales*, las *biculturales* y las *interculturales*. Estas categorías dan cuenta a grandes rasgos de un tránsito, aún muy superficial, desde un modelo asimilacionista a otro intercultural. El paso intermedio, la escuela bicultural, tampoco debe interpretarse como un paso inevitable. El siguiente esquema permite visualizar, a grandes rasgos, los patrones con que se ha actuado y con que es posible actuar. El ideal de una educación intercultural no se agota en esta descripción, y se define más bien como una búsqueda, una meta constantemente recreable en el deseo de construir una escuela verdaderamente democrática.

La escuela monocultural

La escuela monocultural refleja la cultura urbana, tiene como propósito la continuación del modelo civilizador de Occidente y combate las formas de transmisión y la cosmovisión indígena. El modelo de escuela que la orienta es el de la republicana francesa, formadora de ciudadanos y vinculada con el progreso en términos materiales.

- Los currículos son centralizados y homogeneizantes y no se adecuan a la diversidad cultural de la población que atienden. No hay espacio para la adaptación de los currículos y de los textos escolares. Y cuando trabajan con comunidades rurales o indígenas, su orientación tiende a ser *asimilacionista*; no incorporan la cosmovisión indígena y no se les consulta sobre qué y cómo incorporar su cultura al currículo. Las evaluaciones nacionales de los logros de aprendizaje son diseñadas sin considerar la lengua materna del estudiante; no se consigna quiénes pertenecen a comunidades indígenas a la hora de dar cuenta de los resultados, y no toman en cuenta la diversidad lingüística y cultural de la población estudiantil en la construcción del instrumento de evaluación.
- Los profesores atribuyen el fracaso escolar a un déficit cultural de sus alumnos y no a la falta de significatividad de los currículos o a la ausencia de una pedagogía pertinente a las culturas locales. Prima en los maestros una visión devaluada de lo indígena y de lo rural, y muestran desinterés por conocer la realidad cultural de sus alumnos. A veces se oponen a la enseñanza en lengua indígena porque creen que ello les dificultará el acceso al mundo moderno. Tampoco están preparados para hacer una adaptación del currículo y trabajar contenidos propios del contexto. Los docentes están más preocupados de pasar la materia de los libros de texto que indagar sobre los saberes previos de los alumnos e incorporarlos a sus procesos de enseñanza. El rol docente no se visualiza tanto como un servicio a la comunidad, sino como una acción “civilizadora”, como un servicio al Estado. Las dificultades de aprendizaje son atribuidas a limitaciones culturales: el analfabetismo de los padres, la desnutrición de los niños, la pobreza, el mutismo de los niños rurales, el bilingüismo visto como una dificultad. Con esta predisposición, los docentes, lejos de asumir sus propias deficiencias para lograr que los niños aprendan, sitúan en los alumnos la responsabilidad por su fracaso escolar.
- El trabajo de la escuela no se articula en torno a los procesos productivos y culturales de la comunidad, no participa en ellos y tampoco busca apoyo en los padres para la enseñanza de su lengua y cultura. Asimismo, la comunidad no legitima a la escuela como el lugar adecuado para enseñar a los jóvenes su lengua y cultura. Los padres son considerados ignorantes, ante lo cual los docentes ejercen su autoridad de manera paternalista y autoritaria. La gestión consiste, básicamente, en el cumplimiento de la normatividad externa, la administración de los recursos es la principal tarea. Tampoco hay construcción de un proyecto educativo autónomo, atingente a las necesidades de desarrollo local y regional.

- En la escuela bicultural, la presencia del otro se acepta como un hecho. Se maneja un discurso de flexibilización curricular y educación intercultural, pero no se tiene ni la autonomía, ni los recursos, ni las competencias para llevarlo a la práctica. Por ejemplo, en muchos países se desarrollan programas de EIB que incorporan un importante componente lingüístico en el currículo, pero no enfatizan suficientemente la dimensión de interrelación: el lenguaje y la comunicación como instrumentos de poder, el contacto cultural y la subjetividad, la conciencia crítica sobre la propia y las otras culturas, la desigualdad e inequidad, entre otros aspectos fundamentales del enfoque intercultural. En los programas EIB se incorporan contenidos curriculares sobre los pueblos indígenas, pero este conocimiento tiende a estereotiparse o a fijarse en sus características externas (vestimentas, comidas, bailes y fiestas), más que en sus modos de pensar, creer y sentir. Cuando se refieren a la cultura lo hacen en función del pasado, como si lo indígena fuera una historia ya contada y no una realidad actual y viva. Esto ayuda a estereotipar una imagen de lo indígena como algo fosilizado, fragmentado y carente de vigencia. El conocimiento socialmente válido sigue siendo el del currículo nacional. Los procesos pedagógicos se adaptan muy poco a la estructura lógica, psicológica y cultural de los estudiantes. Las diferencias se toleran más que se valoran. Y a veces, como una reacción frente a la jerarquización y a una visión devaluada de lo indígena, estos programas tienden al enclaustramiento cultural. Hay disposición de textos producidos en lengua indígena, pero no se les utiliza o no se les saca provecho. Los textos indígenas consisten, fundamentalmente, en la traducción a las lenguas vernáculas de los mismos textos que se emplean a nivel nacional. La enseñanza y uso de la lengua materna se limita a primero, segundo y, con suerte, tercer año básico; es decir, se da un bilingüismo de transición y no de mantenimiento y desarrollo.
- Los docentes de EIB se sienten poco capacitados para desarrollar competencias interculturales en sus estudiantes. Muchas veces esto se debe a que ellos, o no se han apropiado ni perciben la importancia de este enfoque educativo, o no son capaces de vincular los procesos de aprendizaje a la identidad y diversidad cultural. Si bien no desvaloran la cultura local, tampoco comprenden la importancia de realizar una pedagogía acorde con las culturas a las que atienden. Por lo mismo, el trabajo docente se traduce en la enseñanza descontextualizada de ceremonias, tradiciones o mitos; en la traducción aislada de vocablos o palabras, tendiendo a la folclorización, reduccionismo y estereotipación de los rasgos culturales. Aunque es posible observar en ellos actitudes de respeto hacia las diferencias culturales, no se aprecia en los docentes mayores esfuerzos por trabajar pedagógicamente a partir de la diversidad existente, validando el saber y las vivencias que los niños comunican. La formación que han recibido los docentes es prescriptiva, centrada en un conocimiento superficial de las culturas y con escasas orientaciones y herramientas concretas que les permitan educar interculturalmente. La formación acaba siendo un barniz y los profesores terminan repitiendo los modelos pedagógicos heredados. Los maestros no saben emplear adecuadamente los textos y materiales producidos en lengua indígena, porque no poseen buen dominio de la lengua o porque les falta apoyo metodológico para llevar a cabo su labor pedagógica con un enfoque verdaderamente intercultural.
- La gestión de la escuela, si bien admite y promueve la participación de los padres, le otorga a ésta carácter consultivo y no deliberativo. Se permite la cooperación de los padres y agentes de la comunidad en las actividades de la escuela, pero no participan en las decisiones del proyecto educativo, en su inspiración o en el planeamiento de las

actividades del año escolar. En muchos casos existe resistencia y temor por parte de directivos y maestros a la injerencia de la familia y sus organizaciones en asuntos de carácter académico y funcionamiento de la escuela. Familia y escuela no son considerados actores suficientemente válidos para debatir en la toma de decisiones.

La escuela intercultural

- La interculturalidad abierta a todos los estudiantes de un país se presenta como un eje transversal o una unidad permanente dentro de la estructura curricular, con lo que se pretende pasar de una visión fragmentada del currículo a un enfoque globalizado y con énfasis en el desarrollo de competencias. Ello permite aprender no sólo sobre las diferentes culturas indígenas que forman parte del país, sino también aprender a contrastar distintas visiones de mundo e interpretaciones de la realidad, aprender a mirar con ojo crítico la propia cultura, comprender y valorar distintas pautas comunicacionales, aprender a estimar y manejar el lenguaje (verbal y no verbal) como un medio de negociación, cooperación, dominación, exclusión o acogida. La escuela intercultural favorece una reflexión crítica sobre el conflicto propio del contacto entre culturas y enseña a comprender el desarrollo de los pueblos en el marco de relaciones históricas de dominación y vasallaje, legitimando la alteridad en múltiples escenarios.

En la escuela intercultural indígena, los niños y niñas se sienten motivados por conocer su cultura y fortalecen sus lazos de pertenencia e identidad cultural. Los padres y la comunidad, a su vez, demuestran interés en que la escuela les enseñe su cultura, que los niños y niñas manejen con mayor precisión su lengua materna y segunda lengua, e interés en profundizar y enlazar los aprendizajes de la escuela con el entorno social y cultural al que pertenecen. Pero al mismo tiempo manifiestan deseos de que la escuela les prepare para interactuar y aprovechar las oportunidades que les aporta el mundo globalizado.

El esfuerzo por implementar un currículo con visión intercultural se complementa con la producción y el uso de material educativo relevante a su cultura, en lengua indígena. El aprendizaje de la lengua indígena se integra a la vida ritual y productiva de los pueblos. El currículo se retroalimenta de la investigación cualitativa, que lo provee de información significativa para el diseño de planes y programas de nivel regional y local.

- Los docentes trabajan coordinadamente con los líderes de las comunidades y se apoyan en las familias para trabajar la relación entre culturas. Perciben el nexo entre diversidad cultural y aprendizajes, y se esmeran en la elaboración de una identidad individual y colectiva en permanente construcción. Sus competencias profesionales les permiten practicar una pedagogía bilingüe y no tan sólo la entrega de conocimientos de vocablos sueltos del idioma en cuestión; enseñan tanto una segunda lengua como se preocupan del fortalecimiento y dominio de la lengua materna.
Los docentes que trabajan en sectores urbanos o espacios multiculturales están preparados para adecuar su enseñanza a los diferentes contextos, favoreciendo el diálogo intercultural. Los docentes trabajan en comunidades de aprendizaje, recurren constantemente a las investigaciones disponibles, reciben apoyo de universidades, centros de estudios y supervisores preparados que les ayudan a perfeccionar sus procesos de enseñanza-aprendizaje.
- La escuela se abre a la comunidad y ésta se responsabiliza de la escuela, colabora en la formación de los alumnos y participa de manera deliberativa en los proyectos educativos institucionales (PEI). En algunos lugares donde la vida comunitaria es más fuerte y diferenciada, los programas y prácticas escolares se articulan con los procesos productivos, culturales y de desarrollo sustentable de las comunidades locales.

La escuela urbana reconoce la presencia indígena, la distinta procedencia, origen o cultura de sus alumnos (migrantes, desplazados, extranjeros, otros), e incorpora esta diversidad tanto en la gestión del centro como en la contextualización de los aprendizajes y diálogo permanente con el universo de significaciones del alumnado, sus necesidades y expectativas.

El desafío de la educación intercultural y bilingüe consiste, entonces, en cómo valorizar y reforzar las identidades locales abriéndose, al mismo tiempo, al diálogo intercultural con el mundo plural y diverso, ya no sólo al interior del país, sino también al nuevo mundo que surge como resultado de la mundialización. No se trata de formar para la homogeneización cultural, ni para el aislamiento o la yuxtaposición de culturas, sino de educar para la interculturalidad.

- b) La *convivencia*. Este vector se refiere a la tensión que la escuela debe enfrentar en torno al *eje de la convivencia*. ¿Hasta qué punto las políticas educativas son proactivas para enseñar a los estudiantes a resolver pacíficamente los conflictos que surgen cuando enfrentan posiciones diferentes? ¿Hay preocupación por diseñar políticas educativas sobre convivencia escolar que combatan los prejuicios raciales y la violencia escolar? ¿Cómo enfrentar los problemas propios de la convivencia, la superación de estereotipos y prejuicios que conducen a la intolerancia y a la discriminación social, étnica y cultural?

Desde el vector de la convivencia cultural, por tanto, las políticas educativas se enfrentan al dilema de construir políticas curriculares, docentes y de gestión en las que se promuevan nuevos modos de convivencia basados en el respeto, la aceptación y la valoración del otro, o al de reproducir estereotipos y prejuicios que conducen a la intolerancia.

De acuerdo a cómo estas políticas se traducen en la realidad, se puede hablar de tres tipos de escuelas: las *autoritarias*, las *formalmente democráticas*, y las *pluralistas*.

La escuela autoritaria

- El modelo de escuela más frecuente es el autoritario y discriminador. La realidad muestra que en estas escuelas los niños y las niñas reciben un trato de subordinación y sometimiento. No se reconoce al alumno como interlocutor válido. La uniformidad opera como un mecanismo cercenador de la singularidad. Las diferencias son vistas como indicadores de desigualdad, fealdad y desorden. La categoría alumna o alumno sustituye a la del individuo y la manifestación de gustos, preferencias, creencias o un pensamiento divergente no es aceptado. Se da en ellas una dinámica institucional centrada en el control y en el ejercicio de relaciones verticales y jerarquizadas. Se estigmatizan personas y grupos por ser social y culturalmente diferentes en relación a la cultura dominante. La estigmatización de las diferencias conduce a la segregación entre los estudiantes, los cuales forman grupos excluyentes o confrontacionales, precisamente por el hecho de acentuar sus diferencias. Los currículos se centran casi exclusivamente en lo cognitivo y se le da escasa importancia al desarrollo de competencias ciudadanas para la participación democrática. La formación cívica se aboca fundamentalmente al fortalecimiento de un sentimiento de “unidad nacional” mediante la identificación con los símbolos patrios, con el folclore, hitos y personajes de la historia enaltecidos para los antiguos propósitos republicanos de consolidación de los Estados nacionales. Las diferencias de lenguas y culturas son minorizadas, negadas o invisibilizadas, asumidas como algo del pasado. No se aborda una programa de formación para el desarrollo de competencias de participación, deliberación y diálogo democrático.

- Por su parte, los docentes tienen una visión devaluada de los estudiantes. En el caso de los alumnos rurales, los maestros piensan que por ser campesinos o indígenas son lentos, difíciles, problemáticos, flojos, y les cuesta más aprender. Sus estilos de enseñanza son frontales, no generan el diálogo crítico y reflexivo acerca de actitudes de convivencia, tienden a reproducir las actitudes discriminatorias de la sociedad que se dan contra los pueblos originarios, los inmigrantes, las mujeres, los ancianos y los niños y niñas con necesidades educativas especiales. Para el control de la disciplina, los docentes recurren con frecuencia a las amenazas, gritos, llamadas de atención, pedidos de orden, incluso a castigos físicos. También se recurre al escarnio, la burla o los comentarios negativos acerca de lo que los niños hacen o piensan. Los fracasos de los niños sólo son atribuibles a ellos o sus familias. Los docentes no se hacen responsables de los bajos logros de sus alumnos, pues lo atribuyen todo a su condición social, cultural y económica. Se da una falta de especialidad de los maestros que imparten esta área de formación y la ausencia de cursos de actualización sobre el particular.
- La gestión del centro también es autoritaria y no se crean instancias de participación para los estudiantes ni para sus familias. Más bien existe temor y resistencia a aceptar la opinión de los padres y a su injerencia en la gestión del centro educativo. Lo que acontece en la escuela es potestad de los directivos. Cuando hay instancias para la participación de las familias, éstas se reducen a un acatamiento de las decisiones de la autoridad del establecimiento, o de los PEI elaborados por la dirección; o los padres se ven sometidos a colaborar con el equipamiento, el ornato y hasta con el financiamiento de las escuelas. Las escuelas se aíslan de la comunidad y ésta no es un referente importante para ellas.

La escuela formalmente democrática

- En estas escuelas existen programas de formación sobre participación y democracia insertos en el currículo, pero carentes, muchas veces, de las bases metodológicas y orientaciones necesarias para su puesta en práctica. Aun cuando existen instrumentos para la transformación de la dinámica escolar, en muchos casos su aplicación y ejercicio responden a patrones autoritarios, lo que los transforma en una instancia de formación más que nada formal. El “currículo oculto” continúa siendo autoritario. Si bien se avanza en el aprovechamiento de conocimientos y saberes locales, ello no se traslada al tratamiento de las relaciones interculturales. El área de Lenguaje y Comunicación no trabaja sobre el lenguaje (verbal y no verbal) como un medio de dominación y exclusión o valoración y acogida. El papel que cumple el conocimiento en la formación de actitudes ciudadanas es restringido. Lo que aprenden los estudiantes en términos conceptuales no se traslada necesariamente a su vida como ciudadanos. Se “instruye” sobre los símbolos patrios, sobre la Constitución, sobre la conformación o estructura de los Estados, pero no se genera una reflexión crítica sobre los derechos y deberes de la convivencia democrática. La noción de ciudadanía que se maneja es también etnocéntrica, pues no toma en cuenta los contextos culturales, historia y derechos colectivos de los pueblos. Aunque los programas de educación intercultural promueven la valoración de la propia cultura, muchas veces esto no va acompañado de una reflexión crítica sobre la misma. El trabajo para la visibilización y superación de prejuicios, estereotipos, discriminación y racismo es más bien doctrinario, que conducente a la reflexión y autoconciencia. Tampoco se aborda la interculturalidad en relación con las estructuras de poder, la justicia social y económica y las condiciones históricas de sometimiento y exclusión.
- Las interacciones en el aula muestran las preferencias docentes por la procedencia social, la apariencia mestiza o los hábitos urbanos del alumnado, pese a que sus predicamentos son contrarios a ello. Los docentes tienden al etiquetamiento de los estudiantes para

reafirmar su autoridad, pero sin tomar conciencia de sus actitudes. Creen que negar las diferencias es la forma como se evita discriminar, con lo cual terminan desvalorizando la singularidad y diferencia cultural.

En el campo de la EIB existen programas de formación inicial y continua de docentes. Sin embargo, muchos de ellos se focalizan sólo en el conocimiento de lo indígena aplicado al trabajo educativo, en el uso de materiales educativos y en cómo trabajar la diversificación curricular. Pero poco de este esfuerzo conduce a preparar a los maestros para un trabajo en la formación de actitudes y competencias para la tolerancia y el diálogo intercultural. Si bien en ellos se enfatiza la necesidad de desarrollar criterios pedagógicos, como el fortalecimiento de la autoestima y el reconocimiento de lo propio, el enfrentamiento de conflictos culturales, la comunicación y la cooperación, no queda claro cómo y con qué estrategias se pretenden lograr estos objetivos. El apoyo que reciben por parte de supervisores o mediante capacitaciones es insuficiente, inadecuado y de carácter prescriptivo.

Instrumentos de gestión escolar, como los reglamentos sobre normas de convivencia y la creación de los Consejos Escolares u otras formas de organización estudiantil, dan cuenta de una intencionalidad pluralista en la formación de los estudiantes; sin embargo, no se establecen claramente los canales reales para la participación y el diálogo. También se propone que los alumnos se involucren en la elaboración de sus estatutos de convivencia para evitar la aplicación de un reglamento impuesto; no obstante, a la hora de decidir, los docentes y directivos actúan con sus propias reglas. Se ofrecen espacios para colaborar con el colegio, pero no para iniciativas propias de los alumnos y alumnas. Existe temor al otorgamiento de espacios para la acción y autorrepresentación infantil y juvenil, pues los docentes sienten preocupación y desconfianza ante el mayor protagonismo de los y las estudiantes.

La costumbre dominante es la ausencia de un diálogo que permita una reflexión sobre el conflicto, sus causas y consecuencias. Por lo general, ante el conflicto la autoridad interviene sancionando, y cuando no actúa, los alumnos deben enfrentarse entre ellos, recurriendo a veces a la agresión. Se advierte una institucionalidad cargada de normas y reglas, pese a lo cual las relaciones institucionales continúan fundándose en la arbitrariedad y a veces en el abuso. El discurso de los derechos existe, pero el problema es el de su ejercicio. Tampoco los Consejos Escolares de Participación Social ejercen sus atribuciones para participar en las metas y desarrollo de las actividades escolares. La participación de los padres se da más en función de cooperar con lo que las autoridades escolares deciden.

La escuela pluralista

- La formación de actitudes democráticas y de responsabilidad social es un propósito fundamental de las escuelas pluralistas, en espera que ellas impregnen la vida cotidiana de los centros. En ellos se valora la diversidad cultural como riqueza y oportunidad, y se estimula la participación en la vida social mediante el desarrollo de comportamientos democráticos, con especial respeto por los demás y el entorno. Los contenidos transversales del currículo se orientan precisamente a ello y expresan la voluntad de un trabajo en la esfera de las vivencias valorativas, de lo emocional, y no únicamente del desarrollo conceptual. Ellos se refieren a la valoración de la diversidad cultural, a una formación en el respeto a las diferencias, a las maneras de resolver pacíficamente los conflictos, a los derechos individuales y colectivos de los pueblos, a la afirmación de la identidad personal y sentido de pertenencia, al desarrollo de una conciencia ética y democrática, y a la participación ciudadana, entre otros temas. La apuesta curricular es que la educación intercultural debe ser para todos, no sólo para el que es discriminado, sino también para el que discrimina.

Los alumnos se sienten valorados y estimulados a desarrollar su singularidad, pues son escuchados, se confía en ellos y se saben corresponsables de sus aprendizajes. Participan no sólo en las actividades que organiza la escuela, sino también en iniciativas lideradas por ellos o ellas mismas. Hay libertad para expresarse dentro de un ambiente de respeto y mutuo reconocimiento.

- En la escuela pluralista se produce una búsqueda de materiales educativos y una preparación de los docentes para apoyar esta formación. Los niños, niñas y jóvenes son el centro del proceso pedagógico y formativo, y por lo tanto, los docentes tienen un claro conocimiento de cada uno, sus necesidades, intereses y problemáticas particulares. Las reuniones de los “profesores jefe” o docentes/tutores a cargo de un grupo curso, evalúan no sólo el desenvolvimiento académico, sino también el clima escolar, las relaciones entre los alumnos y de éstos con sus profesores y directivos.

Las maestras y maestros trabajan en equipo, lideran su escuela junto a la dirección, los representantes de los padres y autoridades de la comunidad local. Trabajan de manera interdisciplinaria, no disocian lo emocional de lo cognitivo y se preocupan de que sus estudiantes desarrollen competencias metacognitivas.

- La gestión de estas escuelas es democrática y gozan de autonomía para elaborar sus propuestas de desarrollo. La comunidad educativa interviene activamente en la elaboración y en la gestión de los proyectos educativos de los centros. Escuela y comunidad trabajan mancomunadamente y se corresponsabilizan de la formación de los estudiantes. También interactúan y trabajan en cooperación con las escuelas vecinas.

Desde la perspectiva del vector de la convivencia, el desafío de la educación intercultural es, pues, cómo crear espacios abiertos a la colaboración entre las distintas comunidades, entre diferentes establecimientos que representan a diversas poblaciones, y al interior mismo de las escuelas entre alumnos y alumnas de distinta procedencia. Se trata de formar a los estudiantes en las competencias necesarias para habitar y trabajar en contextos multiculturales, enseñar a aceptar y valorar las diferencias culturales, y desarrollar en todos actitudes de defensa del derecho a la alteridad. No hay otro modo para aprender a vivir juntos y en paz.

- c) El vector de la *pertenencia* se refiere a la tensión que debe enfrentar la escuela en torno al *eje de la equidad*. Esta preocupación surge porque en la escuela tienden a reproducirse las asimetrías de las relaciones de poder que conducen a las minorías culturales a condiciones de marginación y pobreza. Frente al tratamiento de la diversidad cultural, esta tensión se da entre los polos de la inclusión y de la exclusión social por razones de etnia, raza, lengua o religión, y también por razones de género, de discapacidades individuales y de preferencias sexuales.

Se ha tratado de ver, entonces, si el sistema educativo favorece una escuela incluyente que promueva y conserve las diferencias culturales, disminuyendo al máximo la desigualdad de oportunidades con que ingresan y permanecen en ella sus alumnos, o si más bien ella tiende a reproducir la segmentación y exclusión de los grupos postergados, desatendiendo los factores culturales que inciden en su marginación.

De acuerdo a cómo estas políticas se traducen en la realidad se puede hablar de tres tipos de escuelas: la *excluyente*, la *asistencialista* y la *inclusiva*.

La escuela excluyente

- No hay diferencia ni en el currículo, ni en los textos escolares, ni en los recursos que se destinan a las escuelas que atienden poblaciones culturalmente diversas. Por tanto, no se observa una preocupación por atender preferentemente a los grupos de las poblaciones más vulnerables. La escuela no se ocupa de compensar las desigualdades con que los niños ingresan; por el contrario, seleccionan a los alumnos según ingresos, procedencia social o cultural e historial escolar. En caso de presentar problemas de conducta, rendimiento, maternidad temprana, problemas de aprendizaje, falta de solvencia económica, u otros motivos, se cancela la matrícula. En zonas urbanas se desconoce y no se toma en cuenta la procedencia cultural, étnica o geográfica de los alumnos, y por lo mismo, las dificultades particulares, de lengua y cultura, además de las dificultades propias de la migración o desplazamiento forzado, no son tomadas en cuenta en la dinámica pedagógica e institucional.

Una meta primordial es mantener una matrícula alta que le permita financiarse, ser más rentable. Los sistemas de evaluación no permiten a las escuelas conocer sus falencias y rectificar las malas prácticas educativas. La escuela compite por captar más estudiantes; sin embargo, no se responsabiliza mayormente de los niños que fracasan en sus aulas, ni tiene programas de atención preferencial para los rezagados, los que presentan un elevado ausentismo, ni se plantean estrategias diversificadas para los niños y niñas de mayor vulnerabilidad socioeconómica.

- En algunos países, la ley del profesorado determina que se puede nombrar docentes bilingües a personas sin título pedagógico, con derecho a percibir una remuneración equivalente al primer nivel magisterial. Ello determina que, por lo general, los salarios docentes en zonas indígenas sean más bajos. A esto se suma, en algunos casos, que los maestros no reciben una asignación especial por desempeñarse en zonas de alta vulnerabilidad social. Siguen siendo los maestros menos capacitados los que postulan a plazas docentes en sectores rurales apartados, donde justamente se requieren tratamientos pedagógicos especializados en educación intercultural bilingüe y en escuelas multigrado.

Los docentes suelen faltar, retirarse más temprano, desperdician el tiempo destinado a la enseñanza, sin que la comunidad y las familias digan nada al respecto. Raramente reciben el apoyo, seguimiento y monitoreo de supervisores y encargados territoriales de programas de compensación educativa. Si los maestros se ausentan por largos períodos, puede pasar mucho tiempo antes de que se le asigne uno nuevo.

Las escuelas ubicadas en territorios indígenas son al mismo tiempo las más pobres y presentan los más bajos indicadores educativos. Su gestión resulta muy difícil, pues no cuentan con recursos adicionales que les permitan compensar las desigualdad de oportunidades. Dado que en estas escuelas las familias no disponen de mayores recursos para apoyar la educación de sus hijos, la infraestructura de los establecimientos está muy deteriorada y la disponibilidad de materiales educativos es mínima. Los docentes y directivos ejercen su función con total prescindencia de la comunidad y de los padres. Su participación es vista con recelo y su aporte es considerado secundario y prescindible, puesto que los contenidos y conocimientos socialmente válidos son los que aparecen en los textos de estudio y su enseñanza es de exclusiva responsabilidad de los docentes. La escuela atribuye la responsabilidad por el fracaso escolar al déficit cultural de los padres. No existe autonomía en la gestión institucional, no tienen las competencias para administrar sus propios recursos, reciben asignación de docentes y cambios en el personal sin poder intervenir en ello, y sin que éstos respondan en su formación a las necesidades educativas, culturales y lingüísticas de la comunidad en que se insertan.

- Existen programas de acción afirmativa llamados de “compensación simple”, a través de los cuales se destinan más recursos para mejorar las condiciones externas de la escuela (equipamiento, infraestructura y recursos pedagógicos), o la asistencialidad social (alimentación, salud, vestuario escolar). Estas políticas encubren, muchas veces, una dosis de paternalismo que no ayuda a las comunidades a salir del aislamiento y de la exclusión social.
- En algunos países existen bonificaciones especiales a maestros que trabajan en zonas rurales. En Perú, sin embargo, esta asignación ha perdido efectividad porque casi el 70% de los docentes la reciben, incluso la continúan recibiendo aquellos que se han desplazado a trabajar en zonas urbanas. Lo mismo sucede en México. Aunque la política magisterial sugiera la necesidad de aplicar estándares diferenciados de evaluación, acreditación y certificación para atender las diferencias y especificidades de las distintas regiones, esto se reduce a una declaración de intenciones cuando no se diseña una carrera pública basada en el desempeño docente, que reconozca sus esfuerzos, los incentive y ejerza un control sistemático sobre la calidad de su trabajo profesional.
- Por más que exista una política de descentralización educativa bienintencionada, muchas veces ésta es coartada por la política de financiamiento público estatal, en que predomina un interés por liberalizar el mercado educativo y fortalecer la privatización de las escuelas. Esta política ha terminado reforzando y aumentando la brecha de calidad entre sectores altos y medios de la población y las escuelas de los sectores más pobres. A ello se suma el hecho de que, en algunas partes, el financiamiento educacional recurre a las familias para hacer frente a los gastos escolares. Esta situación afecta la capacidad del sistema educativo de convertirse en un instrumento eficaz de inclusión y movilidad social, ya que las diferentes capacidades que tienen los padres para cubrir tales gastos impide la oferta de un servicio de igual calidad para todos.

Existen interesantes programas de compensación educativa, que responden al propósito de una actuación educativa pertinente y efectiva, acorde a las necesidades locales. Sin embargo, su puesta en práctica se ve trabada por falta de articulación entre los niveles centrales, regionales y las comunidades, así como por la falta de compromiso y apropiación por parte de los agentes del Estado en los distintos niveles. A ello se suma la falta de seguimiento, evaluación y difusión del impacto de estos programas según regiones, municipios y localidades. Otras veces, estos programas se suspenden cada vez que hay cambio de gobierno.

Pese a que existen programas y fondos regionales que permiten a las escuelas disponer de mayores recursos, las debilidades administrativas de las regiones y municipalidades, y la ambigüedad funcional en la división de responsabilidades, impiden su óptimo aprovechamiento. Las Secretarías de Educación a nivel regional, así como los encargados municipales y directivos, funcionan con una inercia burocrática y sin mecanismos de rendición de cuentas públicas que los obliguen a responder por la pertinencia, eficiencia y relevancia de sus planificaciones anuales. Existen escasos mecanismos de articulación entre estos distintos grados de mando, y escasos niveles de diálogo y participación de éstos con la comunidad. Existen buenas intenciones y planes acabados por región y localidad, pero éstos responden a una lógica administrativa y no a planes de desarrollo más cercanos a las necesidades educativas reales del sector.

- Ofrecen programas de acción afirmativa de “compensación integral”; es decir, además de orientarse a la incorporación y retención de más niños en la escuela, procuran mejorar sus aprendizajes, ofrecen oportunidades de continuar sus estudios a quienes desertan, y atienden a grupos con necesidades educativas especiales. Con ello se pretende revertir las condiciones de desigualdad con que los niños ingresan al sistema educativo. Las becas indígenas y otras becas focalizadas a familias con escasos recursos permiten a los estudiantes continuar sus estudios y acceder a niveles superiores de educación. Las escuelas cuentan con programas de ingreso y atención especial a estudiantes desplazados, migrantes u otros, que les permiten adaptarse, sentirse acogidos y valorados.

- Los docentes trabajan con un fuerte sentido ético y de responsabilidad por los resultados. El compromiso por la equidad no se agota en la mirada más sociológica de la igualdad de oportunidades, sino que se orienta a la formación de competencias sociales en sus alumnos, particularmente el sentido de justicia y respeto por los derechos humanos. Existe reconocimiento a los docentes que trabajan en zonas de desempeño difícil, quienes cuentan también con una buena supervisión y apoyo técnico-pedagógico para trabajar en estas áreas.

La formación permanente responde a los requerimientos de perfeccionamiento que demandan sus docentes, y ésta va de acuerdo a las necesidades educativas locales y a las competencias que éstos manifiestan requerir. Los profesores conforman comunidades de aprendizaje y mantienen un buen flujo informativo, que les permite actualizar sus conocimientos y reorientar su enseñanza con investigaciones de distintos campos: sociolingüístico, sociopolítico, socioeducativo y cultural, entre otros. Se ofrecen becas y pasantías que permiten a los docentes consolidar sus competencias profesionales.

- Las escuelas pluralistas e inclusivas cuentan con la autonomía necesaria para definir la estrategia de gestión pedagógica y organizativa más adecuada a sus necesidades de desarrollo educativo. En esta acción, la apertura a la comunidad y la colaboración de los padres constituye una de sus principales fortalezas. El sistema de descentralización opera en forma articulada, colaborativa y democrática, promoviendo espacios de construcción participativa de los planes territoriales de educación, para responder a las demandas y requerimientos de desarrollo local. Sectores empresariales, universidades, Estado y sociedad civil/comunidades se unen para levantar el nivel educativo de las escuelas de su región, provincia y localidad.

Desde el vector de la pertenencia, el desafío de la escuela es, entonces, convertirse en una oportunidad de inclusión social para toda la población y recuperar el espacio que otrora se le reconoció como lugar de encuentro de comunidades de distinto origen, y proyectarse como foro natural de la interculturalidad. Se trata de que sus objetivos sean para todos; de educar no sólo al que se siente discriminado, sino también al que discrimina. Una educación intercultural para todos puede asegurar las bases de una verdadera igualdad de oportunidades que aleje del sistema el fantasma de la exclusión.

Finalmente, si por una parte se agruparan los extremos positivos de estas tres tensiones y, por otra, sus extremos negativos, se conformarían dos paradigmas sobre el tratamiento que la escuela hace de la diversidad cultural. El “*paradigma de la discriminación cultural*”, en torno a los extremos negativos de dichas tensiones; es decir, la *homogeneización* (respecto a la pertinencia), la *intolerancia* (convivencia) y la *exclusión* (con relación a la pertenencia), donde se incluiría a las escuelas *monoculturales, autoritarias y excluyentes*; y el “*paradigma del pluralismo cultural*”, en torno a los extremos positivos de las mismas; es decir, la *aceptación del otro* (pertinencia), la

tolerancia (convivencia) y la *inclusión* (pertenencia), donde se incluiría a las escuelas *interculturales*, *pluralistas* e *inclusivas*. A mitad de camino entre ambos se encontraría el “*paradigma de transición cultural*”, donde se ubicarían las escuelas *biculturales*, *formalmente democráticas* y *asistencialistas*, que tienen aún un trecho que recorrer para poder afirmar con certeza que las reformas educativas están asumiendo con decisión el compromiso de construir una región más justa, equitativa y respetuosa de la diversidad cultural.

El siguiente cuadro da cuenta de la tipología de escuelas elaborada a partir del análisis de las políticas educativas de atención a la diversidad cultural:

PARADIGMAS VECTORES	DISCRIMINACIÓN CULTURAL	TRANSICIÓN CULTURAL	PLURALISMO CULTURAL
PERTINENCIA	ESCUELA MONOCULTURAL	ESCUELA BICULTURAL	ESCUELA INTERCULTURAL
CONVIVENCIA	ESCUELA AUTORITARIA	ESCUELA FORMALMENTE DEMOCRÁTICA	ESCUELA PLURALISTA
PERTENENCIA	ESCUELA EXCLUYENTE	ESCUELA ASISTENCIALISTA	ESCUELA INCLUSIVA

Conclusiones II

Desafíos político educativos en atención a la diversidad cultural

La revisión de políticas de atención a la diversidad cultural desde los vectores de pertinencia, convivencia y equidad, realizada en cinco países de la región, ha querido dar cuenta de la práctica educativa intercultural desde una perspectiva global. El análisis realizado ha puesto en evidencia cuán imbricadas se encuentran las políticas de atención a la diversidad con la integridad del sistema educativo. En efecto, en el análisis de las prácticas concretas de aula, desde el punto de vista de la atención que se presta a la diversidad cultural, se ha visto cómo las medidas en materia de gestión y dirección, del clima organizacional, de la participación social y de la formación docente, terminan apuntando a un cambio de mirada global sobre el sistema educativo. Esta visión de cambio educativo puede sistematizarse en las siguientes afirmaciones, presentadas a manera de cierre del análisis realizado en los países aquí estudiados.

1. En Latinoamérica, las políticas educativas interculturales se traducen en políticas focalizadas para indígenas y afrodescendientes que son marginales dentro del sistema, mientras que el resto de las políticas nacionales perpetúan modelos curriculares de gestión y de formación docente homogeneizantes que no se hacen cargo de la diversidad cultural de los estudiantes.

Los diseños de los sistemas educativos responden a una lógica de desarrollo. Desde esta perspectiva, “la interculturalidad como oferta ético-política se constituye en una alternativa al carácter occidentalizante y homogeneizante de la modernización social” (Zavala et al., 2005:5). En efecto, existe una visión de lo intercultural que cuestiona la concepción más usual de progreso como mecanismo para recrear una noción de modernidad desde las diversas aspiraciones de vida de los pueblos. Así, el desarrollo no se mide de manera unívoca por el crecimiento económico, la industrialización, los avances tecnológicos y la prestación de mejores servicios. Por el contrario, “la aspiración de desarrollo integral de una sociedad pluralista se mide por el despliegue, uso y expansión de las capacidades de personas y organizaciones, en función de mejorar la calidad de vida material y no material” (Walker, 1999).

Si bien el reconocimiento de la multiculturalidad y multietnicidad en las cartas constitucionales y en las leyes de educación de algunos países ha significado un especial reconocimiento de los derechos de las minorías étnicas (mayorías en varios casos), éste no ha sido suficiente para generar transformaciones educativas de carácter integral, pues éstas tienen que ver con cambios en las relaciones de poder que se debaten en la sociedad en su conjunto, y en la revisión y transformación de las estructuras de acceso a recursos materiales y simbólicos. En el plano de la educación, estas declaraciones significan “apostar por dejar de asumir la educación como agente civilizatorio, y la diferencia como carencia, para potenciar esta alteridad como un recurso valioso a ser tomado en cuenta desde el sistema educativo” (Zavala, 2005).

Las políticas de educación intercultural en los países estudiados se encuentran tensionadas entre modelos de desarrollo contrapuestos. Por un lado, se ve un modelo funcional al mercado que

interpreta el mejoramiento del sistema educativo como racionalización del gasto, estandarización de la enseñanza y tecnificación de los medios pedagógicos. Se valora la calidad de la educación desde la prioridad productiva y desde la inserción de los países en los mercados globales, para lo cual se pone el énfasis en los insumos (contenidos), los procesos (metodologías) y los resultados (aprendizajes)³, formulando políticas homogéneas de intervención. Por otro lado, el desarrollo visto desde una perspectiva intercultural pone el centro en el sujeto (individual y colectivo), es decir en la dimensión subjetiva del desarrollo, y propone la construcción de políticas orientadas por los derechos individuales y colectivos, con atención en la diversidad y las diferencias. El caso de Chile resulta un buen ejemplo de esta tensión, en que las políticas docentes intentan conjugar dos visiones contrapuestas: una primera que apunta a la “eficiencia técnica”, dentro del marco de descentralización y competitividad, y una segunda que se enfoca a la “eficacia política democrática”, que permita combinar gobernabilidad y apertura a la participación.

Proyectos-país contrapuestos no permiten avanzar en materia educativa, y la implementación de políticas en este contexto se traduce en acciones que muchas veces se anulan unas con otras. Ejemplo de ello es la implementación de políticas que estimulan la competencia entre establecimientos con base en indicadores de logro, por lo cual reciben un más alto presupuesto del Estado. Esta política contraviene los esfuerzos de inclusión educativa, pues conduce a concentrar a los niños con mayores problemas y dificultades en los centros de educación pública. Justamente las escuelas más abiertas a la diversidad y que no seleccionan o expulsan y que renuevan la matrícula a sus alumnos aunque no alcancen ciertos niveles de logro, son las que aparecen en desventaja en las mediciones estandarizadas de calidad de la enseñanza.

Asimismo, en todos los niveles e instancias, las estructuras del Estado continúan operando con un criterio de desarrollo excluyente no sólo de la visión indígena en la construcción pedagógica, sino de expresiones de las diversas culturas, implantándose programas sin consulta y sin consenso con las comunidades a las que se atiende. Esta situación no deja de ser alarmante en países como México, Colombia y Perú, que por espacio de dos décadas han adherido, constitucional y legalmente, a una educación culturalmente pertinente para sus poblaciones indígenas y afrodescendientes. El Brasil indígena moderno ha sido una excepción a este respecto, logrando estos últimos años el pleno consentimiento a la construcción local del proceso pedagógico de sus comunidades, alcanzando en pocos años un currículo propio, diversificado y diferenciado, aunque no plenamente intercultural.

Como lo resume Huidobro al hablar de políticas educativas de equidad: las buenas escuelas son aquellas que cuentan con comunidades motivadas, comprometidas con el proceso educativo, con maestros y padres que creen en sus alumnos y sus posibilidades futuras, con directivos que creen en sus maestros (Huidobro, 2004). Se requiere, cierra Bitar al referirse a Chile (2004), un consolidado y amplio consenso social y político que permita pasar a la práctica con decisión y darle permanencia y continuidad a las políticas. Esta es una tarea que para ser plenamente efectiva requiere de mayor convicción y voluntad de parte de los gobiernos y los actores ligados tradicionalmente a los medios productivos y de desarrollo.

Junto con ello se ha visto cómo de a poco una visión más amplia de la educación intercultural ha ido ganando fuerza en los países del estudio. Hoy se comprende con mayor claridad que la opción por una educación intercultural se enmarca en una decisión comprometida como proyecto-país. Políticas educativas como las de México y Perú fueron el comienzo de una apertura del campo de la educación intercultural a todos los estudiantes de la nación. Esto se traduce principalmente en la transmisión y difusión del conocimiento sobre las culturas indígenas mediante su inclusión en el currículo. Sin embargo, es necesario abordar la educación intercultural (EI) como una formación humana para la convivencia receptiva y valorativa de las diferencias, comprendiendo la diversidad cultural como oportunidad de crecimiento y no como dificultad.

Pese al impulso de políticas de educación para todos, la EI continúa atendiendo principalmente a las poblaciones indígenas, con lo cual se perfila como política marginal dentro del sistema educativo, mientras el resto de los estudiantes indígenas, emigrantes, desplazados, personas de distinta procedencia o indígenas que habitan en las urbes, quedan excluidos de una educación que

responda a sus particularidades sociales y culturales; o, en otros casos, cabe el peligro que una educación “enclaustrada” se convierta en una educación excluyente que les impida participar en pie de igualdad en la sociedad nacional. A su vez, a los no indígenas no se les atiende con una pedagogía intercultural que les permita desenvolverse con seguridad en espacios multiculturales de negociación, muchas veces conflictivos.

Se trata, en suma, que las estructuras sociales sean más sensibles a las diferencias culturales, por lo cual, dar curso a la interculturalidad es también responsabilidad de las poblaciones no indígenas, de los sectores que han homogeneizado el conocimiento, de los que generan las situaciones de discriminación y desigualdad. No tiene sentido, como dice Cavalleiro evaluando la situación de Brasil, que se intente inculcar valores a las poblaciones tradicionalmente victimizadas e ignoradas, a quienes las culturas dominantes no son capaces de interiorizar como imprescindibles.

Que los Estados asuman una política de educación intercultural para todos no significa que deba desaparecer la educación indígena. Muy por el contrario, ella debe ser de mejor calidad y debe constituir una parte esencial de la atención educativa a la diversidad cultural de los países. Schmelkes (2005) llama la atención de que la educación que se ofrece a las poblaciones indígenas continúa siendo de mala calidad, pobre en recursos y resultados, que no ha logrado constituirse en una respuesta pertinente, sustentada en la cultura propia y que goce de las condiciones básicas que se requieren para su buen funcionamiento: regularidad en la docencia, aprovechamiento del tiempo destinado a la enseñanza, buena infraestructura y óptimo equipamiento.

Sin desmerecer los esfuerzos y logros considerables que en algunos casos se han conseguido en la profesionalización de la educación indígena, con exigencias cada vez mayores, tanto de recursos y autogestión como de formación especializada y oferta programática, la realidad de los países estudiados dista de ser la deseable. Se debe hacer notar la falta de preparación de los docentes y sectores indígenas, quienes no dominan bien la lengua oral y la escrita de los grupos a los que atienden, que no manejan una pedagogía intercultural y que no cuentan, en la mayoría de los casos, con sistemas de formación inicial de la mejor calidad.

La educación indígena debe ser fortalecida con la necesaria participación de los grupos indígenas, tanto en lo que respecta a la consolidación de una educación propia y a la vigilancia de un servicio educativo efectivo, como en lo que es su aporte cultural al resto de la población de un país. Ambas acciones requieren de procesos de construcción colectiva de los conocimientos y aportes productivos de los pueblos, sus saberes ancestrales, cosmovisión, tradición, expresión y costumbres, que se encuentran “sumergidos” o diluidos bajo el halo histórico de la cultura dominante.

Tanto el propósito de una educación intercultural para todos como el de una educación indígena intercultural, deben perseguirse en paralelo y formar un todo articulado (Schmelkes, 2005). Una comprensión restringida de la educación intercultural limita la posibilidad de interpelar, involucrar y comprometer a la sociedad en su conjunto en la defensa de la alteridad y de los derechos de los pueblos, por cuanto se limita a un interés particular indígena o afrodescendiente, y se traduce en una política periférica, “enclaustrada” o desarticulada del resto del sistema educativo.

Por el contrario, una política que conjuga ambas dimensiones de la diversidad presenta una doble virtud: por un lado, es más coherente con un proyecto-país que sustenta una visión de desarrollo democrático y plural, con base en el libre ejercicio de derechos individuales y colectivos de todos sus habitantes. Por el otro, y en consecuencia, es una política que promete más consistencia y sustentabilidad, al implicar al sistema en su totalidad.

La educación intercultural para todos, que incluye la educación indígena, debe traducirse en una opción diferenciada para los distintos contextos educativos; es decir, debe responder a visiones y necesidades territoriales. Esto es más claro de precisar hoy en día, cuando los pueblos indígenas no se encuentran necesariamente radicados en un solo lugar, los procesos migratorios a las urbes han sido constantes y crecientes y las culturas originarias se encuentran inmersas en un panorama de progresiva globalización cultural.

No se puede hablar y proponer un único modelo o propuesta de EI, pues los requerimientos serán distintos si se trata de zonas rurales con mayoría indígena, donde existen comunidades cuya

lengua y tradiciones se conservan con fuerza; a sitios urbanos, donde se congregan estudiantes provenientes de comunidades indígenas, desplazados o migrantes de zonas rurales con otros que no lo son; a ciudades, donde existe una mayoría no indígena con migrantes de otros países. La propuesta intercultural debe abrirse a distintos escenarios y concebirse como una oferta específica construida desde la misma región.

Desde una perspectiva de progreso en la construcción de naciones pluriétnicas y multilingües se requiere avanzar en el levantamiento de políticas de Estado, que sostengan y avancen en los compromisos adoptados con los pueblos indígenas y en la promoción de una interculturalidad que permee todos los ámbitos de vida de la sociedad. Un problema evidente sigue siendo que los compromisos adoptados por los gobiernos en materia educativa, no se sostienen una vez que se producen cambios de autoridad a nivel nacional o territorial, dando marcha atrás con los logros alcanzados sin hacer una evaluación de los mismos y aplicando una política gubernamental que vuelve muchas veces a partir de cero. Acciones intermitentes debilitan los resultados y producen falta de sentido al trabajo que realizan quienes vienen por años trabajando en este campo y forman parte de estos procesos.

La situación de Colombia es preocupante porque prácticamente se ha desmantelado la División de Etnoeducación, y ésta ha pasado a ser una política menor dentro de las políticas de atención a poblaciones vulnerables. Con ello se ha desatendido el mejoramiento y contextualización de la educación que se les brinda a las comunidades indígenas y debilitando la educación endógena que se había venido desarrollando.

2. Las políticas curriculares no toman en cuenta el marco cultural desde donde se construye el conocimiento y la existencia de procesos epistemológicos alternos.

Parece no cuestionarse en profundidad el sesgo cultural hegemónico del pensamiento occidental sobre otros tipos de conocimientos, porque éste se considera la *representación correcta*, *verdadera* y más *efectiva*. Menos aún se tienen en cuenta los procesos de construcción cultural. Éstos quedan fuera del ámbito de la pedagogía. La enseñanza es concebida fundamentalmente como un acto transmisivo, no transaccional, donde enseñar consiste en “entregar” o “transferir” constructos mentales, consideraciones intelectuales o representaciones del mundo real, en lugar de “interactuar”, “discernir” o “resolver” situaciones en interrelación con el mundo. En estas condiciones, la construcción de currículos interculturales es una fantasía, la “contextualización” del mismo se traduce en un esfuerzo individual de algunos docentes por trabajar contenidos étnicos, pero la base cultural de referencia del currículo permanece inalterable y sin discusión.

Por tanto, los contenidos de las distintas áreas del currículo responden a una mirada universalizadora del conocimiento. Una perspectiva intercultural “implica cuestionar el sesgo cultural que éste presenta, en el sentido de llamar la atención sobre la hegemonía que tiene el pensamiento occidental sobre los otros tipos de conocimiento (que se reconocen como saberes tradicionales y empíricos), con el fin de que en los contenidos de las distintas áreas se consideren diferentes perspectivas culturales del tema a trabajar, sin jerarquizar determinados tipos de perspectivas sobre otras y sin adoptar una mirada universalista sobre los estadios de desarrollo y sobre sus consecuencias para el aprendizaje” (Zavala y otros, 2005).

Asimismo, la jerarquización cultural se evidencia en la falta de coherencia entre la política educativa intercultural, la normatividad institucional que funda la EIB en los países, y las prácticas pedagógicas cotidianas de las escuelas indígenas, que toman como modelo la metodología y contenidos de la escuela nacional. En este sentido, el peso de la herencia cultural homogeneizadora continúa siendo tan fuerte que dificulta la implementación de los cambios sugeridos por la EIB. Así ocurre, por ejemplo, que pueden pasar varios años entre la emisión de las leyes y su regulación para la puesta en marcha, como se ha dado en Colombia con la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, que recién comienza a implementarse en el 2002. También sucede lo mismo en Brasil con la obligatorie-

dad de los cursos de historia y cultura africana y afrobrasileña, acordados en 1996 por la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, y que se hace recién efectivo en junio de 2004 mediante las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación de las Relaciones Étnico-Raciales y la Enseñanza de la Historia y Cultura Afrobrasileña y Africana.

Por lo mismo, los conocimientos indígenas se abordan de manera parcial, desprendidos de su contexto de referencia y como un añadido al currículo. La transversalización de los programas para la incorporación de la interculturalidad se ha traducido en la fragmentación del conocimiento indígena, su descontextualización y reduccionismo, como un objeto de conocimiento aislado de su experiencia y de sus referencias históricas y comunitarias. Las prácticas pedagógicas se caracterizan por la exclusión sistemática de los conocimientos y de las experiencias previas que los alumnos traen a clases, así como de toda posibilidad de elaboración propia de conceptos (Luna e Hirmas, 2004). “Ello se debe, en parte, a que la educación activa o la práctica constructivista no se ven posibilitadas por las rígidas normativas que regulan la vida cotidiana de las escuelas, especialmente de las públicas, y por déficit en la formación de los docentes. Pues no se ha desterrado por completo la interpretación de que conocer es disponer de un mapa mental o de una imagen de la realidad, que el conocimiento es un algo que se *instala* en alguna parte de nuestro cerebro (en la memoria de corto o de largo plazo) y que ello puede hacerse por cualquier vía, incluyendo la repetición memorística de lecciones” (Rojas, 2004).

Desde la pedagogía tradicional dominante en los países, la cultura se explica como un producto al que se accede mediante el conocimiento, interpretando el aprendizaje como la adquisición de elementos teóricos y conceptuales, y no como su elaboración. Por ello, la cultura del niño y de su contexto son abordadas en forma parcializada, como objetos de conocimiento y no como experiencias o como procesos de elaboración y reelaboración; es decir, no se establecen los puentes entre los contenidos y los modos de vivir, resolver, crear, valorar e interpretar el mundo de los estudiantes y sus comunidades. Consecuentemente, la pedagogía imperante se impone sobre otras pedagogías, o pedagogías indígenas, con base a metodologías lejanas a la cultura local, y centrándose en la incorporación de contenidos más que en atender las interacciones educativas y sus procesos socioculturales.

Perú ha realizado grandes avances en dirección hacia una política curricular de carácter constructivista a través de su formulación con base a competencias, que conjuga la dimensión cognitiva, ética y procedimental del aprendizaje. Aun cuando no exista familiaridad con los métodos e instrumentos de esta nueva propuesta curricular y los maestros no hayan sido formados para esta nueva pedagogía, esta distinción apunta a una comprensión más integral del aprendizaje, donde “saber algo” equivale a “saber cómo y para qué hacer algo”; es decir, poder desarrollar la capacidad de actuar con sentido en el mundo. El caso de Brasil es también significativo, pues producto de su diversidad étnica ha enfocado el tratamiento de la diferencia como un elemento inseparable de la valoración de identidad cultural y la interiorización de una educación para la convivencia.

Dentro de esta concepción, la interculturalidad puede ser abordada como una competencia a desarrollar, que “no implica tan sólo un actuar eficaz para el provecho de uno mismo, sino también un actuar ético que incluya al otro. No solamente saber evaluar a los otros con quienes se va a intervenir y los recursos con los que éstos cuentan, sino además la situación en la que se quiere intervenir” (Zavala et al., 2005). Bajo esta óptica sobre el conocimiento y el aprendizaje, el currículo concibe la cultura como un proceso de construcción social, que está en constante cambio, que se enriquece mediante el contacto e intercambio cultural, siendo tarea de la pedagogía generar las condiciones para aprender y eliminar las barreras que impiden interactuar, resolver y crear.

Pese a que en todos los países del estudio las reformas educativas han introducido la flexibilización curricular y la contextualización de los aprendizajes, los contenidos de las diferentes áreas no son considerados desde perspectivas culturales distintas, contrastando formas de conocer, resolver y crear. Así también el conocimiento formal se sitúa sobre el tradicional y los procedimientos científicos se acercan más a la comprensión de la realidad que las vivencias y experiencias de estudiantes.

Un gran avance se ha producido en la elaboración de textos bilingües para las lenguas indígenas dominantes, favoreciendo procesos de normalización de las mismas. No obstante, la tendencia homogeneizadora del conocimiento y de los modos de conocer y aprender se transfieren también al modo como se elaboran textos y materiales educativos, cuyos contenidos, diseños y estrategias de aprendizaje consisten comúnmente en una traducción del castellano a las lenguas indígenas de los mismos textos que rigen para todos los estudiantes del país.

Las mediciones nacionales sobre la calidad de la educación constituyen otro lugar desde donde se construye el currículo. Éstas no consideran el factor cultural en la construcción de los indicadores de logro. Es decir, no sólo no están formuladas en lenguas distintas –según sea la lengua materna del estudiante–, ni registran este dato relevante en la determinación de los resultados, sino que además no incluyen como criterio la pertinencia cultural de la medición. El desafío es grande, pues se requiere de mucho tiempo para elaborar exámenes en lengua indígena que permitan medir el nivel de aprendizaje de los estudiantes considerando las variaciones dentro de una misma lengua vernácula.

Este es un campo nuevo y necesario de desarrollar. Pero debe darse un giro más radical para incorporar el marco cultural en la construcción de los indicadores de logro y para establecerse sobre concepciones de aprendizaje que recaben en los *procesos* de elaboración de los saberes. Se requiere ampliar el horizonte de la evaluación para ir más allá de la medición de las competencias básicas en lenguaje y matemática. Es preciso establecer una nueva conceptualización de la evaluación y repensar su sentido, para que se abra la posibilidad de que las pruebas de medición nacionales y las específicas que se practican en la escuela, operen con criterios de “medición de logro” distintos a aquellos con los que se ha trabajado hasta ahora, donde se dé mayor relevancia a los *procesos* de aprendizaje y metacognición de los alumnos y donde se evalúen competencias más que contenidos.

La evaluación y medición de la calidad no sólo debe apoyar procesos de mejora en la calidad de los aprendizajes, sino también procurar mejorar la equidad de la educación a través de medidas claramente orientadas por paradigmas solidarios, que ayuden a los centros educativos a precisar cuáles son las áreas de aprendizajes más deficitarias para los colectivos de alumnos vulnerables, que cooperen en mejorar la comprensión sobre las variables que causan esos déficit (metodologías, didácticas, focos, etc.) y que también contribuyan a aclarar y buscar soluciones para esas situaciones deficitarias (Rojas A., 2005).

En el plano docente, las orientaciones que permiten flexibilizar el currículo son escasas; las que hay no son claras y ponen el énfasis en la adquisición de conceptos y representaciones de la realidad (contenidos) y no en el desarrollo de competencias (saber hacer con conciencia). Por lo mismo, no se prepara a los docentes en los métodos e instrumentos de un currículo abierto, que es lo que sucede en Perú, México, Colombia y Chile. Las didácticas se traducen en la entrega de una serie de instrumentos y metodologías aisladas, sin una teoría de la enseñanza claramente definida. Se han dado escasas oportunidades de elaborar un currículo propio, destacando experiencias piloto en Brasil que han dado buenos resultados y en el corto plazo, pero que aún no han sido implementadas como prácticas generalizadas dentro del proceso pedagógico.

A esto se agrega que se cuenta con pocos docentes bien formados pertenecientes a las comunidades, con adecuado manejo de la lengua indígena y con conocimientos y vivencias suficientes sobre las culturas originarias. También es cierto que las políticas de transformación pedagógica en formación inicial de docentes han quedado rezagadas y desactualizadas respecto a los cambios que las reformas educativas han querido introducir en las escuelas. Brasil se ha posicionado en esta materia, pues debido al impulso que estas políticas han tenido estos últimos años, la oferta formativa en interculturalidad y prácticas pedagógicas está en aumento y cada vez abarcan nuevas regiones y áreas curriculares.

3. La concepción hegemónica y restringida con la cual se elaboran las políticas del área de lenguaje, así como los estilos comunicativos y formas de interrelación pedagógica, actúan como barreras para el desarrollo de oportunidades educativas.

Los procesos de adaptación de los estudiantes indígenas a los entornos de comunicación formal resultan muy complicados. En ambientes urbanos esto se complejiza aún más, pues se produce una “lucha entre los propios valores, los valores de la cultura en la que se ha crecido y una cultura urbana que ofrece la vaga promesa de un futuro mejor” (Carnoy et al., 2002). El silencio y aislamiento de los niños indígenas, como es natural, se produce por una barrera de lenguaje y un modo de interrelación pedagógica que les es ajeno.

La educación intercultural bilingüe ha marcado una diferencia que, aunque dispar al interior de los países, ha permitido a los estudiantes manejarse con mayor soltura y seguridad al hablar en su lengua, y obtener un mejor rendimiento que los nivela en lenguaje y matemática respecto de sus pares que viven en lugares con mayor acceso al castellano, según lo revelan estudios comparativos en la región, como en Perú y Brasil. Las escuelas de educación intercultural bilingüe (EIB) y las rurales en general demuestran una dinamización de las relaciones sociocomunicativas en el aula, mediante el ejercicio de una enseñanza más proclive al trabajo grupal, a un rol más activo y participativo del alumno, a una organización de la clase más flexible y de mayor confianza y cercanía entre maestros y alumnos.

La situación sociolingüística en la región ha cambiado, aumentando significativamente el número de estudiantes bilingües que manejan el castellano como lengua materna. La estandarización-modernización de las variantes dialectales, la complejización de los usos lingüísticos en la era de las comunicaciones, la transferencia lingüística y la adquisición de la lengua indígena, en países como Chile, donde la lengua vernácula ha dejado de ser la lengua materna entre la mayoría indígena, la enseñanza del español como segunda lengua en zonas como Brasil, con más de 200 dialectos diferentes, y la necesidad de incorporar los nuevos escenarios lingüísticos provocados por los fenómenos de migración nacionales e internacionales, son todos temas sin resolver o poco estudiados, realidad a partir de la cual es necesario estructurar distintas pedagogías para el fortalecimiento de las lenguas vernáculas y el dominio del castellano.

Desde esta perspectiva, resulta indispensable la realización de estudios sociolingüísticos que permitan tener un conocimiento más fidedigno de la realidad en la que se desea intervenir. Por otro lado, como lo expresa Bertely, es necesario superar la reducción de la cultura a lo lingüístico, puesto que el aprendizaje de la lengua indígena en sí mismo no basta si no se integra a las actividades sociales, productivas y rituales de los pueblos.

Además, la educación bilingüe debe formar parte de una política mayor que reconozca la diversidad de lenguas y que facilite su uso en otras instancias de la vida social, cuestión que no se da con fuerza regulatoria en los países. En el caso peruano ha sido evidente la contribución de la EIB en la validación de propuestas pedagógicas sobre enseñanza y normalización de lenguas, alfabetos indígenas y tratamiento de la interculturalidad.

Asimismo, Brasil ha avanzado en la adopción no regulada de documentos y materiales en lengua vernácula como condición indispensable para conducir un aprendizaje culturalmente pertinente, pero no ha sido capaz de establecer políticas claras en torno a una normalización de lenguas y alfabetos. Una de las mayores dificultades para alcanzar este objetivo es la resistencia de las propias comunidades, conscientes muchas de ellas de la necesidad de adquirir un dominio suficiente del portugués que les permita comunicarse, interactuar y defenderse de diversas influencias culturales, políticas y legales ante las cuales se ven en desventaja y que de otra manera sería imposible.

La comunicación intercultural no sólo debe contemplar el aprendizaje y uso de la lengua materna, así como el dominio del idioma hegemónico, sino también debe abarcar el espectro más amplio de las habilidades comunicativas. Como lo expresan Zavala y otros (2005), “desde el plano curricular se ha hecho todavía muy poco por tratar de tomar en cuenta el aspecto de las habilidades comunicativas. En el área de comunicación integral subyace un modelo de competencia comunicacional

uniforme y homogéneo que responde a un tipo de ciudadano que la institución escolar pretende formar. La escuela no sólo promueve formas de interacción social y estilos de comunicación específicos, sino que sobredimensiona el plano de la lectura y escritura como un espacio distante de lo oral y además desestima una serie de habilidades sociales y comunicativas que los niños traen consigo a la escuela". Aún cuando se requiere mejorar el currículo en cuanto a la enseñanza de lenguas es igualmente necesario trascender el plano puramente lingüístico para desarrollar habilidades comunicativas.

Si bien las políticas institucionales de los programas de educación intercultural para indígenas proponen un enfoque comunicativo más amplio, como el caso de la DGEI en México, que promueve la adopción del *enfoque globalizador*, lo cierto es que estas ideas están lejos de ser aplicadas. Finalmente, lo que determina la enseñanza de las lenguas son los programas oficiales para todo el país. Además, se requiere una identificación de prácticas comunicativas vigentes en la escuela, y trabajar sobre ellos para mejorar las habilidades comunicativas.

De momento, las prácticas comunicativas e interactivas entre docentes y alumnos se caracterizan por métodos expositivos, memorísticos, autoritarios, centrados en los contenidos y no en la relación, donde los canales para una expresión auténtica por parte de los alumnos son bastante reducidos. Una educación en el desarrollo de competencias sociales y comunicativas requiere innovar no sólo en las metodologías de enseñanza, sino también en la generación de programas que amplíen los objetivos del área de lenguaje y comunicación.

Aun cuando los profesores son conscientes de la necesidad de fortalecer la identidad cultural del niño, la entidad educativa en su conjunto no ha desarrollado la capacidad de generar ambientes propicios para el diálogo con y entre los alumnos, que les permitan compartir sus vivencias comunitarias y familiares, y entregar al profesor y a los compañeros su opinión, conocimientos y experiencias que puedan eventualmente convertirse en recursos pedagógicos (Luna e Hirmas, 2005). La centralidad del niño en los procesos de enseñanza-aprendizaje, que es uno de los principios de las reformas educativas en toda la región, tiene que hacerse efectiva mediante la creación de espacios de interacción donde el énfasis no esté puesto en los *contenidos*, sino en el *sujeto* que aprende, construye, aporta conocimiento y se siente reconocido y validado en su forma de interpretar y vivir su ser indígena.

En la perspectiva de interculturalidad para todos, el tratamiento del área de lenguaje debe dejar de ser visto únicamente como un instrumento de comunicación, para ser manejado como un medio de interrelación: de entendimiento o discriminación, de dominación o reconocimiento del otro, de exclusión o acogida.

Desde la perspectiva indígena, no basta el aprendizaje y uso de la lengua materna como se ha estado trabajando en las escuelas interculturales bilingües, sino que se requiere su comprensión crítica como medio de inclusión-exclusión o de dominio-sumisión. Sin negar la importancia de que la escuela se constituya en un espacio de reproducción y generación del conocimiento indígena, es posible aseverar que la disolución de la "asimetría valorativa", expresión con la cual Schmelkes se refiere a la desvaloración de la propia cultura por parte de las culturas minoritarias, se puede alcanzar no solamente mediante el fortalecimiento de "lo propio" y, por tanto, de la autoestima cultural, sino también abordando la valoración de las diferencias en el entramado de las relaciones humanas tejidas en los distintos espacios educativos: los de los aprendizajes, de las relaciones interpersonales y de la gestión escolar.

Por ello, esta área del currículo se presenta propicia para ocuparse de la interacción cultural, las barreras comunicativas, la escucha activa, el diálogo, la persuasión empática y la negociación con otros, las bases comunicativas del trabajo cooperativo, la construcción de confianzas, la resolución de conflictos y la competencia para establecer redes de colaboración y apoyo, entre otras funciones del lenguaje y la comunicación.

El trabajo en esta área no debe ser considerado políticamente aséptico, pues es evidente que la interacción cultural se da en un contexto político que genera condiciones de simetría o asimetría para el diálogo intercultural. Por ello es necesario reflexionar y problematizar la interacción cultural, pro-

moviendo su comprensión y análisis para evitar seguir introduciendo los contenidos de las culturas indígenas en el currículo como elementos decorativos. En este sentido, trabajar sobre los prejuicios, los mecanismos de exclusión, los actos de discriminación y el racismo, resulta imprescindible.

Es recomendable desarrollar un trabajo integrado entre áreas de aprendizaje. Así, es posible abordar el área del Lenguaje y la Comunicación dentro de una progresión histórico-política, estableciendo las ligazones entre las dimensiones humana y social del desarrollo. La integración de áreas que permita una elaboración más sistémica de los fenómenos dista mucho de ser enfatizada dentro de las políticas curriculares y menos aún de ser aplicada en la escuela. La desagregación analítica con que actualmente se abordan los aprendizajes, propia de la cultura occidental, ofrece barreras para un aprendizaje más comprensivo de los fenómenos sociales, culturales e inclusive científicos.

Respecto a la importancia del clima y cultura escolar, no basta la construcción de un currículo formal que incentive el conocimiento y valoración de las culturas, si no se promueven cambios en la gestión institucional consecuentes con esta visión. Se ha comprobado que el involucramiento directo de la comunidad y las autoridades en el entorno escolar ha permitido generar condiciones relacionales que facilitan la convivencia y el ejercicio de la ciudadanía, favoreciendo también el proceso de enseñanza-aprendizaje al interior de las escuelas. El ejemplo de las políticas globales que promueven una cultura de paz, como las Escuelas Innovadoras y Abriendo Espacios en Brasil y que pronto serán implementadas en Chile, demuestran que muchas veces es posible generar cambios positivos en menos tiempo del que tradicionalmente se han evaluado los efectos de las políticas en educación.

4. Para construir la democracia se requiere de políticas favorables al pluralismo y la interculturalidad; asimismo, una política de educación intercultural pone en juego el poder que se reconoce y asume desde la docencia, la civilidad y la comunidad para la transformación de la sociedad.

Los Estados de Perú, Brasil, Colombia y México reconocen en sus Constituciones su condición pluriétnica y multicultural, pero dicho reconocimiento no ha significado, en la práctica, una completa valoración de su multiculturalidad y de su diversidad étnica y lingüística. En el caso de Chile, si bien el Estado no se reconoce como pluricultural y multiétnico, la Ley Indígena ha significado un avance en el reconocimiento de las minorías indígenas, aunque esto tampoco haya generado una mayor valoración e incorporación de las mismas en la construcción de la nación. “Y es que la gestión de políticas interculturales debería ser –ella misma– intercultural” (Zavala et al., 2005:4). Kymlicka sostiene que para garantizar la afirmación de las diferencias culturales de las minorías se deben ampliar las libertades ciudadanas democráticas. Desde esta perspectiva, “se requiere que los diferentes sectores sociales y políticos generen acciones encaminadas a construir la interculturalidad como condición de vida para garantizar la realización individual y colectiva” (FLAPE Colombia, 2005:6) por parte de sus habitantes.

En el campo de la educación “esto significa que debería hacerse de manera participativa para que las diferentes perspectivas de aproximación a la interculturalidad estén presentes, y de esa manera se incluyan la demanda y los reclamos hacia la educación proveniente de los diferentes actores”. La interculturalidad también pasa por el hecho de que todos los intereses estén representados y que las decisiones políticas sobre el tema se generen a partir de un consenso. Después de todo, la política será sostenible en el tiempo en la medida que sea reconocida y asumida por los propios actores.

A excepción de Brasil, donde el debate nacional sobre la discriminación y la diversidad cultural ha sido intenso después del impacto que generara la Conferencia de Durban y las crecientes presiones del Movimiento Negro e Indígena, se aprecia en los demás países de la región una falta de reflexión pública y socialización sobre los planteamientos del pluralismo cultural y la riqueza propia de la diversidad cultural. Ello se traduce en distancia y demora para hacer públicos los lineamientos

en materia educativa, como ha ocurrido en Colombia con la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, o en la falta de procesos de consulta y reflexión entre los niveles centrales de los organismos de educación intercultural de los países y los gobiernos regionales y locales, a los que “bajan” los nuevos lineamientos. En Perú, en el último tiempo la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, DINEBI, ha impulsado la gestación y elaboración de proyectos educativos tendientes a la participación de las familias y autoridades locales en el desarrollo de la EIB, mediante las mesas de dialogo, constituyéndose ellas en un precedente importante en el reconocimiento de los pueblos originarios a su derecho a participar en la definición y formulación de su propio plan de desarrollo educativo, a partir de sus necesidades, identidades y visiones de desarrollo.

En el ámbito político más liberal de los países en estudio, se ve cada vez con mayor claridad la necesidad de que las políticas educativas adoptadas sean iniciadas, sostenidas y perfeccionadas por la sociedad implicada: beneficiarios, equipos territoriales y profesionales a cargo. Para ello se requiere la generación y animación de movimientos sociales por la educación, el fortalecimiento de los gobiernos territoriales en sus capacidades para provocar el diálogo, la participación y el compromiso de los actores locales con procesos de desarrollo social, económico y cultural. La idea de empezar por “problematizar” la educación intercultural en lugar de partir de un concepto normativo o ideal, como lo proponen Zavala y otros, apunta precisamente a partir desde la realidad intercultural tal cual ésta se presenta, analizando cuáles son las condiciones que se dan para el diálogo intercultural y de qué manera en el escenario se observan factores facilitadores u obstaculizadores para la puesta en marcha de un proceso de cambio con esta orientación.

Con relación a la docencia, la formación que ofrecen los institutos de capacitación para el trabajo en EIB suele partir de un concepto abstracto de educación intercultural, en lugar de hacerlo desde donde están situados los docentes, tomando como punto de referencia sus competencias, sus visiones sobre interculturalidad, sus aspiraciones y preocupaciones, lo que permitiría conectar estas situaciones con las posibilidades cercanas de actuación y cambio. La literatura disponible sobre capacitación docente da cuenta de una realidad muchas veces prescriptiva, que se concentra en el “deber ser” en lugar de permitirles reconstruir su realidad. La formación docente debiera orientarse hacia la reflexión sobre los objetivos y sentido de una educación intercultural, hacia una reflexión crítica sobre sus propias prácticas pedagógicas y un análisis de los problemas y situaciones que plantea la formación en sus propios contextos multiculturales.

A su vez, el mantenimiento de una visión idealizada de la interculturalidad se sostiene por una falta de investigación sociolingüística, socioeducativa y sociocultural, y por condiciones políticas que interfieren en una mejor comprensión de la realidad. Para avanzar en la acumulación de conocimientos relevantes sobre los procesos emprendidos también se requiere recoger, analizar y sistematizar las múltiples experiencias realizadas. Asimismo, hacen falta políticas más fuertes de monitoreo, acompañamiento y evaluación de programas.

La descentralización educativa no se ha ligado expresamente a procesos de mayor participación social y de una mejor atención a la diversidad cultural. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, ANMEB, de México fue principalmente un acuerdo para reorganizar la administración del sistema educativo público, que concibió como actores principales a los estados de la República. Por tanto, el discurso de mayor diversidad y participación se refiere a las relaciones entre los gobiernos estatales y el gobierno federal. En Chile se esperaba que una educación descentralizada tuviese más capacidad de conectar con las demandas y necesidades de su población y, al mismo tiempo, fuese capaz de rendir cuenta pública de su gestión a sus ciudadanos. Pero para ello se requiere fortalecer las mesas de debate y articulación territorial, con representación no solo del Estado sino también de actores de la sociedad civil organizada.

Sin embargo, todavía el sistema refleja una cultura centralizadora en la formulación de políticas que permiten sólo limitadas oportunidades para la toma de decisiones por parte de los padres o incluso de las organizaciones políticas de nivel medio. Las regiones y provincias deben actuar con decisiones adoptadas en Santiago, sin considerar la información entregada por los gobiernos locales para ajustarlas a las necesidades propias.

Brasil ha sufrido un proceso creciente de descentralización y municipalización que ha permitido avances notables en cuanto a la gestión autónoma, tanto de recursos como de procesos de aprendizaje, así como ha favorecido y fomentado una mayor participación e involucramiento social en todos los ámbitos del proceso educativo. Sin embargo, muchos de los avances registrados parecen deberse más a gestiones específicas de determinadas esferas de poder local, que a criterios formales legalmente constituidos, pero interiorizados como una práctica institucionalizada que supere las decisiones discrecionales de turno.

En México y Colombia, grupos indígenas están planteando, negociando y desarrollando propuestas educativas interculturales construidas *desde las bases*, aprovechando el resguardo político que representa el planteamiento oficial de la EIB. Sin embargo, las estructuras del Estado en todos los niveles e instancias continúan, en la práctica, operando con esquemas centralistas. Se sigue imponiendo una visión de desarrollo que excluye la visión indígena en la construcción pedagógica, implantándose programas sin consulta y consenso con las comunidades que atienden. La gestión institucional *etnocentrista* también muestra la desconfianza y falta de valoración por parte del Estado de las capacidades, competencias y posibilidades de actuar autónomamente de las comunidades indígenas.

Ejemplos como el de la “Educación Contratada” en regiones indígenas de Colombia ha significado un paso atrás en el reconocimiento de las organizaciones comunitarias para participar en la construcción de una educación propia. Por el contrario, estrategias de participación, como los Proyectos Educativos Comunitarios (PEC), dentro de los Planes de Vida de las comunidades indígenas, han permitido ampliar en años recientes la reflexión pedagógica más allá del ámbito institucional, involucrando en el diálogo a las organizaciones indígenas y a otros actores locales.

En las localidades de los distintos países donde los funcionarios del Estado y los actores de la sociedad civil han trabajado por medio de alianzas, se ha logrado una mejor construcción curricular que une la teoría y práctica de la interculturalidad. A su vez, formas emergentes de intermediación civil en la creación de proyectos educativos interculturales, llevadas a cabo por organismos gubernamentales o no gubernamentales, además de favorecer la apropiación de políticas de educación adecuándolas a sus intereses comunitarios, han permitido ir afirmando a las etnias en sus procesos de construcción identitaria e inserción ciudadana. Según explica Bertely (2003), la relación de las políticas educativas con las dinámicas locales está signada por *ciclos de apropiación recíproca* (Rockwell, 1996a), que no sólo permiten romper con visiones estáticas de lo indígena en la escuela, todavía vigentes en la formulación de políticas educativas nacionales, sino que además propician relaciones interétnicas y étnico-nacionales menos desventajosas y capacidad contestataria frente a intentos de esencializar lo indígena mediante definiciones oficiales.

En todos los países, la acción intersectorial es una iniciativa aún poco desarrollada, pero que demuestra grandes potencialidades para una intervención integral en atención a las demandas indígenas por la educación y en otros ámbitos de su desarrollo. En las regiones de Chile donde las Mesas Técnicas Regionales del Programa Orígenes han sido empleadas como plataforma de instalación política, ha sido posible una intervención intersectorial que ha potenciado recursos y generado sinergias en el levantamiento de programas de desarrollo educativo con mayor sustentabilidad.

En Brasil, y de forma similar, la apropiación cada vez mayor de los Consejos Escolares como instancias de poder local y toma de decisiones, han hecho llegar a esferas superiores las inquietudes y elaboradas propuestas que representan de forma más directa las verdaderas necesidades de las comunidades donde estos espacios de reflexión están operando. En la medida que estos espacios se transforman no sólo en encuentros de reflexión, sino en instancias previas a la implementación de propuestas políticas y sociales, las comunidades van ganando mayor involucramiento y conciencia de la responsabilidad sobre los cambios a que desean conducir a sus pueblos.

Dentro del micromundo de las escuelas se ha visto la necesidad de “que la elaboración del currículo, como la conducción de los procesos de enseñanza aprendizaje en el aula, sean asumidos y vigilados por los diversos actores, de modo de permitir la aproximación al conocimiento desde diversas perspectivas. En Perú, esto aún no es claro, pues la gestión institucional muestra falta de consenso sobre la necesidad de utilizar los proyectos de desarrollo institucional y los proyectos

curriculares de centro como herramientas que aseguren una buena valoración de la diversidad cultural. En Chile, esto recién se ha comenzado a hacer de manera más sistemática con las escuelas focalizadas del PEIB Orígenes a partir de 2004, atendiendo a las escuelas según niveles de apropiación de la EIB y antecedentes didácticos pertinentes a ésta.

Sin embargo, el conflicto existente entre la sociedad nacional y las comunidades indígenas se ha trasladado a una relación tensionada entre la escuela y la comunidad, por el rol asimilacionista y homogeneizante que ésta ha cumplido históricamente. Por ello no es de extrañar el recelo o rechazo con que desde el mundo indígena se mira la propuesta educativa intercultural, porque ésta es interpretada como una educación de menor calidad que los margina de su inserción en la sociedad global. Junto con asegurar una educación de calidad en sectores indígenas vulnerables, es necesario fomentar iniciativas de sensibilización a los padres y profesores acerca de los fines y objetivos de la EIB, y de las ventajas de la utilización de las lenguas de uso predominante para el mejoramiento de los resultados pedagógicos en general.

Para que la enseñanza se desarrolle en simbiosis con el medio se requiere fortalecer los vínculos entre la escuela y la comunidad, materia que debiera formar parte de la formación inicial de todo maestro. En el caso de Chile, el aporte de la comunidad a la escuela en la construcción del currículo se ha dado a través de la institucionalización del “asesor cultural”, lo que ha permitido acceder al conocimiento indígena y a reconocer el valor que comporta su transmisión para la vigencia de su cultura. En los sectores rurales, los docentes tienden a un trabajo más ligado a la comunidad, en comparación con los sectores urbanos, donde la vida comunitaria se diluye y pierde. En México, si bien se han creado los Consejos de Participación Escolar, para una mayor participación de los padres en las escuelas, éstos son aún una promesa.

La interculturalidad en el aula y en los procesos de enseñanza requiere mayor reflexión, pues si bien se ha avanzado en el aprovechamiento inicial de conocimientos y saberes locales, ello no se traslada al tratamiento de las relaciones interculturales al interior de la escuela como organización. Las propuestas de formación docente en estos aspectos son aún incipientes. Los talleres de capacitación docente en EIB se focalizan en el conocimiento indígena aplicado al trabajo educativo, en el uso de materiales educativos y en la diversificación curricular. Nada de ello conduce a un trabajo en la formación de actitudes y competencias para el diálogo intercultural o en una gestión participativa y democratizadora de las relaciones en la escuela.

La manera como funcionan internamente las escuelas interculturales debiera responder al mismo principio de participación cooperativa y deliberativa con que se espera que funcione el Estado en su gestión de programas e implementación de políticas. Lo cierto es que la cultura escolar sigue actuando, en gran medida, bajo una tradición autoritaria, antidemocrática y excluyente, reflejo a su vez de una dinámica social basada en una comunicación asimétrica, hegemónica y unilateral. La experiencia latinoamericana indica que la convocatoria de las instituciones educativas a la participación de los padres moviliza a una minoría, actúa con una racionalidad “cooperadora”, es decir contributiva y no participativa en los principales procesos escolares, y generalmente se les da y ocupan una posición subordinada frente al poder de las autoridades escolares.

En países como Perú, Brasil, Colombia y Chile, donde se ha avanzado en el diseño de políticas de convivencia, educación para la paz y formación democrática, los instrumentos de gestión que se desarrollan (Municipio Escolar, Manual de Convivencia, Consejos Escolares), muchas veces son interpretados burocráticamente y desprovistos de su sentido generador de modos de participación distintos. Los estudios muestran una institucionalidad en crisis, cargada de normas y reglas, donde con frecuencia las acciones del profesorado se fundan en la arbitrariedad y el abuso. El discurso de los derechos existe, pero el problema es el de su ejercicio, ya que por parte de docentes y directivos éstos son vistos como un arma de doble filo, por el poder que otorgan a los estudiantes.

Pese a existir los instrumentos para la transformación de la dinámica escolar, su interpretación y ejercicio responde a patrones autoritarios, lo que transforma a estos instrumentos en una “formalidad democrática”. La participación estudiantil consiste, básicamente, en colaborar con actividades que organizan las escuelas, pero no se dan los espacios para que los y las estudiantes

planteen iniciativas propias. Hay una fuerte resistencia de la escuela a abrirse hacia la cultura juvenil, e incluso a una mayor participación de los padres, bajo el supuesto que ese involucramiento significaría más una intromisión que cooperación por un proyecto común, que denotaría la autoridad y el orden institucional. No se reconoce al alumno como interlocutor válido.

En Brasil se han conseguido logros significativos en esta materia, gracias a la apuesta por una mayor libertad de acción que se ha dejado a los distintos sectores involucrados en el proceso educativo. Se ha insistido en “directrices” no obligatorias, permitiendo la adecuación diferenciada y específica a cada realidad escolar. Sin embargo, el principal problema de resistencia a esta práctica ha sido la ausencia de una preparación que oriente al uso libre de las directrices, pues se ha demostrado que romper con una estructura tradicional no se logra sólo con permitir un *laissez faire*, si éste no va acompañado de un proceso de educación en nuevas metodologías y epistemologías que permitan a los docentes ser capaces de desarrollar y potenciar su propia capacidad innovadora.

En México, la formación ética y democrática está todavía muy poco desarrollada a nivel de aula y de gestión escolar, y menos aún en la formación docente. Si bien se ha instituido el Programa de Educación Intercultural Bilingüe para Todos, lo que muestra avances en la comprensión de la diversidad y cambia la forma de ver la educación cívica y su implementación está recién partiendo. La información disponible indica que en las escuelas se fomenta un fuerte nacionalismo, los métodos pedagógicos son frontales y se percibe, especialmente, la ausencia de participación activa de los estudiantes. La convivencia escolar es un tema poco estudiado en México, las políticas parecen concentrarse en incluir contenidos cívicos y no se promueven pedagogías que propicien el aprendizaje de la convivencia a partir de las interacciones cotidianas.

Por otro lado, las políticas de gestión institucional, de convivencia, de derechos humanos, de formación democrática y educación para la paz, se han constituido por caminos distintos a las políticas de educación intercultural, separando de este modo el ejercicio de derechos y la generación de una convivencia democrática, de los modos que se dan las distintas culturas para organizarse políticamente y convivir. Esta visión se corresponde con el manejo de un concepto de ciudadanía que alude, según expone Tubino (2004), a un sujeto descontextualizado, sin cultura, sin género y sin historia singular, cuya identidad primaria es esencial, universal y permanente. A su vez, Kymlicka (2002) refiere el hecho que “la ciudadanía no sólo está definida por un conjunto de derechos y responsabilidades enmarcados en un ‘estatus legal’, sino que también está definida en una identidad y en una expresión de la propia pertenencia a una comunidad política. Esto hace que uno realmente no pueda ser ciudadano sin ser intercultural”.

Los Programas de Convivencia Escolar que operan en Chile y Colombia no abordan claramente la pertinencia y discriminación cultural, y los Objetivos Transversales no incluyen la dimensión cultural en la formación de la identidad, como tampoco abordan temáticas como los derechos colectivos de los pueblos, los derechos culturales y las desigualdades sociales, económicas y culturales. Por lo mismo, “en el ejercicio del derecho a la educación se halla comprometido el ejercicio de otros derechos, y entre ellos los derechos culturales, de tal forma que no hay garantías para el ejercicio del derecho a la educación en la escuela si no hay condiciones para un auténtico ejercicio de los derechos culturales y de participación dentro de ella” (FLAPE Colombia, 2005).

El cumplimiento de las normativas políticas depende de la estructura y organización que los sistemas educativos se den. En este sentido se observa “la tendencia a generar nuevos rótulos para iniciativas educativas asociadas con departamentos específicos, en vez de vincularlas con políticas existentes. Hay áreas de los ministerios en que, a pesar de la escasez general de recursos, hay más intervenciones de las que el sistema puede efectivamente absorber” (Blanco, 2005).

Desde un punto de vista administrativo y financiero, la generación de programas desagregados, con escaso presupuesto, estrecha cobertura y de corto plazo, duplican esfuerzos y significan un fuerte derroche de recursos en países económicamente pobres. Pero quizá lo más importante en este punto es remarcar que las políticas de educación intercultural y las de convivencia, formación ética y democrática, derechos humanos y formación para la paz, debieran actuar integradamente para

permea la cultura escolar, no sólo a través del currículo formal, sino a través del currículo oculto en que se desenvuelve la vida de las instituciones.

La educación de las personas puede mejorar en la medida que se promuevan formas de interacción en la diversidad, respetuosas y valorativas de las diferencias. No es suficiente contar con un currículo formal que trate estos temas si no se crean climas escolares que signifiquen cambios sustantivos en el plano institucional y en la mentalidad de directivos y docentes. Sin embargo, la aplicación de un currículo transversal y de una cultura escolar democrática, donde se respete, valore y promueva la expresión de la alteridad, no ha operado por decreto en ninguno de los países. Este es un tema que ofrece grandes resistencias, pues implica el combate a discursos hegemónicos históricamente heredados.

Desinvisibilizar y, por tanto, trabajar la interculturalidad, así como la construcción de sociedades de derecho, significa pensar no sólo en lo metodológico, sino sobre todo en las ideologías dominantes –y también en los fundamentalismos étnicos, religiosos o culturales– que impiden que esto pueda ser abordado por las escuelas desde la gestión, la pedagogía y la cultura escolar.

De otra parte, la instalación de una política de convivencia o de formación ética y ciudadana se orienta a la lógica que busca establecer y ampliar la comprensión entre los sujetos, la ética en el convivir, y a un pensar reflexivo, que medita acerca del sentido de todo cuanto existe. Es decir, se trata de políticas democratizadoras que entran en tensión con una racionalidad modernizadora, orientada por principios como el progreso técnico, las exigencias de eficiencia y productividad, marcadamente instrumentales, y que han sido predominantes en las reformas modernizadoras de los sistemas educativos (Aristegui et al.). Ambas pueden actuar complementariamente; sin embargo, sintonizar estas dos lógicas es una tarea mayor que implica una visión más amplia, donde la modernización no es interpretada en términos puramente instrumentales. Ello explica por qué hasta ahora las políticas de convivencia se desapegan del resto de las políticas de mejoramiento de la calidad de la educación y quedan en un segundo lugar, como políticas aleatorias a los objetivos centrales que persigue el sistema político educativo.

5. La inclusión cultural puede formar parte del movimiento más amplio por la educación inclusiva mediante políticas enfocadas a la diversidad y apoyadas en el concepto de “barreras para el aprendizaje y la participación”.

Ello permitiría avanzar efectivamente desde una creencia fundada en un supuesto déficit cultural de los estudiantes y sus familias debido a su origen socioeconómico, etnia, color o género, hacia un enfoque centrado en las fortalezas, potencialidades y riqueza propia de la diversidad. Este enfoque se conjuga con una visión robustecida sobre las competencias de los docentes y equipos directivos para romper con las barreras que limitan el pleno acceso a la educación y a las oportunidades de aprendizaje. Coincidentemente, la concepción de que el conocimiento es una representación de la realidad que se adquiere, “sirve para alimentar argumentos que hacen del no aprendizaje, de la repetición y la deserción un problema de los niños, las niñas y los jóvenes. Son ellas y ellos los que ‘no aprendieron’, que no fueron capaces de aprehender los conceptos o ideas que reflejan la realidad. Si el profesor o la profesora les enseñó, y ellos no aprendieron, el problema es de ellos, o de sus familias al no proveerles el ambiente adecuado para aprender. Es la coartada estructural, que pone el problema no en quienes tienen por deber profesional el lograr que los aprendizajes ocurran, sino en quienes no aprendieron” (Rojas, 2004). Desde una visión contrapuesta, la educación intercultural es una apuesta por considerar la diferencia como una riqueza a ser tomada en cuenta desde el sistema educativo, en consonancia con los propósitos de la educación inclusiva.

La educación inclusiva se ocupa desde hace algunos años de hacer efectivo el derecho a la educación de todos los niños y niñas, independientemente de su condición social, cultural o individual, “en el entendido que hay muchos niños y niñas, además de aquellos que tienen discapacidad, que no tienen igualdad de oportunidades educativas ni reciben una educación ade-

cuada a sus necesidades personales" (Blanco, 2005). Esto se ha convertido en un postulado expreso dentro de todas las Constituciones políticas de los países y en un derecho confirmado en su legislación educativa.

Sin embargo, para intervenir de manera efectiva en una política de inclusión educativa, la interculturalidad debe partir del análisis social compartido respecto de "las asimetrías sociales, económicas, políticas y de poder y de las condiciones institucionales que limitan la posibilidad de que el 'otro' pueda ser considerado como sujeto con identidad, diferencia y agencia" (Walsh, 2001, en Zavala et al., 2005). La interculturalidad requiere ser sentida y vivida como un proceso a largo plazo, de carácter intencional y sistemático, que vaya de la mano con la voluntad política dirigida a la búsqueda de la equidad social (FLAPE Colombia, 2005).

No debiera llamar la atención el hecho de que los pueblos indígenas y afrodescendientes de Latinoamérica concentren los peores indicadores económicos y sociales. Ello es parte de una historia de pérdida progresiva de sus tierras, el quiebre de sus economías comunitarias, los procesos de migración e inserción en las ciudades y las precarias competencias laborales con que ingresan en los procesos de globalización y creciente tecnologización de los mercados nacionales.

La presión impuesta a los sistemas educativos nacionales para la incorporación efectiva de las economías en mercados cada vez más competitivos, se tradujo en un significativo aumento del acceso y cobertura en todos los países. Dentro de las reformas educativas de los noventa, los gobiernos se propusieron concentrar prioritariamente los esfuerzos en las zonas urbanas marginadas, en la población rural e indígena y en localidades aisladas. En México se dio prioridad a combatir la deserción y el rezago educativo mediante programas compensatorios, siendo Conafe la entidad encargada de esta tarea. En Perú se actuó con una fuerte disciplina fiscal que limitó el gasto público en personal y aumentó el aporte de las familias al financiamiento de las escuelas. En el caso chileno, la mayor cobertura se logró mediante la creación y equipamiento de más escuelas, especialmente privadas con subsidio estatal. Esto significó un sostenido incremento del gasto público en educación, siendo mayor la proporción que se destina en México (5,1%) y Colombia (4,9%), respecto de Chile (4,0%) y Perú (3,0%) (UNESCO, Global Educational Digest, 2006).

Sin embargo, pese al mejoramiento del acceso, no se observaron efectos positivos en términos de calidad y equidad. En todos los países, el impulso a la equidad dado por las Constituciones fue beneficioso, pero no suficiente para lograr el acceso universal de los grupos más pobres. En Brasil, la escolarización inicial de los primeros años de educación básica alcanza casi el 100%, aunque eso no ha significado mejores índices de conclusión escolar, calidad y mucho menos movilidad social para las poblaciones de color. Ha quedado demostrado que a igual o incluso mayor escolarización, los sectores afrobrasileños e indígenas siguen manteniendo enormes dificultades para salir de la condición de pobreza, exclusión y discriminación a la que siguen sometidos.

En Colombia, la cobertura en primaria se concentra en las principales ciudades, donde es prácticamente universal, mientras en los sectores rurales y en los municipios más pobres está muy por debajo del nivel nacional. En México, los pueblos indígenas tienen los más bajos índices de escolarización y se concentran en ellos las más altas tasas de abandono escolar, reprobación y analfabetismo. La educación secundaria se ha extendido en los departamentos y municipios más desarrollados, mientras en las zonas rurales es casi inexistente. Los datos entregados sobre asistencia, permanencia, retraso escolar y deserción, en todos los países, muestran la brecha escolar existente entre los diferentes estratos socioeconómicos, entre regiones y entre sectores urbanos y rurales.

La asignación de recursos a través de programas focalizados caracterizados por un uso integrado y contextualizado de los recursos ha permitido, como en el caso de Chile, donde la inversión ha sido sostenida y sustantiva, reducir la brecha entre las escuelas de bajo rendimiento y el promedio nacional. Sin embargo, los más bajos índices de calidad, en todos los países, se encuentran en las zonas más pobres. Con todo, la tendencia es a disminuir la importancia de acciones afirmativas o programas focalizados a favor de programas más universales de educación básica, especialmente en lectoescritura y matemáticas, desatendiendo las variables de contexto que intervienen en la construcción de los aprendizajes. El problema es, además, que se refuerza una tecnología de proceso

sustentada en una figura estandarizada del estudiante y que desconoce las competencias docentes y las realidades locales con que les toca interactuar.

En Perú, pese a que la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (Digebil) convocó a los institutos superiores pedagógicos (ISP) por primera vez en 1991 para elaborar el Modelo Curricular de la Formación y Profesionalización Docente en Educación Bilingüe Intercultural, en general, la transformación pedagógica y curricular de la educación básica no se condice con el nivel de retraso en los programas de formación inicial. En todos los países, el bajo desempeño docente en las zonas rurales, que redundaba en los bajos rendimientos y escasos logros de aprendizaje de sus alumnos, se debe a que quienes postulan a dichas plazas son los docentes menos capacitados, allí donde se requieren precisamente tratamientos pedagógicos especializados y más exigentes en educación bilingüe y multigrado. Faltan incentivos para que los docentes mejor capacitados se postulen a las zonas más difíciles.

Las políticas compensatorias, frecuentemente, han ido transitando hacia una visión más integrada de intervención, como ejemplifican el caso del Programa Orígenes en Chile, el Plan Nacional por la Infancia y la Adolescencia en Perú, Escuela Nueva o Postprimaria Rural en Colombia, la Educación Comunitaria de Conafe en México y los Programas Brasil Alfabetizado, Escuela Abierta y el Fondo de Desarrollo y Mantenimiento de la Educación en Brasil. Sin embargo, los programas compensatorios para disminuir el rezago educativo en México, los bajos logros educativos en Chile, actúan en función de la desigualdad de oportunidades pero no contemplan como factor clave la pertinencia cultural de los aprendizajes o la valoración de la diversidad lingüística y cultural, como un eje fundamental de sus programas.

Si bien es posible hablar de *igualdad de oportunidades* cuando el país ofrece una capacidad instalada para atender la totalidad de la demanda de un nivel o modalidad, ello es importante pero no suficiente. El acceso debe ir asociado a una oferta de calidad tal que les permita a los estudiantes acceder a competencias sociales y culturales significativas, acordes a sus necesidades de desarrollo individual y colectivo, y al mismo tiempo alcanzar los denominados “códigos de la modernidad”. En este sentido, las políticas compensatorias pueden obedecer a dos enfoques distintos, según Schmelkes (1996): uno es el de organizar y ejecutar programas en función del *déficit cultural*, y el otro es el que fundamenta en ellos el criterio de la *diversidad cultural*.

En el primer caso, lo que buscan las políticas compensatorias es “integrar” a los estudiantes considerados en “desventaja cultural” a los modos de pensar y actuar de la cultura dominante y, por tanto, darles un “apresto” en los códigos de dicha cultura; lo que ciertamente es rechazado por los representantes más lúcidos de las comunidades indígenas, por tratarse de una postura “asimilacionista”. En el segundo caso se trata de una política de inclusión que estimula a las regiones y territorios indígenas a construir un currículo propio y, al mismo tiempo, sitúa a los estudiantes en condiciones de establecer un diálogo enriquecido y abierto a nuevas experiencias de aprendizaje. En otras palabras, una política de inclusión cultural reconoce puntos de partida diferentes, busca adaptarse a las características de la demanda y se propone obtener resultados equiparables pero no iguales a los del medio no indígena, porque reconoce habilidades especiales de ciertos grupos (Schmelkes, 1996).

Los sistemas educativos se han vuelto altamente estratificados y ya no se constituyen en un mecanismo de movilidad social, como lo fueron hasta hace poco tiempo. La creciente privatización de la educación en los países no ha sido especialmente acompañada de una función compensatoria entre regiones, estados, departamentos y municipios, para equilibrar limitaciones y carencias, así como para diseñar y ejecutar programas especiales de manera autónoma.

La creciente descentralización y privatización fragmentadora del sistema educacional ha significado, en países como Chile, Perú y Colombia, una mayor contribución económica de las familias para acceder a una mejor oportunidad educativa. La segmentación del sistema educacional ha aumentado el potencial para que las ineficiencias administrativas y técnicas, y la ambigüedad funcional en la división de responsabilidades, se hagan evidentes y se aumente la distancia entre el discurso y la implementación de las políticas.

Pese a que en países como Chile el gasto público por estudiante en moneda constante se ha triplicado en los últimos quince años, la política de financiamiento compartido ha beneficiado prin-

principalmente a las familias de clase media y alta, las que ahora pueden enviar a sus hijos a colegios más caros y en los cuales existen mayores restricciones en la selección de estudiantes. Esto ha favorecido la segregación de alumnos del sector subvencionado y ha desincentivado a estas escuelas para abrir cupos a alumnos más vulnerables, con problemas de aprendizaje o discapacitados, quienes resultan claramente más costosos de atender (Contreras y Elacqua, 2005).

La aplicación del sistema de subvención por alumno en Perú, Chile y Colombia ha terminado reforzando y aumentando la brecha entre la calidad del servicio educativo que se ofrece a los sectores altos y medios, de la población y la calidad de la educación de las escuelas que atienden a los sectores más pobres, entre ellos a los indígenas. Así, en Perú, los gastos familiares en el quintil más rico de la población representan trece veces más que el total gastado en educación por el quintil más pobre. Esto explica, en buena medida, las diferentes condiciones físicas y de recursos de las escuelas de zonas pobres y rurales, en términos de servicios básicos, materiales educativos, construcciones escolares y, en definitiva, de calidad de la oferta del servicio educativo.

Por ello, en Perú, el manejo coordinado de los programas educativos orientados a la equidad educativa, como el Plan Nacional de Alfabetización, los Centros de Cuidado Diurno y el Plan Nacional de Acción por la Infancia, aunque han logrado atender mejor las necesidades educativas básicas de las poblaciones en situación de pobreza, han contribuido todavía muy poco a disminuir la brecha entre la educación urbana y la rural, y entre las escuelas públicas con distinto aporte familiar.

Brasil ha enfrentado la realidad desigual con programas que se han ido perfeccionando en el tiempo, comprendiendo la igualdad de oportunidades en el acceso como el punto inicial de una política compensatoria de carácter integral. Con el Programa Beca Familia (antiguo Beca Escuela o Salario Escuela) se ha conseguido un mayor avance en la permanencia de los alumnos menos favorecidos en materia económica, que aunque posean la intención y motivación de continuar con su educación, se ven enfrentados a la necesidad de trabajar para contribuir a la precaria economía familiar.

Este tipo de políticas constituye un giro radical y un modo diferente de comprender que las condiciones generales de vida de cada persona casi determinan las posibilidades de éxito de cualquier programa que no vaya acompañado de la cobertura material necesaria para su logro. En menor proporción, y aún de carácter marginal, esta política de acción compensatoria está siendo implementada en la educación superior focalizada en alumnos negros e indígenas, conscientes de que los mejores resultados de movilidad social se producen en los niveles educativos donde las ventajas comparativas de la especialización profesional pueden marcar una diferencia real.

Es necesario diseñar sistemas de subvención diferenciada según instituciones educativas, que distinga su nivel socioeconómico, su condición lingüística y cultural, o bien sus necesidades educativas especiales. Este sistema atraería más recursos y mejores remuneraciones para quienes trabajan en escuelas con mayorías indígenas. Asimismo, es necesario regular los procesos de incorporación a estos beneficios para que éstos sean justos y abiertos, y que ningún grupo de estudiantes pueda ser excluido por ingresos, escolaridad de sus padres o su origen étnico. Esto supone, además, que las escuelas, independientemente de si están ubicadas en zonas con mayoría indígena o en zonas donde los indígenas son un tercio, un medio o una minoría, puedan recibir una atención educativa que responda en mayor medida a sus necesidades educativas particulares.

Una expresión concreta de la inequidad del sistema educativo para la población indígena, aún presente y muy visible, es el hecho de que éste no trasciende el nivel de la educación primaria. Las y los alumnos que desean continuar con sus estudios deben salir de su comunidad, o bien cursar el siguiente nivel educativo en una modalidad que no atiende los objetivos de bilingüismo e interculturalidad. Así como tampoco existen opciones de educación media y superior que respondan a las necesidades de las poblaciones indígenas o a las que éstas puedan fácilmente acceder (Schmelkes, 2005). Ello se constituye, en todos los países, en una barrera estructural del sistema educativo.

Convertir las escuelas en centros inclusivos supone crear *culturas inclusivas*; es decir, “la creación de una comunidad escolar segura, acogedora, colaboradora y estimulante, en la que cada uno es valorado, lo cual es la base fundamental para que todo el alumnado tenga mayores niveles de logro” (Booth y Ainscow, 2000: 17). Supone, asimismo, crear *políticas inclusivas*; es decir, capacidades para

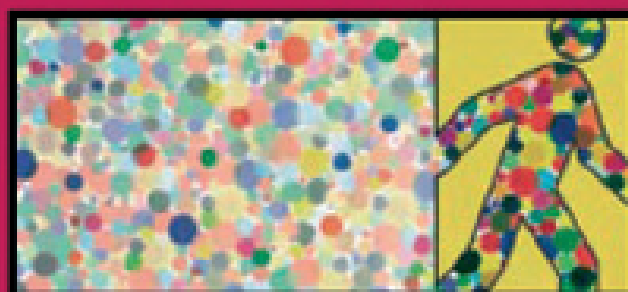
dar apoyo a la diversidad desde la perspectiva de desarrollo de los alumnos y no desde la de desarrollo de la escuela o de las estructuras administrativas. Se presta apoyo, por ejemplo, cuando los docentes programan conjuntamente considerando distintos puntos de partida y diferentes estilos de aprendizaje. El movimiento de escuelas inclusivas ha significado poner el foco de la reflexión sobre la cultura de las escuelas y cómo ésta puede facilitar o limitar el aprendizaje y los cambios en la enseñanza.

Por último, los procesos de descentralización territorial no han significado una mejor incorporación de la diversidad regional en lo educativo y, aun cuando han permitido incrementar la cobertura, bajar las tasas de repitencia y deserción escolar, no se puede decir lo mismo frente a la calidad de la educación. Las pruebas de medición de calidad dan cuenta de los bajos niveles de logro en general, lo que se agudiza ostensiblemente en áreas rurales, particularmente entre niños y niñas indígenas. La educación indígena en México y Perú no es preferida por las familias, debido a su baja calidad, lo cual habla de un mal funcionamiento del sistema de EIB, e impone a la DGEI en México y a la DINEBI en Perú mejorar la calidad de la educación que ofrecen.

En este sentido, calidad y descentralización de la gestión pedagógica e institucional, aun cuando deben ir de la mano, requieren de un Estado que vigile, capacite y monitoree los procesos de descentralización, otorgando recursos y apoyos adicionales a los territorios más desposeídos y vulnerables. Sin embargo, ello no es posible sin el respaldo de un movimiento social por la educación. Es indispensable el fortalecimiento de las competencias y participación de los docentes, así como el desarrollo de capacidades de gestión participativa e incorporación activa de los gobiernos regionales, departamentales y municipales en la consecución de una visión compartida de desarrollo educativo y social. El logro de una educación más pertinente y contextualizada a las necesidades locales, con una mirada de alcance nacional y mundial, depende altamente de la participación de la sociedad civil y de los educadores que la respalden y la sostengan. Una educación intercultural de calidad, que promueva una cultura de inclusión social, requiere apoyarse en la organización ciudadana y comunitaria, participativa, deliberante, comprometida y responsable de su propio bienestar y futuro.

NOTAS

- 1 Jacques DELORS: La educación encierra un tesoro. Ed. UNESCO. México, pág. 99.
- 2 Ibíd.
- 3 Cfr. Conclusiones de los estudios etnográficos. Volumen II.



Esta publicación forma parte de una serie de tres volúmenes. El primero da cuenta de un análisis de cómo las políticas educativas de cinco países de la región –Brasil, Chile, Colombia, México y Perú– abordan el tema de la diversidad cultural, tanto a través de su legislación como de sus políticas curriculares, de formación de maestros y de gestión institucional. El segundo presenta un conjunto de estudios etnográficos realizados en estos mismos países con el fin de mostrar cómo se da en la vida cotidiana de la escuela el fenómeno de la “discriminación cultural”, la cara opuesta del “pluralismo cultural” que la escuela está llamada a construir. El tercer volumen es un compendio de materiales educativos sobre cinco temas relevantes acerca de la diversidad cultural para ser trabajados con docentes y estudiantes en los centros educativos.

Todo este trabajo se sustenta en la convicción que para mejorar la calidad de los aprendizajes no podemos sino basarnos en la riqueza y singularidad de nuestras identidades culturales. La cultura es la fuente primaria del conocimiento. Una educación que ignore el capital cultural de quienes ingresan a la escuela y el contexto cultural donde se desarrolla la labor educativa, está condenada a ser irrelevante.