

Del discurso a la realidad: Enfoque de Derechos Humanos, Políticas Públicas e Inclusión Educativa de los Pueblos Indígenas

Autor: María Victoria Vega

Institución: Instituto Superior Nuestra Señora del Carmen, Villa Mercedes (SL)

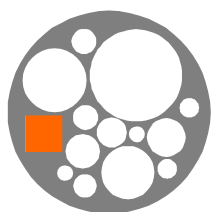
RESUMEN

Las políticas públicas se constituyen en un ámbito de vital importancia para el análisis de la relación Estado - sociedad y se establecen como parámetro fundamental para conocer en qué medida son satisfechas las necesidades colectivas. En este sentido, el Estado asume el rol de principal promotor de proyectos y programas orientados a garantizar los derechos de distintos grupos y sectores de la sociedad que, por diferentes motivos, ven vulnerada su condición de ciudadanos y requieren una protección especial en el ejercicio de sus derechos.

El enfoque de los derechos humanos introduce una nueva mirada a partir de la cual se los concibe como un conjunto integrado, interdependiente y complementario, ampliando la visión tradicional acotada esencialmente a los derechos civiles, e incluyendo un espectro de derechos más extenso y sistematizado. La atención a grupos marginados o vulnerables se sitúa como uno de los objetivos fundamentales de este enfoque, siendo la situación de los pueblos originarios uno de los escenarios más demandante frente diversas circunstancias que impiden un real ejercicio de sus derechos, en especial, en cuanto al acceso a la educación.

En consonancia, la Declaración sobre los Derechos de las Pueblos Indígenas, adoptada por la Asamblea de Naciones Unidas en el año 2007, y considerando a su vez el art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional, se establece la obligación para el Estado Nacional de promover, proteger y asegurar el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, sin discriminación y en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos, en especial en relación con el derecho a la educación. El trabajo analiza la influencia del enfoque de derechos humanos en el diseño de las políticas públicas orientadas a la inclusión educativa de los pueblos indígenas, tomando como referencia los marcos legales vigentes y los nuevos debates generados en la actualidad.

PALABRAS CLAVES: políticas públicas – pueblos indígenas – Declaración – enfoque de derechos – inclusión educativa



DEFINICIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas constituyen un ámbito de vital importancia en el análisis de la actuación de Estado frente a la sociedad y se establecen como parámetro fundamental para conocer en qué medida son satisfechas las demandas colectivas. En este sentido y siguiendo a Graglia, las políticas públicas son “proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad”. Por lo tanto, el Estado es el principal responsable en la gestión de las políticas públicas y la sociedad constituye el “deber ser” de las mismas, su finalidad.

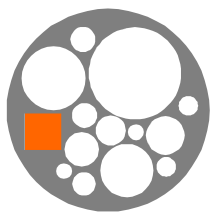
Sin embargo, el término *políticas públicas* es calificado por Subirats (1989: p.40) con un carácter polisémico, es decir, dotado de diferentes significados: las políticas públicas pueden entenderse en el marco de un campo de actividad, como medios para alcanzar fines, como un conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un área determinada, como un resultado final, como un impacto cierto sobre la realidad, como proceso, serie de hechos y decisiones que intentan cambiar una realidad (Perozo Maggiolo y Maggiolo, 2007: p. 376).

Teniendo en cuenta que el estudio de las políticas públicas se caracteriza por un enfoque interdisciplinar, Fernández retoma una definición de políticas públicas como resultado de la “*actividad de una autoridad investida de poder público y de autoridad gubernamental*”, es decir, se trata de todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer, siendo imprescindibles para su efectividad una serie de proyectos, actividades administrativas, decisiones y acciones que posibilitan su concreción para la solución de las necesidades sociales.

En términos de Graglia, las necesidades sociales pueden ser consideradas *en general o en particular*. En el primer caso, se trata de necesidades en general cuando se enumeran o identifican las carencias de todos los sectores, en todas las materias y en todos los territorios. Mientras que son particulares aquellas necesidades que se identifican en relación a un sector (niñez, juventud, adultos mayores, pobres), en relación con una materia o área (salud, educación, medio ambiente) o bien, en relación con un territorio o zona (provincias, municipios). En el caso de la presente investigación, se alude a necesidades particulares localizadas en los pueblos originarios como principales destinatarios y demandantes de una educación que los incluya y que, a la vez, respete sus tradiciones culturales.

El siguiente cuadro (Perozo Maggiolo y Maggiolo, 2007: p. 375) compara algunas de las principales definiciones de políticas públicas propuestas:

Autor	Definición de política pública
Rose (1984)	Transformación y combinación que hacen organizaciones gubernamentales de los recursos normativos, humanos, financieros y tecnológicos con el fin de atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, de esta manera, lograr impactos sociales, políticos y económicos.
Subirats (1989)	Actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.
Lahera (1999)	Cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público, desarrollados por el sector público con la frecuente participación de la comunidad o el sector privado.
Repetto (2000)	Resultado de la interacción entre actores sociales y estatales, moldeados por marcos institucionales.
Piñango (2003)	Proposiciones gubernamentales sobre la mejor forma de lograr determinados objetivos sociales. Ideas que contienen toda la fuerza y debilidades de éstas, no obstante las mejores ideas pueden generar efectos indeseables.



Considerando las distintas definiciones, se destaca como factor principal de las políticas públicas la participación del Estado, que interviene en la resolución de problemas sociales a través de diferentes mecanismos, actividades, comportamientos y resultados, añadiendo, en algunos casos, la colaboración de la comunidad y del sector privado para lograr sus objetivos. Perozo Maggiolo (2007) propone definir a las políticas públicas como las “disposiciones del Estado para atender determinadas realidades que afectan directa o indirectamente a la sociedad, sean de tipo social, política o económica”.

Por lo tanto, las políticas públicas indican una combinación de decisiones y no-decisiones (Vallés, 2006: p. 396) adoptadas por las instituciones públicas en el marco de un área social determinada y cuya elaboración involucra una pluralidad de actores que intentan incidir en la selección de las opciones disponibles para solventar la demanda social.

En consecuencia, se pueden reconocer dos dimensiones fundamentales de las políticas públicas: por un lado, proyectan un proceso de interacción e intercambio entre lo estatal y lo social a partir del cual el Estado adopta una cierta posición frente a un problema y orienta su accionar con el fin de lograr la satisfacción social¹. Para que esta interacción sea viable es presupuesto principal el contexto democrático dentro del cual las políticas públicas se encuadran en valores de participación, representación, productividad y transparencia, inherentes a la democracia. “Si los sectores privados o ciudadanos no participan, si los gobiernos y las administraciones que deciden y accionan no son representativos, productivos y transparentes, ningún Estado podrá diseñar ni gestionar políticas públicas y ninguna sociedad podrá satisfacer necesidades sociales” (Graglia, 2007:p.68).

Por otro lado, las políticas públicas involucran un componente coactivo, de coerción o de obligatoriedad dado que no se trata de meros acuerdos o transacciones que surgen de negociaciones entre los distintos actores, sino que son determinaciones derivadas de una autoridad legítima impuestas a la comunidad. Esta coacción puede manifestarse de modo directo, cuando se señalan en forma concreta las conductas obligadas y se orientan a toda o gran parte de la comunidad, o bien en forma indirecta cuando no se obliga a realizar determinada conducta pero se establecen ciertos parámetros a los cuales debe ajustarse, principalmente en aquellas políticas orientadas a ciertos individuos.

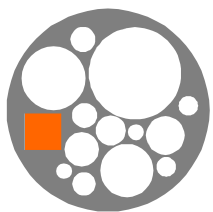
A partir de las formas de ejercicio de la coacción, siguiendo a Vallés surgen cuatro grandes categorías de políticas públicas:

- **Políticas regulativas:** predominan las medidas que imponen condiciones obligatorias para todos los individuos afectados, por ejemplo las normas de tránsito.
- **Políticas distributivas:** centradas en la concesión de subsidios o subvenciones, la provisión de servicios públicos gratuitos o a precios subvencionados. Implican transferencias obligadas de recursos de unos ciudadanos a otros.
- **Políticas redistributivas:** otorgan alguna ventaja particular a un individuo, pero esta ventaja limita o altera la posición inicial de otro. Por ejemplo la concesión de licencias para desarrollar ciertas actividades.
- **Políticas institucionales:** señalan procedimientos y reglas generales que deben acatar las instituciones públicas y afectan indistintamente a todos los actores que intervienen en el proceso, como las reformas o reglamentos administrativos.

El proceso de discusión y elaboración de las políticas públicas involucra una secuencia de etapas que no se dividen de manera aislada sino que se superponen e interrelacionan. Durante este proceso, se desarrollan una serie de actividades que, en muchos casos, permiten la participación de los individuos y de la comunidad en general.

En consonancia con el carácter polisémico del término *políticas públicas*, las etapas de su elaboración también pueden ser interpretadas, comprendidas y enumeradas de diversas maneras. En este sentido, Perozo Maggiolo (2007) reconoce que las políticas públicas comprenden un conjunto de seis fases, a saber:

- 1) Reconocimiento del problema e inclusión en la agenda del gobierno
- 2) Posibles soluciones al problema
- 3) Aceptación y reconocimiento de la propuesta de solución



- 4) Implementación de la propuesta y su evaluación
- 5) Seguimiento y evaluación de resultados
- 6) Seguimiento y evaluación del impacto de la política

Para Vallés se trata de un proceso complejo cuyos actores no siempre intervienen en todas las instancias de manera directa, es decir, no es un procedimiento lineal y determinado sino más bien una sucesión de carácter conflictivo. El autor enumera cuatro etapas básicas:

Iniciación: construcción del problema e incorporación en la agenda

Elaboración: formulación de alternativas y selección de respuestas

Implantación

Evaluación y sucesión de la política

Cada una de las etapas propuestas plantea una serie de cuestiones fundamentales para comprender la variedad de circunstancias, actores, grupos y organizaciones que intervienen en la elaboración de las políticas públicas, generando un escenario complejo y heterogéneo dentro del cual el Estado y la sociedad intentan acordar soluciones para satisfacer las necesidades colectivas.

EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA INCLUSIÓN EDUCATIVA

Teniendo en cuenta que las políticas públicas implican una toma de posición del Estado frente a las necesidades sociales, los derechos humanos pueden constituirse como ejes orientadores de su accionar y su respeto, protección y promoción deberían erigirse como los pilares fundamentales de toda decisión estatal.

Siguiendo a Wlasic (2011), se define a los derechos humanos como *“aquellos que protegen la dignidad de la persona humana, y sus valores derivados Libertad e Igualdad, a través de la efectiva y plena satisfacción de sus necesidades, tanto físicas, psíquicas como morales, y que derivan en características y principios propios, de carácter general y normas jurídicas básicas de protección”* (p.34). A partir de proceso de evolución normativa internacional, se han esbozado algunas características principales de estos derechos, a saber:

Universalidad: son derechos comunes a toda persona humana y significan lo mismo para todos.

Indivisibilidad: en sentido material, indica que el titular de derechos humanos lo es con carácter pleno, siendo cada derecho una totalidad única imposible de fragmentar. En sentido formal, esta característica alude a la integralidad de los derechos humanos, es decir que no admiten divisiones internas.

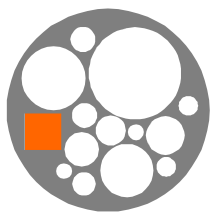
Integralidad: la diversidad de derechos conforma un todo único y homogéneo, sin distinciones de jerarquía ni de valor, siendo la referencia principal el respeto por la dignidad humana y sus valores derivados de libertad e igualdad.

Interdependencia: en relación a la vinculación entre derechos, la existencia material de uno depende de la existencia material de otro u de otros.

En este sentido, para Pinto (2011), el concepto de derechos humanos involucra a todo ser humano por el solo hecho de ser tal y en cualquier sociedad, dando lugar a la universalidad de la noción. Son derechos que se definen en cuanto a su titularidad: personas físicas, sin distinción alguna de sexo o edad, superando las incapacidades de hecho o de derecho contenidas en algunas legislaciones. La universalidad intrínseca de los derechos humanos conduce necesariamente a la igualdad y a la no discriminación.

En el marco del anterior concepto, se inscribe el enfoque de derechos como una nueva perspectiva orientadora de las políticas públicas que concibe a los derechos humanos como un conjunto integrado, interdependiente y complementario, alejándose de la visión tradicional restringida sólo a los derechos civiles y políticos, o denominados de primera generación.

Según Abramovich (2006), este enfoque basado en derechos supone que *“el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado”* (p.38). Es decir, se intenta modificar la lógica dominante en el proceso de elaboración de



políticas públicas y se establece que el punto de partida ya no es la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas.

Jiménez Benítez (2007) destaca algunos elementos principales del enfoque de derechos:

Transversalidad en la concepción de los derechos humanos en todos los ámbitos del Estado y de la sociedad: los derechos son entendidos como el fundamento ético-moral y como la finalidad última del Estado para alcanzar el bienestar social.

Principio de no discriminación y de inclusión para la universalidad: se genera una redefinición del derecho como tal y se incluyen nuevos grupos sociales que anteriormente se encontraban excluidos.

Principio de dignidad humana: se incorpora a las personas como sujetos en las redes de acción social.

Principio de la democracia: participación en todos los procesos de toma de decisiones.

Responsabilidad compartida de todos los actores que pasan a ser titulares de derechos pero también de obligaciones.

Predominio de la esfera pública, la deliberación democrática y la resolución pacífica de los conflictos.

Primacía de lo local en el respeto y ejercicio de los derechos.

El objetivo central de toda política pública será entonces la materialización real y efectiva de los derechos humanos, entendidos como instrumentos idóneos para la satisfacción social y, a la vez, como los fines últimos de las decisiones públicas. En otras palabras, los derechos humanos son el fundamento ético orientador de la formulación y ejecución de políticas públicas, en la medida en que éstas se dirigen a la concreción, protección o defensa de situaciones socialmente relevantes que implican violación o vulneración tales derechos.

Si bien los derechos no ofrecen un programa concreto acerca del contenido de las políticas, su utilidad reside en la orientación general y el marco conceptual que brindan para guiar los procesos de formulación e implementación. En términos de Jiménez Benítez (2007), algunas características de las políticas públicas basadas en el enfoque de derechos serían:

Integralidad: toda política pública debe inspirarse en una concepción sistemática de los derechos humanos, entendidos como una unidad o totalidad universal.

Intersectorialidad: las políticas públicas en derechos humanos comprenden acciones, planes y presupuestos de diferentes sectores y entidades públicas que coordinan esfuerzos comunes en una tarea conjunta para solventar la necesidad social detectada o la vulneración de ciertos derechos.

Participación: deben ser elaboradas e implementadas con la mayor participación posible de los afectados o destinatarios beneficiarios de la política.

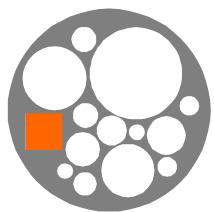
Universalidad: las políticas tendrán un alcance universal, sin ningún tipo de discriminación o exclusión.

Intergubernamentalidad: se deben orientar a promover la articulación entre distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal o local).

Coordinación: requieren la permanente concurrencia y subsidiariedad entre los distintos niveles de gestión y entre las diversas áreas involucradas en su implementación.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se sostiene que las estrategias de desarrollo orientadas a la inclusión de los grupos más vulnerables deben reconocer la importancia de dotar de poder a estos sectores excluidos. El enfoque de derechos se inscribe en esta línea porque apunta a otorgar ese poder por la vía del reconocimiento de derechos (Abramovich, 2006:p.42).

De esta forma, el origen de las políticas públicas no surge a partir de la localización de sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, sino esencialmente por la existencia de personas que tienen derechos cuyo respeto, protección y ejercicio pueden exigir, es decir que estos derechos generan obligaciones jurídicas relacionadas a mecanismos de tutela, garantía y responsabilidad.



La relación Estado-beneficiarios se nutre de una nueva lógica que se aparta del tradicional modelo asistencialista orientado sólo a otorgar prestaciones discrecionales y focalizadas en términos de transferencias de recursos (en dinero o en especie). Según este enfoque, los beneficiarios tienen el derecho de reclamar y exigir al Estado el cumplimiento de los derechos de los cuales son titulares.

En el ámbito de las políticas educativas, el enfoque de derechos supone la necesidad de reforzar las obligaciones positivas² a cargo del Estado con el fin de garantizar el acceso, tránsito y permanencia al sistema educativo de niños, niñas, jóvenes y adultos en igualdad de oportunidades, independientemente de sus antecedentes sociales, étnicos y culturales y de sus diferentes habilidades y capacidades. La inclusión educativa de los pueblos indígenas introduce como finalidad la provisión de un sistema que atienda a la diversidad y que respete las particularidades de los sujetos, sin implicar con ello la fragmentación del sistema educativo.

Desde la óptica del enfoque de derechos, la diversidad debe ser considerada una característica intrínseca a los sujetos, en este caso, titulares del derecho a la educación. El sistema educativo debe fortalecer su capacidad de respuesta ante las necesidades educativas de cada grupo o sector social en particular, respetando sus particularidades y promoviendo el respeto por la diferencia. Asimismo, las políticas públicas deberían incorporar una noción de inclusión entendida como integración genuina en la diversidad (Beech y Larrondo, 2007: p.15).

MARCO LEGAL: EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El derecho internacional ofrece un marco normativo explícito e imperativo que sirve de orientación para la formulación de políticas públicas considerando las necesidades regionales y locales de cada país en particular. En los tratados o convenciones de derechos humanos se establecen los lineamientos generales y las acciones mínimas que un Estado debe realizar para velar por el respeto de los derechos reconocidos internacionalmente, inspirados en la dignidad humana como valor fundamental.

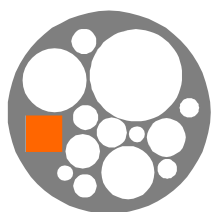
La interpretación de estas herramientas jurídicas por los órganos internacionales permite consagrar un marco explícito, claro y reconocido por todos (o la mayoría) de los países en cuanto a una serie de derechos que indefectiblemente deben ser custodiados en su respeto y ejercicio por todos los Estados. Esta connotación internacional de los derechos humanos los nutre de una fuerte legitimidad social y política que posibilita forjar estrategias de desarrollo a nivel global y articular distintos mecanismos de denuncia en los casos en que dichos derechos se ven vulnerados.

La **Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** es un instrumento de política internacional de derechos humanos que enumera una serie de compromisos para los Estados en materia de protección de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas. A partir de su aprobación en la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2007, se reconoce a estas comunidades su rol en las responsabilidades por la crianza, formación y educación de sus niños, niñas y adolescentes. Según los datos estadísticos, la población infantil en Argentina representa la mitad de la población indígena nacional (UNICEF, 2008).

En relación al enfoque de derechos, la Declaración insta un nuevo estándar mínimo para la defensa de los derechos humanos de los pueblos y las personas indígenas, considerando que la titularidad de los mismos no admite distinciones por motivos de raza, sexo, religión, partido político, condición social, cultural o económica. Los Estados se obligan a³:

- respetar, es decir, no intervienen ni limitan el disfrute de esos derechos,
- proteger, impidiendo abusos y violaciones contra grupos o personas,
- y realizar esos derechos, tomando todas las medidas necesarias para facilitar su disfrute.

Con respecto al derecho a la educación, el art. 14 de la Declaración manifiesta: *"1. Los pueblos indígenas tienen 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". En otras palabras, se establece la obligación de los Estados de velar por la inclusión educativa de los niños, niñas y adolescentes indígenas en los diferentes niveles de la educación oficial, respetando sus propias tradiciones y patrones culturales.

A su vez, el art. 24 del **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo** señala: "1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo 2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país. 3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas". Por lo tanto, el acceso a la educación de los pueblos indígenas en igualdad de oportunidades, sin discriminación y con base en una participación efectiva, es un derecho que se consagra en los instrumentos internacionales de derechos humanos destacando la necesidad de resguardar la identidad cultural de las comunidades indígenas y su integración a un sistema educativo que debería asentarse en valores como la diversidad y la multiculturalidad.

Argentina ha incorporado y consagrado el derecho a la educación de los pueblos indígenas en la **Constitución Nacional** reformada en 1994: el **art. 75 inc. 17** expresa que corresponde al Congreso "reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural (...)", enunciando forma expresa que el Estado Nacional debe planificar, gestionar e implementar políticas públicas que difundan una educación inclusiva de los indígenas y el respeto de su idioma como patrón cultural más importante de estas comunidades.

Según los datos estadístico del año 2007, en Argentina hay un total de 600.329 personas pertenecientes a los pueblos originarios, contabilizando la totalidad de las etnias (INDEC, 2007). Se registran aproximadamente 30 etnias diferentes distribuidas en todas las provincias del país. Los pueblos Mapuche, Kolla, Toba y Wichí en conjunto agrupan cerca del 50% de la población relevada.

En el siguiente cuadro se representan los porcentajes de asistencia y no asistencia escolar según los grupos etarios de los pueblos indígenas del país:

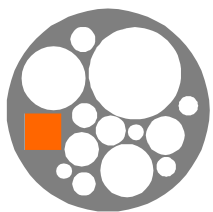
	ASISTENCIA	NO ASISTENCIA
De 3 a 4 años	35,2%	64,8%
De 5 a 14 años	94,6%	5,4%
De 15 a 19 años	64,6%	35,4%

Elaboración propia en base a Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (2004-2005) INDEC

Como pudo observarse, en materia de inclusión educativa de pueblos indígenas aún no se han implementado políticas que permitan hablar de una total inserción de estos sectores en el sistema formal de educación.

A partir del mandato constitucional, la Ley de Educación Nacional N° 26.206, cuyo debate contó con la participación de representantes indígenas, determina que la política educativa nacional se atribuye como objetivos y finalidades, entre otros, asegurar una educación con igualdad de oportunidades y posibilidades; garantizar el derecho a una educación integral; fortalecer la identidad nacional basada en el respeto a la diversidad cultural y a las particularidades locales y garantizar la inclusión educativa. En otras palabras, uno de los fines de las políticas educativas es asegurar a los pueblos indígenas el respeto a su lengua y a su identidad cultural, y promover la valoración de la multiculturalidad.

Dentro de las modalidades del sistema educativo nacional en sus cuatro niveles (inicial, primario, secundario y superior) se instituye la **Educación Intercultural Bilingüe**⁴: el art. 52 de la ley menciona que debe impartirse en los niveles inicial, primario y secundario "una educación que contribuya a preservar y fortalecer sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica; a desempeñarse activamente en un mundo multicultural y a mejorar su calidad de vida. Asimismo, la Educación Intercultural Bilingüe promueve un diálogo mutuamente enriquecedor de conocimientos y



valores entre los pueblos indígenas y poblaciones étnica, lingüística y culturalmente diferentes, y propicia el reconocimiento y el respeto hacia tales diferencias”.

La gestión de esta modalidad “intercultural” en el conjunto del sistema educativo demanda la construcción de mecanismos en forma conjunta con todos los actores involucrados, ya sea a nivel de los sistemas educativos nacionales y provinciales como la necesaria participación de los pueblos indígenas y sus organizaciones. Esta interrelación e intercambio permanente entre los actores tendrá como objetivo ejecutar lo establecido por la legislación nacional, en el marco de las convenciones internacionales, dando lugar a nuevos debates acerca de la educación intercultural bilingüe en las escuelas de todo el país.

Sin embargo, no sería suficiente para garantizar el derecho a la educación con el sólo hecho de diseñar e implementar políticas educativas que faciliten el acceso a las escuelas a los niños indígenas. Para lograrlo, el Estado debe tomar medidas especiales destinadas a superar los déficits actuales, en particular en las comunidades ubicadas en zonas alejadas, incluso utilizando técnicas de educación a distancia, con maestros especialmente entrenados y equipados, medios de transporte especiales, capacitación docente permanente, inclusión digital, difusión de las tradiciones culturales indígenas al resto de la sociedad, entre otras.

A nivel local, en el año 2000 el Gobierno de la Provincia de San Luis en virtud del artículo 11 bis. de la **Constitución Provincial** que “reconoce la preexistencia étnica y cultural de los Pueblos Indígenas comprendiendo sus derechos consuetudinarios preexistentes”, inicia un proceso de reparación histórica que se traduce en una política indígena incluyente caracterizada por el respeto a los derechos individuales y colectivos.

Mediante una serie de decretos y leyes, el Estado provincial se compromete a asegurar, promover y proteger el derecho a la igualdad de todos los pueblos indígenas y el derecho a ser diferentes, señalando que el ámbito educativo es uno de los más indicados para difundir el valor de la diversidad. La propuesta gubernamental de desarrollar acciones educativas orientadas al logro de una “Educación de Calidad para Todos” dio lugar al desarrollo de un modelo de organización y gestión educativa y curricular particular, de enseñanza personalizada y aprendizaje autorregulado basado en las tecnologías de la información y la comunicación.

En articulación con las políticas de innovación tecnológica, la iniciativa “Escuela Pública Digital” (EPD) implementada desde el año 2010, se propuso la inclusión educativa de las comunidades indígenas a partir de la utilización de novedosas maneras de enseñar y aprender. Los alumnos destinatarios de dicho programa provienen de diferentes ámbitos y situaciones particulares que van desde alumnos con óptimo rendimiento escolar hasta alumnos con sobreedad e integrantes de comunidades originarias y zonas rurales.

Estas escuelas inclusivas se plantearon:

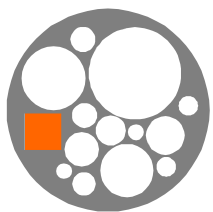
Optimizar la calidad de la educación pública en la provincia de San Luis, otorgando posibilidades de inclusión social, tecnológica y educativa que garanticen igualdad de oportunidades tanto para niños como para adultos en diversas etapas de su escolarización.

Proporcionar una opción educativa de calidad que contemple al alumno como individuo único y con necesidades específicas, cuyo potencial sólo puede encontrar el límite en la excelencia definida como el mayor desempeño personal en todos los aspectos.

En las comunidades Ranquel y Huarpe, la Escuela Públicas Digitales N° 3 Feliciano Saa y XUMUCPE respectivamente, tienen una forma de administración compartida entre las poblaciones indígenas y la Universidad de La Punta. Esta modalidad de gestión intenta generar ámbitos educativos que combinen el uso de nuevas tecnologías y la incorporación de las culturas indígenas en el contexto escolar con el fin de hacer efectivo el derecho a la educación de los niños y niñas de estas comunidades.

CONCLUSIONES

Retomando las definiciones presentadas al inicio de la exposición puede decirse que las políticas públicas determinan en qué medida y de qué manera el Estado interviene en la sociedad para satisfacer las necesidades colectivas, a partir de la disposición de recursos, de herramientas legales y administrativas, de la gestión de diferentes niveles de gobierno, de la capacitación de personal



especializado y de variados mecanismos de cooperación regional e internacional.

Teniendo en cuenta las diferentes etapas que hacen a la elaboración de una política pública (identificación del problema, formulación de alternativas, toma de decisiones, implementación y evaluación) y que conforman distintos niveles de debate y discusión entre los actores que intervienen en ellas, el enfoque de derechos humanos se concibe como una nueva perspectiva sobre la manera de lograr la materialización de esos derechos y de consolidar un sistema universal, interdependiente y complementario.

Reconocer que al hablar de los destinatarios de las políticas públicas no se trata sólo de la simple localización de sectores carentes de algún bien o servicio, sino que se indica a un grupo de ciudadanos titulares de derechos que tienen posibilidad de exigir, nos lleva a considerar la magnitud que implica incorporar a los derechos humanos como fuente de inspiración de todas las decisiones estatales. Desde el punto de vista del enfoque de los derechos, la acción e intervención pública es fundamental para el logro de los mismos. Estas acciones gubernamentales con perspectiva de derechos se concretan en políticas públicas que, concebidas como programas de acción pública, tienen como fin último el logro de los derechos humanos.

Los marcos legales internacionales, nacionales y provinciales enumerados se articulan en base a este enfoque en relación con la cuestión del derecho a la educación de los pueblos indígenas, reconocidos en igualdad de derechos con el resto de la población nacional y destinatarios, en la misma medida, de todas las políticas públicas encaradas en nuestro territorio.

La discusión sobre la necesidad de profundizar la inclusión educativa en los diferentes niveles del sistema, no sólo debería restringirse a cuestiones focalizadas en recursos económicos o capacidades físicas o intelectuales sino que es indispensable reconocer que existe un considerable porcentaje de la población que aún conserva su antepasado tradicional, que es titular del derecho a preservar su identidad cultural y que de igual forma debe ser incluida. En otras palabras, la diversidad también debería involucrar a los pueblos indígenas como eje de discusión en las escuelas.

La alfabetización es un área que necesita atención considerable, no sólo en los programas de educación primaria y secundaria, sino también para aquellos miembros de la comunidad que no se relacionen de modo directo con los sistemas educativos formales. Los índices de analfabetismo en las comunidades indígenas son muy elevados y esto conlleva la inevitable vulneración a sus derechos.

No alcanza con incluir a los niños y jóvenes dentro de la escuela. Toda acción de inclusión educativa debería tener como fin primordial el logro de aprendizajes significativos y de calidad en los estudiantes. Esto supone no sólo la adquisición de contenidos sino la creación de espacios comunes que permitan el intercambio entre culturas, promocionando las identidades indígenas locales y generando espacios reales de inclusión que rompan las barreras y distancias culturales entre un niño toba y un niño de Capital Federal.

Las políticas de inclusión digital parecen no ser suficientes para garantizar el pleno acceso, tránsito y permanencia de los sectores indígenas en el sistema educativo, dentro de un marco “civilizado” general. Se deben dejar de lado las retóricas orientadas a generar un sentimiento de inclusión en la diversidad para pasar a implementar políticas serias y efectivas, inspiradas en los derechos humanos para todos los ciudadanos, con base en la dignidad de la persona humana sin discriminación y en condiciones de igualdad.

Sólo así será posible pasar del mero discurso progresista a la práctica inclusiva concreta, real, aquí y ahora...

NOTAS

¹ Entendida como calidad de vida deseada o bien común, es decir, lo que la comunidad requiere para solventar sus carencias ya sean de carácter general o particular.

² Las obligaciones positivas no sólo implicarían para el Estado la disposición de fondos (obligaciones de dar o de hacer) en la concreción de sus prestaciones, sino que también deben orientarse a generar una relación directa con los beneficiarios.

³ Cuando los gobiernos ratifican un tratado internacional, se comprometen a adoptar medidas y



leyes internas compatibles con las obligaciones y los deberes que surgen de ellos.

⁴*Las demás modalidades incluyen la educación técnico profesional, artística, especial, permanente de jóvenes y adultos, rural, intercultural bilingüe, en contextos de privación de libertad y domiciliaria y hospitalaria.*

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, V. (2006) "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". Revista de la CEPAL 88. Publicación de las Naciones Unidas. ISSN 0252-0257

FERNÁNDEZ, A. (1996) Capítulo 4: "Las Políticas Públicas" en Manual de Ciencia Política. Caminal Badía, Miguel (comp.) Editorial Tecnos. Barcelona.

GRAGLIA, E. (2007) "Políticas Públicas: entre el Estado y la sociedad" en Contribuciones a la gestión pública 2. Volumen 7. Graglia, Emilio (coord.) Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

JIMÉNEZ BENÍTEZ, W.G. (2007) "El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas" en Políticas Públicas y Gobernabilidad. Transformaciones de la Acción Pública. ESAP. Universidad Católica de Colombia.

PEROZO MAGGIOLO, J. y MAGGIOLO, I (2007) "Políticas Públicas: proceso de concertación Estado-Sociedad". Revista Venezolana de Gerencia (RVG) Año 12. N° 39, 373-392 Universidad de Zulia (LUZ) ISSN 1315-9984.

PINTO, M. (2011) Capítulo I: "Noción de Derechos Humanos" en Temas de Derechos Humanos. Editores del Puerto. Buenos Aires.

UNESCO (2007) Taller Regional Preparatorio sobre Educación Inclusiva. América Latina, Regiones Andina y Cono Sur. 12-14 de septiembre de 2007. Buenos Aires.

UNICEF (2008) Los Derechos de los Pueblos Indígenas explicados para todos y todas: disponible en http://www.unicef.org/argentina/spanish/derechos_indigenas.pdf.

VALLÉS, J. (2006) Capítulo 25: "Las Políticas Públicas" en Ciencia Política: una introducción. Editorial Ariel, Buenos Aires.

WLASIC, J.C. (2011) Manual Crítico de Derechos Humanos. Segunda Edición. Editorial La Ley, Buenos Aires.