

## PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE DE FRONTERA EN EL MERCOSUR EDUCATIVO. SU APLICACIÓN EN LA PROVINCIA DE MISIONES.

Liliam S. Prytz Nilsson\*

**Resumen:** El programa inicialmente denominado: "Modelo de enseñanza común en escuelas de zona de frontera, a partir del desarrollo de un programa para la educación intercultural, con énfasis en la enseñanza del portugués y el español" comenzó a ser ejecutado en el año 2005 en base a una planificación elaborada entre los Ministerios de Educación de Argentina y Brasil tomando en cuenta los Acuerdos Bilaterales del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM). En la Provincia de Misiones, Argentina, que tiene un 90% de sus límites políticos con Paraguay y Brasil, el programa se instaló en dos escuelas que realizan intercambio de docentes con pares de escuelas brasileñas. El plan requería de un nuevo planeamiento institucional que diera cabida a un modelo pedagógico innovador, con enfoque intercultural y bilingüe, en el marco de la aplicación de nuevas políticas lingüísticas y educativas para el bloque regional MERCOSUR. Tras 7 años de experiencia en la ejecución del programa, que comúnmente denominamos Intercultural Bilingüe de Frontera, estamos en condiciones de dar a conocer algunos aspectos relevantes que surgieron en el proceso de aplicación del plan inicial.

**Palabras Claves:** Plan- planificación- programa- gestión- políticas lingüísticas y educativas- Sector Educativo del MERCOSUR

**Abstract:** The bilingual program called: "Common teaching model for frontier schools, from the development of a program for intercultural education, with emphasis on the teaching of Portuguese and Spanish" started to be implemented in 2005 due to a joint planning of the Ministries of Education from Argentina and Brazil, taking into account the Bilateral Agreements within MERCOSUR Educational Sector (SEM). Within the

---

\*Lic. Liliam S. Prytz Nilsson. Ministerio de Cultura, Educación Ciencia y Tecnología de la Provincia de Misiones  
liliamprytz2@gmail.com

Province of Misiones, Argentina, which has a 90% of its political borderline with Paraguay and Brazil, the program was set in two schools which exchange teachers with their Brazilian partners. The plan required a new institutional planning to give way to an innovative pedagogical model with an intercultural bilingual approach, in accordance to the implementation of new linguistic and educational policies for the MERCOSUR regional block. After 7 years of experience in the execution of the program, we are in a condition to inform about some relevant aspects that arouse along this initial stage.

**Key-words:** plan - planning-program-management-language and educational policy-Mercosur Board of Education

## Planificación y gestión educativa

El programa inicialmente denominado: “**Modelo de enseñanza común en escuelas de zona de frontera, a partir del desarrollo de un programa para la educación intercultural, con énfasis en la enseñanza del portugués y el español**” comenzó a ser ejecutado en el año 2005 en base a una planificación elaborada entre los Ministerios de Educación de Argentina y Brasil tomando en cuenta los Acuerdos Bilaterales del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM). En la Provincia de Misiones, que tiene un 90% de sus límites políticos con Paraguay y Brasil, el programa se instaló en dos pares de escuelas: la Escuela EIB N° 1 de Bernardo de Irigoyen (Arg.)<sup>1</sup> y la Escuela EIB N° 2 de Puerto Iguazú<sup>2</sup>. Es decir, se trató de poner en práctica un nuevo modelo pedagógico y de gestión institucional en escuelas ya existentes. El programa implica el intercambio de docentes para el dictado de clases semanales hasta el cuarto grado en Iguazu y hasta el quinto en Irigoyen. Este modelo de gestión requería de un nuevo planeamiento institucional que diera cabida a esta innovación en el marco de la aplicación de las políticas lingüísticas y educativas dentro del bloque regional MERCOSUR. Toda gestión implica conducir las instituciones en base a una planificación que permite gobernar los procesos, prever posibles conflictos o fuentes de problemas. En base a estos 7 años de experiencia en la aplicación

<sup>1</sup> Su par es la Escuela Theodoreto de Dionisio Cerqueira (Estado de Sta. Catarina)

<sup>2</sup> Su par es la Escuela Adele de Foz do Iguazu (Estado de Paraná)

del programa, que comúnmente denominamos Intercultural Bilingüe de Frontera, estamos en condiciones de mostrar algunos aspectos que relevantes que surgieron en este proceso.

## Los desafíos ante los cambios

A pesar que todas las instituciones escolares enfrentan la necesidad de transformarse para adecuarse a los cambios sociales, pocos directivos y docentes logran tomar conciencia de las implicancias que esto tiene en la re configuración de la visión y misión de las escuelas de modo tal que las orientaciones políticas asociadas a los procesos de globalización y de integración regional, tal como se plantean los países del bloque MERCOSUR. Como dice Elvira Arnoux: *Estos movimientos han desestabilizado el espacio de las relaciones entre las lenguas nacionales en un doble movimiento, de introducción de las lenguas de los otros y de expansión de las lenguas propias.* (Navaja de Arnoux, E. 2010: 17)

Este es un tema poco comprendido entre la población, puesto que los cambios son lentos y suceden en un devenir histórico que se remite a la construcción de los estados nacionales, en el cual colaboraron activamente el aparato burocrático, la escuela y los medios de comunicación. Las políticas educativas aun son poco precisas respecto a esta orientación dentro del mismo sistema educativo en general, y esto influye fuertemente cuando intentamos 'instalar' nuevos enfoques que implican un cambio ideológico en quienes conducen las instituciones educativas.

La educación en Latinoamérica parte de un marco ideológico 'monoglósico', es decir, del preconcepto que la escuela educa en una sola lengua oficial identificada con un solo estado-nación, o las lenguas extranjeras asociadas a estados poderosos. Las nuevas configuraciones dentro del espacio de integración se identifican con una ideología 'heteroglósica', es decir es necesario incorporar la valoración positiva hacia la diversidad, variabilidad y correspondencia entre las lenguas que estran en contacto en el ámbito escolar. Hacer operativa esta nueva visión en el currículo y la gestión institucional significa un salto cuántico que indudablemente necesitará de un planeamiento estratégico que demandará muchos años.

El planeamiento estratégico reconoce que no se puede

hacer todo a la vez, sino que se fija prioridades para establecer metas a corto, mediano y largo plazo que permitan un avance lento, pero permanente. Para ello los equipos de conducción se comprometen con la transformación, no intentan solo administrarla, sino mejorarla paulatinamente introduciendo nuevos objetivos a fin de alcanzar mejores resultados. La planificación estratégica exitosa requiere de una coherencia interna, técnica y política, para lograr resultados adecuados a los objetivos planteados.

## La planificación estratégica y sus actores

A lo largo de estos siete años de experiencias compartidos con todos los actores, en todos los niveles de decisiones, a través de las prácticas pedagógicas cotidianas, las reuniones y negociaciones, creemos que estamos en condiciones de hacer un análisis para visualizar, en forma general los diversos componentes del sistema para ayudar a comprender mejor la complejidad en la cual el programa está inmerso y así poder contribuir de alguna manera en la **planificación** de las futuras acciones.

Los principios que han guiado nuestras acciones dentro del equipo técnico del Ministerio de Educación de la Provincia de Misiones son dar participación a los actores, directivos, docentes y asesores pedagógicos, como involucrados directos; y el abordaje interdisciplinario para fundamentar la planificación, teniendo en cuenta que la mirada no debe centrarse únicamente en el acá y ahora, en una cuestión de solucionar la necesidad inmediata o una acción específica, sino viendo la dinámica que cada escuelas va generando en su transformación para pensar en acciones que permitan ir profundizando la propuesta pedagógica y de gestión. La planificación educativa participativa debe ser pensada como un **acto político** complejo que se desarrolla al mismo tiempo que integra a todos los actores y contextos que participan en su implementación. Esto asegura la continuidad institucional, mejora los hábitos de trabajo y aumenta la satisfacción personal y socio-comunitaria.

Cito el documento de evaluación del año 2007, elaborado por el equipo técnico de la Subsecretaría de Educación del MCyE de la Provincia de Misiones:

Planificar en conjunto esta propuesta de modelo pedagógico signifi-

ca, entonces, hacer elecciones entre todos los componentes de la organización, de tal modo que el rasgo fundamental del modelo sea la adecuación de la propuesta al medio para el que se diseña, es decir su contextualización, integrando la macro planificación, que se orienta de arriba hacia abajo, desde el Estado a las escuelas, con la micro planificación de las instituciones escolares y el aula. La contextualización de un modelo pedagógico se logra cuando cada componente realiza la síntesis y los recortes necesarios, para evitar que surja una propuesta que podría ser interesante en lo abstracto, en lo teórico, pero que es inaplicable al no estar contextualizada. Es decir no es viable su aplicación, o se hace sumamente difícil hacerla operativa en la realidad.

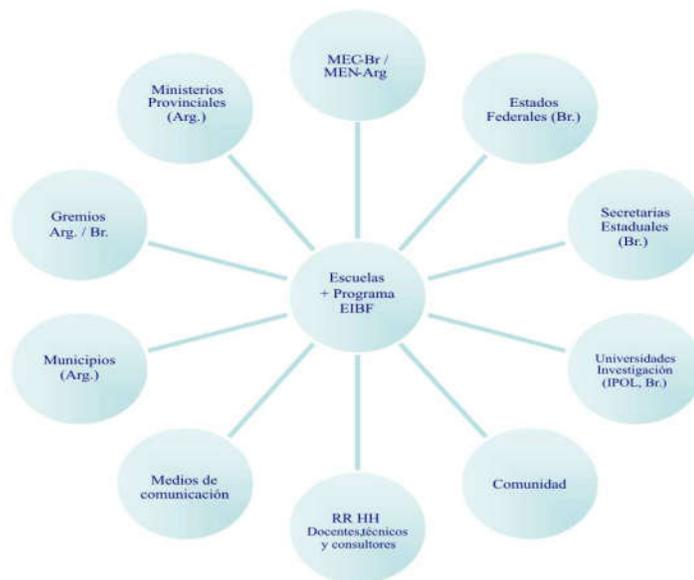
Por ello la planificación debe ser orgánica, es decir el programa debe constituirse en una organización que aprende. Esto implica que se expande continuamente para crear los resultados que se propone como meta, donde se promueve el pensamiento y la gente aprende a aprender. Las organizaciones aprenden a través de las personas que participan en ella, esta interacción, programada en acciones institucionales a través de las reuniones bilaterales, las planificaciones conjuntas y los mecanismos de auto-evaluación, etcétera, sirven como fuente de información permanente para realizar los ajustes y las adaptaciones necesarias. Para que ello ocurra la circulación de la información debe ser sistemática, es decir, mantener un ritmo, un circuito, un formato que permita el acceso a todos los participantes del programa (incluidos padres y niños) y debe constituirse en documentos para la discusión permanente.”<sup>3</sup>

## Árbol de involucrados

El siguiente gráfico ilustra los diversos contextos intervinientes, algunos de ellos en más estrecha colaboración que otros:

---

<sup>3</sup> Informe anual Programa de Educación Intercultural Bilingüe de Frontera-Subsecretaría de Educación- Ministerio de C. y Educación de la Provincia de Misiones- diciembre 2007.



## Los actores emergentes

El árbol de involucrados nos muestra, a quienes estamos trabajando desde hace tiempo dentro del sistema educativo, que la autonomía institucional absoluta no es más que una ilusión, una fantasía. Estamos inmersos en una sociedad que cambia y nuestra necesidad de los demás componentes del sistema educativo se vuelve paradójica. Al mismo tiempo que exaltamos la independencia, también anhelamos la inclusión dentro de los parámetros que regulan al sistema, ya que estos legitiman las prácticas y permiten la gobernabilidad.

En esta primera etapa (siete años) de ejecución del programa en Misiones, Argentina, se tuvo en cuenta como 'involucrados directos', a aquellos que tuvieron real participación en la toma de decisiones en sus respectivos niveles de gestión, a los funcionarios políticos y equipos técnicos de los ministerios, nacional y provincial, y a los directivos, docentes y asesores pedagógicos (uno por cada escuela). Si bien los gremios no han participado en la toma de decisiones para la planificación como involucrados indirectos, éstos han colaborado acompañando en las transformaciones necesarias para la puesta en marcha y el funcionamiento del programa.

Un avance importante logrado en estos últimos años fue la participación de algunas autoridades políticas locales,

intendentes, secretarios escolares, consulados y agencias de cooperación internacional locales con quienes se comenzó a compartir espacios de análisis y discusión de las políticas de frontera. Los asesores pedagógicos locales pudieron expresar su necesidad de crear un 'corredor educativo' que facilite el cruce de docentes y alumnos con el propósito de facilitar el cruce y así fortalecer el intercambio educativo-cultural.<sup>4</sup>

### Estructuras de gobierno de la educación

Un aspecto que es complejo de explicar sobre la gestión de este programa tiene que ver con el modo que cada Estado, Argentina o Brasil, planificó dentro de sus estructuras de gobierno la ejecución del programa teniendo en cuenta los Acuerdos bilaterales y multilaterales del SEM.

A través de reuniones bilaterales, de las cuales participamos en muchas instancias los equipos provinciales, se fueron estableciendo acuerdos curriculares que se ponían en práctica mediante el monitoreo y asesoramiento pedagógico a través de los canales que cada país había diseñado con el fin de ir institucionalizando un modelo educativo común. La heterogeneidad dentro de cada sistema de administración y las diferencias en los modos de gestión de las políticas públicas demandan una planificación de la administración de la educación dentro de marcos lógicos, con acuerdos entre todos los agentes que intervienen, con un criterio de participación e involucramiento que ayude a superar las dificultades que se presenten. En Argentina la ejecución del programa siempre fue un atributo de los funcionarios de los Ministerios de Educación, mientras que Brasil delegó la función de aplicación, monitoreo y asesoramiento a una organización, el Instituto de Políticas Lingüísticas (IPOL). Esto trajo algunos inconvenientes dado que del lado brasileño las autoridades que gestionan las escuelas son las secretarías de educación municipales, un rango no equivalente con su par argentino, las provincias, además su intervención como involucrados directos fue limitada en la toma

---

<sup>4</sup> Acta de Reunión del Comité de Frontera- Puerto Iguazú- Foz do Iguazu. **15 de julio de 2011-** Comissão de Cultura, Educação e Saúde e Infraestrutura.

de decisiones curriculares o pedagógicas.

En general podemos decir que aun el SEM no ha logrado configurar un sistema de construcción de políticas públicas de carácter bilateral o multilateral donde haya responsabilidades concurrentes que permitan el desarrollo de acciones de planeamiento, gobierno y gestión, con niveles diferenciados en cada uno de los países, pero equiparados en ambos, de tal modo que se articulen y aseguren enlaces entre todos los niveles de corresponsabilidad. Esto requiere de canales de comunicación constante y complejo, algo que hasta el presente no se ha logrado.

### El proceso de integración regional

La promoción de las lenguas, portugués y español, para la integración regional a través de modelos educativos bilingües es tan sólo un componente del proceso de integración regional. Éste debería estar articulado con otras políticas, culturales y de desarrollo local y regional que involucren a organizaciones estatales y de la sociedad civil si deseamos que el proceso de integración re cree una cultura latinoamericana con identidad propia. Para ello es necesario pensar en estrategias de sensibilización ampliada a toda la población, y otras más específicas diferenciadas dentro las estructuras de gobierno, teniendo en cuenta que el desarrollo económico, la organización política y las identidades nacionales son producto de una construcción histórica que clausuró las fronteras y por lo tanto existen asimetrías que equilibrar o resolver en diversos ámbitos.

Para mencionar un ejemplo, en estos días nos enteramos a través de la prensa acerca de denuncias realizadas por la Asociación de Radiodifusores de Paraná, Brasil ante las autoridades de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL) por *“la transmisión clandestina de radios ilegales instaladas en Puerto Iguazú. (. . .) Similar situación se planteo ante el gobierno central en Asunción en relación a las radios paraguayas”*, son expresiones del Secretario de Comunicaciones del Ministerio Federal de Comunicaciones brasileño. La conflictividad se extiende entre los vecinos de Puerto Iguazú, quienes entienden que la instalación de antenas *“truchas”* son *“una amenaza más a la seguridad, un atentado contra el medio ambiente y un avasallamiento a la soberanía nacional”* (diario

**Primera Edición**, Posadas, Misiones, 15/09/11). El funcionario brasileño admitió que en la frontera existen 63 radios brasileñas con programación en portugués que operan de forma clandestina desde territorio Argentino. De estas sólo 5 tienen las autorizaciones para transmitir. Muchas de ellas figuran como radios Web y se sintonizan por esa vía con las antenas conectadas en Argentina y desde allí pasan a territorio brasileño, por lo cual ellos no pueden ejercer el control.

La proliferación de radios brasileñas al igual que los canales de televisión, que tienen una alta frecuencia de escucha en los hogares misioneros, es un tema que desde hace muchos años se viene sosteniendo como un problema a resolver, más que una oportunidad para crecer en la integración. Además, esto se percibe como una variable sobre la cual tenemos poco control, y suele ser la explicación más frecuentes acerca de por qué los misioneros que viven en las zonas cercanas al Brasil tienen como primera lengua el 'portuñol'. Por otra parte, podemos afirmar, que no ocurre lo mismo del otro lado de la frontera, ya que las frecuencias de radios y televisión argentinos no llegan a escucharse entre los pobladores del Brasil. Quienes tienen más contacto con el español pertenecen al nivel socio-económico alto, los que pueden cruzar frecuentemente la frontera para hacer compras aprovechando las ventajas cambiantes. El resto de la población, cuyos niños asisten a las escuelas donde están instalado el programa, tienen poco contacto con el español, por lo cual es de suponer que el imaginario colectivo acerca de la lengua española estará matizado por representaciones más duras y ligadas a la construcción histórica de división política de las lenguas y sus relaciones antagónicas.

Estas reflexiones tienen el propósito de hacer notar que el éxito de las políticas de integración depende necesariamente de un abanico de estrategias enfocadas desde diversos ámbitos ligados a otros agentes culturales y las estructuras de los estados con funciones en la administración en las fronteras de manera conjunta con los sistemas educativos.

### **La política lingüística de la provincia de Misiones La instalación de la Modalidad EIB en la Provincia de Misiones**

Al margen de la aplicación del Programa Intercultural

Bilingüe de Frontera en las dos escuelas primarias de la Provincia de Misiones, estamos trabajando, como en el resto del país, en la transformación del sistema educativo para adaptarlo a la Ley de Educación Nacional N° 26.206/07, que amplía la obligatoriedad de la escolarización hasta este nivel educativo e incorpora la **Educación Intercultural** Bilingüe como una Modalidad para todo el sistema educativo focalizado exclusivamente en la atención a los Pueblos Originarios. Sin embargo, también en el orden nacional fue sancionada la Ley Nacional N° 26.468/09 que establece la obligatoriedad de la enseñanza del portugués en todos los niveles educativos, especialmente en las provincias limítrofes con Brasil (Corrientes y Misiones).

En ese transcurso de tiempo, la Cámara de Legisladores de Misiones provincial sancionó la Ley Provincial VI – N° 141 /09 (Antes Ley N° 4518) que declara Política de Estado la Planificación Lingüística en la provincia de Misiones, cuyo decreto reglamentario aún no ha sido firmado. La misma se propone instalar un Instituto de Políticas Lingüísticas como órgano de planificación, diseño, aplicación y evaluación para la enseñanza obligatoria y sistemática de la educación intercultural plurilingüe en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada, en todos sus niveles. (Art. 1 y 2)

Se entiende por educación intercultural plurilingüe aquella destinada a ampliar las capacidades comunicativas de la vida social y a fortalecer los vínculos de intercomprensión, para ello establece criterios para la alfabetización escolar de los niños cuya lengua familiar es diferente a la española a fin de asegurar la continuidad de los vínculos entre sus comunidades de habla y la escuela, para atender a la diversidad y a las distancias entre las culturas locales y regionales y a la creciente demanda de formación de recursos humanos para el desarrollo científico-tecnológico de la globalización.

La educación intercultural plurilingüe articula un sistema educativo público desde el potenciamiento y desarrollo de la cultura y lenguas propias de las comunidades de pertenencia originarias, donde se interrelacionan y conviven en igualdad de oportunidades, respeto y valoración recíproca entre las culturas de la Provincia y del mundo. (Art. 5).

La educación intercultural plurilingüe comprende, al español en todas sus variantes, a las lenguas oficiales del

MERCOSUR, las de inmigración, la de los pueblos originarios de la región y aquellas que son instrumentos de comunicación para la circulación de la ciencia, investigación, tecnología y negocios propias de los entornos de la globalización (Art. 6)<sup>5</sup>

### **Acciones concretas**

En estos últimos años, desde el 2004 hasta el presente, hemos estado gestionando gradualmente programas y proyectos desde el Área de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Misiones. El Área está formada con un equipo técnico interdisciplinario con el propósito de gestionar la institucionalización de las propuestas pedagógicas, el asesoramiento y monitoreo de las acciones que se realizan con las escuelas, acciones que cuentan con financiamiento nacional y provincial. En este tiempo hemos avanzado ya en el diseño curricular para el nivel secundario orientado en lenguas y en artes con la Modalidad EIB, propuestas acotadas a tres años de experimentación.

### **Conclusión**

Si bien la EIB de Frontera esta en una etapa incipiente de construcción y formalización, con las dificultades propias de cualquier sistema burocrático institucional, después de siete años de venir promoviendo una educación más inclusiva en el amplio sentido de este concepto, podemos decir que indudablemente hay muchísimo que corregir, argumentar e indagar para el logro de un modelo pedagógico que satisfaga las necesidades de desarrollo de los niños y niñas, fortalezca el compromiso de los docentes y directivos y que asegure la expansión de una política de integración regional con los países vecinos.

Sin embargo, la posibilidad de poder llevar adelante una propuesta que valore el acervo cultural y lingüístico de las comunidades, que los fortalezca para su propio desarrollo y bienestar local, es uno de los grandes objetivos que la política educativa y lingüística debe plantearse de acá al futuro en el siglo XXI.

---

<sup>5</sup> Ley Provincial VI – Nº 141 (Antes Ley Nº 4518), 2009

*Liliam S. Prytz Nilsson*

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

INFORME ANUAL PROGRAMA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE DE FRONTERA- Subsecretaria de Educación- Ministerio de C. y Educación de la Provincia de Misiones- diciembre 2007.

LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL Nº 26.206, 2007

LEY NACIONAL Nº 26.468, 2009

LEY PROVINCIAL VI – Nº 141 (Antes Ley Nº 4518), 2009

NAVAJA DE ARNOUX, Elvira. Representaciones sociolingüísticas y construcción de identidades colectivas en el MERCOSUR. In: CELADA, M. Teresa, FANJUL, Adrian Pablo y NOTHSTEIN, Susana (coord) **Lenguas en un espacio de integración. Acontecimientos, acciones, representaciones.** Buenos Aires: Editorial Biblos, 2010

RESOLUCIÓN DEL MINISTERIO DE CULTURA, EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA DE LA PROVINCIA DE MISIONES Nº 053/09

**Enviado em: 30/08/2011 - Aceito em: 29/09/2011**