



LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS SOBRE EVALUACIÓN EDUCATIVA COMO EJERCICIO DE CIUDADANÍA INTERCULTURAL. ALCANCES Y RETOS

MARÍA TERESA MELÉNDEZ IRIGOYEN

RESUMEN

La Consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas realizada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en 2014 resulta un ejercicio de Ciudadanía Intercultural, debido a que acciona muchos de los pilares de este enfoque. La Consulta procuró en sus fases de diseño, implementación y sistematización, el reconocimiento a la diversidad cultural y lingüística del país, así como un dialogo auténtico y de respeto entre culturas. Lo anterior porque durante todo el proceso impulsó la participación de personas de diversos pueblos indígenas. Asimismo se ha considerado para el análisis del procedimiento de la Consulta y sus resultados, que se hace en este documento, la valoración de lo propio y apertura hacia lo otro, desde un enfoque dialógico de los saberes. Se puede decir que entre los resultados de la Consulta se destaca que las comunidades aspiran: a que se reconozca y valore su propia cultura, valores, lengua y saberes comunitario, principalmente; a una apertura no solo a nivel local, sino nacional y global; aspectos que implican una ciudadanía intercultural. En términos de alcances y retos es posible afirmar que los alcances en este proceso residen en que se posibilitó el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre algo que les afecta, en este caso la evaluación educativa. Los retos en términos de ciudadanía intercultural se encuentran concretamente enunciados en muchos de los testimonios de los consultados.

Palabras clave: consulta, indígenas, ciudadanía, intercultural, evaluación

INTRODUCCIÓN

La *Consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas sobre evaluación educativa*, realizada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en el 2014, implicó un ejercicio de ciudadanía intercultural debido a que a lo largo de todo el proceso dinamizó





elementos como la identidad, el ejercicio de derechos y la participación en un marco de respeto y reconocimiento a la diversidad cultural y lingüística que impulsó un diálogo y acciones auténticas entre culturas.

Este proceso consultivo fue posible por la convergencia de diversas situaciones, a saber: (1) la reforma educativa de 2013 mandato al INEE entre sus atribuciones la de diseñar e implementar evaluaciones que contribuyan a mejorar la calidad de los aprendizajes de los educandos, con especial atención a los diversos grupos regionales, a minorías culturales y lingüísticas y a quienes tienen algún tipo de discapacidad (Artículo 27, fracción IX, Ley del INEE); (2) la Resolución por Disposición 1/2011 del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) con relación a la discriminación indirecta por lengua, condición social y origen étnico de la prueba ENLACE, en agravio de niñas y niños indígenas del país; (3) La adición en el año 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en donde se estipula que las normas relativas a los derechos humanos se interpretan de conformidad a la misma Constitución y a los tratados internacionales de la materia (Artículo primero, CPEUM), lo que da relevancia a la adhesión de México al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, instrumentos donde se establece el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados.

La consulta a pueblos indígenas sobre la educación era una tarea pendiente. Las mismas comunidades lo expresaron *¿Por qué hasta ahora?* Sin embargo, la Consulta resulta actualmente un hecho inédito en México y América Latina por las características que la acompañan.

En este documento analizaremos el proceso de diseño, implementación y sistematización de la Consulta y algunos de sus resultados a la luz de los preceptos de una ciudadanía intercultural, con el propósito de visualizar desde este enfoque sus alcances y retos. Para ello esbozaremos en que consiste el derecho a la consulta, las nuevas atribuciones del INEE con respecto a la evaluación para la diversidad y los principios propios de la Ciudadanía Intercultural.

DERECHO A LA CONSULTA PREVIA LIBRE E INFORMADA A PUEBLOS INDÍGENAS

El derecho a la Consulta a pueblos indígenas se encuentra estipulado en dos instrumentos internacionales:

1.1 El Convenio 169 de la OIT





Este convenio se crea en 1989 y es al año siguiente que México se adscribe. En el convenio se estipula que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (Artículo 6, numeral 1). Además se mandata que las consultas llevadas a cabo deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas (Artículo 6, numeral 2). El convenio enuncia la necesidad de consultar en diversas circunstancias entre las que para fines de nuestro trabajo destacan: la organización y el funcionamiento de programas especiales de formación profesional (Artículo 22) y la alfabetización y programas y servicios educativos (Artículos 27 y 28).

1.2 Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

La Declaración fue aprobada por mayoría en Asamblea General en 2007. En esta Declaración se establece que los estados celebraran consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado (Artículo 19).

NUEVAS ATRIBUCIONES DEL INEE EN MATERIA DE EVALUACIÓN PARA LA DIVERSIDAD

La Reforma dotó al INEE de autonomía y le encomendó la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Asimismo se establece entre sus atribuciones que la observancia y la aplicación de la Ley se regirá conforme a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión (Artículo 2, Ley del INEE).

PRINCIPIOS DE LA CIUDADANÍA INTERCULTURAL

Dadas las complejas demandas que el contexto le hace al término de ciudadanía, éste se ha tenido que ha hecho acompañar de alguna característica que enfatice sus propósitos, lo que le da un mayor nivel de compromiso práctico a las acciones que postula. Por ello, es común encontrar actualmente términos tales como ciudadanía activa, ciudadanía crítica, ciudadanía intercultural, entre otros.

La ciudadanía intercultural, por su parte, reconoce la diversidad que existe en determinado territorio y propone que en la convivencia de sus individuos existan interacciones a través de la





comunicación auténtica y el diálogo entre culturas. Este tipo de ciudadanía pone el énfasis en las relaciones, más que en las diferencias entre culturas, y destaca la influencia que se genera entre ellas.

La ciudadanía intercultural entiende el diálogo como un elemento en que se pueden descubrir aportaciones valiosas, además de que exige conocimiento mutuo y convivencia entre personas y grupos originarios de diferentes culturas.

Este tipo de ciudadanía supone el desarrollo de una identidad cívica¹ a partir de aprender a convivir y a dialogar con otros grupos culturales, desarrollar valores y normas de convivencia donde las distintas miradas culturales se vean reconocidas. Se considera el respeto y el reconocimiento mutuo como base de la convivencia de la sociedad en la que vivimos. Desde este reconocimiento del valor de la diversidad, es necesario desarrollar una concepción de ciudadanía no discriminatoria que apueste por el reconocimiento de la riqueza que supone construir desde la diferencia y el diálogo entre culturas (Bartolomé y Cabrera, 2007).

Cortina (1997) destaca una Ética de la Ciudadanía Intercultural basada en cuatro principios: La sociedad debe evitar que las diferentes culturas, minoritarias o no, adopten el modelo cultural dominante como único, sino que debe respetar que los grupos mantengan sus propias adhesiones a colectivos diversos; Se debe asegurar una convivencia auténtica, es decir, no vivir la diferencia entre culturas como una curiosidad simplemente, sino tomar conciencia de que esta es una expresión de la autenticidad personal y cultural; El respeto hacia una cultura tiene su origen en el respeto que precisamente cada una de las personas que lo componen inspira; La comprensión de otras culturas es un elemento indispensable para comprender realmente la propia, debido a que se adquieren nuevas perspectivas.

Nuestro análisis se enfocará principalmente a los siguientes pilares de lo que reconocemos como ciudadanía intercultural: a) Reconocimiento a la diversidad cultural y lingüística del territorio mexicano, a través no solo del conocimiento de otras culturas sino de un diálogo y acciones auténticas que comprende el conocimiento mutuo entre personas y grupos culturales, en un

¹ Por identidad cívica, se entiende: El sentimiento de pertenencia a una comunidad política determinada, entendiendo que este se construye al establecer vínculos afectivos y efectivos con los demás miembros de la comunidad en el ejercicio de la ciudadanía (Marín, 2001).





marco de respeto. b) Valoración de lo propio y apertura hacia lo otro, desde un enfoque dialógico de los saberes.

EL DISEÑO, LA IMPLEMENTACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE LA CONSULTA Y SUS RESULTADOS COMO EJERCICIO DE CIUDADANÍA INTERCULTURAL

4.1 Diseño de la Consulta

Algunas de las situaciones que reflejan un reconocimiento a la diversidad cultural y lingüística a través de un diálogo auténtico en un marco de respeto en la etapa de diseño de la Consulta, se destacan a continuación.

- El diseño de la Consulta la realizó un grupo conformado por intelectuales indígenas, académicos en asuntos indígenas (UPN), personal de organizaciones de la sociedad civil (Cañuela, S.C.), así como funcionarios del INEE durante los meses de septiembre y noviembre de 2013. El propósito con el que fueron convocados por el INEE consistió en aportar elementos conceptuales y metodológicos para el diseño de un procedimiento de Consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas sobre evaluación educativa.

Esta situación refleja que desde el inicio de la Consulta se consideró la inclusión de personas pertenecientes a pueblos indígenas, quienes a partir de un proceso de construcción colectiva contribuyeron con sus opiniones y discusión a la construcción del proceso consultivo.

- El equipo que diseño la Consulta definió que ésta se llevaría a cabo en 50² comunidades indígenas, abarcando 18 estados y 31 lenguas.

Las comunidades seleccionadas hablan precisamente del reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística del país, y la intención, en la medida de las posibilidades económicas y de recursos humanos, de integrarlas en el proceso consultivo.

- El objetivo general definido para la Consulta se planteó en los siguientes términos: *Documentar la manera como las comunidades indígenas comprenden y definen la buena enseñanza, las*

² Finalmente solo se realizó en 49, debido a que una comunidad estaba ya comprometida con otra consulta interna.





prácticas docentes, los contenidos y las formas de evaluación con las que se debiera dar seguimiento al trabajo que desarrollan las escuelas, con el fin de contar con información básica en el proceso de diseño de una política de evaluación estandarizada en algunos aspectos (mínimos comunes) y diferenciada en otros (máximos diferentes)³.

El objetivo además de materializar el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre los temas que les atañen, procura el respeto a sus propias formas de concebir la educación como expresiones de su autenticidad personal y cultural; y con la legitimidad propia de convertirse en política pública.

4.2 Implementación de la Consulta

Entre las situaciones que reflejan un reconocimiento a la diversidad cultural y lingüística a través de un diálogo auténtico en un marco de respeto, en la etapa de implementación de la Consulta, destacan:

- La manera en como la asamblea comunitaria determinó: las formas de consulta: asambleas comunitarias o reuniones con grupos específicos (mujeres, ancianos, niñas, niños y adolescentes); las fechas de realización de la consulta propiamente dicha, la cual podría realizarse en un solo día o en varias sesiones. Asimismo se destinó un tiempo amplio para todo el proceso consultivo (6 meses mínimo) buscando armonía con los tiempos de las comunidades.
- La participación de las comunidades se impulsó a través de los facilitadores que en su mayoría eran y hablaban la lengua de la comunidad, lo que permitió que la Consulta se realizara en la lengua de uso de la comunidad, lo cual era una de las principales características a procurar.

Esta última situación no sólo refleja, el hecho de que se respetó la lengua de uso de la comunidad para la realización de la Consulta, sino que dio pie a un diálogo auténtico entre culturas. Esto es, a los facilitadores se les proporcionaron 17 preguntas para que generaran la discusión comunitaria, ante lo cual los facilitadores interpretaron y tradujeron estos cuestionamientos a su lengua, posteriormente volvieron a hacer la traducción al español y finalmente anotaban las decisiones tomadas al usar términos que no tienen una traducción directa.

³ Los resultados obtenidos darán pie a la emisión de directrices y lineamientos por parte del INEE.





Cuadro 1. Ejemplo de una pregunta generadora del proceso de interpretación-traducción del pueblo triqui.

Pregunta generadora	Traducción al idioma indígena	Traducción del idioma indígena al español	Descripción de las decisiones tomadas al usar términos que no tienen una traducción directa
¿Cómo podría evaluarse el trabajo que realizan los maestros y maestras en la escuela para que cada día sea mejor?	<u>Daj ga'ue giriun'</u> si <u>sun nej sachij digi'ñun dani ganauin ue'é doj si sun ue' digi'ñun</u>	Cómo podremos medir el trabajo de los respetables que enseñan para que mejore el trabajo de la casa de estudio.	Se utilizan los términos “respetables que enseñan para “maestros, maestras” Se utilizan los términos “respetables que enseñan para “maestros, maestras”

Este ejercicio promueve un diálogo que implica un conocimiento mutuo entre la cultura triqui, en este caso, y la mestiza. Lo anterior, porque en la traducción de su idioma al español, nos develan la cosmovisión propia de su pueblo. Es posible que este ejercicio nos lleve a hacer una comparación que nos haga más conscientes de nuestra propias concepciones sobre el maestro: los triquis llaman “el respetable”, a quienes nosotros llamamos “maestro”. Las implicaciones de este hecho es que quizá para ellos resultaría desatinado, que entre las características del docente se pusiera la de respetar al docente, ya que los triquis ya lo tienen adjetivado.

4.3 Sistematización y análisis de la Consulta

- Los informes comunitarios que contenían los resultados de las asambleas comunitarias, fueron los insumos para la elaboración del informe final. La categorización de cada uno de los informes comunitarios, realizada por algún miembro del Equipo Coordinador, fue revisada y en su caso rectificada por uno de los cuatro analistas indígenas que participaron en esta fase, con el fin de cuidar la fidelidad de la interpretación realizada en la clasificación de los testimonios o incidentes.

Lo anterior refleja que se cuidó enfáticamente conservar la significación que las palabras tienen para sus protagonistas.





4.4 Resultados de la Consulta

Algunas de las principales temáticas que surgieron como resultado de la Consulta se destacan a continuación.

- Los consultados opinan que no es que solamente falten maestros que hablen la lengua en uso de la comunidad en la que trabajan, sino que es necesario una valoración social de la misma.

“Que sean profesores preparados y educados, que hablen, lean y escriban el idioma de la comunidad.”
(Miguel Hidalgo Chichahuaxtla, Oaxaca)

“(...) también se discutió de que hay maestros bilingües que no quieren hablar en ch’ol, entonces eso no se hace porque se les debe de enseñar a los niños a escribir tanto en ch’ol y como en español (...)” (Ejido San Miguel, Chiapas)

El resultado anterior nos apunta a la valoración de lo propio, referido a la lengua. Es decir, aunque se reconoce la problemática de la falta de maestros que tengan las competencias lingüísticas necesarias para atender el derecho a una educación bilingüe se pone en evidencia la importancia de que sea valorada (la lengua), porque aun sabiéndola hay profesores que no la enseñan.

-En las comunidades se aspira también a que los saberes comunitarios sean tomados en cuenta dentro de la escuela.

“También se debe incorporar como contenido educativo nuestros conocimientos sobre el calendario amuzgo, que tiene cuatro días, que son el día frío, el día de la enfermedad, el día malo, el día de la vela (día bueno)” (Cabeza de Arroyo Nuevo, Guerrero)

Lo anterior apunta a la valoración de lo propio, pero desde la inclusión de los contenidos. Condición necesaria para comenzar un diálogo de saberes, un diálogo auténtico.

-Asimismo, las comunidades perciben que las nuevas generaciones deben de contar con lo necesario para que exista un diálogo con el contexto nacional y global, considerando el aprendizaje del español como una de los elementos que posibilitan dicha comunicación.

“Van a la escuela (para) que aprendan hablar bien el español, que tanto se necesita para conocer lo que pasa en nuestro país y en el mundo” (Cerro Central, Oaxaca).

En las afirmaciones siguientes el dialogo de saberes se muestra como un reto:

Se dice que los valores entre la comunidad y la escuela deben estar en sintonía y que los preceptos pedagógicos deben ser los mismos, pero actualmente la escuela pretende que los niños sean





competitivos, cuando el saber comunitario pretende que sean compartidos. Se trata de dos vertientes que no se encuentran en el proceso de aprendizaje⁴.

-Un facilitador sintetiza en el siguiente apartado las características de lo que su comunidad considera como un buen docente:

“Tener un maestro que cumpla con los reglamentos que han establecido las autoridades escolares, que pertenezca a la cultura, que además de hablar enseñe la lengua, que tenga una perspectiva intercultural, que permita abrir la escuela a la comunidad” (Jesús María, Nayarit).

Es importante destacar que el término de interculturalidad no surgió explícitamente entre los consultados, sin embargo, como hemos podido ver hay características que apelan a él.

-El tema de la evaluación como asunto central a consultar no arrojó tantos resultados como como el tema de los valores, el respeto, la lengua y los contenidos. Lo anterior por que las comunidades no lo perciben como un concepto cercano. Sin embargo, se recogieron importantes afirmaciones que posibilitaran la construcción de lineamientos en esta materia.

Sobre el qué evaluar los consultados respondieron cuestiones como las siguientes:

“Nuestra propia cultura, nuestra lengua y los conocimientos que tenemos” (Santa Catarina Cuexcomatitlán, Jalisco)

“Debería de evaluarse de acuerdo a la región y contexto de donde se encuentra el alumno (...)” (Santa Catarina Cuexcomatitlán, Jalisco).

A MODO DE REFLEXIÓN

En las fases de diseño y sistematización de la Consulta se integraron a personas indígenas para el desarrollo de los propósitos de estas etapas. Así como en la fase de implementación, aunque en dicha etapa era más evidente su participación, pues era toda la comunidad indígena la que participaba.

Los resultados de la Consulta permitieron reconocer que las comunidades aspiran: a que se reconozca y valore su propia cultura, valores, lengua y saberes comunitario, principalmente; a una apertura no solo a nivel local, sino nacional y global; aspectos que implican una ciudadanía intercultural.

⁴ Testimonio de la facilitadora de Xajay





En términos de alcances y retos es posible afirmar que los alcances en este proceso residen en que se posibilitó el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre algo que les afecta, en este caso la evaluación educativa. Lo anterior se procuró desde una perspectiva intercultural. Los retos en términos de ciudadanía intercultural se encuentran concretamente enunciados en muchos de los testimonios de los consultados. Siendo el reto para la el INEE convertir las voces comunitarias en un política pública eficiente que contribuya a una educación intercultural de calidad para todos.

BIBLIOGRAFÍA

- Bartolomé, M. y Cabrera, F. (Coords.). (2007). *Construcción de una ciudadanía intercultural y responsable*. Guía para el profesorado de secundaria. Madrid: Narcea.
- Cortina, A. (1997). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza Editorial.
- Diario Oficial de la Federación (2013, 11 septiembre) *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Extraído de <http://dof.gob.mx/>
- INEE. (2015). *Educación para fortalecer la cultura y la comunidad. Resultados de la Consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas sobre evaluación educativa*. México, D.F.: INEE. (En prensa).
- Meléndez, M.T. (2015) La formación para la ciudadanía democrática e intercultural en el marco de la reforma educativa. En: Backhoff, E. y Guevara, G. *México: Las transformaciones del Sistema Educativo*. INEE-FCE. México, D.F. (En prensa).
- Meléndez, M.T. (2011). *Formación para la Ciudadanía en el alumnado de secundaria en México: Diagnóstico desde un modelo de ciudadanía democrática e intercultural*. Tesis doctoral. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- OIT, (2013). *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm.169)*. Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. OIT: México, D.F.
- ONU, (2008). *Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas*. ONU.

