

Jurisdicción de lo intercultural en educación

por **Diana B. Arriegada**

Resumen

El presente trabajo presenta y analiza normativas recientes que afectan al sistema educativo de la provincia de Buenos Aires, para indagar allí aquello que habla de los migrantes y de lo "intercultural". Se trata de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 aprobada en 2006; la Ley de Educación Provincial N° 13.688, de 2007; y la reforma del artículo 57 del Estatuto Docente (2008), que permite a los extranjeros trabajar como docentes en la provincia de Buenos Aires. Desde una concepción de la ley como producto social, este análisis de la normativa constituye uno de los pasos de un proyecto que pretende avanzar hacia las prácticas y discursos de los distintos actores que participan en el cotidiano escolar, para vislumbrar —entre otras cuestiones— la distancia entre estas prácticas y discursos y lo propugnado en los textos legales, en lo referente a migraciones e interculturalidad.

Palabras clave

Migraciones - interculturalidad - educación - normativa

Abstract

The present paper presents and analyzes recent regulations that affect the educational system of the province of Buenos Aires, to inquire there what speaks of migrants and of "intercultural". These are the law on National Education number. 26.206 (of the year 2006), the Provincial law on Education number. 13.688 (from the year 2007), and the reform of article 57 of the Teaching Statute (from 2008), which allows foreigners to work as teachers at the Buenos Aires province. From a conception of law as a social product, this analysis of the regulations is one of the steps in a project that aims to advance over practices and discourses of the various actors involved in the day-to-day school, and glimpse -among other issues- the distance between these practices and discourses and what is promoted in legal texts concerning interculturality and migrations.

Keywords

Migrations - interculturality - education - legislation

El acercamiento a los marcos jurídicos, en este caso, a recientes normativas que afectan al sistema educativo de la provincia de Buenos Aires, para indagar allí aquello que habla de los migrantes y de lo "intercultural", merece ciertos señalamientos, que a la vez justifican su abordaje. Uno de ellos es la consideración acerca de la relación entre la ley y las prácticas y discursos: no hay traducción; sin embargo, la ley enmarca, codifica y conforma una de las múltiples dimensiones que operan en el complejo contexto educativo. Desde esta perspectiva, el análisis de la normativa constituye uno de los pasos de un proyecto que pretende avanzar hacia las prácticas y discursos de los distintos actores que participan en el cotidiano escolar, para vislumbrar —entre otras cuestiones— la distancia entre estas prácticas y discursos y lo propugnado en los textos legales, en lo referente a migraciones e interculturalidad.

Es abundante la bibliografía acerca del rol estratégico jugado por el sistema educativo como pilar en la construcción de las identidades nacionales, y de ciudadanos modernos, como dispositivo de asimi-

Diana B. Arriegada

dianaarriegada@yahoo.com.ar

Profesora y Licenciada en Comunicación Social e investigadora del Centro de Estudios Aplicados en Migraciones, Facultad de Periodismo y Comunicación Social (FPyCS), Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Miembro del Proyecto de Investigación y Desarrollo "Procesos de articulación social y empoderamiento en situación de migración: formas asociativas de latinoamericanos y africanos en La Plata y Gran La Plata", FPyCS, UNLP.

lación en el que “se les pedía a los sujetos sociales [...] que dejaran en la puerta de la escuela su cultura” (Carusso y Dussel, 2001). En la conformación del sistema educativo argentino los sujetos a “normalizar” eran principalmente los inmigrantes y sus hijos; la inmigración, así como la educación son protagonistas en el proyecto político liberal llevado adelante por la elite ilustrada de nuestro país.

La Ley N° 1.420 dictada en 1884, que instituyó la educación elemental pública, gratuita, laica y graduada, es un ejemplo claro de la voluntad de los sectores dominantes de procurar una gobernabilidad basada en la constitución de una ciudadanía “moderna” que sostuviera racionalmente la legitimidad del poder político y, al mismo tiempo, fuera depositaria de un conjunto de valores y creencias comunes para cimentar el lazo de la nacionalidad en una población caracterizada por una heterogénea procedencia nacional. Como explica Dolores Juliano (2002: 487-498), “escuela y modelos identitarios fijos y excluyentes nacieron entonces de la misma demanda y se complementan mutuamente. Si se trata de conseguir buenos ciudadanos, que primen su identidad patriótica por encima de cualquier otra opción identitaria, y que excluyan a los extranjeros de su sistema de solidaridad, hay que fabricarlos, y la escuela se diseñó como la herramienta adecuada para lograr ese objetivo”.

La Ley Federal de Educación (LFE) N° 24.195, sancionada en 1993, junto con la Ley de Transferencia de los servicios educativos a las provincias N° 24.049 (1991) y la Ley de Educación Superior N° 24.521 (1995) constituyeron la primera reforma

educativa integral en nuestro país, desde la sanción de la Ley N° 1.420 (1884). Llevada adelante durante el auge del proyecto neoliberal, de la “globalización” del mundo, de las teorías del “fin de la historia” y de “los grandes relatos”, la reforma “señala el inicio y la dirección de su paulatina reconversión (del sistema nacional de educación) para la continua adecuación a las necesidades nacionales dentro de los procesos de integración”,¹ suplantando la igualdad por la “equidad”,² e introduciendo en la esfera de la educación conceptos de la economía como “competitividad”,³ “optimización de los recursos”,⁴ y “calidad”,⁵ junto con otros de distintas teorías pedagógicas —la “ensalada neoliberal” de la que habla Adriana Puiggrós (1995)—. En la Ley Federal también aparecen, como señala Eduardo Domenech (2005), apelaciones a la “diversidad”, en correspondencia con las agendas internacionales, desde una postura acrítica, y asociada en muchos casos a la desventaja, cuya “respuesta política implica estrategias focalizadas y compensatorias [...]”.

La figura del migrante —particularmente el proveniente de países limítrofes— aparecía en esos años asociada, en los medios de comunicación, al aumento de la desocupación, a la delincuencia, al narcotráfico, a la “inseguridad”, problemáticas que en realidad constituían consecuencias del proyecto neoliberal en curso. Como plantea M. Paula Montesinos (2008), podemos señalar a propósito de esta situación que “al tiempo que se acrecientan y multiplican los mecanismos de diferenciación y subalternidad social, y recrudecen prácticas racistas y xenófobas, sobresale la retórica

del reconocimiento de las múltiples alteridades; el discurso del pluralismo cultural y la preocupación por combatir la pobreza y la exclusión social”. Según esta autora, en estos casos, se apela a la categoría de “diversidad” desde una perspectiva “romántica, simplificadora y despolitizada”.

El proyecto neoliberal estalla en la crisis de 2001. A partir de 2003 el Estado nacional comienza a recobrar protagonismo y a recuperar y centralizar recursos. La gobernabilidad se reconstruyó legitimando variadas demandas populares (políticas de derechos humanos, reforma de la Corte Suprema de Justicia, recuperación de la negociación sindical, reestatización de la línea aérea nacional y de los fondos jubilatorios, asignación universal por hijo, entre otras). Este proceso fue (y es) coetáneo de transformaciones políticas impulsadas en otros países latinoamericanos, cada uno con específicas características y liderazgos más o menos radicales, y un refuerzo de los lazos políticos y económicos regionales.⁶

En este contexto, se redefine tanto la política migratoria como la política educativa. A nivel nacional se sanciona en 2004 la nueva Ley Nacional de Migración N° 25.871 —que deja sin efecto la llamada “Ley Videla”—, y en 2006 la Ley de Educación Nacional N° 26.206 —en lugar de la Ley Federal de Educación—, resultado de la reforma educativa llevada adelante durante el gobierno de Carlos Saúl Menem. En la provincia de Buenos Aires, se sanciona en 2007 la Ley de Educación Provincial N° 13.688, en consonancia con la nueva legislación nacional (educativa y migratoria), y

en 2008 se reforma el inciso a) del artículo 57 del Estatuto Docente, que posibilitó a los extranjeros el ingreso a la docencia. Estos textos legales abren nuevas posibilidades de análisis. Al respecto, sostenemos una concepción de la norma jurídica como producto social, retomando a Susana Novick (1992) cuando la define como “la forma ideológica-concreta que elaboran los grupos —o el grupo— que en un momento histórico puntual detenta el poder político para explicar, comprender y legitimar un conflicto específico de intereses, intentando mediante ésta —la ley— resolverlo a su favor. La ley es un hecho público, es un producto social...”. La misma autora señala una de las riquezas que brinda el estudio de lo normativo: “Resulta un camino fructífero para responder a ciertos interrogantes: ¿cuál es el conflicto social?, ¿quiénes pujan por resolverlo?, ¿cómo logran hacerlo? La ley configura un relevante objeto de análisis, pues ella resume y transparenta —hace más visibles— aquellos factores llamados genéricamente ‘ideológicos’, permitiéndonos aprehender la dimensión jurídica de lo social” (Novick, 2008). Por otra parte, la norma “cumple una función didáctica al informar a las partes involucradas de sus derechos y obligaciones” (Orlog y Vives, 1999). También la norma constituye una herramienta para la lucha por el reconocimiento de derechos, porque su sola existencia no garantiza el ejercicio de los mismos.⁷

De acuerdo a todo lo planteado, en el apartado siguiente se desarrolla un análisis de las nuevas leyes educativas, especialmente de la provincial, teniendo en cuenta sus referencias a la interculturalidad y migración, diversidad, no discriminación, cultura nacional o nación; en un punto aparte ubicamos un breve recorrido por la llamada “educación

intercultural” hasta llegar a su actualidad en la presente gestión educativa; finalmente, algunas reflexiones acerca de docentes y alumnos “extranjeros” en la escuela bonaerense: una lectura de la reforma del estatuto docente, matrícula del alumnado y discriminación.

Migración e interculturalidad en las leyes de educación nacional y provincial

En este apartado, como ya se anticipó, se deslindan las referencias a la migración, interculturalidad, y también a lo nacional (cultura, identidad, etcétera), la diversidad (respeto, valoración, reconocimiento, entre otros), y a la no discriminación en las leyes educativas recientemente vigentes. Tomamos la legislación nacional ya que es a propósito de su sanción y en su mismo sentido que se reforma la normativa provincial, aunque no nos detendremos detalladamente en el articulado, como lo hacemos con la norma bonaerense, que abarca específicamente el territorio de nuestro futuro trabajo.

En la Ley de Educación Nacional aparecen reiteradas referencias a *una* “identidad”, “unidad”, “cultura” nacional.⁸ Hay que señalar que en dos ocasiones se plantea en términos de identidad nacional “abierta” y enmarcada en una perspectiva regional:

1. Son objetivos de la política educativa nacional: “Fortalecer la identidad nacional, basada en el respeto a la diversidad cultural y a las particularidades locales, abierta a los valores universales y a la integración regional y latinoamericana” (art.11).
2. “Formará parte de los contenidos curriculares comunes a todas las jurisdicciones [...] el fortalecimiento de la perspectiva regional latinoamericana,

particularmente de la región del MERCOSUR [Mercado Común del Sur], en el marco de la construcción de una identidad nacional abierta, respetuosa de la diversidad” (art.92).

Por otra parte, también es recurrente la cuestión del “respeto”, “reconocimiento” y “aceptación” de la diversidad,⁹ de la “valoración” de la multiculturalidad y el “enriquecimiento” potencial que produciría,¹⁰ y las apelaciones a la “no discriminación” y “rechazo a todo tipo de discriminación”¹¹. En cuanto al término “migrante”, aparece dos veces en la normativa nacional:¹²

- En el art. 50 (incluido en el apartado “Educación Rural”), en referencia a “las necesidades educativas de la población rural migrante”, se interpreta que se refiere a migrantes internos.
- En el art. 143, que plantea que “el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán garantizar a las personas migrantes sin Documento Nacional de Identidad (DNI), el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de todos los niveles del sistema educativo, mediante la presentación de documentos emanados de su país de origen, conforme a lo establecido por el artículo 7° de la Ley N° 25.871”.

Este último artículo es el que expresa claramente en lo educativo el cambio de la política migratoria en la Argentina. Cabe recordar que de acuerdo a la nueva ley las autoridades de las escuelas ya no deberán denunciar a los alumnos extranjeros que se encuentren en situación irregular (como lo exigía la Ley Videla), sino que “deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de

los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria” (art. 7).¹³

En cuanto a la Ley de Educación Provincial N° 13.688, también encontramos referencias a una “identidad”, “unidad”, “cultura” nacional y bonaerense —en ocasiones caracterizada como “abierta” y asociada a una perspectiva latinoamericana—, y, a la vez, a la complejidad y diversidad presentes en el sistema educativo bonaerense:¹⁴

- Las “políticas educativas” deben trascender la coyuntura “para aportar a la **construcción de la Cultura Nacional** [...]”¹⁵ (Fundamentación).
- “Esta ley [...] tiene como cimiento y como horizonte a los niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores, que se tornan sujetos de la educación desde **situaciones socioeconómicas, culturales, ecológicas, lingüísticas y personales diversas** y que reflejan la complejidad educativa de nuestra Provincia” (Fundamentación).
- “La educación es una prioridad provincial y constituye una política de Estado para construir una sociedad justa, **reafirmar la soberanía e identidad nacional** [...]” (art. 3).
- En el Capítulo II, “Fines y Objetivos de la Política Educativa”, se propone “**fortalecer la identidad provincial como parte de la identidad nacional** basada en el conocimiento de la historia, la cultura, las tradiciones argentinas y de las culturas de los Pueblos Originarios, en el respeto a las particularidades locales, abierta a los valores universales y a la integración regio-

nal y latinoamericana” (art. 16).

- “El Nivel de Educación Superior tiene por finalidad [...] contribuir a la **preservación de la cultura nacional y provincial** [...]” (art. 30).
- “Corresponde a la Dirección General de Cultura y Educación en materia cultural: Difundir, en forma articulada con otros organismos del Gobierno, a través del Sistema Educativo Provincial todas las expresiones culturales de nuestro pueblo, **enfaticando los valores nacionales**, y el conocimiento e importancia de los bienes culturales e históricos **reafirmando la identidad bonaerense** [...]” (art. 62).
- “En forma particular, deberán formar parte de los contenidos curriculares en todas las escuelas del Sistema Educativo Provincial: El fortalecimiento de la **perspectiva regional latinoamericana**, particularmente de la región del Mercosur, en el marco de la construcción de una **identidad nacional abierta, respetuosa de la diversidad** [...]” (art. 107).

En la normativa provincial también son recurrentes el “reconocimiento”, “respeto”, “aceptación” de la diversidad y las diferencias, y la posición de “no discriminación”.

- La ley debe respetar “los principios de respeto a los derechos humanos y de **no discriminación** por condición u origen social, de género o étnica, ni por nacionalidad ni orientación cultural, sexual, religiosa o contexto de hábitat, condición física, intelectual o lingüística” (Fundamentación).

- “La educación debe brindar las oportunidades para el desarrollo y fortalecimiento de la formación integral de las personas a lo largo de toda la vida y la promoción de la capacidad de cada alumno de definir su proyecto de vida, basado en los valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, **respeto a la diversidad** natural y cultural, justicia, responsabilidad y bien común” (art.4).
- Como Fines y Objetivos de la Política Educativa provincial se plantea “asegurar condiciones de igualdad, **respetando las diferencias** entre las personas **sin admitir discriminación** de ningún tipo, por condición u origen social, de género o étnica, ni por nacionalidad ni orientación cultural, sexual, religiosa o contexto de hábitat, condición física, intelectual o lingüística” (art. 16).
- “Promover en los adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores el **respeto a la interculturalidad** y a las semejanzas y diferencias identitarias, garantizando una educación integral en el desarrollo de todas las dimensiones de su persona, sosteniendo el derecho a la igualdad de educación” (art. 28).
- En el Capítulo XIII, de Educación Intercultural, se propone formular proyectos que propicien “**el respeto a la diversidad** cultural y promoviendo la comunicación y el diálogo entre grupos culturales diversos” (art. 44).
- En el mismo apartado citado anteriormente, se puede leer: “Diseñar y desarrollar propuestas pedagógicas y organizativas que atiendan a preparar a todos los integrantes del Sistema Educati-

vo de la Provincia para una vida responsable en una sociedad democrática basada en los Derechos Humanos, la comprensión, la paz, **el respeto**, el reconocimiento mutuo y la igualdad en un marco de **aceptación de las diferencias** culturales, étnicas, de origen, religiosas, de sexos, géneros, generacionales, lingüísticas, físicas, entre otras [...]” (art.44).

Si en la Ley de Educación Nacional sólo se hace referencia a los migrantes internos, o en el caso de los internacionales, en relación con las tareas de la educación planteadas desde la Ley de Migraciones, en la legislación provincial analizada se nombra a la migración —en un caso, específicamente a la de “países vecinos” o del MERCOSUR— asociándola a la interculturalidad:

- “Promover la **valoración de la interculturalidad** en la formación de todos los alumnos, asegurando a los Pueblos Originarios y las **comunidades migrantes** el respeto a su lengua y a su identidad cultural” (art. 16).
- “Asumir que la **migración del campo a los conglomerados urbanos**, con la consiguiente transformación de identidad y calidad de vida, tendencia creciente especialmente en el último lustro, que es portadora de las culturas de casi todas las provincias argentinas **y de los países vecinos, debe representar dentro de nuestras aulas lazos de interculturalidad** con lenguas y costumbres diversas, poniendo en evidencia la riqueza que significa la complejidad y diversidad de nuestra población educacional, antes que rechazarla en pos de una uniformidad irreal y excluyente” (Principales considerandos).

- “Participar en acuerdos que establezca la Nación con los países latinoamericanos, en especial del MERCOSUR y de otras latitudes así como con otros organismos de integración que los tiempos dicten [...] en cuestiones educativas vinculadas con las **migraciones** y los intercambios lingüísticos, culturales, científico- tecnológicos y productivos (Principales considerandos).

Queremos resaltar cómo aquí también es recurrente la promoción de la “valoración”, el “respeto” de la diversidad, así como la “riqueza” que brinda la complejidad y diversidad de los alumnos; que se debe “asumir” la migración del campo y países vecinos hacia las ciudades, con la “transformación de la identidad y la calidad de vida”. Con respecto a la integración regional, cabe señalar que acuerdos, convenios e intercambios, figuran explícitamente en esta ley, lo mismo que en la nacional.¹⁶ Esta inclusión de la perspectiva regional y del Mercosur es correlativa a lo que sucede en la nueva ley migratoria: como señala Novick (2006) “la norma cita, por primera vez en la historia de la legislación migratoria en la Argentina, un proceso de integración regional, y otorga a los ciudadanos de los países miembros de la región un trato peculiar”.

La gestión de la interculturalidad en educación

Antes de abordar el desarrollo del lugar de la Educación Intercultural Bilingüe e Intercultural en la estructura del sistema educativo nacional, acudimos a la diferenciación que establece Gabriela Novaro entre una noción “general” o “amplia” y otra más “específica o restringida” acerca de la interculturalidad en

educación. La autora explica que “en términos generales, cualquier situación escolar que uno se imagine, es una situación intercultural”, y que, por otra parte “es un hecho evidente que en la escuela (y más aún en la escuela pública) se encuentran distintos sectores sociales, sujetos de diversas procedencias, de distintas edades y experiencias formativas” (Novaro, 2006). Sin embargo, aclara: “En términos más específicos y restringidos cuando se habla de la interculturalidad en la escuela [...] las referencias son en general a escuelas con población indígena o con población migrante, pero no migrante de cualquier lugar [...] sino población migrante ‘pobre’ de países donde en general la cuestión étnica se articula claramente con el tema indígena”. Cuando se habla de interculturalidad se alude a aquellas diferencias que desde los orígenes del sistema educativo se tendió a “borrar”, o a “integrar”, por lo general asociadas a los sectores subalternos. El abordaje de la interculturalidad en educación no puede soslayar el contexto desigual en el que se producen las diferencias.

En nuestro país, el trayecto de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) se institucionaliza en los primeros noventa, en el marco del Plan Social Educativo, un programa compensatorio del Ministerio de Educación, trabajando fundamentalmente con población indígena. Luego, los proyectos de EIB se incluyeron en diversos programas comprendidos dentro de las políticas socioeducativas, como el Programa de Escuelas Prioritarias, luego denominado Programa de Acciones Compensatorias en Educación (PACE). Es decir que la EIB en nuestro país se formaliza dentro del arco de las políticas asistenciales focalizadas.¹⁷

En la nueva ley nacional de educación, la EIB es planteada como

una modalidad educativa¹⁸ destinada a garantizar el derecho de las poblaciones indígenas, consagrado en el artículo 75 de la Constitución Nacional, para lo cual el Estado se compromete desde la educación a llevar adelante una serie de acciones.¹⁹ Hasta aquí, la EIB se plantea como una modalidad destinada a la población indígena y, agregaríamos, de nuestro país (como lo prescribe el art. 75 de la Constitución citado anteriormente), aunque más abajo se expresa la decisión de incluir en los contenidos curriculares de “todas las escuelas del país” el respeto por la multiculturalidad y el conocimiento de las “culturas originarias”.

Con respecto a la provincia de Buenos Aires, en 2007, luego de la sanción de la Ley de Educación Nacional, la gestión de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) reestructuró la Subsecretaría de Educación, adecuándola a la nueva normativa, que establece cuatro niveles y ocho modalidades.²⁰ Así, quedó constituida la Modalidad Educación Intercultural. La directora del organismo en ese momento, Adriana Puiggrós, explicaría la creación de esta modalidad: “De acuerdo a las discusiones mantenidas con todos los sectores de la Provincia se optó por denominarla ‘Interculturalidad’ y no ‘Interculturalidad bilingüe’ como dice la Ley Nacional de Educación, justamente para poder abarcar de manera más amplia este conjunto de situaciones [...] en la provincia de Buenos Aires tenemos problemas que nos hacen comprender que la interculturalidad no puede referirse solamente a los grupos aborígenes, sino que tenemos que tener muy en cuenta a las tribus urbanas y a las permanentes migraciones, por lo que, al momen-

to de hablar de interculturalidad nos referimos a una problemática más amplia que no se puede reducir simplemente a multiculturalidad”.²¹

Según el texto de la ley provincial, la modalidad es “responsable de impulsar una perspectiva pedagógica intercultural” articulada con la educación común, aportar propuestas curriculares, proyectos de mejoramiento y fortalecimiento de instituciones y programas, impulsar la construcción de orientaciones pedagógicas y curriculares interculturales, y la inclusión de la perspectiva intercultural en la formación y actualización docente e incentivar la formación de espacios de investigación. También se distingue de la normativa nacional al plantearse en pos de “una perspectiva intercultural democrática impulsando relaciones igualitarias entre personas y grupos que participan de universos culturales diferentes”, y no se restringe a los pueblos originarios, sino que suma a las comunidades migrantes, “tribus urbanas”, entre otros.

Sin embargo, luego del avance que significó este planteamiento respecto de la perspectiva intercultural en educación en la provincia de Buenos Aires (aunque hay que señalar la ausencia de relacionamiento entre diversidad-desigualdad), la gestión 2007-2011 de la DGCyE reestructuró el organismo. En el nuevo diseño se suprimió la modalidad Educación Intercultural,²² y se creó el área “Educación Intercultural Bilingüe” (EIB), que depende de la Dirección de Alternativas Pedagógicas, sujeta, a su vez, a la Dirección Provincial de Política Socio-Educativa, a cargo de diversas “problemáticas ligadas a la inclusión”. La ubicación del área EIB en esta dirección volvería a asociar la diversidad con la “carencia”, la

“exclusión” o la “desventaja”: “La inserción en un programa compensatorio es seguramente contradictoria con el objetivo de que el enfoque intercultural permee las distintas modalidades y niveles del sistema educativo, y con la intención de dejar de identificar la diversidad con una desventaja” (Bordegary y Novaro, 2004).

En su “Presentación” el Área de EIB plantea que “las escuelas convocan, día a día, en sus aulas a niños, niñas y jóvenes que provienen de diferentes zonas de la Argentina, de países limítrofes, y de otros mucho más alejados. La presencia de población migrante, con nuevas y diversas posiciones y marcaciones en las escuelas, relacionadas con la lengua, con los saberes, con sus experiencias cotidianas y familiares constituye un fenómeno significativo, tanto en contextos urbanos como rurales. Si bien esta población comparte estereotipos asignados a las clases socioeconómicas más desfavorecidas, suele diferenciarse a partir de privilegiar, en su construcción identitaria, su raigambre indígena, étnica, étnico-nacional o socio-territorial”. Encontramos aquí una ambigüedad —o una generalización, cuanto menos—, en tanto no queda claro desde dónde “suele diferenciarse” a la población migrante en esos términos: ¿es esta misma población la que “se diferencia” o es que desde un sujeto tácito indefinido “suele diferenciarse” de este modo a los migrantes limítrofes?

Tal vez desde estas definiciones justifique el hecho de que aunque en su presentación se da relevancia a la cuestión migratoria, y a la “diversidad”, en términos generales, en los diversos apartados (Objetivos, La provincia en números, Planificación

participativa y acciones del programa, Líneas de acciones a desarrollar, El programa en territorio y Proyecciones) se abarquen principalmente acciones ligadas a las particularidades de los pueblos indígenas de la provincia.²³

No se trata, y aquí volvemos a citar a Novaro (2006), de que el Estado no deba desarrollar políticas específicas hacia ciertos sectores con demandas y situaciones persistentemente relegadas “ya que hay algunas cuya consideración resulta urgente para comenzar a revertir largos años de silencio y desvalorización, para habilitar que aparezca lo que estas mismas políticas (como parte de un modelo sociopolítico) procuraron desaparecer”. Sin embargo, el gran riesgo de las políticas para la diversidad focalizadas en educación es el carácter que adquieren como “de atención a minorías” y el reforzamiento de la conformación de circuitos escolares diferenciados y desiguales.

Docentes y alumnos “extranjeros” en las escuelas bonaerenses

En este último apartado presentamos una nueva modificación en la normativa en educación, que permite el ingreso a la docencia a los extranjeros en la provincia de Buenos Aires. A esto, sumamos datos y reflexiones acerca de los alumnos “extranjeros” y de la escuela como ámbito de prácticas discriminatorias, que si bien no corresponden estrictamente al recorte del presente trabajo (lo “normativo”), avanzan otras zonas de indagación en curso.

Respecto de los docentes, el 3 de diciembre de 2008 la Legislatura bonaerense modificó por ley el inciso a) del artículo 57 de la Ley del Estatuto Docente. Antes de la modificación sólo podían ingresar a la

docencia los argentinos “nativos, por opción o naturalizados” y, en este último caso, con una residencia de “cinco años como mínimo en el país”. Esta normativa resultaba contraria a la misma Constitución Nacional (arts. 14 y 20) poniendo en discusión la igualdad entre nacionales y extranjeros. Los docentes de otra nacionalidad debían recurrir a la justicia para ejercer la docencia en las escuelas públicas de la Provincia. Esas presentaciones, que obtuvieron fallos favorables, sentaron los precedentes para la nueva legislación (CELS, 2005).

Como condición para ingresar a la docencia, el texto de la ley aprobada consigna lo siguiente: “Ser argentino nativo, por opción, naturalizado o extranjero, en estos dos últimos casos haber residido cinco años como mínimo en el país y dominar el idioma castellano” (inciso a). Esta modificación constituye un avance contra la discriminación en relación con los derechos laborales docentes. Pero además, con esta reforma se logran ampliar las posibilidades de trabajo formal para los migrantes en la provincia con más escuelas y alumnos del país, cuestión que no resulta menor, teniendo en cuenta que la mayoría de los extranjeros trabaja en la Argentina en condiciones informales.

En cuanto a los alumnos, en la provincia de Buenos Aires la proporción de extranjeros duplica la media nacional: son el 1,55% de la matrícula total.²⁴ De la totalidad de alumnos migrantes, el 45,6% son paraguayos, el 26% bolivianos y casi el 9% peruanos.²⁵ Los tres distritos con mayor número de alumnos extranjeros son: La Matanza, La Plata y Lomas de Zamora.²⁶ Casi el 80% de los alumnos extranjeros concurren a establecimientos educativos de gestión estatal. En este aspecto resulta significativo mencionar que este porcentaje

se mantiene o aumenta en el caso de alumnos paraguayos, bolivianos, peruanos y uruguayos, pero es diametralmente opuesto en el caso de los brasileños (de los cuales el 50,4% acude a colegios del sector privado), de los europeos (con un 76% de alumnos en escuelas privadas) y de los asiáticos (también, casi un 76% en la educación privada).

El bajo porcentaje de alumnos extranjeros contrasta con los índices de discriminación por nacionalidad en el sistema educativo. Según un informe del Instituto Nacional Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI),²⁷ en 2008 la escuela ocupó el cuarto lugar en el ranking de denuncias por discriminación, detrás del trabajo, ámbitos privados y comerciales. En el conurbano, cuatro de cada diez habitantes se sintió discriminado alguna vez. Entre las situaciones de discriminación vividas, aparece en primer lugar la discriminación por nacionalidad/ etnia/ color de piel en una institución educativa.

En el interior de la provincia de Buenos Aires, un 21% de los habitantes manifestó haberse sentido discriminado alguna vez. Un 4,7% de ellos por nacionalidad, un 11% por color de piel. El ámbito educativo aparece aquí en primer lugar, luego del laboral y la vía pública. Un tercio manifestó haber presenciado algún acto de discriminación: el 26,6% de esa cantidad presenció actos discriminatorios por nacionalidad; el 21,3% por color de piel.

Tanto a nivel nacional como a nivel local los grupos percibidos como los más discriminados en el interior de la provincia de Buenos Aires son los pobres, las personas con sobrepeso y los inmigrantes de países limítrofes. Entre los grupos más rechazados (por las personas encuestadas) figuran “las/os ladronas/es”, “las/os adictas/os”, “las/os que tienen más dinero” y “las/os inmigrantes bolivianas/os”.

Una de las posibles respuestas a este fenómeno la podemos rastrear en el planteo de Alejandro Grimson (2006) sobre “la categoría de ‘boliviano’” que es “utilizada comúnmente en varias ciudades del país para designar no sólo a las personas que nacieron en Bolivia, sino también a sus hijos. Sus hijos son legalmente argentinos, pero socialmente bolivianos. [...] estos niños son interpelados a partir de las identificaciones estigmatizadas de sus padres. [...] A esto se puede sumar que en ciertos contextos los “negros” y pobres tienden a ser interpelados genéricamente como bolivianos”. Se podría extender este mecanismo de categorización hacia el resto de los migrantes limítrofes. De todos modos, el interrogante acerca de las causas que llevan a que ante una cifra baja de alumnos extranjeros (y más baja aún de migrantes de países limítrofes) existan altos índices de discriminación por nacionalidad en las escuelas, y específicamente hacia migrantes de países limítrofes, constituye una de las puertas de un abordaje más amplio de la cuestión de las relaciones interculturales en educación.

Comentarios finales

Tanto la Ley Nacional de Educación, como la Ley Provincial de Educación y la reforma del Estatuto Docente —que permitió el ingreso de extranjeros a la docencia— constituyen avances en el reconocimiento de los derechos de los migrantes, y en la construcción de una perspectiva intercultural en educación. También consideramos un avance la perspectiva de integración regional, con el consecuente trato diferenciado a los ciudadanos de los países de la región y el planteo del desarrollo

de programas y proyectos educativos conjuntos.

Sin embargo, encontramos en las leyes educativas ciertas contradicciones o ambigüedades, como la marcada por autores como Domenech (2006), al analizar la nueva ley migratoria, quien plantea, en relación con el art. 125 de la ley migratoria N° 25.871, “la importancia de la aceptación de la diferencia cultural y defensa de la identidad en términos exclusivistas: los inmigrantes tienen la obligación de respetar la identidad cultural de los argentinos”. En las leyes de educación trabajadas aquí se apunta, por un lado, al respeto de la diversidad cultural, como cuando se garantiza a los pueblos indígenas “a recibir una educación que contribuya a preservar y fortalecer sus pautas culturales, su lengua [...]” (art. 52 de la ley 26.206), o cuando se asegura “[...] a los Pueblos Originarios y las comunidades migrantes el respeto a su lengua y a su identidad cultural” (art. 16 de la Ley N° 13.688), por citar dos ejemplos; pero por otro lado, son recurrentes las apelaciones a fortalecer, preservar los valores, la cultura, la identidad nacional y bonaerense, a la vez que se “propicia” el diálogo intercultural (a través de los programas de enseñanza, por ejemplo). Como plantea Domenech, al referirse a la actual ley migratoria: “Se trata de favorecer medidas en las cuales la interrelación entre los individuos o grupos está limitada por un lado al ‘conocimiento y la valoración de las expresiones culturales, recreativas, sociales, económicas y religiosas de los inmigrantes’ (art. 14 de la Ley N° 25.871); y por el otro, a ‘la obligación de respetar la identidad cultural de los argentinos’ (art. 125). La interpretación de un enunciado como éste podría derivar en medi-

das ambiguas en la reglamentación y socavar la ‘convivencia multicultural’ declarada en el artículo en cuestión”.

Por otra parte, constatamos que se continúa asociando la educación intercultural a los “pueblos originarios”, salvo en la legislación provincial donde se hace alusión a las comunidades migrantes y a “personas y grupos que participan de universos culturales diferentes”; sin embargo, vimos cómo el Área actual de EIB focaliza sus acciones en la población indígena (“argentina”) que habita el territorio bonaerense.

María Laura Diez (2004) señala acertadamente que “la EIB no ha logrado implementarse más que de manera limitada porque se mantiene aislada del sistema educativo (es educación para indios), y no se articula con propuestas y medidas de otros sectores”. Más allá de lo dispuesto en el texto de la ley educativa provincial, es un riesgo en curso que la EIB se traduzca en políticas focalizadas enmarcadas en el discurso de “atención a la diversidad y la inclusión social” (Montesinos, 2008).

Por último, señalamos que las numerosas apelaciones al “respeto”, “reconocimiento”, “conocimiento”, “aceptación” de la “diversidad”, al “diálogo intercultural” y a la “no discriminación”, quedan en el plano de lo moral, en tanto “el conflicto se elimina a través del respeto hacia la diferencia y se ocultan los enfrentamientos producidos por la desigualdad estructural” (Sisini, 1999). Habilita esta interpretación la ausencia en los textos trabajados de cualquier alusión a las causas, a la historicidad que produjo el actual y particular anudamiento entre diversidad-desigualdad.

Notas

¹ Art. 1, LFE.

² Art. 5, LFE.

³ Art. 22, LFE.

⁴ Art. 39, LFE.

⁵ Art. 48, LFE.

⁶ Ver también información sobre este período en Novick, 2008, pp. 141 y 142.

⁷ Al respecto, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en su informe anual de 2005, señala los avances que permitió la nueva ley de migraciones, "particularmente en la reducción de las denuncias por privación del acceso a la salud y a la educación, así como la suspensión de expulsiones por cuestiones de irregularidad migratoria", aunque señala que "a dos años de la sanción de la nueva ley, la experiencia demuestra que la sola sanción de una norma no es la única medida necesaria para lograr el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos allí reconocidos".

⁸ Arts. 3, 5, 11, 92 y 123.

⁹ Arts. 8, 11 —incs. d y ñ—; art. 27 —inc. H—; y arts. 40, 48, 52, 54 y 92.

¹⁰ Art. 11 —inc. ñ—; y arts. 40, 52 y 54.

¹¹ Art. 11 —inc. f y v—; art. 30 —inc. a—; y art. 123.

¹² Señalamos esto, porque si bien aparecen alusiones, como cuando se rechaza todo tipo de discriminación y se menciona la discriminación por "nacionalidad, etnia o cultura", queremos diferenciar lo que sucede en la Ley de Educación Provincial, en la que sí aparecen más menciones a los "migrantes".

¹³ Se refiere al artículo 7 de la Ley 25.871.

¹⁴ Las negritas que aparecen a continuación, en cada uno de los ítems del presente apartado, son nuestras.

¹⁵ Con mayúsculas en el original.

¹⁶ Arts. 13 y 107 de la Ley de Educación Provincial N° 13.688 y arts. 11, 92, 115 de la Ley de Educación Nacional N° 26.206.

¹⁷ Ver sobre este tema el trabajo de Bordegaray y Novaro, 2003.

¹⁸ "Constituyen modalidades del Sistema Educativo Nacional aquellas opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación

y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos" (art. 17, ley 26.206).

¹⁹ "a) Crear mecanismos de participación permanente de los/as representantes de los pueblos indígenas en los órganos responsables de definir y evaluar las estrategias de Educación Intercultural Bilingüe; b) garantizar la formación docente específica, inicial y continua, correspondiente a los distintos niveles del sistema; c) impulsar la investigación sobre la realidad sociocultural y lingüística de los pueblos indígenas, que permita el diseño de propuestas curriculares, materiales educativos pertinentes e instrumentos de gestión pedagógica; d) promover la generación de instancias institucionales de participación de los pueblos indígenas en la planificación y gestión de los procesos de enseñanza y aprendizaje; e) propiciar la construcción de modelos y prácticas educativas propias de los pueblos indígenas que incluyan sus valores, conocimientos, lengua y otros rasgos sociales y culturales".

²⁰ Art. 17 de la Ley de Educación Nacional.

²¹ Fue en ocasión de inaugurar el VII Congreso Internacional de Filosofía Intercultural "Concepciones del ser Humano e Interculturalidad. Culturas de humanización y reconocimiento", que se desarrolló en la Universidad Nacional de General Sarmiento, el 20 de septiembre de 2007.

²² También se suprimió la modalidad Técnico Profesional, ahora "Dirección provincial".

²³ Ver sitio web de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/dap/default.cfm>

²⁴ Con un total de 4.519.043 alumnos matriculados en todos los niveles, servicios y modalidades de enseñanza, los alumnos extranjeros en 2008 son 70.491. Fuente: Dirección de Información y Planeamiento, DGCyE, provincia de Buenos Aires. Los datos acerca de la matrícula de alumnos extranjeros, en adelante, corresponden a esta fuente.

²⁵ Cantidad de alumnos extranjeros en la provincia de Buenos Aires, según país de origen (en orden decreciente): Paraguay: 32.197; Bolivia: 18.439; Perú: 6.295; Resto de América: 3.842; Uruguay: 3.072; Europa: 2.724; Chile: 1.856; Brasil: 1.356; Asia: 497; Otros: 213.

²⁶ La Matanza posee un total de 10.963 alumnos extranjeros, de los cuales 3.993 son bolivianos; 4.214, paraguayos; y 251, peruanos. La Plata cuenta con 4.491 alumnos extranjeros, de los cuales 1.473 son bolivianos; 1.530, paraguayos; y 597, peruanos. Y, por último, Lomas de Zamora tiene 4.008 alumnos migrantes. De ellos, 1.311 son oriundos de Bolivia; 1.843, de Paraguay; y 183, de Perú.

²⁷ Los datos acerca de la discriminación en instituciones escolares fueron tomados del mapa del Gran Buenos Aires o Conurbano Bonaerense y del mismo relevamiento sobre el Interior de la provincia de Buenos Aires. Ver "Mapa de la discriminación en Argentina. Experiencias, percepciones y representaciones. Investigación cuantitativa, Gran Buenos Aires, 2006", INADI, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 2006. Para estadísticas de 2008 consultar sitio web: www.inadi.gov.ar

Bibliografía

- BORDEGARAY, Nora y NOVARO, Gabriela. "La educación intercultural ¿puede ser una política de Estado? Reflexiones sobre acciones y omisiones del Proyecto de Educación Intercultural y Bilingüe en el Ministerio de Educación", Luján, publicación de la Universidad Nacional de Luján y CTERA, 2003.
- "Diversidad y desigualdad en las políticas de Estado. Reflexiones a propósito del proyecto de Educación Intercultural Bilingüe en el Ministerio de Educación", *Cuadernos de Antropología Social*, Nº 19, Buenos Aires, Instituto de Antropología, FFyL, UBA, enero-julio de 2004.
- CARUSSO, Marcelo y DUSSEL, Inés. *De Sarmiento a Los Simpsons. Cinco conceptos para pensar la educación contemporánea*, Buenos Aires, Kapelusz, 2001.
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS). "A dos años de la nueva Ley de Migraciones: avances, cuestiones pendientes y casos preocupantes", Informe Anual 2005, Cap. XIV, Buenos Aires, 2005.
- DIEZ, María Laura. "Reflexiones en torno a la interculturalidad", *Cuadernos de Antropología Social*, Nº 19, Buenos Aires, Instituto de Antropología, FFyL, UBA, enero-julio de 2004.
- DOMENECH, Eduardo. "Inmigración, estado y educación en Argentina: ¿hacia nuevas políticas de integración?", Versión revisada de la ponencia presentada en la XXV conferencia internacional de Población de la IUSSP, Tours, Francia, julio de 2005.
- "Migraciones internacionales y agenda política", Jornada del Programa Derechos Humanos, Migraciones y Participación, San Justo, Universidad Nacional de La Matanza y Secretaría de Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires, Gobierno de la provincia de Buenos Aires, diciembre de 2006.
- DUSSEL, Inés. "Inclusión y exclusión en la escuela moderna argentina: una perspectiva postestructuralista", *Cuadernos de Pesquisa*, Vol. 34, Nº 122, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2004.
- GRIMSON, Alejandro. "Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en Argentina", en GRIMSON Alejandro y JELIN Elizabeth (Eds.). *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Buenos Aires, Prometeo, 2006.
- JULIANO, Dolores. "Los desafíos de la migración. Antropología, educación e interculturalidad" *Anuario de Psicología*, Vol. 33, Nº 4, Barcelona, Facultat de Psicologia Universitat de Barcelona, 2002, pp. 487-498.
- MONTESINOS, María Paula. "Desnaturalizando conceptos. La diversidad y la inclusión educativa interrogadas", conferencia brindada en el Foro Internacional sobre Inclusión Educativa, Atención a la Diversidad y No Discriminación, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, DF, 7, 8 y 9 de octubre de 2008.
- NEUFELD, María Rosa y THISTED, Ariel (Comps.). "De eso no se habla..." *Los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*, Eudeba, Buenos Aires, 1999.
- NOVARO, Gabriela. "Educación intercultural: potencialidades y riesgos", ponencia dictada en el marco del Área de Desarrollo Profesional Docente: "Los profesores y la escuela contemporánea", Corrientes, Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, junio de 2006.
- NOVICK, Susana. *Política y población. Argentina 1870-1989*, Buenos Aires, CEAL, 1992.
- "Mercosur y migraciones: el caso argentino", II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Guadalajara, septiembre de 2006.
- "Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004)", en NOVICK, Susana (Comp.). *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, Buenos Aires, CLACSO-Catálogos, 2008.
- OLROG, Claudia y VIVES, Carmela. "La normativa migratoria. Su papel en la producción de discursos y representaciones sobre los inmigrantes", en NEUFELD, María Rosa y THISTED, Ariel (Comps.). *De eso no se habla... los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*, Buenos Aires, Eudeba, 1999.
- PUIGGRÓS, Adriana. *Volver a educar*, Buenos Aires, Ariel, 1995.
- RAMERI, Ana; RAFFO, Tomás; LOZANO, Claudio. "Las transformaciones en la cúpula empresarial durante la última década. Nuevos liderazgos, similar patrón productivo, mayor extranjerización", Buenos Aires, IDEF-CTA, 2009.
- SINISI, Liliana. "La relación nosotros-otros en espacios escolares 'multiculturales'. Estigma, estereotipo y racialización", en NEUFELD, María Rosa y THISTED, Ariel (Comps.). *De eso no se habla... los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*, Buenos Aires, Eudeba, 1999.
- TIRAMONTI, Guillermina. "La educación argentina en el contexto de las transformaciones de los años '90", *Pro-Posições*, Vol. 16, Nº 3 (48), septiembre-diciembre de 2005.