

Derecho de los pueblos indígenas a una educación intercultural y bilingüe; marco internacional y nacional

Carlos de la Torre Martínez*

Introducción

En las últimas décadas las demandas de los pueblos indígenas han tenido una evolución sumamente interesante. Alrededor de los años setenta los manifiestos de los indígenas de América Latina se centraban en llamar la atención sobre la situación de pobreza y marginación que desde los tiempos de la Colonia habían padecido.¹ El punto medular de su discurso era el de una justa reivindicación histórica por hacer valer su categoría de pobladores originarios de unas tierras de las que no sólo habían sido desposeídos, sino en las que, además, habían sufrido la explotación y discriminación por parte de criollos y mestizos.²

Al poco tiempo y conforme fueron aterrizando y materializando su indignación original, sus demandas se enfocaron en problemas más específicos y locales: tales como la tierra, la educación, la construcción de infraestructura, salud y crédito para la producción agrícola. Sin embargo, de la mano de estas exigencias socioeconómicas y en la medida en que los pueblos indígenas fueron cobrando conciencia de la enorme riqueza de sus culturas, así como de su condición de ser sujetos de su propia historia, sus demandas se fueron traduciendo también al campo cultural. Su rebelión tomó como blanco directo la *política indigenista* que desde la década de los años cuarenta se había ensayado en casi todos los países latinoamericanos con presencia indígena, la cual, en términos muy básicos tenía como finalidad la asimilación —entendida no como integración sino más bien como desaparición— de lo indígena a la cultura occidental imperante, así como la incorporación de los indígenas y sus tierras a los proyectos “desarrollistas” de modernización de los países.

Es por ello que la lucha indígena de los últimos años no se ha centrado exclusivamente en mejorar sus condiciones de vida y salir de la pobreza secular en la que aún hoy se encuentran, sino también en el esfuerzo por escapar de lo que algunos autores llaman etnocidio y que consiste en el esfuerzo por defender, preservar y enriquecer su identidad cultural. Así, junto a la reivindicación por los derechos políticos, civiles, económicos y

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Los Acuerdos de San Andrés Larraizar abren el pronunciamiento conjunto del gobierno federal y el EZLN reconociendo que: “la historia demuestra que los pueblos indígenas han sido objeto de formas de subordinación, desigualdad y discriminación que les han determinado una situación estructural de pobreza, explotación y exclusión.”

² Cfr. STAVENHAGEN, Rodolfo. *Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas*, México, CNDH. 2000, pp. 22-25.

sociales de los pueblos indígenas y de sus integrantes, una lucha concreta que ha ocupado un lugar central en los últimos años es la del respeto de sus derechos culturales; traducidos en la necesidad de proteger bienes concretos, tales como: sus lenguas, sus prácticas religiosas, sus tradiciones orales y escritas, sus expresiones artísticas, sus formas de organización social, sus normas éticas y jurídicas, su forma de relacionarse con la naturaleza, etc.

A mi entender, el derecho de los pueblos indígenas y de sus integrantes a una educación intercultural y bilingüe debe ser comprendido dentro de este marco más amplio de los derechos culturales, así como de la defensa de su identidad cultural. En este sentido, junto con otros derechos colectivos e individuales, tales como: el derecho a organizarse según sus propias formas tradicionales, a resolver sus controversias según sus propias normas ética y jurídicas o a poseer y aprovechar sus tierras y recursos naturales, el derecho a una educación intercultural y bilingüe debe ser entendido como un elemento indispensable de la libre autodeterminación.

II. Marco Internacional

Para poder fundamentar el derecho a una educación intercultural y bilingüe en el plano internacional es necesario entretener varios instrumentos internacionales y regionales de naturaleza jurídica diversa, así como un conjunto importante de resoluciones y recomendaciones de diversos organismos internacionales, con el fin de ir reconstruyendo el contenido del derecho e ir delimitando las obligaciones que de él se derivan para los Estados.

Obviando aquellos instrumentos que protegen el derecho al acceso a la educación en general sin ningún tipo de discriminación por motivos étnicos o raciales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo de San Salvador,³ la Convención de los Derechos del Niño y, aún más en concreto, la Convención para Eliminar todas las Formas de Discriminación Racial, existen un conjunto de instrumentos que avanzan un poco más hacia la protección de la educación intercultural y bilingüe.

En la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas⁴ se contiene, además del derecho general de las minorías étnicas a disfrutar de su propia cultura y de exigir a los Estados la protección de su identidad étnica y cultural, la obligación de los Estados para adoptar medidas

³ Así se denomina coloquialmente al Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales del 17 de noviembre de 1988. En su artículo 13 establece que la educación deberá respetar los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz, así como favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos.

⁴ Aprobada por la Asamblea General en su Resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992.

tendientes a garantizar que las minorías étnicas o lingüísticas reciban instrucción en su propio idioma materno.⁵ Sin embargo, éste instrumento tiene tres grandes desventajas, primero, su naturaleza jurídica es meramente declarativa y no vinculante; segundo, se refiere exclusivamente a las minorías y no a los pueblos indígenas como tales — pensemos por ejemplo en el caso de Guatemala o Bolivia en los que los indígenas constituyen la mayoría de la población — y, tercero, el que como su propio título indica, es un instrumento que protege los derechos de los individuos que forman parte de las minorías y, por lo tanto, no reconoce el carácter colectivo de los mismos.

Otro instrumento de carácter declarativo que aborda el tema de la educación intercultural es la Declaración Universal de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre la Diversidad Cultural de 2 de noviembre de 2001. En ella, además de establecerse que la diversidad cultural es un imperativo ético, inseparable del respeto de la dignidad humana, se reconoce expresamente el derecho de toda persona a una educación y a una formación de calidad que respeten plenamente su identidad cultural. Lo cual sirve de base para exigir que la educación que se imparte a los pueblos indígenas sea intercultural.

En este mismo tenor, pero aún con mayor énfasis, la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios raciales del 27 de noviembre de 1978 establece las bases para la configuración del derecho a la identidad cultural. El cual, a su vez, se desarrolla y ejerce a través de tres derechos íntimamente relacionados: el derecho a la libre determinación cultural de los pueblos, el derecho a la protección y preservación de la propia cultura y el derecho a no ser asimilado por otras culturas. Aunque por su propia naturaleza la Declaración no es muy específica en los deberes que asume el Estado, la formulación de estos derechos puede constituir obligaciones muy puntuales para los Estados respecto de los grupos y culturas que habitan su territorio. Así, por ejemplo, el deber de fomentar y conservar su lengua mediante la educación bilingüe y el deber de respetar sus formas de organización y sus normas éticas y jurídicas, constituyen exigencias derivadas del derecho a la identidad cultural. En esta línea, el artículo quinto de la Declaración afirma el valor intrínseco que tiene cada cultura en particular y cómo cada una aporta un elemento insustituible en la formación de la cultura humana.

Otro documento importante por ser la expresión de las demandas y los anhelos de más de 92 organizaciones indígenas provenientes de los cinco continentes es la *Carta de la Tierra de los Pueblos Indígenas* adoptada

⁵ En el artículo 4 fracción III establece expresamente lo siguiente: “Los Estados deberán adoptar medidas apropiadas de modo que, siempre que sea posible, las personas pertenecientes a minorías puedan tener oportunidades adecuadas de aprender su idioma materno o de recibir instrucción en su idioma materno.”

en la Conferencia de Kari-Oca el 30 de mayo de 1992. En su punto número 25 establece expresamente que “los pueblos indígenas deberán tener derecho a su propio conocimiento, lenguaje, educación apropiada a su cultura, incluyendo la educación bicultural y bilingüe”.⁶

Ya con un carácter vinculante la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza de 14 de diciembre de 1960⁷ reconoce en su artículo quinto el derecho de las “minorías nacionales” de ejercer actividades docentes mediante el establecimiento y manutención de sus propias escuelas, así como el derecho de emplear y enseñar su propio idioma. Las únicas condiciones que establece para poder ejercer este derecho colectivo son: el que la enseñanza impartida no impida a los miembros de las minorías comprender la cultura y el idioma del conjunto de la colectividad; que el nivel de enseñanza no sea inferior al nivel general prescrito por las autoridades competentes y que la asistencia a dichas escuelas sea facultativa.

Pero sin lugar a dudas el instrumento más relevante en cuanto a la protección de los derechos de los pueblos indígenas, y en este caso el derecho a la educación bilingüe e intercultural no es la excepción, es el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.⁸ Además del derecho a acceder a todos los niveles de educación sin ningún tipo de discriminación, establece un conjunto de obligaciones que los Estados deben asumir para garantizar una plena educación intercultural y bilingüe. Entre ellas destacan: el que los programas y servicios educativos dirigidos a los pueblos indígenas deban desarrollarse y aplicarse en cooperación con los propios pueblos, así como estar en sintonía y respetar su concepción del mundo y de la vida; se debe asegurar la formación de miembros de los pueblos en la formulación y ejecución de programas de educación con miras a transferir progresivamente a los propios pueblos indígenas la responsabilidad de impartir la educación; se debe respetar el derecho de los pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación y, finalmente, se debe enseñar a los niños de los pueblos indígenas a leer y escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan.

Finalmente, la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por el recién creado Consejo de Derechos Humanos el 29 de junio de 2006, reconoce y garantiza el derecho a la educación intercultural y bilingüe mediante una estrategia compuesta de cuatro escalones o gradas.⁹ En primero lugar reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, comprendiendo de manera

⁶ Este documento puede consultarse en: <http://www.dialoguebetweennations.com/>

⁷ Entró en vigor el 22 de mayo de 1962. A pesar de que a la fecha noventa Estados han ratificado esta Convención, el Estado Mexicano aún no lo ha hecho.

⁸ Adoptado el 27 de junio de 1989. Entró en vigor para México el 24 de enero de 1991.

⁹ Este instrumento puede consultarse en: <http://www.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/declaration.doc>

específica la determinación de su desarrollo cultural.¹⁰ En segundo lugar reconoce el derecho de preservar y enriquecer su propia cultura, derecho que incluye el derecho a no ser asimilados por la cultura hegemónica del Estado en el que vivan, así como el derecho de no ser desposeídos de todos los elementos que integran su identidad cultural; tales como sus tierras, sus lenguas, sus prácticas religiosas, sus formas de organización, costumbres, tradiciones, historia, etc.¹¹ En el tercer nivel, reconoce el derecho colectivo de utilizar, enriquecer y transmitir a las generaciones futuras su propio patrimonio cultural.¹² Finalmente, reconoce que los pueblos indígenas son titulares del derecho a establecer y administrar sus propios sistemas educativos y de impartir educación en su propia lengua. Incluso se establece que los Estados, en colaboración con los pueblos indígenas, tomarán medidas efectivas para prestar educación principalmente a los niños y niñas indígenas acorde con su propia cultura y en su propia lengua. Este derecho también incluye a los niños indígenas que se encuentran fuera de sus comunidades.¹³

III. El derecho a la educación intercultural y bilingüe en el marco jurídico mexicano

En el caso mexicano, las demandas concretas por una educación intercultural y bilingüe tuvieron un eco fundamental en los Acuerdos de San Andrés Larraizar, firmados por el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 16 de febrero de 1996. Incluso, podemos afirmar que este derecho se recoge como un elemento significativo en dos de los objetivos fundamentales de los Acuerdos; la configuración de una nueva relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas, materializada en un nuevo pacto social, y el reconocimiento de un conjunto de derechos políticos, civiles, sociales, económicos y culturales en favor de los pueblos indígenas.

¹⁰ Artículo 3. "Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural".

¹¹ Véase el artículo 11 en relación con el artículo 8.

¹² Artículo 13.1. "Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos".

¹³ Artículo 14. "1. Todos los pueblos indígenas tienen el derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.

2. Las personas indígenas, en particular los niños indígenas, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación.

3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma".

No por nada, el primero de los principios que se enumeran como conformadores de la nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas es el del *pluralismo*. La nota fundamental que de él se deduce es que el Estado mexicano debe, a la vez, respetar las diferencias y diversidad cultural de los pueblos indígenas, así como implementar todas las medidas necesarias para garantizar a los pueblos indígenas y a sus miembros una igualdad de oportunidades en el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos. Es de esta manera en que el Estado mexicano asume la obligación tanto de combatir todas las formas de discriminación en contra de los pueblos indígenas como de respetar y promover sus manifestaciones culturales. Ahora bien, en lo relativo a la educación encontramos que en los distintos documentos que integran los Acuerdos de San Andrés se establecen al menos cuatro formas concretas en las que se materializa el deber de respetar y promover las culturas indígenas: primera, la revalorización histórica de las aportaciones que las culturas indígenas han realizado al patrimonio común de los mexicanos; segunda, la obligación de comprender y tratar a las culturas indígenas en pie de igualdad en relación con la cultura dominante; tercera, la difusión y revalorización de las culturas indígenas a través del sistema educativo a todos los estudiantes,¹⁴ y cuarta, la obligación de que la educación que se imparta a los pueblos indígenas sea *intercultural*, es decir, “una educación que respete y aproveche sus saberes, tradiciones y formas de organización”.¹⁵

En cuanto al segundo objetivo, los Acuerdos de San Andrés hacen mucho énfasis en que las demandas indígenas deberán quedar consagradas en la Constitución mexicana como derechos legítimos. En este sentido contemplan la incorporación de un conjunto de derechos culturales tendentes a proteger, desarrollar y expresar su identidad cultural. Entre ellos se encuentra expresamente reconocido el derecho a la educación bilingüe e intercultural de los pueblos indígenas.¹⁶ Ahora bien, como corolarios de este derecho se definen las siguientes obligaciones del gobierno federal: promover las leyes y políticas necesarias para que

¹⁴ En el punto número cuatro del apartado titulado “Compromisos del Gobierno Federal con los Pueblos Indígenas” del documento denominado “Pronunciamento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las Instancias de debate y decisión nacional” se establece expresamente que: “El Estado debe impulsar políticas culturales nacionales y locales de reconocimiento y ampliación de los espacios de los pueblos indígenas para la producción, recreación y difusión de sus culturas; de promoción y coordinación de las actividades e instituciones dedicadas al desarrollo de las culturas indígenas, con la participación activa de los pueblos indígenas; y de incorporación del conocimiento de las diversas prácticas culturales en los planes y programas de estudio de las instituciones educativas públicas y privadas.”

¹⁵ Véase el punto 5 del apartado titulado “Compromisos del Gobierno Federal con los Pueblos Indígenas” del documento denominado “Pronunciamento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las Instancias de debate y decisión nacional”.

¹⁶ Véase el punto número cuatro del apartado tercero del documento denominado “Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las

las lenguas indígenas de cada estado tengan el mismo valor social que el español, promover el desarrollo de prácticas para impedir que las personas indígenas sean discriminadas por el uso de sus lenguas en los trámites administrativos y legales y promover y desarrollar la educación de las lenguas indígenas enseñando a los miembros de los pueblos indígenas a leer y escribir en su propio idioma.¹⁷

Desgraciadamente, una parte muy importante de las demandas en torno al derecho a la educación intercultural y bilingüe de los Acuerdos de San Andrés no se hicieron presentes en el proyecto de reforma constitucional elaborada por los legisladores integrantes de la Comisión de Concordia y Pacificación (Ley COCOPA). De hecho, la única alusión que aparece en torno al problema cultural y educativo es el sexto párrafo por el cual se establece que los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación para “preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que *configuran* su cultura e identidad”.¹⁸

La reforma al artículo segundo constitucional del 14 de agosto de 2001 mantuvo ésta misma redacción, sólo que la situó en la fracción IV del apartado A del referido artículo. Aunque con esta breve cita es posible determinar que tanto la lengua como la cultura indígena en general constituyen elementos fundamentales de la autodeterminación de los pueblos indígenas y ésta pequeña alusión ya nos permitiría deducir del texto constitucional la obligación del Estado de respetar, asegurar e, incluso, promover las culturas y las lenguas de los pueblos indígenas a través de varios mecanismos y acciones, tales como la educación bilingüe e intercultural. Me parece que la redacción es muy abstracta y abierta, por lo que hacer justiciable en un caso concreto el derecho a una educación intercultural y bilingüe sería una labor sino imposible, por lo menos cuesta arriba.

Sin embargo, esta fracción IV del apartado A tiene que entenderse en relación con la fracción II del apartado B del artículo en comento, pues yendo más allá de la denominada “ley COCOPA” el Constituyente Permanente trató de recoger algunas de las demandas en esta materia establecidos en los Acuerdos de San Andrés e incorporó en el apartado B del artículo segundo Constitucional la siguiente fracción:

instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento.”

¹⁷ Véase el punto número tres del apartado tercero del documento denominado “Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento.”

¹⁸ Entre los documentos de trabajo de la COCOPA se encontraba previsto que la Reforma incluiría un capítulo dedicado a la educación intercultural y bilingüe en el que se establecía que la Federación, los estados y los municipios deberían, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de los pueblos indígenas promover la educación bilingüe e intercultural. Desafortunadamente esta redacción se perdió en el proyecto definitivo presentado ante el Congreso de la Unión.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. [...]

II. 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 [...].

Como se puede constatar, en esta apretada redacción se encuentran varios de los elementos sustanciales del derecho a una educación intercultural y bilingüe, tales como: el que la educación que se imparta a los indígenas sea en su propia lengua y el que los contenidos de los programas educativos reconozcan la herencia cultural de sus pueblos. Sin embargo, me parece que la gran limitación de esta disposición normativa se debe no tanto a su redacción y a los términos empleados, sino al lugar en que fue situada.

Como es sabido el artículo segundo constitucional se divide en dos grandes apartados.¹⁹ En el apartado A se tratan de solventar principalmente tres tipos de cuestiones: primera, qué debemos entender por pueblos y comunidades indígenas y cuáles son los criterios para identificarlos; segunda, cuáles son los derechos concretos que se derivan de la libre autodeterminación de los pueblos indígenas y cuáles son sus límites y alcances, y tercero, la delimitación de las competencias que en materia indígena tendrá la Federación, los estados y los municipios así como la manera en que las constituciones y leyes locales desarrollarán las disposiciones constitucionales.

Por su parte, el apartado B se compone de una lista bastante amplia de prestaciones que el Estado está obligado a realizar en favor de los pueblos indígenas con el fin de promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier práctica discriminatoria en su contra. Se trata de una lista de acciones afirmativas y de directrices de política pública frente a las cuales la Federación, los estados y los municipios están obligados a poner en práctica. Sin embargo, como indica José Ramón Cossío, no queda claro si estamos en presencia de derechos que los pueblos indígenas o sus integrantes podrían exigir ante los tribunales del país, o se trata de meras obligaciones prestacionales de parte de las autoridades cuya puesta en práctica queda limitada a un conjunto de obstáculos como pueden ser los recursos presupuestales.²⁰ Desde esta perspectiva junto con todo el

¹⁹ Para un análisis jurídico del artículo segundo constitucional véase: Cossío Díaz, José Ramón, *Los problemas del derecho indígena en México*, México, CNDH, 2003. pp. 145 y ss.

²⁰ *Ibidem.*, pp. 168-170.

apartado B la obligación del Estado de impartir educación cultural y bilingüe corre el riesgo de perderse en mera “retórica constitucional.”

Otra deficiencia importante la constituye el propio lenguaje empleado por la Constitución. En primer lugar todo el apartado B tiene como fin último mejorar las condiciones materiales de vida de los indígenas, lo que implica que todas sus disposiciones se circunscriban y tengan que ser interpretadas basándose en este fin. El problema radica en que por derivación también la educación intercultural y bilingüe queda enmarcada en este propósito. Así vemos que la fracción segunda arriba citada contempla un conjunto de medidas encaminadas, más a mejorar la calidad educativa de las personas indígenas, que a preservar y fomentar su identidad cultural. Además de ello es muy desafortunado el verbo “favorecer” empleado para definir la responsabilidad que el Estado sume ante la educación bilingüe e intercultural. A mi juicio se trata de un verbo muy laxo y, sobre todo, poco imperativo. Pues si ya por el simple hecho de ubicarse en el apartado B su naturaleza de derecho subjetivo queda desdibujada, con la redacción empleada parece que estamos frente a una obligación meramente facultativa de las autoridades.

Finalmente, otro gran inconveniente consiste en que por la misma redacción de todo el apartado B los sujetos destinatarios o beneficiados de las acciones de las autoridades son los indígenas en su carácter de individuos. Pues a diferencia del apartado A en el que se emplea el término de pueblo indígena para referirse al titular de los derechos que en él se enumeran, el apartado B tiende a utilizar el término indígenas. Con ello, aunque en el mejor de los casos se pudiera interpretar que de las obligaciones establecidas en el apartado B se derivan correlativamente derechos subjetivos, éstos tendrían un carácter de derechos individuales o personales, pero difícilmente se podría deducir su carácter colectivo, mismo que, como veremos más adelante, es indispensable para poder entender a cabalidad el derecho a una educación intercultural y bilingüe.

A partir de la reforma constitucional en materia indígena se han reformado un conjunto importante de leyes federales con el fin de desarrollar y concretar algunos de los contenidos del artículo segundo constitucional. En el caso de la educación intercultural y bilingüe una reforma importante fue la que sufrió la Ley General de Educación el 13 de marzo de 2003. Con ella, en el artículo séptimo, mediante el cual se establecen los fines a los que debe dirigirse la educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares, se incorporó una fracción IV en la que se determina que la enseñanza deberá “promover el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas”. Así mismo, en el segundo párrafo de dicha fracción se establece que los hablantes de lenguas indígenas tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y en español.²¹

²¹ “Art. 7. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá,

Me parece que con esta reforma la Ley General de Educación corrige en buena medida la ambigüedad del artículo segundo constitucional. Pues además de emplear expresamente el término de “derechos lingüísticos de los pueblos indígenas”, refuerza la obligación del Estado de impartir educación bilingüe por lo menos en el nivel preescolar, primaria y secundaria. Sin embargo, es muy desafortunado el que no se haya incluido también la dimensión de la educación intercultural.

Esta omisión ha quedado salvada por la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas del 13 de marzo de 2003, que en su capítulo II dedicado a los “derechos de los hablantes en lenguas indígenas” establece expresamente que las autoridades educativas federales y estatales garantizarán que la población indígena tenga acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural. Asimismo se establece que en los niveles medio y superior se fomentará la interculturalidad, el multilingüismo y el respeto a la diversidad y los derechos lingüísticos.²²

Del breve análisis que aquí se ha hecho tanto de los instrumentos internacionales como de la normatividad vigente en México me parece que es posible deducir, apoyándonos de una interpretación armónica y sistemática de dichos cuerpos normativos, que, en efecto, en nuestro marco jurídico se contiene el derecho de los pueblos indígenas y de sus integrantes a una educación intercultural y bilingüe, así como la respectiva obligación del Estado, a través del gobierno federal, estatales y municipales, de garantizar el ejercicio de este derecho.

El segundo problema que debemos analizar es si actualmente se cuenta o no con los instrumentos jurídicos, instituciones o dependencias necesarias para poder instrumentalizar en la práctica este derecho. La primera pregunta que tenemos que responder es quién sería el responsable de garantizar e implementar la educación intercultural y bilingüe. Esta no es una cuestión sencilla, pues como es sabido el artículo tercero constitucional establece que la educación en México es una materia en que *concurren* la federación, los estados y los municipios. El artículo 13 de la Ley General de Educación establece que la educación indígena corresponde de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, lo cual parece indicar que el

además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

[...]

IV. Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español.”

²² “Artículo 11. “Las autoridades educativas federales y de las entidades federativas, garantizarán que la población indígena tenga acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural, y adoptarán las medidas necesarias para que en el sistema educativo se asegure el respeto a la dignidad e identidad de las personas, independientemente de su lengua. Asimismo, en los niveles medio y superior, se fomentará la interculturalidad, el multilingüismo y el respeto a la diversidad y los derechos lingüísticos.”

responsable principal de garantizar el derecho a una educación intercultural y bilingüe son las entidades federativas y los municipios.

Sin embargo, no podemos reducir esta modalidad a la educación indígena. Primero, porque la educación intercultural no sólo implica que la educación que se imparta a los indígenas sea respetuosa de su propia cultura, sino también la que se imparte al resto de la población tome en cuenta los valores y la riqueza de las culturas indígenas y, segundo, porque la instrumentalización de la educación bilingüe requiere de muchas actividades, tales como: diseñar programas de estudio, elaborar libros de texto y material didáctico en lenguas indígenas, la formación de maestros bilingües o la evaluación de la calidad educativa de la educación impartida a los indígenas, que corresponden también a la autoridad federal.

Es por ello que en el ámbito de la Secretaría de Educación Pública existen dos unidades administrativas facultadas, cada una en su propio ámbito de acción, para hacer posible la educación intercultural y bilingüe. Estas son la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe encargada de manera general de promover, coordinar, operar y evaluar la política de educación intercultural y bilingüe²³ y la Dirección General de Educación Indígena a la que le corresponde de manera principal proponer y actualizar las normas pedagógicas, los contenidos, los programas y los planes de estudio, así como los métodos y materiales didácticos de la educación indígena.²⁴

IV. Breve diagnóstico del grado de vigencia del derecho a la educación intercultural y bilingüe

A pesar de que en México ya contamos con un entramado jurídico que aunque con importantes limitaciones y deficiencias es capaz de garantizar el derecho a una educación intercultural y bilingüe la realidad nos muestra con cierta crudeza que aún estamos lejos de alcanzar la plena vigencia del mismo. Analicemos algunos datos generales sobre la educación indígena en nuestro país.

En primer lugar tenemos que considerar que aún al día de hoy las poblaciones indígenas presentan niveles de desarrollo humano —medidos a través de indicadores vinculados con el acceso a la educación, salud, vivienda e ingreso— sustancialmente menores que el resto de la población. Así, de los 346 municipios en los que el 70% o más de los residentes de cinco años o más habla lengua indígena, 209 tienen un grado de marginación muy alto y 133 alto.²⁵ Sólo cuatro de ellos tienen un grado de

²³ Cfr. Acuerdo por el que se crea la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el lunes 22 de enero de 2001.

²⁴ Cfr. Artículo 32 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 21 de enero de 2005.

²⁵ ÁVILA, JOSÉ LUIS, FUENTES, CARLOS y TUIRÁN RODOLFO, *Índices de marginación, 2000*, México, Consejo Nacional de Población, 2001. Una visión complementaria y más actualizada de las

marginación medio mientras que no existe un solo municipio indígena que presente grados de marginación bajos o muy bajos.²⁶

De manera más concreta, analicemos los siguientes indicadores. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) indica que mientras el porcentaje de subnutrición de la población mexicana es del 5%, la desnutrición aguda y crónica afectaba en 1998 al 33.9% de los niños menores de cinco años que habitan las zonas rurales.²⁷ Mientras el índice de analfabetismo en México es de 9.5% de la población total, índice de analfabetismo se incrementa en un 44.27% entre la población indígena de nuestro país.²⁸ En cuanto a la calidad de la vivienda entre las poblaciones indígenas podemos citar el caso del estado de Chiapas, cuya población indígena en el año 2000 representaba más del 25% de la población total.²⁹ En esta entidad, uno de cada cinco habitantes reside en viviendas sin energía eléctrica, uno de cada cuatro reside en viviendas sin agua entubada; cuatro de cada diez en viviendas con piso de tierra y casi dos de cada tres ocupan vivienda de situación de hacinamiento.³⁰ Finalmente, en cuanto al nivel de ingresos tenemos que el 22.2% de la población indígena en nuestro país recibe un ingreso de entre 1 y dos salarios mínimos y que aproximadamente el 30.7% de la población indígena ocupada no recibe ingresos por su trabajo.³¹

Los indicadores relativos al acceso a la educación también demuestran esta tendencia de desigualdad de oportunidades que afecta a los pueblos indígenas. La población indígena que no ha terminado la primaria es del 75%, cuando a escala nacional es del 36%; la eficiencia terminal es del 65.88% mientras que en el país es del 85%, finalmente, los alumnos indígenas de cuarto año que cumplen con habilidades de lectura y escritura apenas llegan al 8%, mientras que a escala nacional el promedio es del 25% de los alumnos.³²

desigualdades regionales y entre las entidades federativas en relación con el Índice de Desarrollo Humanos se puede encontrar en el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Cfr. <http://saul.nueve.com.mx/informes/index.html>

²⁶ Los nueve indicadores que este estudio emplea para medir el grado de marginación son los siguientes: porcentaje de analfabetismo en mayores de 15 años, porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa, porcentaje de viviendas sin agua entubada, sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo, con piso de tierra, con algún nivel de hacinamiento, porcentaje de personas con ingresos menores a dos salarios mínimos y porcentaje de población que vive en localidades de menos de 5 000 habitantes.

²⁷ FERES, Juan Carlos, LEÓN, Arturo y ARRIAGADA, Irma (coord.) *Panorama social de América Latina 2000-2003*, CEPAL-ONU, 2004. pp. 24-25.

²⁸ INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*, Base de datos de la muestra censal. Fecha de actualización: 9/06/2003.

²⁹ Cfr. VÁLDES, LUZ MARÍA, *Los indios mexicanos en los censos del año 2000*, México, UNAM-IJ, 2003. p. 23.

³⁰ ÁVILA, José Luis, FUENTES, Carlos y TUIRÁN, Rodolfo, *Índices de marginación, 2000*, México, Consejo Nacional de Población, 2001, p. 17

³¹ Cfr. http://cdi.gob.mx/print.php?id_seccion=399

³² Cfr. *La Discriminación en México; Por una nueva cultura de la igualdad*, Informe General de La Comisión Ciudadana contra la Discriminación, México, 2001, p. 147

Estos datos coinciden con la propia percepción que las personas indígenas tienen respecto al grado de discriminación que padecen. Así la Encuesta Nacional sobre Discriminación, publicada en 2005, nos indica que tres de cada cuatro indígenas (74.1%) consideran que tienen menos oportunidades para ir a la escuela que el resto de las personas.³³

Por lo menos al nivel de la educación inicial y básica indígena esta tendencia de desigualdad ha empezado a frenarse e incluso a revertirse. Según los datos oficiales presentados por la Dirección General de Educación Indígena, durante el curso escolar 2004-2005 atendieron a 1,239,810 alumnos, distribuidos en tres niveles educativos, educación inicial, preescolar y primaria. Para ello se contó con un total de 54,984 directores y docentes y de un total de 21,048 centros escolares. Lo cual indica que actualmente se cuenta con un profesor por cada 23 alumnos indígenas y un promedio de 64 niños por centro escolar.³⁴ Un dato muy importante y alentador es que en estos niveles de educación indígena casi se ha alcanzado una proporción entre niños y niñas en cuanto a porcentaje de matriculación, así mientras que las niñas representan el 49.1% de los alumnos inscritos, los niños representan el 50.9%. Esta equidad de género la vemos también reflejada entre el personal docente adscrito a los servicios de educación indígena, así el 49.1% son profesores y el 50.9% son profesoras.

En cuanto a la educación bilingüe de los 62 grupos indígenas que existen en el país, 54 grupos étnicos cuentan con los servicios de educación inicial, preescolar y primaria indígena. Estos servicios se encuentran ubicados en 25 estados, siendo las lenguas con mayor captación de matrícula el Náhuatl, el Mixteco, el Tseltal, el Tsotsil, el Zapoteco y el Maya. En cuanto a los materiales didácticos necesarios para impartir la educación bilingüe durante el periodo 2003-2004 se entregaron 1 millón 200 mil libros de texto que comprenden 172 títulos en 55 variantes de 33 lenguas indígenas, así como 8 libros de literatura en igual número de lenguas.

En cuanto a los indicadores educativos los datos son los siguientes: la deserción escolar del nivel primaria durante el ciclo escolar 2004-2005 fue del 3.1%, mientras que la media nacional fue del 1.8 puntos porcentuales.³⁵ La entidad que presenta mayor índice de deserción escolar es Chihuahua con un 8.7%. En el mismo periodo escolar el 9.2% de los indígenas inscritos a nivel primaria reprobaron el curso escolar, mientras que la media nacional es del 4.8%.³⁶ En este caso fue Guerrero la entidad con mayor índice de reprobación escolar (14.3%). Finalmente, mientras que la eficiencia terminal de la educación primaria a escala nacional fue del 90.6%, en el caso de la educación primaria indígena fue del 84.6%.

³³ Cfr. *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México* http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/subse_discriminacion.htm

³⁴ Desde al año 2000 al año 2005 se incorporaron un total de 4 mil 207 nuevos profesores para los niveles de preescolar y primaria indígenas.

³⁵ El indicador de deserción escolar mide el abandono escolar, durante el transcurso del ciclo escolar y el cambio de un periodo escolar a otro, independientemente que hayan aprobado o no.

³⁶ Este indicador mide a los alumnos que al concluir el ciclo escolar no obtuvieron los conocimientos necesarios para acreditar el acceso al siguiente grado escolar.

Conclusiones

Muchos de los obstáculos que impiden el acceso a una educación intercultural y bilingüe, así como una igualdad en la calidad de la educación impartida para estudiantes indígenas y no indígenas siguen vinculándose con problemas prácticos muy concretos que son generados principalmente por la escasez de recursos asignados para ello, así como de la falta de planeación y compromiso a largo plazo de parte de los funcionarios de alto nivel en nuestro país.

Una prueba patente de ello consiste en que a pesar de que una de las recomendaciones específicas que el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, hiciera al Estado mexicano en su visita oficial a México en 2003 fue la de fortalecer institucionalizar y dotar de recursos suficientes al sistema de educación bilingüe e intercultural del país,³⁷ en los últimos años el presupuesto asignado por la Cámara de Diputados a la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe ha disminuido dramáticamente, pues si en el 2002 se le había asignado un presupuesto de \$83.592,600.00 en 2005 tan sólo se le asignaron \$38.474,339.00.³⁸

Por otra parte, en el ámbito institucional no se cuenta con la certeza de que en las próximas administraciones se siga contando con la voluntad política y la necesaria sensibilidad para seguir fomentando las tareas de instrumentalización de la educación intercultural y bilingüe, pues como se ha visto las unidades administrativas que se encargan de ello están contempladas en meros reglamentos administrativos susceptibles de ser modificados fácilmente por las autoridades educativas en turno. Para consolidar y asegurar la educación intercultural y bilingüe es necesario, por lo tanto, adoptar el enfoque de derechos humanos, es decir, entender que su concreción y desarrollo no es cuestión de voluntad política, sino de un mandato constitucional que surge frente al derecho fundamental que los pueblos indígenas y la sociedad en general tiene de que la educación que imparta el Estado contenga los componentes de interculturalidad y bilingüismo.

³⁷ *Cfr.* Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, en su Misión oficial a México llevada a cabo los días 1 a 18 de junio de 2003.

³⁸ *Cfr.* Observatorio Ciudadano de los Pueblos Indígenas, Seguimiento de las Obligaciones del Gobierno de México a las Recomendaciones del Relator de Naciones Unidas, Informe 2005. pp. 83-85.