



DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y ECONOMÍA INTERNACIONALES

DISPOSICIONES Y RECOMENDACIONES SUPRANACIONALES ACERCA DEL MANEJO  
POLÍTICO DE LA ENSEÑANZA Y EL APRENDIZAJE DE LENGUAS EXTRANJERAS Y SU  
ECO EN LAS POLÍTICAS LINGÜÍSTICAS DE ARGENTINA Y URUGUAY

Tesis de Maestría

Jörg Müller (pasaporte C4J6ZC6JY)

Director: Dr. Jason Beech

Buenos Aires, 2019

## Índice

### Capítulo 1: Introducción, Marco Teórico y Metodología

#### 1.1 Introducción

#### 1.2 Marco teórico

##### 1.2.a Las políticas lingüísticas en el contexto de este trabajo

##### 1.2.b El proceso de formulación de políticas o *policy enactment* y las disposiciones y legislaciones lingüísticas en cuestión

#### 1.3 Metodología

### Capítulo 2: Las políticas lingüísticas en los organismos internacionales

#### 2.1 Las instituciones internacionales

#### 2.2 Los idiomas en la integración regional

#### 2.3 UNESCO

#### 2.4 Las referencias al aprendizaje y a la enseñanza de lenguas de la UNESCO

#### 2.5 MERCOSUR

#### 2.6 La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

#### 2.7 Las referencias al aprendizaje y a la enseñanza de lenguas del MERCOSUR y de la UNASUR

### Capítulo 3: Las políticas lingüísticas en Uruguay

#### 3.1. La diversidad lingüística en estados nacionales tradicionales y el caso de Uruguay

#### 3.2 El discurso de la diversidad

#### 3.3 Políticas educativas/políticas lingüísticas y su tradición en el Uruguay

#### 3.4 Políticas lingüísticas uruguayas recientes

#### 3.5 La enseñanza tradicional de las lenguas extranjeras y el concepto actual de plurilingüismo en el Uruguay

#### 3.6 Resumiendo las líneas directrices de la política lingüística en el Uruguay de hoy

#### 3.7 Análisis de la legislación en cuestión en Uruguay

### Capítulo 4: Las políticas lingüísticas en Argentina

#### 4.1 Política educativa nacional y medidas de política lingüística

#### 4.2 Enseñanza de idiomas en CABA

#### 4.3 Las referencias al aprendizaje y a la enseñanza de lenguas en Argentina

### Capítulo 5: Conclusiones

## Bibliografía

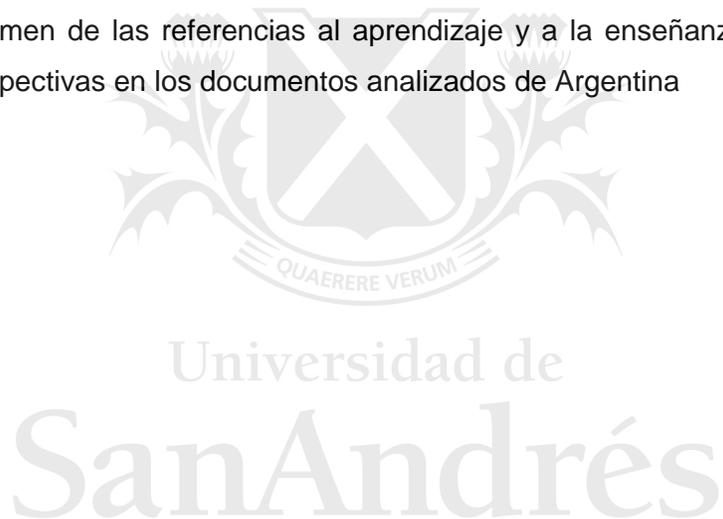
### **Indice de tablas**

Tabla I.1 - Resumen de las referencias al aprendizaje y la enseñanza de lenguas y sus motivaciones respectivas en los documentos analizados de la UNESCO

Tabla I.2 - Resumen de las referencias al aprendizaje y a la enseñanza de lenguas y sus motivaciones respectivas en los documentos analizados del MERCOSUR/de la UNASUR

Tabla I.3 - Resumen de las referencias al aprendizaje y a la enseñanza de lenguas y sus motivaciones respectivas en los documentos analizados de Uruguay

Tabla I.4 - Resumen de las referencias al aprendizaje y a la enseñanza de lenguas y sus motivaciones respectivas en los documentos analizados de Argentina



## Capítulo 1: Introducción, Marco Teórico y Metodología

### 1.1 Introducción

¿Quién fija la lengua oficial de un estado? ¿En qué lengua podemos realizar nuestros trámites en el ámbito administrativo? ¿Qué lenguas se pueden usar en los medios de comunicación? ¿Qué lenguas podemos aprender en la escuela? ¿Qué hace el estado para las minorías lingüísticas? Las políticas lingüísticas de un estado abarcan todo un abanico de temas en torno al uso del o de los idiomas en el territorio nacional y están determinadas por una serie de factores: el statu quo, es decir los idiomas existentes y hablados en un país, la influencia y afluencia de otros idiomas (por la inmigración, por ejemplo), los objetivos estratégicos y geopolíticos que tiene el país o su gobierno al respecto (su inserción en algún contexto internacional) y otros más.

Aparte de los estados nacionales, existen otras entidades que tienen cierto interés en influir en las políticas lingüísticas. Se encuentran tanto en el contexto nacional de un estado (los colegios, por ejemplo, o grupos o comunidades que tienen sus propios intereses en la divulgación o la restricción de tal o cual idioma) como a nivel internacional (organizaciones supranacionales, por ejemplo).

De allí el interés que llevó a la idea de investigar en el marco de esta tesis: ¿Qué intereses hay a nivel internacional, regional, nacional y cómo se condicionan entre sí? Tomemos la UNESCO como ejemplo. Sabemos que esta organización es uno de los actores más conocidos en cuanto al trato de los idiomas mundialmente. Sus disposiciones tienen cierta legitimidad y generan compromiso en gran parte del mundo. Uno se puede preguntar de dónde emergen sus motivos, y también es interesante saber en qué medida y hasta qué punto llegan a influir en las decisiones de otros actores. Otra entidad supranacional a investigar sería el MERCOSUR. Nacido como proyecto de integración económica regional, no demoró en tener repercusiones en cuestiones más amplias, como las políticas culturales, educativas y —por ende— también lingüísticas.

Sería lógico esperar que en un mundo unificado en sus desafíos globales todos estos actores —internacionales, regionales como nacionales— se orienten, también en el ámbito de sus políticas lingüísticas, en los retos fundamentales de un mundo globalizado, que sería:

preservar el patrimonio cultural-lingüístico, por un lado, y asegurar el mayor intercambio lingüístico posible, por el otro. El resultado a esperar sería el propósito de un plurilingüismo consecuente, es decir el dominio de varios idiomas, aparte de la lengua materna, para asegurar la fluidez en la comunicación entre los individuos en su intercambio personal y laboral.

Siendo países de inmigración europea los esfuerzos de mantener los idiomas respectivos en Argentina y Uruguay se sienten hasta hoy. Están presentes varios actores de lenguas y culturas internacionales con el objetivo de mantener vivos los lazos y el intercambio cultural entre Argentina/Uruguay y sus países de origen. Están la Alianza Francesa y el Institut Français, el Goethe-Institut, la Asociación Dante Alighieri y otros más. Financiados por lo general con fondos públicos de sus respectivos países intentan promover sus culturas e idiomas. Los esfuerzos van de la simple oferta de cursos de idioma a complejas programaciones de intercambio cultural y aspiraciones de representación cultural en la agenda política del país. Por motivos de trabajo me toca asumir el cargo de promover la representación del alemán como lengua extranjera en la currícula de los sistemas escolares públicos en Argentina y Uruguay. De allí el interés propio en examinar los marcos legales respectivos, conocer las motivaciones en los distintos niveles políticos y sondear la margen de maniobra.

Es sabido que en el mundo interconectado de hoy con sus múltiples desafíos de participación y representación políticas, económicas y culturales ya no depende solo de los estados nacionales hasta qué medida se sienten dispuestos a integrarse en esta carrera global. Relacionado con ello está la necesidad de superar los obstáculos lingüísticos en la comunicación. Varios son los actores a todos los niveles que saben de este desafío y actúan en el ámbito de las políticas lingüísticas.

De allí los objetivos de este trabajo:

1. identificar las ideas de política lingüística a nivel internacional y regional en cuanto a la enseñanza de lenguas extranjeras. A este nivel, las tres instituciones analizadas son la UNESCO, el MERCOSUR y la UNASUR.
2. conocer la trayectoria y el desarrollo de las políticas lingüísticas en Argentina y Uruguay, dos países marcados profundamente por sus significantes números de inmigrantes a lo largo de su historia,

3. estudiar su posición actual de política lingüística (asociada con las lenguas extranjeras y su enseñanza en el ámbito educativo escolar) y conocer su legislación vigente acerca del tema,
4. indagar cómo se vinculan las recomendaciones y disposiciones de los actores internacionales y regionales (investigados bajo el objetivo 1) con las leyes nacionales y provinciales en los dos países analizados. Interesa concretamente saber si la UNESCO, el MERCOSUR y la UNASUR realmente tienen importancia política para Argentina y Uruguay y cuál sería su impacto concreto en la legislación de estos dos estados nacionales.

El enfoque radica claramente en las políticas lingüísticas de la región, y en Argentina y Uruguay. Es importante señalar que no siempre se pueden delimitar las políticas lingüísticas de otros ámbitos políticos, como los culturales y/o educativos, por ejemplo. Las políticas lingüísticas, en muchos casos, suelen servir de vehículo o de instrumento para alcanzar objetivos más amplios en asuntos culturales (integración cultural, preservación cultural de los estados miembros dentro de una alianza regional) o educativos (el idioma como modo de ampliar horizontes comunicativos o crear espacios de reflexión intelectual). Infieren en ámbitos tan distintos como la administración, el comercio, la diplomacia, la educación, la ciencia, la comunicación audiovisual, Internet. Siendo el aprendizaje y la enseñanza de lenguas extranjeras el enfoque de este trabajo, resulta difícil soslayar por completo, sobre todo, los aspectos culturales y educativos. Formarán parte de este trabajo en lo necesario.

La base de investigación son las disposiciones políticas de la enseñanza de las lenguas extranjeras en el marco de la legislación educativa. No se toman en cuenta la enseñanza del castellano como lengua extranjera, las lenguas aborígenes, las lenguas clásicas, así como los casos especiales de las lenguas de comunicación de hipoacúsicos y no videntes. En otras palabras, se analizan únicamente las lenguas extranjeras en el sentido más estricto.

A modo de comparación, se eligieron dos países fundadores del MERCOSUR, la Argentina y el Uruguay. En Uruguay, la política educativa forma parte de la gestión política nacional, es decir que las líneas directrices y las leyes principales en todo lo que abarca la educación pública es asunto del estado nacional. En la Argentina, sin embargo, rige un sistema educativo descentralizado. Los gobiernos provinciales tienen cada uno su propia interpretación de las cuestiones educativas y disponen —sobre la base de la legislación nacional— de cierto marco

legislativo en la configuración de sus propias leyes. Para poder comparar los dos países mencionados, se expondrán las leyes educativas vigentes a nivel nacional en el caso de Uruguay, y provincial (CABA) en el caso argentino, sin dejar de lado su base legal nacional.

Existe una cantidad importante de trabajos sobre políticas lingüísticas en América Latina. Se refieren, en su gran mayoría, al espacio y a la función de las lenguas indígenas dentro de los distintos estados nacionales. Luego, hay una serie de trabajos sobre la normalización y la estandarización de las lenguas nacionales latinoamericanas, sobre todo el español y el portugués, tanto en su función como lengua materna y oficial como en su función como lengua extranjera (impartida en los países del MERCOSUR, por ejemplo). Comparado con esta multitud de trabajos sobre el tema, los estudios sobre los demás idiomas como lenguas extranjeras y la política lingüística en torno a ellas son relativamente escasos. Sin embargo, de a poco empezó a crecer su importancia con el avance de la inserción política, económica y cultural de los estados nacionales a redes multilaterales y agrupaciones internacionales.

Ante la escasez de referencias bibliográficas con aportes sistematizados, las fuentes primarias —tanto documentos oficiales, como por ejemplo aclaraciones, opiniones o informes oficiales, como las mismas leyes y acuerdos legales y disposiciones jurídicas en cuestión— son de fundamental importancia para poder analizar el tema y aclarar las cuestiones planteadas.

Existen trabajos secundarios sobre el manejo de las lenguas extranjeras a nivel nacional tanto en Argentina como en Uruguay. Se destacan los artículos actuales de Graciela Barrios (2012, 2013, 2016) sobre la diversidad lingüística en Uruguay. Luego, llaman la atención las exhaustivas investigaciones sobre el portugués en Uruguay de Claudia Brovetto (2010a, 2010b). Hubo un amplio debate nacional en los preámbulos de la Ley Nacional de Educación que se sancionó en 2008. La Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) contribuyó de manera significativa a que se escuchen distintas voces también en cuanto a cómo manejar los idiomas en el sector educativo nacional.

Así como en el caso uruguayo, la cantidad de autores que se ocupan del tema en profundidad desde la perspectiva argentina es escasa. Los aportes al tema parecen más singulares y menos estructurados. Parece no haber existido en los últimos años un debate central y abarcador que haya aclarado explícitamente el rol de las lenguas extranjeras en el sector educativo. Sin embargo, no hay que olvidar que el sistema educativo en Argentina es asunto de las provincias (que se manejan con disposiciones legales marco por parte del estado

nacional), mientras que en Uruguay toda legislación está centralizada a nivel nacional. Los dos referentes más destacados en Argentina son Elvira Narvaja de Arnoux (2000, 2004, 2010, 2015) y Roberto Bein (1998, 2001, 2010, 2017). Dan un panorama claro sobre el desarrollo histórico del papel de las lenguas extranjeras en el sistema educativo.

Según mi conocimiento, no existen trabajos que explícitamente relacionen reflexiones políticas y sus disposiciones legales resultantes, en lo que concierne a los objetivos del aprendizaje de lenguas extranjeras en los tres niveles presentados en este trabajo: internacional, regional y nacional. Se conoce el desempeño de la UNESCO desde hace muchos años a favor de la diversidad lingüística a nivel mundial y su defensa en pro del derecho de todo el mundo a expresarse en su lengua materna. Desde hace unos veinte años, se va perfilando de a poco una política cultural en el MERCOSUR que también abarca cuestiones en torno al uso y el aprendizaje de lenguas más allá de los dos idiomas principales, que son el español y el portugués. Pero lo interesante es ver si estas reflexiones confluyen en un denominador común o si cada uno de los actores persigue sus propias agendas políticas.

El trabajo se divide en cinco capítulos. En el primero capítulo se definen el marco teórico y la metodología que forman la base de este trabajo. Se identifica el objeto de investigación, se conoce el proceso de formulación de políticas en general y las legislaciones y disposiciones lingüísticas relevantes para el trabajo. En el capítulo 2 se estudian estas disposiciones y las normas y recomendaciones de las instituciones internacionales acerca del uso y la enseñanza de las lenguas extranjeras escolares. Se han elegido como instituciones internacionales la UNESCO, como actor mundial, y el MERCOSUR y la UNASUR, como actores regionales, siendo Argentina y Uruguay miembros de los dos bloques. En los capítulos 3 y 4, el trabajo recopila información acerca de las decisiones relativas a la enseñanza de las lenguas extranjeras que se han adoptado a lo largo de la historia en Uruguay, en Argentina y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y da un panorama de las normas político-lingüísticas que actualmente rigen. El análisis en cada uno de los casos (internacional, regional y nacional) también consiste en conocer los motivos y las intenciones que están detrás de estas políticas y ver si se condicionan entre los distintos niveles. Para ello se ponen a evidencia en una sección aparte en cada capítulo los textos en cuestión y se intentan catalogar según las intenciones políticas. Se exponen en una tabla claramente estructurada junto con un intento de análisis, a fin de presentar las disposiciones legales e identificar su motivación política respectiva.

## **1.2 Marco teórico**

Siendo las políticas lingüísticas el tema central de este trabajo hace falta que se definan sus características, su rol para este trabajo y, sobre todo, su modo de funcionar. Es importante aclarar esto para poder analizar correctamente los hallazgos de los distintos rubros examinados.

### **1.2.a Las políticas lingüísticas en el contexto de este trabajo**

Es evidente, pero preciso recordar, que las políticas lingüísticas están vinculadas estrechamente con otras políticas: interior, exterior, económica, social, cultural. Incluso, con frecuencia, son el resultado de estas. Los crecientes reclamos de una mayor integración de pueblos indígenas tienen sus repercusiones en la política interior de un país y también se reflejan en la toma de conciencia de los idiomas hablados por estos. De igual manera, la integración de una economía a los mercados regionales o mundiales trae consigo desafíos para la cohesión social y cultural existente de un estado y eventuales ajustes en estos ámbitos.

Según su jerarquía, la legislación político-lingüística abarca leyes, resoluciones, decretos, ordenanzas, recomendaciones. En función del campo de aplicación geográfico de la legislación, puede tratarse de disposiciones internacionales, nacionales, regionales, jurisdiccionales, etc. En cuanto al contenido de la normativa lingüística, se pueden establecer diversas áreas temáticas según el criterio que se adopte (la enseñanza de las lenguas en las escuelas, su uso en los medios de comunicación, en la justicia, etc. (Arrossi 2017). También es importante recordar que las políticas lingüísticas abarcan ámbitos tan diversos como la legislación educativa, la legislación sobre medios masivos, la legislación sobre derechos y obligaciones civiles y políticos, la legislación en materia de apoyo, defensa y promoción de lenguas (especialmente las lenguas aborígenes y las normas referidas al uso de las lenguas en la industria y el comercio (Bein, 2001). Según Calvet (1996), existen varias concepciones de leyes lingüísticas: hay leyes que se refieren a la forma de la lengua (fijar la grafía, intervenir en el vocabulario...), leyes que se refieren al uso de las lenguas (qué lengua se habla en qué situación; lenguas nacionales o lenguas de trabajo...) y leyes que se refieren a la defensa de las lenguas (garantizar la promoción o protección de ciertas lenguas...). Luego, distingue entre leyes lingüísticas según: (1) su campo de aplicación geográfico. Así, hay legislación internacional (que promueve la protección de las minorías lingüísticas, por ejemplo), legislación nacional que se aplica dentro de la esfera jurídica de un Estado nacional, y

legislación regional, como las disposiciones legales sobre el uso del catalán, por ejemplo. Y (2) distingue en cuanto al nivel de intervención jurídica. Sólo en algunos casos, la situación lingüística de un país está definida por la propia Constitución del país. En otros casos, la misma está establecida por leyes nacionales o regionales, o bien por recomendaciones o resoluciones y otros tipos de disposiciones legales con fuerza menor (Calvet, 1996). Bein distingue dos dimensiones de intervención de la política lingüística: una “hacia afuera”, es decir la función social de las lenguas y la relación que se establece entre ellas. Esto sería lo que Hamel, en su artículo de “Políticas y planificación del lenguaje, nombra la política del lenguaje “externa”, que se refiere al papel de cada lengua, es decir, sus usos y funciones en un contexto multilingüe” (Hamel, 1993, pág. 8). La otra dimensión sería la de “hacia adentro”, refiriéndose a las decisiones sobre la forma de la lengua (Bein, 2017) con las formas de “intervención sobre las normas gramaticales, la codificación, estandarización, la elaboración de alfabetos y vocabularios” (Hamel, 1993, pág. 8).

Para poder trabajar sobre políticas lingüísticas es recomendable aclarar cómo se usa el término en el contexto de este trabajo: primero, es preciso percibir la política, no como algo estático que se pronuncia una sola vez, sino como un proceso que se inicia con la aparición de una idea que se convierte en una intención/un propósito, lo que, en el caso de que tenga éxito, lleva a un cambio de hábitos en la percepción pública. Ball (1993) lo denomina un proceso complejo de una codificación por parte de actores públicos autoritativos y una decodificación definida por la interpretación de los actores en la práctica según sus contextos, experiencias y capacidades respectivos. Políticas no es algo que algún actor poderoso invente e implemente para su aplicación y uso exclusivos (y no hay que olvidar que las directrices políticas no son el único instrumento para influir en la práctica institucional). Ball (1993) las describe como un instrumento de toma de influencia: *Policies do not normally tell you what to do; they create circumstances in which the range of options available in deciding what to do are narrowed or changed. A response must still be put together, constructed in context, off-set against other expectations* (Ball, 1993, pág. 12)

No es intención de este capítulo abarcar todo este proceso y reflejarlo en términos de la enseñanza de idiomas en los ámbitos en cuestión. El término *políticas lingüísticas*, como se usa aquí, se limita a la primera manifestación pública de una intención política que está al principio de todo este proceso; en otras palabras, la manifestación de interés inicial en influir en el manejo de la enseñanza de lenguas extranjeras por parte de los actores abordados en

este trabajo, que son organismos internacionales (UNESCO), regionales (MERCOSUR, UNASUR), estados nacionales (Argentina y Uruguay) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta intención se refleja mayoritariamente en forma de textos publicados (disposiciones legales, leyes, recomendaciones...), como dice Ball (1993, pág. 12): *policies are textual interventions into practice*. Descartemos, en este contexto, la objeción de Ball (1993) que advierte que las políticas (en forma de textos publicados) *are not necessarily clear or closed or completed. The texts are the product of compromises at various stages (initial influence, legislative formulation, parliamentary process and interest group articulation)* (Ball, 1993, pág. 11).

Si bien sabemos que en realidad estos textos —en otras palabras, la mera legislación (de un estado por ejemplo)— no necesariamente son determinantes para el impacto final a la práctica cotidiana, este análisis se fija únicamente en los textos tal y como están formulados en los documentos publicados oficialmente. El propósito es crear, de esta manera, una base de comparación. La parte “práctica” de la política, es decir su manifestación en la enseñanza de idiomas, para expresarlo en palabras de este trabajo —o en palabras de Ball (1993), el proceso de decodificación, traducción e interpretación de la base legal antes establecida—, no forma parte de este análisis.

La enseñanza de las lenguas extranjeras es resultado de las políticas lingüísticas de un estado. El estado nacional, la institución fundamental para su promoción, es un elemento importante (Ortiz, 2009), y la imposición de un marco legal, una de sus herramientas más centrales. Con sus leyes, el Estado y sus unidades administrativas subordinadas imponen su punto de vista en cuanto al uso de las lenguas. Sin embargo, con el impacto creciente que tiene la globalización en general, tanto económica, cultural y socialmente, la integración cada vez más significativa a nivel regional así como el peso cada vez mayor de organismos, actores y entidades operando a nivel internacional causan que la esfera de influencia que tienen los estados nacionales vaya disminuyendo relativamente.

“Individual governments have experienced a reduction in their ability to control or supervise the activities of multinational corporations and maintain the integrity of their economic borders. This results in the loss of [...] the ability to pursue independent reflationary policies” (Ball, 1998, pág. 120).

Esto no quiere decir que los estados nacionales perderán importancia en participar del proceso político de formación de la opinión pública. El cambio que tiene lugar se nota más bien en un desplazamiento de la manera de influir en este proceso. Weiss (1997, pág. 26) argumenta:

“Within the processes of globalisation domestic state capacities differ and the proliferation of regional agreements suggest that we can expect to see more and more of a different kind of state taking shape in the world arena, one that is reconstituting its power at the centre of alliances formed either within or outside the state”.

“We also need to acknowledge the national changes in the form and scope of state activities [...]. Contracting, deregulation and privatisation have reduced, in both practical and ideological terms, the capacity for direct state intervention” (Ball, 1998, pág. 120). Lo que describe Ball resulta en otro tipo de pérdida de influencia estatal que no se debe a restricciones de evoluciones exteriores (integración necesaria a mercados u otras integraciones internacionales). Es el resultado de un abandono voluntario debido a reflexiones ideológicas de manejo público de un estado. Se refleja en la era de la liberalización de los mercados argentinos en los años 90. Marcados por una tendencia ideológica neoliberal, el estado se retiró en gran parte de sus competencias reguladoras. Con la transferencia de sus competencias a otros actores (subordinados o independientes) cedió deliberadamente a parte de su poder y derecho histórico de definir políticas. Con la descentralización del sistema público de educación y su traspaso a la responsabilidad provincial aceptó que, al mismo tiempo, se debilita su poder político-lingüístico, lo que le hace más difícil “imponerse discursivamente como un asunto de política lingüística” (Arrosi, 2017, pág. 19). En general, la legislación sobre lenguas abarca todas las “normativas relativas a las lenguas respecto de su uso, su enseñanza, su defensa o su prohibición y a los derechos lingüísticos individuales y colectivos” (Arrosi, 2017, pág. 20). A través de sus leyes, el Estado impone y normaliza ciertas prácticas que pasan a formar parte del orden establecido por el poder. De esta manera, también tiende a ejercer lo que los sociólogos llaman el “control social”. Por medio de sus orientaciones políticas, se orienta en lo que en una sociedad se considera “normal”, y recorre al medio de la legislación (“emite leyes”) cuando considera que el control no jurídico se ha vuelto insuficiente. En este momento, el orden social pasa a ser orden jurídico, un orden legítimo (Bein, 2001).

Lo “normal” de una sociedad siempre está en flujo, condicionado por tendencias o desarrollos sociales. Asimismo, las lenguas que se hablan en un país y sus decisiones políticas vinculadas tienen que ver con el constante proceso de construcción de identidades de esta nación y de sus grupos sociales que la conforman. Este proceso en Argentina y Uruguay ha sido y es marcado por distintas evoluciones sociolingüísticas y políticas a lo largo de la historia de los dos países: (1) los flujos migratorios europeos a fines del siglo XIX y principios del siglo XX resultaron en un vivo debate sobre qué lenguas pueden/deben hablarse legítimamente (y por ende, enseñarse) en un estado. Más tarde: (2) en las últimas décadas del siglo XX, no sólo en Argentina y Uruguay sino en América del Sur en general se han hecho cada vez más visibles las lenguas minoritarias vinculadas con los demás reclamos de los pueblos indígenas; y (3) a partir de los años 1990, los autores de una integración regional empezaron a impulsar la enseñanza mutua de las lenguas de los Estados miembros (portugués y español) (Arnoux y Bein, 2015). Se ve que la situación lingüística en cada momento del país y la toma de influencia consciente por los distintos actores (es decir la política lingüística en general) están claramente definidos por el desarrollo histórico del país: de sus lenguas originarias, de los flujos de migración, de modificaciones territoriales que, en muchos casos, suelen ser procesos de colonización y descolonización, de integración supraestatal y la presencia de bloques hegemónicos. Todo ello repercute sobre la realidad lingüística, cultural, identitaria y la integración económica y social de un estado (Arnoux y Bein, 2015).

Mientras para unos, las políticas lingüísticas son obra del Estado o de una entidad dentro de Estado y sólo estas entidades tienen el poder y los medios de legitimar estas opciones políticas y ponerlas en práctica, es decir de pasar de una política lingüística a su planificación (Calvet, 1996), otros tienden a ver, aparte del Estado, otros participantes de los procesos político-lingüísticos, capaces de conformar no sólo una política lingüística sino también de llevarla a cabo. Las políticas lingüísticas también responden a las demandas sociales (Arnoux, 2000). Resulta evidente que las planificaciones lingüísticas atiendan también a factores políticos y socio-económicos. La sociedad civil conformada por el poder económico o mediático, las asociaciones y organizaciones civiles e incluso la misma población que, por lo general, se percibe como el receptor (y no actor) de impulsos político-lingüísticos (Bein, 2001). Así, la legislación lingüística es probablemente la herramienta más poderosa de la política lingüística y el Estado suele ser el actor principal de lo que más arriba se llamaba el “control social”. Pero los factores que resultan en un cambio al final del proceso político son también el reflejo de la influencia de esos otros actores mencionados más arriba (Bein, 2001).

La intervención humana en la lengua no es nada nuevo. Desde siempre el ser humano ha intervenido en la forma de la lengua y su uso. También el poder ejecutivo, en la mayor parte el Estado nacional, siempre ha interferido en el uso de la lengua. Pero la política lingüística en el sentido de la relación entre las lenguas y la sociedad, y su puesta en práctica, la planificación lingüística, son conceptos recientes (Calvet, 1996). Desde los años 1950, en la época de la descolonización, la intervención pública en el campo de la planificación de las lenguas de un estado nacional se profesionaliza. En muchos países esta intervención fue considerada una condición necesaria para el desarrollo nacional. Se empezaron a definir la planificación del estatus de las lenguas presentes en un estado, su corpus y la manera de su adquisición (Varela, 2014). Hamel vincula el “boom” de actividades de planificación lingüística con el inicio de los procesos de descolonización cuando los nuevos estados comenzaran a definir el estatus de sus lenguas (Hamel, 1993).

Hasta finales del siglo pasado, en América Latina se entendía por políticas lingüísticas casi exclusivamente a las intervenciones estatales dirigidas al estatus de las lenguas indígenas y las políticas educativas en su contexto. Medidas de reglamentación dirigidas al uso del español y portugués como lenguas nacionales pasaron mucho más inadvertidas y no se expresaron necesariamente como políticas explícitamente lingüísticas (Hamel, 1993). En lo que se refiere a las demás lenguas (sobre todo inglés) como lenguas extranjeras en los planes de estudios y parte del currículo educacional, empezaron a discutirse como parte de la política lingüística a partir del momento en que el tema de la inserción mundial de los estados nacionales empezó a revestir importancia en la agenda política de varios países latinoamericanos (Hamel, 1993).

Las concepciones y las técnicas vinculadas con la política y la planificación lingüísticas han evolucionado notablemente desde entonces, y la política lingüística tomó importancia como disciplina académica. Desde entonces, las relaciones entre el Estado, las lenguas y la sociedad se han vuelto cada vez más estrechas (Varela, 2008).

“Hasta los años 80, las políticas lingüísticas se pensaban fundamentalmente en marcos nacionales, atendiendo, por ejemplo, a las lenguas que se debían enseñar en el sistema educativo, a la integración de los hablantes de lenguas minoritarias, a las designaciones de los espacios públicos, a la regulación de la publicidad, a las lenguas que podían circular en los medios. A partir de los años 90, la expansión de nuevos sistemas de comunicación y la puesta en red a escala mundial de individuos e

instituciones y la constitución de mercados globales, así como el crecimiento de los traslados, los movimientos migratorios y los múltiples acuerdos internacionales, replantearon el alcance y los términos de las políticas lingüísticas” (Arnoux y Bein, 2015, pág. 35).

### **1.2.b El proceso de formulación de políticas o *policy enactment* y las disposiciones y legislaciones lingüísticas en cuestión**

Calvet habla de “políticas lingüísticas” y de “planificación lingüística” como de dos conceptos distintos pero entrelazados. Por lo general, la política lingüística y la planificación lingüística tienen una relación de subordinación: la planificación suele ser definida como la puesta en práctica de una política lingüística. Mientras que la política lingüística funciona como un marco jurídico, la planificación lingüística es el conjunto de acciones que garantiza precisar el estatuto de la(s) lengua(s) (Calvet, 1996).

Otros autores, como Armendáriz (2000), precisan estos conceptos: las *Políticas lingüísticas* entienden todas las decisiones adoptadas y acciones promovidas por el poder público sobre el uso público de las lenguas. Esto incluye, entre otras: (1) fijar las lenguas oficiales de un país, saber qué lenguas se hablan en el país, y qué posición, uso y función en los contextos sociales tiene cada una de ellas; (2) establecer normas gramaticales y ortográficas, fijar la terminología; y (3) su enseñanza y la didáctica del lenguaje a partir de la cual se elaboran diseños curriculares, programas de estudio y métodos de enseñanza (Armendáriz, 2000).

La *planificación lingüística*, a su vez, es el medio de intervención en la práctica de una política lingüística. Se puede definir como instrumento de la política lingüística (o política del lenguaje, como lo llama Hamel), “una disciplina aplicada y actividad práctica con un estatus teórico diferente que se desarrolla en cada una de las áreas de política del lenguaje” (Hamel, 1993, pág. 8). Detalla Bein que incita a un “determinado uso lingüístico a través de distintos medios de promoción o de disuasión, o mediante una forma imperativa, a partir de la prohibición o la obligación” y de esta manera “supone identificación de problemas, agentes de intervención, desarrollo de proyectos, presupuesto y evaluaciones” (Bein, 2017, pág. 14).

“La planificación lingüística consiste en la gestión de los recursos (a través de la reglamentación de leyes, la determinación de objetivos, etapas y plazos, la elaboración

de currícula, materiales de trabajo, diccionarios, glosarios para la industria y el comercio, instrumentos de evaluación y seguimiento, la formación, la capacitación y el perfeccionamiento docentes) y acciones de promoción necesarias para la puesta en práctica de las políticas adoptadas“ (Arnoux y Bein, 2015, pág. 3).

Esta subdivisión del proceso de establecimiento de políticas en una parte llamada “política lingüística” y otra denominada “planificación lingüística” recuerda en cierto modo la argumentación en torno a la percepción de políticas educativas de Ball, que parte de un proceso complejo de codificación y decodificación. Lo describe como *complex relationship between ideas, the dissemination of ideas and the recontextualisation of ideas* (Ball, 1998, pág. 127). En este proceso de recontextualización, los límites entre lo que Calvet llama “políticas lingüísticas” y “planificación lingüística” no están, o al menos no se perciben como tales. Ball y otros más hablan de “campos oficiales”, por un lado, y de “campos pedagógicos”, por el otro, (Bernstein, 1996, pág. 48), donde el primer campo emana de la gestión estatal y está dominado por él, y el segundo es el resultado de la intervención, es decir de la interpretación de los agentes prácticos, que son “pedagogues in schools and colleges, and departments of education, specialized journals, private research foundations” (Bernstein, 1996, pág. 48). Los dos campos se condicionan entre ellos y dependen el uno del otro.

Lo que llama la atención en la argumentación de los autores antes mencionados (Arnoux y Bein, 2014) es el supuesto de un proceso unidireccional y autoritativo, que se basa en un discurso político preestablecido y resulta en las acciones subsiguientes y derivadas de este. Si bien reconocen la amplitud de posibilidades de intervención en el ámbito de la planificación lingüística, el proceso parece ser “estático”. Dejan de lado una concepción más compleja donde se entienden las políticas “as plural and multifaceted, constructed discursively in an incoherent and non-cohesive way” (Lopes, 2016, pág. 2). “In this sense, enactment [como denomina al proceso de “crear políticas”] is not a moment but a process framed by institutional factors involving a range of actors” (Lopes, 2016, pág. 14). Coincide con Arnoux y Bein y reconoce la importancia de las dinámicas contextuales, históricas y psicosociales y dice que esta combinación de dinámicas, textos legislativos e imperativos que resultan en acciones y actividades concretas es lo que, en su conjunto, se puede llamar política (Lopes, 2016, pág. 71).

En palabras de Ball, este proceso suena más caótico:

“National policy making is inevitably a process of bricolage: a matter of borrowing and copying bits and pieces of ideas from elsewhere, drawing upon and amending locally tried and tested approaches, cannibalising theories, research, trends and fashions and not infrequently flailing around for anything at all that looks as though it might work. Most policies are ramshackle, compromise, hit and miss affairs, that are reworked, tinkered with, nuanced and inflected through complex processes of influence, text production, dissemination and, ultimately, re-creation in contexts of practice” (Ball, 1998, pág. 126).

Se ve que entre todos los autores mencionados Ball (1993, 1998) elaboró el enfoque más integral de lo que él denomina *policy enactment*. Todos parten de la misma base teórica y apoyan la necesidad de subdividir el proceso de formulación de medidas educativas concretas en varios componentes. Pero Ball parte del supuesto de que este proceso no es unidireccional ni secuencial sino mucho más complejo y orgánico. En otras palabras: no es muy probable que una idea de política educativa inicial se realice directamente y termine siempre en ser aplicada en las instituciones educativas respectivas tal y como fue diseñada y pensada.

### 1.3 Metodología

En el trabajo se examinan declaraciones y tratados internacionales y regionales, las constituciones nacionales de Argentina y Uruguay, leyes y decretos nacionales, y —en el caso argentino— provinciales (Ciudad de Buenos Aires). Se tomaron los documentos más relevantes de los últimos años, determinantes en lo que concierne a normativas legales y recomendaciones en cuanto al aprendizaje y la enseñanza de lenguas extranjeras y minoritarias. Estos son:

En el caso de la UNESCO

- Monographs on fundamental education. The use of vernacular languages in education, 1953
- Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, 1990
- World Conference on Higher Education, World Declaration on Higher Education for the twenty-first century: Vision and Action, 1998

- Records of the General Conference 1999. Resolutions. Programme for 2000-2001. Resolution 12. Implementation of a language policy for the world based on multilingualism
- Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, 2001
- Education in a multilingual world. UNESCO Education Position Paper, 2003

#### En el caso del MERCOSUR

- Protocolo de Intenciones; Sector Educativo del MERCOSUR, 1991
- Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur - Protocolo de Ouro Preto
- Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del MERCOSUR 1992
- Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del MERCOSUR 1998-2000
- Plan de Acción del Sector Educativo del MERCOSUR 2006-2010
- Plan de Acción del Sector Educativo del MERCOSUR 2011-2015
- Plan de Acción 2016-2020

#### En el caso de la UNASUR

- Tratado Constitutivo de UNASUR (2008)
- Plan Estratégico Quinquenal del CSE 2013-2017
- Plan Operativo Quinquenal del CSE 2013-2017

#### En el caso de Uruguay

- Documentos e Informes Técnicos de la Comisión de Políticas lingüísticas en la Educación Pública, 2007
- Comisión Organizadora del Debate Educativo, Debate Nacional sobre la Educación, Informe Final, 2007
- Ley General de Educación (Ley N° 18.437), 2009

#### En el caso de Argentina/Nacional

- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Contenidos básicos comunes para la educación polimodal, Lenguas Extranjeras, 1996

- Consejo Federal de Cultura y Educación. Acuerdo marco para la enseñanza de Lenguas, 1998
- Ley Nacional de Educación, 2006
- Consejo Federal de Educación. Núcleos de Aprendizaje Prioritarios, Lenguas Extranjeras, 2012

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires

- Ministerio de Educación Buenos Aires Ciudad. Buenos Aires y sus Idiomas. Políticas Lingüísticas de la Ciudad de Buenos Aires, 2010
- Secretaría de Educación, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Diseño curricular de lenguas extranjeras, 2001

Se analizaron estos documentos y se buscaron los motivos generales que se encuentran detrás de la decisión o voluntad política de tomar en cuenta la enseñanza de lenguas extranjeras en el sistema escolar; es decir, el análisis no es una mera enumeración de disposiciones y normativas legales lingüísticas, sino se focaliza en las intenciones políticas, el por qué enseñar y aprender lenguas extranjeras. De allí que, por un lado, se nombran y citan los artículos respectivos a modo de tener un resumen de los dispositivos y, por el otro, se analizarán las reflexiones y motivos que llevaron a la formulación de los objetivos. Las palabras claves buscadas en los documentos fueron los siguientes: (en español) lingüístic\*, lengua(s) extranjera(s), idioma, plurilingüe\*, multiling\*; (en inglés) language(s), multiling\*, pluriling\*.

Hay trabajos que se ocupan de las lenguas indígenas y de los derechos fundamentales de participación de los indígenas. Gran parte de las disposiciones legales en cuanto a la política lingüística, tanto internacional como nacional, se refiere a este tema. Otra gran parte se refiere, claro está, al trato del español y del portugués, ya que son las dos lenguas mayoritarias del MERCOSUR, del que forman parte los dos países analizados. Un lugar menor ocupan las demás lenguas extranjeras, que son, ante todo, las lenguas tradicionales de inmigración europea. Para darle un panorama completo, se analiza el trato de todas estas lenguas, es decir las lenguas minoritarias indígenas, el portugués en Uruguay y en Argentina, y el español en Brasil, y las demás lenguas extranjeras enseñadas en el ámbito escolar. Es porque los motivos e intenciones legislativos al principio del proceso político pueden abarcar todo un abanico de ámbitos de influencia política, y a veces sólo en su última instancia repercuten en consecuencias que resultan en recomendaciones concretas de la enseñanza de lenguas

extranjeras o minoritarias. Es por ello que al final del proceso puede resultar difícil delimitar la legislación sobre la enseñanza del italiano de la del guaraní, por ejemplo.

Luego, las disposiciones sobre la enseñanza de estas lenguas resultan de reflexiones que provienen de un marco amplio. Como se vio en la parte del marco teórico, no se limitan a un solo plano o algún enfoque político delimitado. Lo que en este trabajo se analiza no es el resultado de solo algunas ideas políticas en el ámbito de la educación. En realidad, lo que final llega a ser una pauta concreta de enseñanza en las instituciones escolares es el resultado de muchas influencias diferentes: a parte de los objetivos pedagógicos y educativos son las cuestiones culturales que juegan un rol decisivo. También las consideraciones políticas en lo social (derechos humanos,...) son determinantes en el momento de pensar una forma de cómo un estado quiere que su gente sea formada y educada.

Tampoco olvidemos las interrelaciones que resultan de los distintos niveles de injerencia política. Cada actor desde su misión y perspectiva individual tiene cierto enfoque. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires puede identificar necesidades educativas distintas a las que prioriza la UNESCO. Sobre todo la interconexión internacional cada vez más estrecha repercute inevitablemente y de manera creciente en las decisiones de un estado nacional, también en lo educativo y los actores nacionales respectivos no van a poder desentenderse de su responsabilidad internacional a largo plazo.

Es por ello que en el trabajo se procede de manera jerárquica: los documentos procedentes de los actores internacionales sirven como base de referencia y se ve en qué medida estos se reflejan en las consideraciones políticas a nivel nacional y provincial. Es importante señalar que para este trabajo el método aplicado se base en la recopilación de datos provenientes por un lado de las investigaciones teóricas científicas que existen sobre el tema y por el otro y sobre todo de los documentos mencionados arriba que son los que expresan la idea política que resulta de estas investigaciones. Este método permite conocer las consideraciones políticas básicas y ayuda en el momento de la interpretación para después poder trazar las líneas de análisis adecuado y llegar a una síntesis consecuente.

## Capítulo 2: Las políticas lingüísticas en los organismos internacionales

### 2.1 Las instituciones internacionales

El capítulo 2 se dedica al contexto internacional empezando con la institución más importante en cuanto al asunto de este trabajo, la UNESCO. Esta organización supranacional goza de una reputación poco controvertida. De allí su legitimidad y su trabajo que se hace escuchar a nivel mundial. Será interesante conocer su perspectiva y situarla en relación con la de los demás actores más regionales que son, en primer lugar, el MERCOSUR y, en segundo lugar, la UNASUR. El motivo de integrar al MERCOSUR en este trabajo es obvio: es la organización regional políticamente más importante y su trabajo tiene cierta influencia en la orientación económica y cultural de sus países miembros. El caso de la UNASUR es algo más especial. Fundado en 2008 entró en función recién en 2011. Desde entonces carece de peso político suficientemente relevante para poder ejercer cierta función rectora en sus países miembros. Se tomó en cuenta aun así teniendo un concepto distinto al del MERCOSUR siendo una organización que desde sus principios tiene integrada una dimensión cultural y es interesante ver precisamente allí los aspectos que tienen que ver con las lenguas.

Como ya se dijo, para los ámbitos de aplicación de este trabajo, el rol de los idiomas sólo tiene interés en materia de lo educativo y, en un sentido más amplio, cultural. Es por ello que, sobre todo en el caso del MERCOSUR, todas las disposiciones y arreglos en cuanto al uso de las lenguas dentro de otros contextos, como el jurídico, comercial o de medios, ... serán excluidos. Lo mismo vale para el trabajo del UNESCO: a pesar de que su preocupación por la existencia de los idiomas en general tiene una base mucho más interdisciplinar, para este capítulo y el trabajo en sí, es de interés el papel que los idiomas tienen para la importancia de la educación mundial. En el trabajo sí se menciona lo concerniente a la protección de las lenguas amenazadas, otro enfoque importante de la UNESCO, que tiene mucho que ver con la preservación de la diversidad cultural, pero sólo en un contexto más amplio y más general.

Como es el objetivo de este trabajo analizar las varias percepciones y la correlación entre las políticas lingüísticas de las distintas entidades institucionales, desde la UNESCO, pasando por las alianzas regionales, hasta las instituciones estatales y nacionales, cabe cuestionar el rol y la importancia de cada una de ellas en lo que atañe al tema en cuestión. Es imprescindible la integración de los organismos internacionales que tienen influencia política a nivel latinoamericano. ¿Pero cuáles son? De la integración de la UNESCO, como máximo defensor

de la diversidad cultural, y de la importancia de la educación no cabe duda. Luego, en el caso de Argentina y Uruguay —los dos miembros del MERCOSUR—, esta alianza regional tiene cierta relevancia a pesar de los altibajos temporales que tiene según las corrientes políticas en los países miembros respectivos. Es, desde lejos, la alianza estratégica regional más integrada y con más carácter institucional vinculante de América Latina, por lo menos en los países que la integran.

La UNASUR, por último, como proyecto alternativo de una unión de países latinoamericanos con un enfoque más social y cultural, también forma parte de este análisis. Es por el hecho de que esta alianza dispone de un fundamento suficientemente amplio de políticas en distintos sectores, entre otros en el ámbito educativo y lingüístico, que merece ser analizado. Es evidente que su alcance e influencia en las esferas de la política nacional de sus países miembros está claramente limitada y puede ser cuestionada. Sin embargo, es interesante conocer su concepción, sus enfoques y sus líneas de argumentación e ir comparándolos con los de los demás bloques y entidades internacionales.

Otros mecanismos intergubernamentales latinoamericanos, como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) o la Alianza Bolivariana para América (ALBA), no se tomarán en cuenta en este trabajo por su alcance geopolítico menor, su misión limitada a ciertos ámbitos de trabajo o simplemente por su importancia política reducida.

# San Andrés

## **2.2 Los idiomas en la integración regional**

*La etapa actual del capitalismo exige la conformación de integraciones regionales —como antes había exigido la de los Estados nacionales—, integraciones que son necesarias para el desarrollo económico y en que las luchas, desde desiguales posiciones —centrales, secundarias y periféricas—, aseguran el dinamismo de la economía mundial (Arnoux, 2015, pág. 7)*

Esta conformación de integraciones regionales —sobre todo las secundarias y periféricas— para posicionarse en la esfera mundial y asegurar su estabilidad política, deben articular y definir un espacio político con su propia identidad colectiva y una nueva ciudadanía de la zona integrada, lo cual implica, en última instancia, también reflexiones sobre el papel de las lenguas y sus políticas respectivas para promover estas (Arnoux, 2015).

Los convenios de libre comercio no necesariamente contemplan, en su primera instancia, una política respecto de los bienes culturales o lingüísticos. La mayoría de ellos nace a raíz de consideraciones comerciales y económicas, razonamientos cuyo objetivo es principalmente un plus en ganancias económicas, como resultado de una reducción de obstáculos comerciales en los mercados internacionales. Los demás factores que contribuyen al aumento de bienestar de una nación o comunidad de naciones, que pueden ser determinantes sociales o culturales, suelen aparecer en segunda fila, como si el bienestar económico fuera la base y la condición preliminar de todo desarrollo social. Sabemos que esto no es así; sin embargo, pocas veces estos aspectos van de la mano con lo económico. Incluso, las cuestiones sociales muchas veces son objeto de regulación de los estados miembros que conforman las alianzas económicas, y los desafíos que se dan con los desplazamientos culturales regionales están relegados a la responsabilidad de niveles políticos inferiores.

Una integración regional amplia, como el MERCOSUR, se consigue si ella se lleva a cabo en todos los ámbitos relevantes, lo cultural y social incluidos. A estas alturas, entran los idiomas hablados en la alianza. Cumplen roles muy diversos, pero fundamentales a la hora de garantizar el progreso de la integración: son vehículos de comunicación, facilitadores de intercambio, medios de identificación y espacios culturales. El desafío consiste en lograr el equilibrio entre la protección de la diversidad cultural (y lingüística), por un lado, y la renuncia de autonomía cultural necesaria como para lograr que se instale una identidad nueva y colectiva, por el otro.

Desde el punto de vista de la alianza y dependiendo de su grado de integración, la definición de los idiomas usados oficialmente puede ser crucial. Así como la lengua común tiene importancia primordial en el momento de sostener la existencia de una nación, las lenguas comunes forman parte integral en cuanto a la construcción de una identidad cultural regional latinoamericana (Arnoux, 2010). A primera vista, en el caso del MERCOSUR este proceso se ve facilitado por el hecho de que haya sólo dos lenguas mayoritarias, el español y el portugués. Este bilingüismo oficial, con sus implicancias culturales respectivas, ayuda a la hora de instalar una base de comunicación consensuada y un sentido cultural común y aceptado mutuamente.

El desafío consiste en la integración de los demás idiomas hablados como lengua materna en una parte considerable de la población de la alianza. Anteriormente, había sido exclusivamente el compromiso de los estados nacionales, ahora pasa a ser también parte de la

responsabilidad regional. Para una integración que quiere dar lugar y espacio de articulación a todos sus miembros, deben estar incluidos, de alguna manera, los demás idiomas no oficiales, que, en el caso del MERCOSUR, son todas las lenguas autóctonas habladas regionalmente. De modo que tanto el bilingüismo oficializado como el papel de las lenguas autóctonas deben articularse a la hora de formular políticas culturales y lingüísticas para la construcción de una identidad cultural latinoamericana.

### 2.3 UNESCO

En palabras de UNESCO “la política lingüística está considerada como un instrumento político poderoso para promover la coexistencia del multilingüismo” (página web de la organización). La organización se ve como primer actor a nivel internacional en promover políticas lingüísticas a favor de la conservación de la diversidad lingüística y cultural. Reconoce la misión complicada de la promoción de la diversidad de idiomas y su implementación en contextos regionales o nacionales y define, en base de ello, su papel como generador y multiplicador de ideas. Indica el desafío de encontrar el equilibrio entre una enseñanza de calidad de idiomas, es decir ver lo que es factible en el sentido pedagógico, por un lado y la discusión política alrededor de la necesidad de integrar la oferta más amplia posible de idiomas en la currícula para asegurar una educación multilingual por el otro:

“Educational policy makers have difficult decisions to make with regard to languages, schooling and the curriculum in which the technical and the political often overlap. The challenge is for education systems to adapt to these complex realities and provide a quality education, which takes into consideration learners’ needs, whilst balancing these at the same time with social, cultural and political demands” (Education in a multilingual world. UNESCO Education Position Paper).

Reconoce el desafío psicolingüístico y político de la enseñanza de varios idiomas pero está convencido de que la diversidad lingüística es una de las condiciones básicas de una diversidad cultural real. Exige las herramientas lingüísticas adecuadas para que las futuras generaciones se muevan sin obstáculos “de un mundo a otro” sin dejar de desarrollar competencias de un pensamiento crítico y reflexivo (Sobre la UNESCO; página web). Luego, define su papel como asesor de políticas nacionales y regionales en cuanto a la protección y

la planificación lingüística. En numerosas ocasiones expertos de la UNESCO han sido invitados por sus Estados miembros buscando “edificar sociedades multilingües y diseñar herramientas lingüísticas adecuadas para el refuerzo de capacidades, el desarrollo de contenido y la concientización de los distintos actores” (Sobre la UNESCO; página web). “A ellos recomienda desarrollar políticas lingüísticas integrales, tomar medidas concretas, asignar recursos y utilizar herramientas eficaces para reforzar los instrumentos normativos internacionales, tales como convenciones, tratados o recomendaciones” (Sobre la UNESCO; página web).

Hasta el día de hoy, es el informe más citado en lo que se refiere a la posición a las políticas educacionales/lingüísticas de la organización es el informe *The Use of Vernacular Languages in Education* publicado en 1953. Desde entonces, se marcaron significantes modificaciones y cambios en el uso y la diseminación de las lenguas habladas en el mundo, que trajeron consigo un aumento significativo de atención internacional a las lenguas, lo que llevó a una verdadera política lingüística y avances enormes y consiguientes en el conocimiento de la naturaleza de estas lenguas no solo en entidades supranacionales o regionales sino también en el centro de la discusión política en torno al tema de los estados nacionales mismos.

Pero mientras que los estados nacionales buscan defenderse en la escena internacional desarrollando medidas y herramientas de una política lingüística de todo tipo para afrontar los desafíos que trae consigo un mundo globalizado, UNESCO tiene una perspectiva mucho más amplia y holística de su trabajo a favor del fomento y la protección de los idiomas a nivel mundial. Concentra su esfuerzo alrededor de varios ejes principales: lucha contra la extinción de culturas y lenguas amenazadas, fomenta el intercambio y el entendimiento cultural a nivel mundial y aboga por una educación de calidad sobre todo escolar pero también no formal y a lo largo de toda la vida.

Principalmente, la posición fundamental de la organización no cambió: “UNESCO still has a strong commitment to the inherent value of cultural diversity and the need to maintain it” (State of the Art on Multilingualism and Education. Towards UNESCO guidelines on Language Policies: a Tool for Language Assessment and Planning, 2011). Las lenguas siguen siendo parte integral de la diversidad cultural y el plurilingüismo global aún es el objetivo a largo plazo de UNESCO. Lo promueve en “todos los ámbitos a través de un enfoque interdisciplinario en

el que participan todos los sectores del programa: educación, cultura, ciencia, comunicación e información, y las ciencias sociales y humanas” (Sobre la UNESCO; página web).

Lo que cambió y se agudizó es el enfoque de una educación multilingüe. En 2001, UNESCO elaboró la Declaración Universal de la Diversidad Cultural, en cuyo plan de acción se incorporaron de manera integral “the support to expression, creation and dissemination in the greatest possible number of languages, encouraging the linguistic diversity —while respecting the mother tongue— at all levels of education, and fostering the learning of several languages from the earliest age” (página web de la organización). Partiendo de la suposición de que la lengua materna es la base de todo desarrollo intelectual, toda acción en el ámbito de la política lingüística de UNESCO parte de tres líneas directrices, que, al mismo tiempo, sirven como referencia para sus estados miembros: (1) el fomento de la lengua materna para mejorar la calidad de educación, (2) el apoyo a la educación multilingual en todos los niveles de educación y (3) la promoción del dominio de varios idiomas (mínimo tres) que sirven como vehículo de una educación intercultural (Declaración Universal de la Diversidad Cultural, 2001).

En cuanto a las lenguas (maternas y extranjeras) en general, UNESCO reconoce su importancia fundamental para toda sociedad: las lenguas, junto con las complejas implicaciones que estas tienen para la identidad, la comunicación, la integración social, la educación y el desarrollo, representan una importancia estratégica para la gente y el planeta. El reconocimiento del papel vital que las lenguas juegan en los ámbitos más diversos no deja de crecer, destacando su importante rol en el desarrollo: no sólo en lo relacionado con garantizar la diversidad cultural y el diálogo intercultural, sino también en la lucha para lograr educación de calidad para todos y el fortalecimiento de la cooperación, en la construcción de sociedades del conocimiento incluyentes y en la conservación del patrimonio cultural, así como en la movilización de la voluntad política para ver concretados los beneficios de la ciencia y la tecnología para el desarrollo sostenible (UNESCO; página web).

Uno de los objetivos centrales de este trabajo es conocer la posición de política lingüística (asociada con las lenguas extranjeras y su enseñanza en el ámbito educativo escolar) de todos los actores relevantes para este trabajo empezando en este capítulo con la UNESCO. Para ello se estudian los documentos relevantes y se filtran las declaraciones acerca del tema. En un segundo paso se clasifican estas según su motivación política y los objetivos estratégicos.

El resumen de este proceso se presenta en forma de tabla organizado por documento consultado:

## 2.4 Las referencias al aprendizaje y a la enseñanza de lenguas de la UNESCO

Tabla I.1

Resumen de las referencias al aprendizaje y la enseñanza de lenguas y sus motivaciones respectivas en los documentos analizados de la UNESCO

Cita	Agrupación en objetivos estratégicos
<b>Monographs on Fundamental Education. The Use of Vernacular Languages in Education, 1953</b>	
<p><i>If a child is brought up in a community which speaks a language different from the official one from his country, or one which is not a world language with a well-developed technological and cultural vocabulary and literature, he needs to be taught a second language: <u>in order to feel at home in the language in which the affairs of his government are carried on; and in order to have access to world history, news, arts, sciences and technology.</u></i></p> <p><i>The knowledge of a world language can help to <u>promote understanding between peoples</u> and should be encouraged as one means of <u>increasing international sympathy and mutual appreciation of the cultural contribution of East and West, [...].</u></i></p>	<p>Identificación con el propio país</p> <p>Acceso a la educación y a la formación</p> <p>Promoción del entendimiento intercultural</p>
<b>Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, 1990</b>	

<p><i>Las personas pertenecientes a minorías tendrán derecho a [...] <u>utilizar su propio idioma</u>, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo.</i></p> <p><i>Los Estados adoptarán medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a minorías puedan expresar sus características y <u>desarrollar su cultura, idioma</u>,...</i></p> <p><i>Los Estados deberán adoptar medidas apropiadas de modo que, siempre que sea posible, las personas pertenecientes a minorías puedan tener oportunidades adecuadas de <u>aprender su idioma materno o de recibir instrucción en su idioma materno</u>.</i></p> <p><i>Los Estados deberán adoptar, cuando sea apropiado, medidas en la esfera de la educación, a fin de <u>promover el conocimiento de [...] el idioma y la cultura de las minorías que existen en su territorio</u>.</i></p>	<p>Promoción de idiomas minoritarios</p> <p>Promoción de idiomas minoritarios</p> <p>Promoción de idiomas minoritarios</p> <p>Promoción de idiomas minoritarios</p>
<p><b>World Conference on Higher Education</b></p> <p><b>World Declaration on Higher Education for the twenty-first century: Vision and Action, 1998</b></p>	
<p><i>[...] encourage an <u>understanding of global issues, the role of democratic governance and skilled human resources in their resolution</u>, and the <u>need for living together with different cultures and values</u>.</i></p> <p><i>[...] promote the learning and use of the different languages of the region in order to <u>improve the quality of academic and cultural exchange</u>.</i></p>	<p>Promoción de conocimiento universal</p> <p>Promoción del entendimiento intercultural</p> <p>Promoción del intercambio acad.</p>

**Records of the General Conference 1999. Resolutions. Programme for 2000-2001**

**Resolution 12. Implementation of a language policy for the world based on multilingualism**

*Recognizing the need to improve understanding and communication among peoples,*

Promoción de la comunicación entre pueblos

*Also recognizing the great importance of safeguarding the linguistic and cultural heritage of humanity and extending the influence of each of the cultures and languages of which that heritage is composed,*

Promoción de la diversidad lingüística

*Considering the current threat to linguistic diversity posed by the globalization of communication and the tendency to use a single language, at the risk of marginalizing the other major languages of the world, or even of causing the lesser-used languages, including regional languages, to disappear,*

Promoción de la diversidad lingüística

*Aware that democratic access to knowledge depends on a command of several languages.*

Acceso democrático al conocimiento

**Education Position Paper, Education in a multilingual world, 2003**

*UNESCO supports bilingual and/or multilingual education at all levels of education as a means of promoting both social and gender equality and as a key element of linguistically diverse societies.*

Promoción de la diversidad lingüística

*UNESCO supports language as an essential component of intercultural education in order to encourage understanding between different population groups and ensure respect for fundamental*

Promoción de la igualdad social

<p><i>rights.” [...] Bilingualism and multilingualism, that is, the use of more than one language in daily life, is normal practice in these contexts.</i></p> <p><i>Linguistic diversity reflects the existence of the multitude of languages spoken in the world, which is variously estimated at between 6 000 and 7 000 languages. <u>Safeguarding this diversity today is one of the most urgent challenges facing our world.</u></i></p> <p><i>In the field of language and education, the recent reports and recommendations of the International Conference on Education (ICE) have emphasized the importance of three principles which have been common to all the documents, agreements and recommendations produced throughout the years of UNESCO’s mandate:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>1. mother tongue instruction at the beginning of formal education for pedagogical, social and cultural considerations; UNESCO supports mother tongue instruction as a means of <u>improving educational quality</u> by building upon the knowledge and experience of the learners and teachers. Guidelines: ‘Communication, expression and the capacity to listen and dialogue [should be encouraged], first of all in the mother tongue, then, [if the mother tongue is different from the official or national language], in the official [or national] language in the country, as well as in one or more foreign languages’.</i></li> <li><i>2. multilingual education with a view to the preservation of cultural identities and the <u>promotion of mobility and dialogue</u>; UNESCO supports bilingual and/or multilingual education at all levels of education as a means of <u>promoting both social and gender equality</u> and as a <u>key element of linguistically diverse societies.</u></i></li> <li><i>3. foreign language learning as part of an intercultural education aiming at the promotion of <u>understanding between</u></i></li> </ol>	<p>Promoción de la diversidad lingüísticos</p> <p>Promoción del respeto de los derechos fundamentales</p> <p>Protección de la diversidad lingüística</p> <p>Mejoramiento de la calidad de educación</p> <p>Promoción del diálogo y de la movilidad</p> <p>Promoción de la igualdad social</p> <p>Promoción de la diversidad lingüística</p>
--	---

<p><i><u>communities and between nations; UNESCO supports language as an essential component of inter-cultural education in order to encourage <u>understanding between different population groups</u> and <u>ensure respect for fundamental rights</u>.</u></i></p>	<p>Promoción del entendimiento intercultural</p> <p>Promoción del entendimiento intercultural</p> <p>Promoción del respeto de los derechos fundamentales</p>
---	--

Dentro de los objetivos de educación en general, la enseñanza y el aprendizaje de idiomas es una preocupación central desde el punto de vista de la UNESCO. Se supone que el idioma como vehículo de comunicación es central para la coexistencia social del ser humano y que el manejo de lenguas extranjeras ayuda a mejorar esta coexistencia entre los distintos grupos culturales que muchas veces se distinguen e identifican precisamente por su propio idioma. Llama la atención la doble importancia del manejo de lenguas extranjeras que le da la UNESCO: “foreign language learning [...] aiming at the promotion of understanding between communities and between nations” (Education Position Paper, Education in a multilingual world, 2003, página web). Es decir que hablar idiomas extranjeras no solo ayuda para entenderse y poder comunicarse entre naciones sino también dentro de la misma comunidad ante el desafío de convivir con distintas culturas y distintos valores culturales (*key element of linguistically diverse societies*; Education Position Paper, Education in a multilingual world, 2003).

En este análisis se estudian las disposiciones en torno al aprendizaje de lenguas extranjeras. Pero no olvidemos que los autores de los documentos analizados en este capítulo parten de la premisa de que es precisamente la lengua materna la que es fundamental para el desarrollo inicial del ser humano como actor social completo. Reivindican por ello el derecho de poder comunicarse dentro de su contexto social individual en la lengua materna y aprenderlo para poder manejarlo de manera adecuada en todas las formas de comunicación necesarias, es

decir por escrito y hablado, sobre todo en los casos donde la lengua materna sea una lengua minoritaria y no oficial del país respectivo.

Los motivos enumerados para el aprendizaje y la enseñanza de idiomas en general, tanto de la lengua materna como de lenguas extranjeras, se pueden clasificar en varios grupos. Destacan:

1. la preocupación de la pérdida de idiomas y de la diversidad lingüística y cultural a nivel mundial (*promoción de la diversidad lingüística, promoción y protección de idiomas minoritarios*). Por un lado se fomentan el uso y el aprendizaje de lenguas minoritarias y el desarrollo de las culturas para los integrantes de estos grupos culturales mismos y por el otro promocionan su visibilidad para otras culturas y los demás integrantes de la comunidad social a fin de contribuir al entendimiento cultural en general.
2. el esfuerzo del relacionamiento intercultural e internacional (*promoción del entendimiento intercultural, promoción del intercambio cultural, promoción de la comunicación entre pueblos, promoción del diálogo*). Se promociona tanto el intercambio y aprendizaje culturales dentro de la comunidad como el intercambio externo personal, laboral y académico apostando a una movilidad creciente.
3. la importancia de acceder a una enseñanza de calidad (*mejoramiento de la calidad de educación, acceso democrático al conocimiento, promoción de la movilidad, promoción del intercambio académico, promoción de conocimiento universal, acceso a la educación y la formación*). Apuestan a una formación y educación personales para que el individuo tenga acceso a una participación social completa y forme parte de una integración global. Al mismo tiempo, se espera que ello tenga repercusiones positivas para la comunidad en sí en cuanto a su coexistencia democrática y que los individuos sean actores libres y responsables para su defensa.
4. el respeto de los derechos fundamentales (*promoción del respeto de los derechos fundamentales, Promoción de la igualdad social*). Destacan la importancia del aprendizaje de lenguas extranjeras para mejorar de esta manera el entendimiento intercultural y fomentar el reconocimiento de los derechos humanos fundamentales: “encourage understanding between different population groups and ensure respect for fundamental rights” y también “promoting

both social and gender equality and as a key element of linguistically diverse societies” (Education Position Paper, Education in a multilingual world, 2003, página web).

Estos son los motivos de la UNESCO para el aprendizaje de idiomas (lengua materna como lenguas extranjeras) agrupados según su intención. Esta clasificación ayuda a poder compararla después con los motivos de los demás organismos e instituciones que quedan por ser analizados. Lo interesante será en ver si las distintas intenciones tengan el mismo peso o si otras motivaciones juegan un rol más importante. Pasemos entonces al nivel siguiente, que serían las organizaciones regionales, el MERCOSUR y la UNSUR.

## **2.5 MERCOSUR**

Pese a que el alcance y la influencia política del MERCOSUR viven variaciones periódicas, es el organismo con mayor importancia política en el continente latinoamericano desde hace casi treinta años. El modelo del MERCOSUR tuvo como meta inicial incluirse en el proceso creciente de globalización, quizá desde una posición subordinada a los centros mundiales de poder (Contursi, 2012). Es una alianza relativamente Estado-céntrica que resulta en una institucionalidad intergubernamental (presidencialista). Contursi explica de esta manera su poca profundización institucional con todos los efectos que ello trae consigo, también en el ámbito de la política lingüística. Las instituciones creadas a lo largo de la existencia del MERCOSUR luchan desde siempre por su derecho (o razón) de existencia. Como en todo proceso de orientación estratégica, en el caso de Latinoamérica, de un concepto nacionalista hacia una integración regional (sea en el MERCOSUR u otras alianzas como la UNASUR), se parte de una base inicialmente consensuada y de a poco se suman otras dimensiones antes no pensadas. En el caso del MERCOSUR, los aspectos sociales y culturales, por ejemplo, fueron integrados en forma relativamente temprana (Protocolo de Intenciones de 1991), pero no están mencionadas explícitamente en el documento fundador, el Tratado de Asunción.

En lo que concierne a las repercusiones que el proceso de integración regional tuvo en América Latina, se destacan tres hitos en la historia reciente: la firma de la Declaración de Iguazú de 1985, cuando los presidentes de Argentina y Brasil promovían una alianza estratégica bilateral, y el Tratado de Asunción de 1991, que era el acta fundacional del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Más tarde, se agregó el tratado constitutivo de la

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) del 2008 y la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), creada en 2010.

Surgido como una iniciativa de Argentina y Brasil para hacer frente a una política de proteccionismo y a las tendencias globalistas, el MERCOSUR ha tenido una fuerte impronta económica desde sus orígenes. Con la firma del “Tratado para la Constitución de un Mercado Común”, en 1991, los cuatro países fundadores tenían la intención de crear un mercado de comercio interno basado en una política comercial unificada (a partir de 1995) para alcanzar una integración regional que fortaleciera la posición internacional de sus países miembros. Es en 1994, con el “Protocolo de Ouro Preto”, cuando el MERCOSUR adquiere personalidad jurídica internacional (pero aún sin crear instituciones supranacionales).

La idea de una integración cultural sudamericana del MERCOSUR, que también implica aspectos lingüísticos y educativos, existía desde un principio, pero se ha ido implementando a un ritmo menos acelerado que las cuestiones comerciales y se veía limitada a un tratamiento sólo instrumental de las lenguas (a los efectos de la publicación de los documentos producidos), puesto que el español y el portugués fueron declarados idiomas oficiales (más tarde se integró el guaraní como cooficial). Sin embargo, con la revalorización de la cuestión cultural se abrieron nuevos horizontes, y la dimensión educativa permitió su difusión.

En lo que se refiere a la educación, el Plan Trienal del Sector Educación del MERCOSUR (SEM) se considera el instrumento principal de integración. El primero de los Planes Trienales fue aprobado en la Reunión de Ministros de Educación de los países miembros en Buenos Aires después de haberse constituido en 1991 la Comisión de Ministros del sector educación —hoy Reunión de Ministros de Educación (RME)— y se ve renovado cada tres años. Se trata de un acuerdo intergubernamental en el que se plantean políticas para los distintos niveles de la educación, incluidos la investigación y los estudios de posgrado. Para su funcionamiento, hoy el SEM está organizado en comisiones y grupos de trabajo integrados por técnicos, que atienden asuntos referidos a la educación básica (primaria y media), superior y tecnológica. La visión del SEM acordada por los países miembros es la de “ser un espacio regional donde se brinda y garantiza una educación con equidad y calidad, caracterizado por el conocimiento recíproco, la interculturalidad, el respeto a la diversidad...”. Tanto la interculturalidad como la diversidad son ámbitos que tienen repercusiones en el uso y, por ende, en la política de idiomas.

Ya en el Protocolo de Intenciones de 1991, se consideraba el rol fundamental de la educación para la integración de la región. Declaran el “interés de difundir el aprendizaje de los idiomas oficiales del MERCOSUR —español y portugués— a través de los Sistemas Educativos; formales, no formales e informales”. También establece tres ejes de acción: la formación de una conciencia favorable a la integración, la capacitación de recursos humanos y la compatibilización y armonización de los sistemas educativos. Los mismos ejes fueron, en su esencia, retomados en los siguientes Planes de acción que orientan el cumplimiento de los objetivos del Sector (Educación y MERCOSUR).

El primer Plan Trienal de Educación de 1992 formula por primera vez los objetivos educativos concretos, también en el área de la educación lingüística de la región. Bajo el programa 1: “Formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración, figura el subprograma 1.2: Aprendizaje de los idiomas oficiales del MERCOSUR (español y portugués)” (Plan Trienal de Educación de 1992, página web). Están formuladas hasta actividades concretas en cuanto a la implementación de los dos idiomas en el currículum de los países miembros, la ampliación de instrumentos didácticos y metodológicos y la capacitación docente para lograr el objetivo de “implementar la enseñanza del español y del portugués en instituciones de los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo para mejorar la comunicación entre los países que conforman el MERCOSUR” (Plan Trienal de Educación de 1992, página web).

Las dos áreas prioritarias del segundo Plan Trienal de 1998 abarcan: (1) el desarrollo de la identidad regional, por medio del estímulo al conocimiento mutuo y a una cultura de integración, y (2) la promoción de políticas regionales de capacitación de recursos humanos y mejoramiento de la calidad de la educación. Sus objetivos en relación a la educación lingüística no muestran grandes diferencias con el primer Plan. Establece el “favorecimiento al aprendizaje de los idiomas oficiales del MERCOSUR, mediante la aprobación de políticas adecuadas y el aprovechamiento del currículum escolar, así como programas no convencionales para su enseñanza” (Plan Trienal de 1998, página web). La promoción y difusión de los idiomas oficiales del MERCOSUR es uno de los objetivos fundamentales del Sector Educativo del MERCOSUR y figura en todos los planes sucesivos. En el Plan Trienal de 2006-2010, el objetivo 1 (“Contribuir a la integración regional acordando y ejecutando políticas educativas que promuevan una ciudadanía regional...”) trae consigo tres intenciones que tienen que ver directamente con la enseñanza de idiomas:

- Un programa de trabajo para el fomento de la enseñanza del español y del portugués como segundas lenguas.
- Programas de enseñanza de los idiomas oficiales del MERCOSUR, incorporados a las propuestas educativas de los países, con vistas a su inclusión en los currículos.
- Planes y programas de formación de profesores de español y portugués como segundas lenguas, funcionando en cada país de los estados miembros.

Lo que llama la atención en el Plan 2011-2015 es la integración de medidas para “promover y difundir acciones de respeto a la diversidad lingüística en los sistemas educativos de los países”, con el objetivo de:

- reconceptualizar la noción y la definición de estatus de las lenguas en el contexto regional, para tratar la diversidad lingüística y cultural en el ámbito educativo,
- promover la concientización acerca de la diversidad lingüística y cultural en los sistemas educativos de los países de la región, e
- instalar un debate en la comunidad educativa sobre las problemáticas de la diversidad lingüística y cultural (Plan de Acción del Sector Educativo del MERCOSUR 2011-2015).

Se observa que con la integración de políticas lingüísticas a favor de la diversidad lingüística de la región se establece una segunda dimensión en el ámbito del fomento lingüístico. Ya no se trata sólo de la divulgación de los dos idiomas oficiales de la alianza para una mejora de comunicación, sino también de la toma de conciencia de los demás idiomas hablados y su integración en el repertorio cultural de la región.

Esta dimensión de nuevos enfoques en el plan cultural y, sobre todo, en el trato de las lenguas oficiales del bloque que excede la dinámica de una integración meramente económica regional presentó —sobre todo en los primeros años de la existencia del MERCOSUR— nuevos desafíos a los países miembros del MERCOSUR en cuanto a sus tradiciones educativas y lingüísticas nacionales, que les ha dado estabilidad en el pasado. Hay que recordar que durante siglos los países lucharon por una homogeneización lingüística de sus habitantes, creando de esta manera un espacio comunitario y unificado, es decir, una nación. Hacia adentro, las políticas de homogeneización fueron instrumentos de asimilación y de “alineamiento”, sobre todo de los pueblos indígenas, empleados para promover, primero, la integración, y luego asegurar la cohesión nacional. Hacia afuera, la característica lingüística

servía como factor de delimitación casi “natural” entre el estado nacional y los vecinos. Antes, el portugués, por ejemplo, se había visto como una amenaza en forma de sus varios dialectos fronterizos, en el caso uruguayo. Ahora empezó a convertirse en una lengua con necesidad política de promoción. Tomó su tiempo que los países miembros del MERCOSUR se acostumbraran al pleno reconocimiento de esta diversidad, tanto del idioma del vecino oficialmente reconocido en su propio territorio como a la aceptación de las culturas indígenas existentes en gran número en sus países (con excepción de Uruguay), si bien este proceso, en el caso de los pueblos amerindios, encontró su apoyo en una concientización y una revalorización de los derechos indígenas crecientes en la opinión pública y política, tanto nacionales como internacionales.

El funcionamiento orgánico del MERCOSUR Cultural está basado en tres órganos (las Reuniones de Ministros de Cultura, el Comité Coordinador General y las Comisiones Técnicas). Estas reuniones previas a los encuentros de los ministros (encuentros formales, con escasa discusión política y abierta a la prensa) constituyen la base de negociaciones entre los países (Pallini, 2001). En cierto sentido, el MERCOSUR Cultural ha avanzado en lineamientos que apuntan a sentar ciertas bases de una política cultural para la región. Sin embargo, las disposiciones a nivel MERCOSUR son actos no vinculantes en el marco del derecho comunitario y no crean obligación jurídica para los estados miembros. Como no son de aplicación directa, corren el riesgo de ser aplazadas en su aplicación o sufren interpretaciones divergentes en el momento de su entrada en la legislación nacional respectiva. Es complejo identificar a los agentes e instituciones que participan en la toma de decisiones de política cultural regional a este nivel. Cabe preguntarse desde dónde los gobiernos miembros elaboran sus objetivos y sus estrategias para constituir una política en general y, en este caso específico, una política de integración, y cuáles son los criterios que subyacen a sus formulaciones (Pallini, 2001).

Un ejemplo es el compromiso formal que tiene Argentina como miembro del MERCOSUR de trabajar para la integración regional y, en este marco, la enseñanza del portugués juega un rol clave. De manera creciente, las recomendaciones del *Grupo de Trabajo de Políticas Lingüísticas del Área del Mercosur Educativo*, y de organizaciones como el *Grupo Montevideo* destacan la necesidad de promover el manejo de las lenguas oficiales de la Región —el español y el portugués—, la determinación de estándares nacionales, regionales e internacionales, el desarrollo de dispositivos de evaluación de grados de competencia y uso

del español y portugués latinoamericanos, y la consiguiente necesidad de formación de recursos humanos en este campo. Los Ministros de Educación de Brasil y Argentina han reafirmado la importancia de la enseñanza del español en Brasil y del portugués en Argentina para el fortalecimiento de la integración regional. Al tratarse de un acuerdo intergubernamental, el Plan (Trienal del Sector Educación del MERCOSUR) debería ser vinculante para todos los países miembros y sus jurisdicciones respectivas. Pero esta declaración se concretiza, no obstante, más en Brasil que en Argentina. Mientras que en el primero se establece la obligatoriedad de la enseñanza del español en la escuela, no ocurre lo propio en el segundo con el portugués. Así, la expansión del portugués como lengua extranjera en Argentina, largamente prometida, no se ha concretado aún. Ya a principios de los años 90, se manifestó una intención política por los socios del MERCOSUR de favorecer el aprendizaje de sus lenguas entre la ciudadanía, que en Argentina finalmente no se cumplió hasta recién aprobada la Ley N° 26.468 (análoga a la Ley N° 11.161 brasileña de 2005) en 2009, que requiere la inclusión de la enseñanza del idioma portugués/español como lengua extranjera desde 2016. Otras recomendaciones, como resultados del trabajo en el plan educativo del MERCOSUR, se ven sólo parcialmente incorporadas en la política nacional de los países miembros. Se constata una falta en casi todos los ámbitos de trabajo, desde la enseñanza de las lenguas oficiales hasta la nivelación de los exámenes nacionales y el reconocimiento recíproco de diplomas universitarios. Los críticos más severos vinculan este proceso desacelerado a “un constructo jurídico de alcance puramente comercial, [como lo fue el Tratado de Asunción], [en el que] no cabía la esperanza de que desde las esferas oficiales se promovieran proyectos de integración cultural o lingüística” (Varela, 2014, pág. 170). La dimensión cultural de la integración no fue contemplada a nivel equitativo en el acuerdo inicial, que fue el Tratado de Asunción. Pese a que haya habido desde un principio diversas reuniones entre las autoridades de cultura de cada uno de los países miembros del MERCOSUR para iniciar un proceso de coordinación e integración entre las políticas culturales de los diferentes países, el perfil del acuerdo principal quedó sesgado por lineamientos económicos y políticos (Varela, 2014). Otros autores apuntan a la falta de recursos necesarios que también es debido a la falta de voluntad política en impulsar una verdadera integración cultural (Arnoux, 1999; Varela, 1999). Parece que a lo largo del transcurso del proyecto MERCOSUR, los aspectos culturales, educativos y lingüísticos siempre estaban subordinados a las cuestiones económicas de la integración. También suele haber resistencias periódicas a la integración misma causadas por las orientaciones (geo)políticas de los gobiernos nacionales de turno, que pueden tener

enfoques distintos y que no todos ven en una integración sudamericana la mejor opción, por lo cual optan por soluciones más cercanas a sus respectivas convicciones políticas.

## **2.6 La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)**

En su tratado constitutivo (Tratado Constitutivo de la Unión de las Naciones Suramericanas), firmado en 2008, la Unión destaca el objetivo de buscar un “mundo multipolar”. “Seguras (las naciones) de que la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo [...] para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados [...]” (Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Unión de las Naciones Suramericanas, página web). El objetivo parece ser buscar equilibrios tanto hacia afuera como hacia adentro:

Hacia afuera en lo que es un mundo “multipolar”, sabiendo que los países por sí solos ya no tienen el peso como para ser determinantes en la conformación de un mundo globalizado, en ninguno de los aspectos relevantes (en lo económico, comercial, político, social, cultural, lingüístico...). Tampoco alcanza el peso político de estados individuales como para resolver las cuestiones más globales y fundamentales del mundo de hoy, que son el desarrollo duradero de los pueblos y otros desafíos globales que sólo pueden ser resueltos a nivel mundial (cuestiones de seguridad, medioambiente...). (“[...] convencidas de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos”; Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Unión de las Naciones Suramericanas, página web). Será por ello que las naciones suramericanas optan por la unidad suramericana. El objetivo es poner un contrapeso a los demás bloques ya existentes y, de esta manera, llegar a un “equilibrio más justo” desde su punto de vista.

Hacia adentro, los miembros fundadores de la UNASUR aspiran a una estabilidad que procure la “soberanía” suficiente de los Estados, por un lado (“irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados”) y la necesaria “integración”, que siempre va de mano de una renuncia de autodeterminación, por el otro (Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Unión de las Naciones Suramericanas, página web).

También llama la atención la mención de una realidad suramericana de “naciones multiétnicas, plurilingües y multiculturales” (Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Unión de las Naciones

Suramericanas, página web). Parecen haber realizado el hecho de que no sólo una alianza entre estados nacionales lleva consigo la cuestión del trato de las realidades culturales, lingüísticas y étnicas de cada uno de ellos, sino que los mismos estados traen consigo sus propias condiciones específicas, que en ninguno de los casos sudamericanos son monolingüísticas o monoétnicas.

Lo significativo es que, ya en su preámbulo, el tratado constitutivo de la Unión se refiere a otras entidades regionales, explícitamente al MERCOSUR, llamando a la consideración de sus logros específicos (“[...] entienden que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos del MERCOSUR y [...]”; Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Unión de las Naciones Suramericanas, página web). Sin embargo, la UNASUR parece buscar una integración más amplia con una impronta más visible en lo que concierne a la identidad y a la ciudadanía suramericana. Desde sus principios, la UNASUR pareció tratar ser una unión con carácter integral, no sólo en lo económico. Críticos del MERCOSUR perciben la dimensión más amplia de la UNASUR como respuesta al carácter de alianza comercial del MERCOSUR. A pesar de las declaraciones sobre cultura, educación y lengua, que también forman parte de los documentos constitutivos del MERCOSUR, parece que, en un principio, se destaca más la integración económica y comercial del mismo. Los países fundadores de la UNASUR, a su vez, afirman la “determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe” (Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Unión de las Naciones Suramericanas; página web).

La dimensión educativa se menciona por primera vez en su artículo 2 (“La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, [...], un espacio de integración [...], otorgando prioridad al diálogo político, [...] la educación, [...]”; (Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Unión de las Naciones Suramericanas, página web). Profundiza el tema en el artículo siguiente, inciso c): “La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivos específicos: c) La erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos” (Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Unión de las Naciones Suramericanas, página web).

En 2012, en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (órgano máximo de UNASUR), se creó el Consejo Suramericano de Educación. Entre sus objetivos figuran:

1. Fortalecer la integración educativa regional para garantizar y promover el derecho a la educación de todas y todos.
2. Concretar la implementación de políticas para mejorar la equidad, calidad, pertinencia y acceso a la educación en todos sus niveles y modalidades.
3. Promover la reducción de las asimetrías regionales y subregionales para el pleno ejercicio de los derechos humanos.

Entre los diez principios fundamentales del Consejo Suramericano de Educación (Plan Estratégico Quinquenal 2013-2017; página web), figura la “intra”, como la interculturalidad, sin mencionar el rol de las lenguas en este contexto. La dimensión lingüística está mencionada por primera vez cuando se habla de la calidad educativa: se destaca el valor de la diversidad sociocultural y lingüística. En la formulación de los ejes integradores, se hace referencia a las lenguas en dos de sus objetivos específicos: (4) “fortalecer las políticas de intra, interculturalidad y plurilingüismo en los países de la región y en las zonas de frontera”, y (10) “intercambiar información acerca de los currículos para la enseñanza de las lenguas oficiales de los Estados Miembros” (Plan Estratégico Quinquenal 2013-2017; página web).

Es en el Plan Operativo Quinquenal 2014-2019 del CSE donde se especifican los tres ejes integradores mencionados con sus objetivos respectivos. En cuanto a las “políticas de intra, interculturalidad y plurilingüismo”, se requiere la implementación de políticas, programas y proyectos educativos sobre, entre otros, la formación y profesionalización en Planificación Lingüística Educativa con Enfoque Intercultural (objetivo 4.1.2) y la creación de un Sistema Informático donde cada país miembro incluya sus avances sobre “leyes, corpus, mapas lingüísticos” y “estrategias de promoción del aprendizaje de lenguas ancestrales en los diferentes niveles de educación de los Estados Miembros de UNASUR” (Plan Operativo Quinquenal 2014-2019, página web).

Claramente, el papel que se les otorga a las cuestiones lingüísticas se ve focalizado en los aspectos culturales de los pueblos originarios de la región, más precisamente en su

preservación, lo cual se intenta realizar a través de la difusión de sus saberes y conocimientos ancestrales.

Otro aspecto relevante donde las lenguas tienen cierta importancia es la cuestión de las lenguas oficiales de UNASUR (objetivo 10), que son el español, el inglés, el neerlandés y el portugués. Se favorece (1) la “compilación y socialización de políticas lingüísticas”, (2) la “generación de estrategias regionales para la promoción de la enseñanza y el aprendizaje de idiomas oficiales de UNASUR”, y (3) la “identificación de las capacidades y necesidades de los estados miembros en la enseñanza de idiomas oficiales de la UNASUR” (Plan Operativo Quinquenal 2014-2019, página web).

Se observa que los esfuerzos en asuntos de política de educación en general y de lingüística en especial se encuentran en una fase temprana, incluso inicial. Todas las medidas tienen por objetivo la recolección y sistematización de datos, el intercambio de información entre estados miembros y la definición de procedimientos. Lejos aún se hallan las ideas palpables de planificación lingüística, por no hablar de recomendaciones concretas a los estados miembros.

## 2.7 Las referencias al aprendizaje y a la enseñanza de lenguas del MERCOSUR y de la UNASUR

Tabla I.2

Resumen de las referencias al aprendizaje y a la enseñanza de lenguas y sus motivaciones respectivas en los documentos analizados del MERCOSUR/de la UNASUR

Cita	Agrupación en objetivos estratégicos
<b>MERCOSUR</b>	
<b>Sector Educativo del MERCOSUR; Protocolo de Intenciones, 1991</b>	

<p><i>El interés de difundir el <u>aprendizaje de los idiomas oficiales</u> del MERCOSUR —español y portugués— a través de los Sistemas Educativos; formales, no formales e informales.</i></p>	<p>Promoción de los idiomas oficiales</p>
<p><b>Plan del Sector Educativo del MERCOSUR 2006 - 2010</b></p>	
<p><i><u>Contribuir a la integración regional</u> acordando y ejecutando políticas educativas que <u>promuevan una ciudadanía regional</u>, una cultura de paz y el respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente.</i></p> <p><i><u>Fomento de programas culturales, lingüísticos y educativos</u> que contribuyan a construir una <u>identidad regional</u> y <u>fortalezcan las zonas de frontera</u>.</i></p>	<p>Creación de una identidad regional</p> <p>Asegurar una convivencia pacífica y sustentable</p> <p>Creación de una identidad regional</p> <p>Integración de las zonas de frontera</p>
<p><b>Plan de Acción del Sector Educativo del MERCOSUR 2011- 2015</b></p>	
<p><i>Promover y difundir acciones de <u>respeto a la diversidad lingüística</u> en los sistemas educativos de los países: <u>estatus de las lenguas en el contexto regional</u>, para tratar la diversidad lingüística y cultural en el ámbito educativo.</i></p> <p><i><u>Promover el conocimiento mutuo de la historia, las culturas y las lenguas de la región</u>, a través de proyectos conjuntos.</i></p>	<p>Asegurar la diversidad lingüística</p> <p>Promoción de una identidad regional</p> <p>Promoción de una identidad regional</p>

<b>UNASUR</b>	
<b>Tratado Constitutivo de UNASUR, 2008</b>	
<i>Los idiomas oficiales de la Unión de Naciones Sudamericanas serán el castellano, el inglés, el portugués y el neerlandés.</i>	Definición de los idiomas oficiales
<b>Plan Estratégico/Operativo Quinquenal del CSE 2013 - 2017</b>	
<i><u>Fortalecer la intra, interculturalidad y plurilingüismo en los países de la región y en las zonas de frontera: Estrategias de promoción del aprendizaje de lenguas ancestrales en los diferentes niveles de educación de los Estados Miembros de UNASUR. Enfoque exclusivo en pueblos indígenas, originarios y afrodescendientes de los Estados Miembros de UNASUR.</u></i>	Asegurar la diversidad cultural y lingüística Protección del patrimonio lingüístico y cultural Protección del patrimonio lingüístico y cultural
<i><u>Tomar en cuenta los saberes y conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas, originarios y afrodescendientes, los valores, la intra, interculturalidad, plurilingüismo, y/o etnoeducación y la construcción de ciudadanía.</u></i>	Protección del patrimonio lingüístico y cultural  Asegurar la diversidad cultural y lingüística Creación de una identidad regional

Siendo el español y el portugués los dos idiomas principales de la región, el enfoque está en su gestión y manejo (en el caso del MERCOSUR). Pero la discusión es en menor medida la de consideraciones estratégicas globales y no gira en torno a cómo asegurar la supervivencia

de los dos idiomas. El español y el portugués son dos lenguas que, según Hamel, se encuentran en un desarrollo vigoroso y no se ven amenazadas “ni en su dimensión territorial ni en sus principales espacios funcionales” (Hamel, 2003, pág. 14). Las disposiciones se centran más en cuestiones de cómo asegurar que los dos idiomas estén presentes y sean hablados en los países respectivos (el español en Brasil, el portugués en Argentina, por ejemplo). Lo mismo, pero en menor medida, vale para el UNASUR. Los cuatro idiomas oficiales del bloque (portugués, español, inglés y neerlandés) no corren peligro de extinción.

Ambos bloques también definen su rol en función de abogador por la subsistencia equitativa de las demás lenguas habladas en sus países miembros, ante todo las lenguas amerindias. Se destaca, en este contexto, la especial atención de la UNASUR en la preservación de la diversidad cultural más que la del MERCOSUR.

Pero en general llama la atención la escasez de las disposiciones acerca del manejo de los idiomas en ambos bloques. Principalmente definen sus lenguas oficiales pero no aclaran lo que significa ello para su uso dentro de la organización ni en su territorio. No existen disposiciones que dan una respuesta a la pregunta de cómo asegurar la subsistencia de estos idiomas dentro del bloque respectivo. En el caso de la UNASUR tampoco se aclara el fomento del uso y la promoción de la difusión de los idiomas oficiales en el territorio del bloque. Será que no forma parte de las intenciones políticas explícitas. En el caso del MERCOSUR si existe esta voluntad y la nombran incluso tempranamente en el Protocolo de Intenciones del Sector Educativo del MERCOSUR (1991): “El interés de difundir el aprendizaje de los idiomas oficiales del MERCOSUR —español y portugués— a través de los Sistemas Educativos; formales, no formales e informales” (página web de la organización). La organización del MERCOSUR es mucho más diferenciado comparado con la de la UNASUR. Cuenta con un sector que se ocupa exclusivamente de los asuntos educativos. Es allí donde el uso y la difusión de los idiomas se arreglan.

En los documentos analizados se identifican disposiciones acerca del uso, el aprendizaje y la enseñanza de los idiomas que se pueden clasificar en dos bloques:

1. el esfuerzo en desarrollar la identificación con la región (*creación y promoción de una identidad regional*) con referencias importantes a los orígenes civilizatorios (“Tomar en cuenta los saberes y conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas, originarios y afrodescendientes, los valores, la intra, interculturalidad, plurilingüismo, y/o etnoeducación y

la construcción de ciudadanía”; Plan Estratégico/Operativo Quinquenal del CSE 2013 – 2017, UNASUR, página web).

2. La preservación del patrimonio cultural (*protección del patrimonio lingüístico y cultural, asegurar la diversidad cultural y lingüística*). Ambas organizaciones hacen hincapié en este aspecto en varias ocasiones. Es interesante ver que en la UNASUR, si bien no dicen nada sobre la difusión de los idiomas oficiales, la subsistencia de los idiomas originarios parece tener cierta importancia hasta que llega ser una voluntad política en los planes educativos: ... “estrategias de promoción del aprendizaje de lenguas ancestrales en los diferentes niveles de educación de los Estados Miembros de UNASUR”; Plan Estratégico/Operativo Quinquenal del CSE 2013 – 2017; UNASUR, página web).

La argumentación política está limitada a la preservación cultural y la promoción identitaria. Parece que los idiomas —sobre todo en el caso de la UNASUR— sirven ante todo como un requisito principal a la creación de una entidad cultural y política que antes no existía de esta forma. A diferencia con la UNESCO se promociona solo el aprendizaje cultural interno y no el intercambio externo apostando a una movilidad global.

Luego, llama la atención que no se menciona la enseñanza de otras lenguas extranjeras como en el caso de la UNESCO. Puede ser la intención y parte del concepto regional el enfoque en los idiomas hablados dentro de los bloques (en el caso del MERCOSUR) pero la no mención absoluta ni del inglés como mayor lengua internacional, que, sin duda alguna, juega cierto rol en el momento de integración regional, es notoria.

Se supone que las diferencias entre las argumentaciones de la UNESCO por un lado y del MERCOSUR y la UNASUR por el otro radican en las diferencias fundamentales de sus intenciones políticas respectivas. Mientras que la UNESCO cumple su compromiso con los principios de un mundo entrelazado y la preocupación por la equidad de sus culturas, los dos bloques regionales parecen buscar ante todo su derecho de existencia delimitándose hacia afuera y refiriéndose a sus valores y patrimonio culturales internos. La UNESCO, su vez, está en otra posición. Tiene más tiempo de existencia, está más establecido en el razonamiento político global y no se encuentra en su fase de identificación inicial.

Pasando del nivel internacional/regional al nivel nacional se analizarán en los próximos dos capítulos los casos de Uruguay a Argentina.

### Capítulo 3: Las políticas lingüísticas en Uruguay

En los próximos dos capítulos se analizarán las políticas lingüísticas a nivel nacional y provincial. A modo de ejemplo se eligieron Argentina y Uruguay, dos países miembros del MERCOSUR desde los principios. En el caso de Uruguay se verá únicamente la parte nacional ya que las reflexiones y decisiones políticas en este ámbito son asunto del estado nacional.

Los idiomas que se hablan en un territorio nacional (oficialmente o no) suelen ser de interés estatal siendo el idioma no solo el medio de comunicación principal sino también establece en gran parte la identidad del grupo que lo habla. En este capítulo se verá entonces tanto el trato de los idiomas en los estados nacionales en general como el caso de Uruguay en especial. El país es un caso interesante en cuanto al tema del plurilingüismo. Para entender este desarrollo de los últimos años es preciso tener un repaso histórico y conocer sus ideas principales que resultan en las líneas directrices y una política lingüística concreta actual.

Al final del capítulo se analizará como en los capítulos anteriores la legislación en cuestión para conocer los motivos políticos y ubicarla en el contexto regional e internacional.

Pese a que Uruguay tiene una larga tradición de enseñanza de lenguas extranjeras en la educación pública, el Uruguay no disponía, hasta hace muy poco tiempo, de un marco legal que ordenara sistemáticamente el modo de enseñar tanto el español —como lengua mayoritaria— como las lenguas minoritarias y/o extranjeras.

Hace unos veinte años, se inició un proceso cada vez más profundo y complejo de estructuración de políticas educativas y lingüísticas en el Uruguay. A partir del 2006, este proceso se intensificó y se instalaron varias comisiones de expertos en la materia para evaluar la situación actual y para establecer un posible marco de una política lingüística en el futuro. El trabajo arduo culminó en la Ley General de Educación (Ley N° 18437), de 2008. Desde entonces, las bases están sentadas para lograr “ciudadanos lingüísticamente libres y seguros en su vinculación con su lengua de origen, competentes en las variedades escritas y formales [...] y plurilingües, con conocimiento instrumental de lenguas extranjeras” (Brovetto, 2010, pág. 239).

Para poder entender la situación uruguaya actual, es necesario conocer la trayectoria etnolingüística del país, su situación geopolítica y sus condiciones internas como estado nacional relativamente joven. Por ello, este capítulo tiene como objetivo:

1. enfocar las características del Uruguay como estado nacional, que explican, en buena medida, el trato de la compleja situación lingüística en el país a lo largo de su historia (capítulo 1.1);
2. conocer las tradiciones de la política educativa, en general, y lingüística, en especial, y saber de qué forma se establecieron estas políticas en el pasado (capítulo 1.2);
3. aclarar las líneas rectoras de la política lingüística en el Uruguay de hoy, analizar las motivaciones respectivas y ver cómo esta base legal repercute en el currículo concreto de la enseñanza de lenguas y justifica el concepto del plurilingüismo actual (capítulos 1.3 y 1.4).

Desde el campo académico, el caso uruguayo ha sido estudiado, fundamentalmente, a partir de los años noventa, aunque los principios de los estudios (etno)lingüísticos datan de antes. Llama la atención la cantidad de trabajos académicos que hay en el contexto de la zona fronteriza con Brasil y su peculiaridad lingüística, y la producción académica que arrancó recién a principios de los años 2000, cuando se empezaron a canalizar los esfuerzos en el proceso que culminó con la nueva Ley General de Educación (2008). Este trabajo se centra en la bibliografía más reciente que existe sobre el tema y trata de mirar, principalmente, el trabajo de los expertos más reconocidos actualmente.

### **3.1. La diversidad lingüística en estados nacionales tradicionales y el caso de Uruguay**

Tradicionalmente, los estados nacionales concedieron escaso espacio a la diversidad lingüística dentro de sus territorios. Promoviendo el concepto de lengua única, se adhirieron por lo general al objetivo de homogeneización lingüística de sus poblaciones. El concepto del purismo lingüístico actúa en el mismo sentido, proponiendo una variedad lingüística común por encima de la diversidad dialectal (Barrios, 2012).

En su artículo (Barrios, 2012), Barrios muestra que en los últimos años, los estados nacionales (entre ellos, el Uruguay) reconocieron la necesidad de acomodarse “a los requerimientos de la globalización y a las reivindicaciones sobre la diversidad”, desprendiéndose cada vez más de las “tradiciones políticas lingüísticas nacionalistas, puristas e imperialistas”. Desde la perspectiva etnolingüística, esta tendencia se está imponiendo cada vez más como una alternativa a la construcción tradicional de identidades nacionales. Sin embargo, no sabemos si este tratamiento “más justo y menos discriminatorio de la diversidad” es el resultado de una subversión de los modelos tradicionales y un cuestionamiento de las políticas nacionalistas y puristas o si se trata solamente de una adaptación circunstancial (Barrios, 2012). Más allá de las cuestiones de identidad nacional, en este debate también se muestra toda la dicotomía entre la concepción tradicional y el papel del estado nacional, por un lado, y los retos de la globalización con los que estos estados se ven confrontados, por el otro.

A pesar de que una región amplia del Uruguay es monolingüe, importantes estudios científicos muestran que ni en la actualidad ni en tiempos pasados el Uruguay no es ni era una sociedad lingüísticamente homogénea. Por razones de la constitución histórica del país en los siglos XVII y XVIII, los departamentos del norte del país oscilaron en su posesión entre las coronas portuguesas y españolas. En ciertas épocas, parte del territorio nacional en el norte del país fue casi exclusivamente de habla portuguesa (Brovetto, 2010). El portugués dominaba no sólo el idioma cotidiano, sino también el sistema de la educación y el de la justicia. Para corregir esta situación, se apostó a finales del siglo XIX, sobre todo, a la educación, un proceso que finalizó con un proyecto de ley que se aprobó en 1877. Con este Decreto-Ley de Educación Común, se estableció —entre otras cuestiones— el uso obligatorio del español en todo el sistema educativo nacional (Barrios, 2012). Así, el portugués de la región no es porque avanzó desde Brasil, sino es una lengua “de herencia” (Brovetto, 2010). En la actualidad, se trata de zonas bilingües español-portugués conformadas por los departamentos que hoy en día tienen frontera común con Brasil.

En esta región de frontera con Brasil se hablan, más allá del español y el portugués brasileño, otras variedades lingüísticas (nombres informales: portuñol, fronterizo, bayano, brasileiro). Una extensa tradición de estudios fronterizos afirman que estas dialectos son variedades del portugués desde el punto de vista lingüístico influidos por el español (Brovetto, 2012). Carvalho, incluso, asigna a estas lenguas sus propias características y una estructura

compleja y sistémica con propia gramática (Carvalho, 2007). Han sido denominadas Dialectos Portugueses del Uruguay (DPU) o solamente portugués del Uruguay.

Brovetto clarifica que hasta mitad del siglo pasado, la compleja situación sociolingüística en la región fronteriza no se vio reflejada en la historia de la educación de esta zona. Existía una represión sistemática del uso del portugués en las escuelas y un desconocimiento de la realidad lingüística local. El rol de las escuelas tradicionales se limitó a reforzar y promover el uso correcto del español y corregir las “hablas incorrectas”. Pese a que esta variedad del portugués es una lengua compleja y completa, es una variedad estigmatizada y sin prestigio, considerada a veces incorrecta. Tiene rasgos típicos de lenguas minoritarias: se restringe a ciertos ámbitos de funcionamiento, en el contexto de una sociedad cuya lengua mayoritaria es el español (Brovetto, 2012). El portugués del Uruguay se usa en ámbitos familiares, íntimos y coloquiales; el español tiene una función de lengua oficial usado en el ámbito público.

Aparte de esta comunidad considerable de habla portuguesa, subsisten en el país grupos menos importantes de habla europea, como el ruso (región de San Javier); una variedad del francés (Colonia); y dialectos del alemán en zonas fronterizas con Argentina. Además existe en Uruguay la comunidad sorda hablante de la Lengua de Señas Uruguaya, lengua materna de esta comunidad que se encuentra a lo largo del país, aunque con mayor concentración en el área metropolitana (Brovetto, 2012).

El Uruguay, hoy día, en la mayor parte de su territorio, es un país ampliamente monolingüe. La pérdida del multilingüismo original es, según Barrios, el resultado de las políticas tradicionales homogeneizadoras que se manifestaron consecuentemente a lo largo de la historia del joven estado nacional (Barrios, 2012). Desde mediados del siglo XIX, la presencia de las lenguas migratorias (sobre todo el italiano) era notoria en buena parte del país (Barrios, 2016). Sin embargo, fue el portugués fronterizo la lengua que más se consideró como una amenaza para la soberanía del joven estado nacional (Barrios, 2013). Como resultado del Decreto-Ley de Educación Común de 1877, todos los niños del país fueron alfabetizados en español, más allá de sus lenguas maternas. En 1943, el gobierno uruguayo vio oportuno crear la Academia Nacional de Letras para preservar la pureza del español y defenderlo de la influencia de las lenguas migratorias. Luego, la dictadura militar (1973-1985) instrumentó no

menos de tres campañas idiomáticas: una en lucha contra el portugués, otra en defensa del español (a favor de un purismo lingüístico) y una tercera de alfabetización (Barrios, 2012).

El estado nacional uruguayo mantuvo firme esta política lingüística nacionalista hasta la última década del siglo XX, cuando el país se vio obligado a adecuarse a la política de integración regional en el marco del MERCOSUR (Barrios, 2016). El Tratado de Asunción (1991) trajo consigo el compromiso de enseñar español y portugués en el ámbito del MERCOSUR y animó un debate público vivo de plurilingüismo. Sin embargo, este nuevo compromiso implicó un verdadero desafío para un país que, durante buena parte de su historia, había luchado contra el portugués.

Aun así, el portugués fue ganando espacios, y el auge se canalizó con la integración del idioma en el currículo educativo de los Centros de Lenguas de la Enseñanza Secundaria (dependientes del Consejo de Educación Secundaria de la educación pública) en 1996. En 2002 comenzó a funcionar el programa de educación bilingüe español-portugués en escuelas de frontera.

Hoy, y como resultado de más de 100 años de influencia sobre el habla de pueblo uruguayo, del acentuado multilingüismo que definió al país desde sus orígenes, quedan nada más que vestigios de lenguas migratorias y la supervivencia restringida y controlada del portugués de frontera. Sin embargo, Barrios afirma que la cuestión de la diversidad lingüística también en Uruguay está más presente que nunca en la legislación y en los discursos institucionales (Barrios, 2016). La diversidad lingüística incluso es reconocida y reivindicada. Es un desarrollo reciente que, a primera vista, puede parecer paradójico ante la larga tradición de políticas de monolingüismo. Pero en realidad no lo es. No sólo en Uruguay la diversidad cultural de una sociedad se asume cada vez más como recurso, y no solamente como problema. Barrios agrega que en el caso uruguayo (y esto seguramente vale para toda nación relativamente joven), el país recién ahora puede sentirse seguro de su soberanía y de su nacionalidad como para aceptar su diversidad cultural y encarar a los grupos reclamantes de derecho como oportunidad y no como amenazas para la nacionalidad (Barrios, 2012).

Pero no sorprende que los estados nacionales, dentro de las posibilidades de su marco institucional, dispongan de mecanismos para controlar el uso del idioma y acotar los reclamos excesivos del plurilingüismo desmesurado. El debate lingüístico-educativo de los años 2006 a 2008 —que se examinará más adelante— da un ejemplo de cómo se plantea actualmente

el tratamiento de la diversidad en Uruguay. En su artículo, Barrios muestra los instrumentos que sirven para compatibilizar el nuevo reclamo de la diversidad lingüística con la tendencia natural homogeneizadora de cualquier estado nacional hacia un purismo y nacionalismo lingüístico (Barrios, 2016). En su análisis, se basa en tres documentos principales. Son los documentos legales más importantes y más recientes en cuanto a la política lingüístico-educativa uruguaya. Son los mismos que también sirven de base para este trabajo: el informe de la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) de 2006, preparatorio del Congreso Nacional de Educación, de 2007, que a su vez allanó el camino a la Ley General de Educación, de 2008; el informe de la Comisión de Políticas Lingüísticas en la Educación Pública (CPLEP), elaborado durante 2007; y finalmente, la propia Ley General de Educación (Ley N° 18437), de 2008.

### **3.2 El discurso de la diversidad**

Dentro de las políticas educativas, en general, y de las políticas lingüísticas, en especial, en un principio, todo discurso y toda argumentación legal tienen una base amplia y conforme a los valores fundamentales de un país democrático y pluricultural. En lo que respecta a la política educativa nacional, la Ley General de Educación habla de la promoción de “la justicia, la solidaridad, la libertad, la democracia, la inclusión social, la integración regional e internacional y la convivencia pacífica” (Poder Legislativo, 2008, pág. 4-5). El discurso de la diversidad se ve reflejado más específicamente en las políticas lingüísticas donde los argumentos se subsumen bajo los tópicos de interculturalidad y aceptación de las diferencias: el informe de la Comisión de Políticas Lingüísticas en la Educación Pública (CPLEP) se refiere al “entendimiento intercultural”, la “valoración de las culturas” y la “diversidad cultural” (CPLEP, 2007, pág. 51).

Pero este discurso, a su vez, parte de la premisa de una identidad nacional homogénea. Es decir que se reconocen los aportes culturales de la cultura indígena, criolla, europea, afrodescendiente... siempre y cuando se inscriban bajo el lema de la identidad nacional. En su artículo, Barrios identifica varias estrategias de compensación que, por un lado, aceptan la diversidad, pero aseguran, por el otro, la supremacía de la cultura letrada y la regulación de la diversidad lingüística (Barrios, 2016).

Según Barrios, la ratificación del carácter jerárquicamente superior de la lengua mayoritaria es un recurso habitual para reconocer las lenguas minoritarias, siempre recordando, primero, el carácter oficial de la lengua mayoritaria. Es más, la diferencia entre lengua mayoritaria y lengua minoritaria se acentúa considerando las minorías lingüísticas en términos patrimoniales y sus lenguas como legado patrimonial, como bienes que enriquecen la cultura nacional, o simplemente como objeto de tutela (Barrios, 2016). Barrios incluso remite a las constituciones de otros países que funcionan del mismo modo. El informe de la CPLEP presta especial atención al portugués. Se propone la enseñanza de esta lengua, pero se trata como segunda lengua materna dejando al español como lengua oficial de la enseñanza.

“La fuerte recomendación para la introducción del portugués en el currículo escolar no supone desconocer la necesidad de difundir y promover el uso del Español, en tanto es la lengua oficial y mayoritaria del Uruguay, que les dará a los alumnos la posibilidad de acceder a información y ámbitos formales de acción, tanto en la zona de frontera como en el resto del país” (CPLEP, 2007, pág. 67).

Llama la atención la ausencia de cualquier tipo de referencia a las lenguas migratorias. Ni en el informe de la CPLEP y en el de la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE), se menciona a los inmigrantes, una comunidad importante en lo que respecta a la identidad cultural del Uruguay. Según Barrios, es una estrategia recurrente que ignora a los grandes grupos etnolingüísticos, que pueden interpretarse como una amenaza a la cohesión política y social, y que reconoce preferencialmente a las minorías lingüísticas menos numerosas y menos conflictivas (culturas indígenas o afrodescendientes). Barrios está convencida de que la integración de las minorías neutraliza eventuales conflictos por su posición marginal histórica tradicional (Barrios, 2016).

Mediante la especificación en la Ley General de Educación de cada una de las lenguas consideradas: “español del Uruguay”, “portugués del Uruguay” y “lengua de señas uruguaya”, las autoridades nacionales saben enmarcar la diversidad dentro de los límites establecidos por el estado nacional. Este recurso ayuda, según Barrios, a equilibrar la apertura hacia la diversidad con la política conservadora del nacionalismo lingüístico (Barrios, 2016).

Por último, el trato de las lenguas migratorias tradicionales (italiano, francés e inglés) como lenguas extranjeras (y no como parte del multilingüismo del país) es un mecanismo al que recurre el estado nacional para distanciarse de ellas en el sentido etnolingüístico (Barrios,

2016). Los inmigrantes se mencionan apenas ocasionalmente tanto en el informe de la CODE como en el de la CPLEP, y no olvidemos que en la Ley General de Educación las lenguas migratorias ni se mencionan. Barrios identifica este hecho como una tendencia en la legislación lingüística internacional en el sentido de obviar este tema (Barrios, 2016).

### **3.3 Políticas educativas/políticas lingüísticas y su tradición en el Uruguay**

A pesar de que Uruguay es un país con una larga tradición de enseñanza de lenguas extranjeras en la educación pública, hasta mitades del siglo pasado era un país con escasa planificación lingüística. Hasta mitades del siglo XX, el país no disponía ni de plano educativo. Sólo a finales del siglo, se empezaron a pensar y formular las políticas lingüísticas de manera sistemática (Barrios, 2013). Según Behares y Brovetto, “el Uruguay ha tomado una dirección que se repite en múltiples países del mundo y que tienen una larga tradición político-jurídica, en la que se niega la necesidad de establecer políticas lingüísticas en forma explícita y general desde el Estado” (Behares y Brovetto, 2009).

El resultado esperado de la inmigración masiva entre 1860 y 1920 habría de ser el de una sociedad plurilingüe. Sin embargo, fundamentalmente gracias a la Ley de Educación Común redactada por José Pedro Varela y adoptada en 1877 con modificaciones en el Decreto-Ley, que lleva el nombre de “Reglamento de la Instrucción Pública” (gobierno de Latorre), no fue ese el resultado. El Decreto consagraba la educación generalizada, laica, gratuita y obligatoria, y el uso del “Idioma Nacional” en todas las escuelas del país (Brovetto, 2012). Sin querer, este decreto constituye en un primer acto de planificación lingüística, imponiendo por vía legal el modelo de enseñanza monolingüe en español y desconociendo las demás hablas de los inmigrantes. Behares y Brovetto señalan que, a partir de este momento, el sistema educativo instauró la tradición de monolingüismo en el país imponiéndolo a la sociedad mediante la asimilación lingüística de los inmigrantes, aculturación lingüística de la sociedad fronteriza lusoparlante y estandarización del español rural y de contacto (Behares y Brovetto, 2008).

Hasta el presente, el país ha tenido cuatro ejemplares de lo que se denomina usualmente como “Leyes de Educación”:

1. Decreto-Ley de Educación Común, de 1877 (en todas las escuelas públicas la enseñanza se dará en el idioma nacional).
2. Ley de Educación (N° 14101), de 1973 (1. asegurar la alfabetización integral del pueblo; 2. afirmar el uso de la lengua materna).
3. Ley de Educación (también conocida como “de urgencia” (N° 15739), de 1985 (primer año de la recuperación de la democracia; reformulación de la Ley de 1973).
4. Ley General de Educación, de 2008.

Se observa que entre 1877 y 2008 no figuran ni leyes de educación en su sentido propio ni decretos o reglamentos en las disposiciones legales existentes. Significa que el Uruguay ha optado, hasta no hace mucho tiempo, por no incluir disposiciones lingüísticas dentro de su ordenamiento jurídico (Brovetto, 2012) (ya que la cuestión lingüística no se vio reflejada en ningún otro sector de legislación uruguaya, como se verá más adelante). Según Behares y Brovetto, hay toda una serie de países que, como el Uruguay, están lejos de algún establecimiento explícito de los alcances y límites de la actividad lingüística. Quienes lo hacen, en general, lo incluyen en secciones de su Constitución, o en leyes y decretos específicos. En estos casos, suele haber instituciones del más alto nivel jerárquico del Estado que los controlan (Behares y Brovetto, 2008). En Uruguay, en cambio, los espacios de establecimiento de las políticas lingüísticas han sido los reglamentos consuetudinarios que se expresaron en el discurso de la sociedad uruguaya y el ámbito educativo (Brovetto, 2012). Behares y Brovetto señalan que la planificación lingüística del Uruguay ha sido siempre de naturaleza “tácita”; es decir que el país ha “optado por modos de establecimiento de políticas o diseños de planificación lingüística que no incluyen la explicitación estatal de tipo jurídico” (Behares y Brovetto, 2008, 144).

En el mismo artículo, Behares y Brovetto identifican tres tipos de establecimiento de políticas y planificación lingüísticas:

- a través de lo jurídico y legal-gubernamental restringido a anotaciones marginales en documentos legales de prescripciones o recomendaciones lingüísticas escasamente operante en su conjunto;
- a través de lo *consuetudine* de las prácticas lingüísticas en el marco del discurso de la sociedad uruguaya. Este tipo de establecimiento de políticas lingüísticas se muestra, según Behares y Brovetto, “muy importante, sobre todo porque en él se

alojan las fuerzas conservadoras y las inercias de cambio, aun en el caso de las iniciativas en el campo de educación”;

- a través del diseño de políticas lingüísticas en el marco de las políticas educativas en el ámbito de la educación pública. Behares y Brovotto señalan que, de los tres tipos de establecimiento, este ha sido el preponderante.

Según Behares y Brovotto, se trata aquí de ámbitos, procedimientos y tradiciones que el país ha utilizado para dar forma y contenido a sus políticas referidas al ámbito del lenguaje. Son disposiciones jurídicas (constituciones, códigos, leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos, disposiciones, circulares, etc.) y disposiciones jurídicas de la pluralidad de organismos que pueden producir documentos de validez jurídica general, particular o específica (Behares y Brovotto, 2008). Este tipo de planteamiento de políticas lingüísticas puntual y fragmentado resultó en un sistema educativo contradictorio en sus orientaciones (Behares y Brovotto, 2008). Especifica que, hasta hace muy poco tiempo, en materia lingüística, esto se observó por la “inexistencia de criterios semejantes entre los subsistemas primario, secundario y técnico profesional, la suposición de trayectos educacionales en materia lingüística jamás transitados, la incoherencia en la oferta de lenguas extranjeras y segundas, los experimentos lingüístico-pedagógicos abandonados inveteradamente sin ser evaluados, y otras desgracias semejantes” (Behares y Brovotto, 2008, pág. 166).

En Uruguay gran parte de las acciones específicas en el establecimiento de las políticas lingüísticas descansa en el sistema educativo y, en particular, en el diseño de programas curriculares, más que en las leyes de educación (Brovotto, 2012). Pese a que las Políticas Lingüísticas incluyen otros usos y ámbitos del manejo del lenguaje que trascienden a la educación, en Uruguay las políticas lingüísticas siempre han estado estrechamente vinculadas a las políticas educativas y, por lo tanto, vinculadas a los programas y diseños curriculares del sistema educativo.

Hay documentos legales que legislan en cuanto a que se refiere al uso público y formal de la lengua, sobre todo en cuestiones lingüísticas relacionadas con lo jurídico o comercial (disposiciones legales como, por ejemplo, las que establecen que los empaques de los productos que se venden deben estar escritos en español, o las que obligan a traducir ciertos documentos para su uso legal, o las que indican que los escritos jurídicos deben ser presentados en español, etc. Pero la indicación primordial con respecto a las políticas

lingüísticas en Uruguay se ha remitido siempre al ámbito de la educación. Según Behares, este ámbito ha sido casi el único en el cual se tenía una cierta consciencia del lenguaje como fenómeno social, que requiere un ordenamiento y una planificación. Advierte que esta reducción de las políticas lingüísticas a meras estrategias de organización o planificación curricular es un error. Una política lingüística debe tener en cuenta mucho más que estas regulaciones técnicas. Hace falta una política en la que se establecen los límites de ciertas políticas posibles en materia de lenguaje como dicen Behares y Brovetto (2008).

### **3.4 Políticas lingüísticas uruguayas recientes**

Es a partir del debate educativo en 2006 que este “acto político-ideológico” que reclama Behares arranca. Barrios identifica dos eventos principales en este camino inédito de la política educativo-lingüística uruguaya (Barrios, 2012): El Debate Educativo de 2006, que culminó con el Congreso Nacional de Educación (fines del 2006) realizado por la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE). En este ámbito, se discutió en primera línea la educación en general. Los temas lingüísticos ocuparon un lugar periférico. En la Comisión de Políticas Lingüísticas en la Educación Pública (CPLEP) convocada por la Administración Nacional de Educación Pública en 2007, en cambio, se elaboró una propuesta de política lingüística para el ámbito educativo público (Barrios, 2012). Finalmente, el ciclo de debates en su totalidad llevó a la Ley General de Educación (Ley N° 18437) en 2008.

En el informe de la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) se mencionan varios “grupos minoritarios”, como, por ejemplo, los indígenas y los afro-uruguayos. Sin embargo, y Barrios lo señala así en su artículo, las comunidades que protagonizaron buena parte de la historia del país —población fronteriza e inmigrantes— no se ven reflejados exclusivamente. Por ejemplo, el italiano, segunda lengua minoritaria más hablada en el país, no tiene ningún tipo de referencia etnolingüística en el informe. Barrios argumenta que, en este debate, los inmigrantes en general no se visualizan como patrimonio a preservar (Barrios, 2012). “Desde la visión centralizadora de Montevideo, explica Barrios, parece difícil concebirlas como un típico grupo minoritario, porque de alguna manera casi todos los uruguayos tienen algo de italiano, español, judío, armenio, ruso, griego, inglés, francés, alemán, etc.” (Barrios, 2012, pág. 27).

El informe de la Comisión sí recurre a la diversidad etnolingüística, pero lo hace desde una perspectiva de patrimonio nacional y de derecho (condena ante la discriminación) en general. Habla del patrimonio cultural multiétnico, de la educación pluriétnica, para una mayor equidad social y el fortalecimiento de los derechos de las minorías étnicas (Barrios, 2012). Barrios resalta que el Debate Educativo abarca todo el tema de la multiétnicidad uruguaya (que también comprende al multilingüismo) desde una perspectiva meramente nacionalista. Cualquier grupo étnico, en términos patrimoniales, se trata como parte constitutiva de la Nación:

“Las Asambleas proponen que se valore el patrimonio cultural logrando tener una identificación con nuestros orígenes, nuestros símbolos y valores, para luego quererlos, respetarlos y defenderlos dentro y fuera de las fronteras, para sentirse orgullosos de ser uruguayos. Todo lo cual va a permitir recuperar la identidad nacional” (Comisión de Educación, Cultura, Medios de Comunicación y Nuevas Tecnologías, página web).

Lo que sorprende es que esta argumentación nacional parece no excluir, sin embargo, el tema de la integración latinoamericana. El informe lo integra, al parecer, de una manera natural la historia (pasado indígena), fundamento para el “desarrollo de valores patrióticos”, sin perder de vista “la construcción de la integración latinoamericana” (Comisión de Educación, Cultura, Medios de Comunicación y Nuevas Tecnologías, página web).

Mientras que los inmigrantes quedan al margen de los discursos reivindicatorios de la diversidad lingüística, la frontera y el portugués sí aparecen en los documentos del Debate Educativo. No obstante, se lo acota a “segunda lengua materna” (Comisión de Educación Secundaria, página web). Aquí también, Barrios resalta el reclamo tradicional de una mayor presencia nacional: “En un departamento de frontera se propone que haya más lugares de acceso a medios de comunicación uruguayos” (Comisión de Principios y Fines de la Educación, página web).

Con la creación de la Comisión de Políticas Lingüísticas en la Educación Pública (CPLEP), convocada por la Administración Nacional de Educación Pública en 2007 (a días después del Congreso Nacional de Educación), fue por primera vez en la historia de la política educativa uruguaya que se creía necesario: 1) plantearse principios rectores de una política lingüística; 2) definir la dimensión de una política lingüística abarcando desde el Idioma Español hasta

las variedades lingüísticas que se usan, pasando por las lenguas extranjeras, las modalidades de educación y enseñanza, etc.; y 3) preguntarse dónde, en un estado moderno, se deben establecer las políticas lingüísticas siendo Uruguay un país con “una larga tradición de negar la necesidad de establecer políticas lingüísticas en forma explícita y general desde el Estado” (Barrios, 2012, pág. 31). Barrios resalta que el informe de la Comisión lleva consigo una justificación de la “necesidad de que el sistema educativo uruguayo establezca políticas lingüísticas, apelando a los conceptos de equidad, justicia e inclusión” (Barrios, 2012, pág. 31). Aunque principalmente enmarcado en la educación, este informe es un documento técnico y orgánico, referido específicamente a cuestiones de planificación lingüística (Barrios, 2012). Como principios rectores, la Comisión recomienda una jerarquización del uso de la lengua. Pone en el centro de la atención a la lengua española sin dejar de lado las variedades lingüísticas, la diversidad de normas del español y la importancia de las segundas lenguas y lenguas extranjeras en la formación del individuo (Barrios, 2012).

En su artículo, Barrios resalta el impacto de la propuesta político-lingüística de esta comisión y señala sus posibles efectos en un cambio de los modelos identitarios del país. Supone que la elección del portugués como segunda lengua obligatoria en todo el país llevará consigo un giro en los modelos etnolingüísticos en general (Barrios, 2012). En el norte del país, región fronteriza con Brasil, la revaloración del portugués reanimará la tradición lusitana de esta región. En el resto del país, la consolidación del portugués reafirmará los vínculos con la inmigración, de igual manera que el italiano y el francés, ofrecidos como lenguas de opción obligatoria (Barrios, 2012). Los actos de política lingüística, como la Ley de Educación (Nº 18437; MEC, 2008) y el Programa de Educación Primaria (CEP 2008), demuestran este nuevo tono de articulación novedosa en la tradición de las políticas lingüísticas en Uruguay.

En la Ley General de Educación Nº 18437 (sustitutiva de la Ley de Educación de 1986), la “educación lingüística” es una de las nuevas líneas transversales en el Sistema Nacional de Educación. Es por primera vez que en una ley del estado nacional uruguayo se reconoce la condición heterogénea lingüística de la sociedad uruguaya, considerándola también en la dimensión educativa, y se hace alusión a una educación plurilingüe (Brovetto, 2012). También por primera vez se nombra al portugués del Uruguay como lengua materna existente en el país, hablado por una parte de la población nacional. Según la ley, los fines de la educación se encuentran en el desarrollo sustentable y equitativo, la cultura de paz, la integración regional, la cultura regional y mundial, y en los valores tradicionales de libertad, justicia y

democracia (Barrios, 2012). En cuanto a la educación lingüística, la ley tiene como propósito fomentar “el desarrollo de las competencias comunicativas de las personas, el dominio de la lengua escrita, el respeto de las variedades lingüísticas [...], la consideración de la diferentes lenguas maternas existentes en el país (español del Uruguay, portugués del Uruguay, lengua de señas uruguaya) y la formación plurilingüe a través de la enseñanza de segundas lenguas extranjeras” (Ley General de Educación (Ley N° 18437), Cap. VII “Líneas transversales”, art. 40, inciso 5).

Pese a que la nueva ley se abstiene de hacer recomendaciones técnicas específicas (estas corresponden a la Agencia Nacional de Educación Pública, ANEP), es preciso mencionar que por primera vez se manifiesta una interacción entre el elemento jurídico-legal y el de tipo curricular. Tradicionalmente, en el Uruguay parece que sólo hay escasa interacción entre leyes de educación y diseños curriculares. Behares y Brovetto sostienen que ello se debe a la existencia de distintos agentes de origen no vinculados por la autonomía del poder ejecutivo de la educación pública en el país. Suponen que es por un tercer proceso, precisamente el de la Elaboración del Documento de la Comisión de Políticas Lingüísticas para la Educación (ANEP, 2008), que esa interacción fuera habilitada (Brovetto, 2012).

### **3.5 La enseñanza tradicional de las lenguas extranjeras y el concepto actual de plurilingüismo en el Uruguay**

En lo que se refiere a la enseñanza de las lenguas extranjeras, los programas reflejan desde la primera mitad del siglo XX la “orientación universalista y cosmopolita de la educación uruguaya” (Behares y Brovetto, 2008, pág. 168). Desde las primeras décadas del siglo XX están presentes, en Enseñanza Media, el francés y el inglés como lenguas extranjeras predominantes. En un segundo lugar figura el italiano. Más recientemente se incorporó el alemán y el portugués. Es destacable, contrariamente, la ausencia absoluta de enseñanza de lenguas extranjeras en Educación Primaria hasta la década de 1990 (Behares y Brovetto, 2008).

Según los autores del mismo artículo, el francés ha sido la primera lengua extranjera establecida en los planes de Educación Media entre 1941 y 1976 con la justificación de la importancia de la cultura francesa y de su prestigio en el Uruguay (Behares y Brovetto, 2008).

El inglés aparece vinculado a las orientaciones de tipo científico-tecnológico, y el italiano, a las de tipo humanístico. Luego se nota una clara tendencia hacia el inglés como primera lengua extranjera, que se manifiesta concretamente en el Plan 1986 (Behares y Brovetto, 2008).

La enseñanza del inglés (en Educación Primaria) fue introducida a la Educación Primaria uruguaya en la década de los 90 en un grupo reducido de escuelas a través del Programa de Inglés en Escuelas Públicas. En 2001 se introduce un modelo de educación bilingüe con la metodología en base a contenidos o “Inmersión” (Programa de Inmersión Parcial en Inglés), en algunas Escuelas de Tiempo Completo. En 2006, se introduce el Programa de Enseñanza de Inglés por Contenidos Curriculares, en Escuelas de tiempo simple (Behares y Brovetto, 2008).

La enseñanza del portugués (en Educación Primaria) en escuelas fronterizas fue introducida con el Programa de Inmersión Dual Español-Portugués, en 2003. Se instaló en todas las Escuelas de Tiempo Completo de la zona fronteriza del norte y este del país. Luego, la Enseñanza de Portugués por Contenidos Curriculares se estableció a partir de 2006 (Behares y Brovetto, 2008).

En la esfera del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (CODICEN), actuó la Comisión de Políticas Lingüísticas en la Educación Pública (CPLEP) mencionada más arriba. Fue en el período de diciembre de 2006 a diciembre de 2007, por resolución del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (CODICEN, órgano integral de la ANEP). LA CPLEP definió un marco orgánico para las políticas lingüísticas en forma explícita, que incluye propuestas específicas para la enseñanza de segundas lenguas y lenguas extranjeras para todo el país. Brovetto y Behares señalan que, siendo aprobados y publicados los documentos por el CODICEN, estos principios rigen toda acción referida al dominio lingüístico de la enseñanza en el contexto de la educación pública uruguaya. Remarca que “estos documentos constituyen el primer ejercicio de establecimiento explícito de políticas lingüísticas del Estado Uruguayo en su historia”. Lo denomina “un cambio que podría considerarse como radical en estas materias” (Behares y Brovetto, 2008, pág. 6).

Aparte de la fuerte apuesta al plurilingüismo, la Comisión de Políticas Lingüísticas en la Educación Pública principalmente identifica tres motivos fundamentales para estudiar una lengua extranjera:

- Razones instrumentales. Son tal vez las que socialmente se identifican con mayor claridad. Permiten la comunicación, el acceso a la información, pero también a productos culturales. Permiten una mejor inserción y un eficaz desempeño social y académico en el mundo actual, evitando la autoexclusión y el consiguiente encapsulamiento.
- Razones cognitivas. La enseñanza de lenguas: (a) estimula la reflexión metalingüística, generando procesos de concientización de los procesos de adquisición y dominio de su propia lengua, al tiempo que aporta una mejor comprensión y manejo de diversos códigos; (b) estimula la expresividad y el pensamiento creativo, permitiendo la transferencia de conocimientos y estrategias, transformándose en un espacios articulador de saberes.
- Razones identitarias. La enseñanza de lenguas estimula el entendimiento intercultural, la valoración de la cultura propia. El aprendizaje de una lengua extranjera constituye un vínculo entre individuos de diferentes regiones, etnias y credos, fortaleciendo la comprensión de la complejidad humana. El desarrollo de la identidad cultural de los educandos, cuyo respeto es absolutamente indispensable en las prácticas educativas, implica la asunción de sí mismo y la no exclusión de los otros” (Behares, 2008, pág. 86).

Llama la atención la tendencia al plurilingüismo en el sistema educativo uruguayo con las modalidades y flexibilidades que cada subsistema permita. Es lo que se considera “deseable tomando en cuenta la variedad de situaciones, regiones, grupos humanos e intereses” (Brovett, 2018, pág. 244). El objetivo según la comisión es que “contribuya a la inclusión de la diversidad en territorio nacional, así como la inclusión del país en el mundo” (Behares, 2008, pág. 86). Hacen hincapié en la oferta plurilingüe, especialmente en el sector público de la educación, siendo ello un garante para “una democratización, con lo que se evita así una histórica concepción elitista del aprendizaje de lenguas” (Behares, 2008, pág. 86). También se menciona el vínculo entre el aprendizaje de lenguas extranjeras y las competencias interculturales que desarrollan las personas al adquirir otra lengua.

En la “Propuesta de reestructura referida a la inclusión de lenguas extranjeras en los tres subsistemas” del informe de la CPLEP, se recomienda al francés e italiano como lenguas de opción obligatoria. El informe argumenta, de acuerdo con la condición de lenguas habladas en el país: “son dos de las lenguas que más notoriamente integraron el conjunto plurilingüe de nuestra población original y que compusieron ese mosaico del que surgió el español rioplatense y nuestra identidad uruguaya” (página web). El rol fundamental del inglés refleja el argumento tradicional de lengua internacional, de comunicación amplia y la aspiración de participar en la cultura global (Barrios, 2012). (“La lengua que más se aprende en el mundo”, “la lengua más presente en la producción científica y en Internet”, “en la que más se traduce material científico y cultural producido en otras lenguas”, “el papel de relevancia indiscutible que esta lengua tiene en el contexto internacional actual”, “su potencial de acceso a otros pueblos, productos culturales y científicos”). La justificación de la enseñanza del portugués, sin embargo, apunta tanto a aspectos políticos y económicos regionales como a motivos etnolingüísticos propios del país (“el enclave regional del Uruguay” y “los acuerdos firmados por Uruguay y Brasil en materia de lengua, Tratado de Asunción”, “el portugués como lengua materna de una parte de la población del país” (enumeración según Barrios, 2012).

En función de estas recomendaciones, la ANEP ha definido la enseñanza de inglés y de portugués como lenguas obligatorias, y la enseñanza de una tercera lengua extranjera a elección (el CODICEN enumeró las lenguas que integran la oferta plurilingüe más allá del inglés y el portugués: es el francés, el italiano y el alemán, con las posibilidad de incluir otras según los intereses de la comunidad y la disponibilidad de recursos humanos (Barrios, 2012). Luego, La ANEP desarrolló una serie de acciones concretas para la realización de sus políticas lingüísticas con el objetivo de poner en práctica la nueva legislación, que tiene su base en las leyes antes mencionadas (enumeración según Brovetto, 2010).

- Se conformó el Programa de Políticas Lingüísticas (PPL) con la constitución de varios espacios estables de trabajo transversal a fin de llevar adelante las propuestas de la CPLEP.
- Se realizó una amplia difusión de los objetivos de la ANEP en materia de enseñanza de lenguas extranjeras, formulados como “Misión” y “Visión”. La visión de la ANEP, en el caso de la enseñanza de lenguas extranjeras, es que en el año 2030, todos los ciudadanos uruguayos que transiten o hayan transitado por la Educación Pública, en cualquiera de sus modalidades, podrán comunicarse por medio de tres lenguas

(extranjerías). En concreto, ello significa que cada uno de los ciudadanos uruguayos se puede comunicar:

- en Inglés oral y escrito en calidad de usuario competente (Nivel B2). La enseñanza de Inglés se extenderá durante todo el ciclo de educación básica (Inicial 5, Primaria y Media);
- en Portugués oral y escrito en un nivel de usuario intermedio (Nivel B1), luego de haber tomado cursos de Portugués durante tres años (final del ciclo de Educación Primaria y comienzo de Enseñanza Media);
- en un nivel de usuario intermedio de una tercera lengua a elección (Nivel B1), por la cual habrán optado durante la Enseñanza Media y la que habrán cursado por tres años.

Se tomó una serie de acciones tendientes a la concreción de estas políticas:

- La generación de un marco y objetivos comunes a todos los docentes de lenguas extranjeras.
- La ampliación de la cobertura en segundas lenguas y lenguas extranjeras y avances en la institucionalización de programas de lenguas.
- La mejora de la calidad de la enseñanza de lenguas.
- La formación de docentes de lenguas extranjeras (Departamento de Lenguas Extranjeras, recientemente creado).

### **3.6 Resumiendo las líneas directrices de la política lingüística en el Uruguay de hoy**

Con lo analizado anteriormente, está sentada la base para poder evaluar los principios rectores de la configuración de la política lingüística en el Uruguay. El objetivo es comprender y destacar las distintas líneas de argumentación para justificar los motivos que —al final de un largo proceso legislativo— llevan a cierto modo de integración de las lenguas extranjeras en el currículo nacional.

Queda claro que este resultado, en todo caso, refleja un conjunto de factores que tienen su base en reflexiones tan distintas como la preservación de la identidad cultural del país, la identificación con su tradición e historia etnolingüísticas, la responsabilidad interna de un

estado para asegurar la cohesión nacional y las obligaciones internacionales tanto en la integración regional como mundial.

En el caso uruguayo, hay que notar que hasta hace poco tiempo el país no disponía de base legal y uniforme que hubiera regulado el uso/la enseñanza de la lengua mayoritaria ni los de las lenguas habladas por minorías. De igual manera, el país no estaba seguro del modo en que iba a tratar otras lenguas (extranjeras) y en qué medida había que integrarlas en el currículo de la enseñanza escolar. Así, el proceso concreto de identificación de políticas lingüísticas (que trajo consigo la formación de las dos comisiones: CODE —Comisión Organizadora del Debate Educativo— y CPLEP —Comisión de Políticas Lingüísticas en la Educación Pública— en 2006 y 2007, y que culminó con la aprobación de la Ley General de Educación en 2008) de por sí es un avance significativo en la cuestión y la definición de cómo el país quiere tratar su legado etnolingüístico y cómo organizarlo en un futuro con nuevos desafíos, como el uso y el dominio de otras lenguas extranjeras.

Bastaría entonces analizar el período entre 2006 y 2008 para conocer todas las tendencias y reflexiones que integraron este proceso de formulación de política lingüística. Se observa que el discurso tradicional de la construcción de la nación a través —entre otras medidas— de una política lingüística homogeneizadora y purista cedió lugar a un concepto más modernista de integración, donde lo distinto y diverso sea bienvenido y forme parte de un todo más amplio y abierto. Como dice Barrios, este cambio de paradigma recién ahora es posible, siendo Uruguay una nación institucionalmente consolidada de tal modo que la reivindicación de derechos de autonomía (sea sólo en el uso de un idioma distinto de la lengua mayoritaria) ya no está concebida como un peligro a la cohesión nacional como lo era antes. Sin embargo, a través de su nueva legislación, el estado se reserva el derecho de, por un lado, asegurar el estatus del español como lengua mayoritaria y nacional y, por el otro, de limitar una propagación descontrolada del uso oficial de lenguas minoritarias. Será este el motivo por el cual las tradicionales lenguas migratorias, como el italiano y el francés, no se tratan como tales, sino que el estado los otorgó el estatus de lenguas extranjeras excluyéndolas de esta manera de todo derecho etnolingüístico.

Sin embargo, durante muchos años fue el portugués fronterizo la lengua que más sufrió una represión sistemática. Un proceso de concienciación a partir de finales del siglo pasado empezó a cambiar esta situación y a integrar al portugués de la frontera en un debate

etnolingüístico público. Aparentemente, el número de lusohablantes en el país fue tan importante que ya no pudo sostenerse la negación de su existencia y la ignorancia del hecho de que no dominaban el español como lengua nacional. Toda política homogeneizadora y toda lucha contra el portugués en el pasado no trajeron consigo los objetivos esperados de una nación monolingüe.

Con la integración del país al nuevo proyecto del MERCOSUR a principios de los años 90, el Uruguay se vio comprometido, en el área de las políticas lingüísticas, a integrar al portugués en el canon de las asignaturas oficiales escolares. Puede ser que por esta apertura hacia afuera (que parece ser el imperativo de un mundo globalizado), la nación también se abrió a los estándares internacionales del debate de la diversidad cultural y de la protección de las minorías étnicas del país y que ello se ve reflejado en el debate reciente de las políticas lingüísticas del país.

Los lemas que desde entonces se van repitiendo en el proceso de definición de nuevas políticas lingüísticas se pueden subsumir en tres categorías:

1. se puede identificar a un nuevo discurso de una identidad nacional asumiendo cierta diversidad cultural con sus repercusiones lógicas a la enseñanza de más de una lengua (mayoritaria);
2. se discuten los conceptos de la inclusión social, lo cual tiene repercusiones en las cuestiones de la enseñanza del español como vehículo de base de toda comunicación nacional verbal;
3. se tratan los retos de la globalización y una apertura hacia el mundo, con efectos, por lo menos, a la enseñanza de la lengua símbolo de la globalización, que es el inglés.

A pesar de que la idea de la diversidad cultural uruguaya esté limitada por una perspectiva nacionalista, los conceptos del “patrimonio cultural multiétnico” y de una “educación pluriétnica” están presentes en la discusión política. La Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) y la Comisión de Políticas Lingüísticas en la Educación Pública (CPLEP) intentan construir, sobre la base de esta diversidad, una identidad nacional evolucionada que abarca todo, desde los orígenes culturales del país (las culturas indias), pasando por los aflujos multiétnicos de Europa, hasta la realidad portuguesa en la zona fronteriza con Brasil, y lo ve como enriquecedor y constituyente de una nación moderna.

Sorprende la infrecuencia que se hace alusión a la integración internacional del país y los efectos que ello tiene para la política lingüística. Parece que el hecho de que el Uruguay sea parte del MERCOSUR y, al mismo tiempo, un país que se va integrando cada vez más al concierto de las naciones sólo es una variable entre otras (de índole nacional), aparentemente más importantes, que definen la búsqueda de una línea coherente de política lingüística. Esporádicamente se hace referencia a las recomendaciones por organismos internacionales como, por ejemplo, UNESCO, UNICEF o MERCOSUR. Las líneas directrices de estas instituciones en cuanto al aprendizaje de lenguas (nacionales como extranjeras) están presentes, pero no se las menciona de manera explícita.

### 3.7 Análisis de la legislación en cuestión en Uruguay

Como país miembro del MERCOSUR, en Uruguay la discusión se desarrolla en torno (1) al uso de las lenguas oficiales del bloque, por un lado, y el inglés como lengua predominante a nivel internacional, por el otro. Las lenguas de inmigración sólo juegan un papel menor en la discusión constitucional cultural y lingüística. Según Hamel (2003), en la mayoría de los casos, la asimilación cultural de estos grupos inmigrados se encuentra en un estado avanzado, de modo que ya no se conserva un bilingüismo significativo. Sin embargo, estos grupos han contribuido a la conformación de una oferta escolar plurilingüe, lo que, a su vez, influyó en la selección de las principales lenguas europeas como lenguas extranjeras. Pero vemos las disposiciones una por una:

**Tabla I.3**

**Resumen de las referencias al aprendizaje y a la enseñanza de lenguas y sus motivaciones respectivas en los documentos analizados de Uruguay**

Cita	Agrupación en objetivos estratégicos
<b>Documentos e Informes Técnicos de la Comisión de Políticas lingüísticas en la Educación Pública, 2007</b>	

<p><i>Las segundas lenguas y las lenguas extranjeras constituyen un componente fundamental en la <u>formación del individuo</u>, en virtud de sus potenciales papeles en la ampliación del <u>acceso a la información</u>, de la <u>participación social y cultural</u> y de su contribución al <u>desarrollo cognitivo</u>. La oferta plurilingüe, [...], es la que se considera deseable.</i></p>	<p>Formación y desarrollo del individuo</p> <p>Formación y desarrollo del individuo</p> <p>Inserción social del individuo</p> <p>Formación y desarrollo del individuo</p>
<p><i>Aprender una segunda lengua y lenguas extranjeras es <u>aprender culturas diferentes</u>, ayuda a <u>comprender el pensamiento “del otro”</u> y <u>respetar la diferencia</u>. Por un lado, <u>reivindica la lengua propia</u> y, por otro, permite el <u>acceso al progreso científico y tecnológico para participar en igualdad de condiciones en la cultura general</u>; se desprende, por tanto, que desempeña una función importante en la <u>formación de la persona</u>. [...]. La oferta plurilingüe de calidad en el sistema público permitiría <u>superar el carácter elitista que puede haber tenido en otras épocas el aprendizaje de idiomas</u> y, por otra parte, refrendar que el conocimiento de una o varias lenguas extranjeras es <u>un factor de enriquecimiento personal y profesional</u>. [...]. Pero el acceso a la información se hace a través de la lengua que la transmite, por lo que actualmente el no manejo de otros códigos lingüísticos puede convertirse en una</i></p>	<p>Promoción de la diversidad cultural</p> <p>Promoción de la diversidad cultural</p> <p>Promoción de la diversidad cultural</p> <p>Dominio del idioma materna</p> <p>Acceso a la educación y enseñanza</p> <p>Acceso a la cultura en general</p> <p>Promoción de la enseñanza y educación personal</p> <p>Acceso democrático al conocimiento</p> <p>Promoción de la enseñanza y educación personal</p>

<p><u>barrera para el libre acceso al conocimiento. [...]. Además, la oferta plurilingüe permite <u>tomar en cuenta los diferentes intereses, motivaciones y afinidades</u> de los estudiantes, lo que no deja de ser una enorme ventaja si tenemos en cuenta los orígenes plurilingües de la propia sociedad uruguaya.</u></p>	<p>Acceso a la educación y enseñanza</p> <p>Promoción de la diversidad cultural</p>
<p><b>Comisión Organizadora del Debate Educativo, Debate Nacional sobre la Educación, Informe Final, 2007</b></p>	
<p>La enseñanza de lenguas extranjeras aporta nuevas <u>experiencias de aprendizaje</u> y permite <u>acceder a otras culturas</u>. A partir de la comprensión de la dimensión intercultural, los educandos sensibilizados con respecto a las diferencias y correspondencias culturales descubren los problemas de la <u>“comunicación transnacional”</u>.</p> <p>Uno de los aportes menciona recomendaciones de las Naciones Unidas que sugieren que se debería instrumentar una política de lenguas extranjeras basada en el plurilingüismo a los efectos de lograr una <u>educación integral</u> en el país. El aporte del estudio de lenguas extranjeras en la formación integral del individuo se materializa en el <u>aspecto cognitivo, brinda destrezas y habilidades transferibles a otras disciplinas</u> y la posibilidad de lograr</p>	<p>Acceso a la educación y enseñanza</p> <p>Promoción de la diversidad cultural</p> <p>Promoción del diálogo intercultural</p> <p>Acceso a la educación y enseñanza</p> <p>Formación intelectual del individuo</p>

<p><i>un <u>análisis metalingüístico de su propia lengua.</u></i></p> <p><i>Aprender otra lengua nos permite una mejor <u>aprehensión y comprensión del otro en su singularidad. Nos <u>posibilita dialogar, enriquecernos, comprender nuestra propia identidad al abrirnos a otras culturas, modificar los propios prejuicios y estereotipos.</u></u></i></p> <p><i>Señalan que estudiar y poder expresarse en más de una lengua sirve para <u>aumentar la capacidad metalingüística del individuo y estimula la confianza en sí mismo ya que le abre nuevas perspectivas sociales a través de una educación integral.</u></i></p>	<p>Formación intelectual del individuo</p> <p>Promoción de la diversidad cultural</p> <p>Formación intelectual del individuo</p> <p>Promoción de la diversidad cultural</p> <p>Formación intelectual del individuo</p> <p>Formación de la personalidad</p>
<p><b>Ley General de Educación (Ley Nº 18.437), 2009</b></p>	
<p><i>La educación lingüística tendrá como propósito [...] la <u>consideración de las diferentes lenguas maternas existentes en el país</u> (español del Uruguay, portugués del Uruguay, lengua de señas uruguaya) y la formación plurilingüe a través de la enseñanza de segundas lenguas y lenguas extranjeras.</i></p>	<p>Respeto de la diversidad lingüística</p>
<p><i>Los idiomas hablados por una población forman parte del <u>potencial estratégico de una ciudad o región</u> en un mundo crecientemente globalizado. Las lenguas,</i></p>	<p>Valor adicional para una economía</p>

<p><i>materna y segundas, que pueda hablar un individuo <u>expanden sus posibilidades laborales, culturales, económicas, cognitivas, interpersonales, etc.</u> Al trasladar este enfoque al conjunto de la población de una ciudad o región, podemos observar que estas posibilidades se potencian y permiten <u>atraer recursos</u>; por ejemplo, en las áreas de educación, turismo, negocios.</i></p>	<p>Acceso a la educación y enseñanza  Acceso al mercado laboral  Desarrollo intelectual del individuo    Valor adicional para una economía</p>
--	--

Las razones para la enseñanza de lenguas extranjeras se pueden organizar en dos grandes grupos: razones cognitivas e interculturales. Las razones cognitivas hacen referencia a las lenguas extranjeras que permiten el acceso a fuentes de información, así como a productos culturales y artísticos (*acceso a la educación y enseñanza, acceso a la cultura en general*). Se ven complementadas por una dimensión de desarrollo intelectual del individuo (*formación intelectual del individuo, formación de la personalidad, promoción de la enseñanza y educación personal, formación y desarrollo del individuo*), ya que agrupan los efectos que tiene el aprendizaje de lenguas extranjeras al estímulo de la reflexión metalingüística, la expresividad y el pensamiento creativo. Motivos de tipo intercultural (*promoción de la diversidad cultural, promoción del diálogo intercultural*) priorizan la introducción de una lengua extranjera, ya que genera y estimula el entendimiento intercultural y la valoración de las culturas, la propia y las ajenas. Promueve la diversidad cultural y la aceptación de las diferencias entre los distintos grupos humanos.

En el fondo, el país identifica claramente dos principales dimensiones de beneficios de la enseñanza y el aprendizaje de idiomas: una está orientada hacia el desarrollo individual de los ciudadanos. La intención del estado es generar nuevas oportunidades de educación e identificar nuevas fuentes de conocimiento a través del conocimiento de otras lenguas y culturas. La otra canaliza los beneficios del conocimiento de lenguas y culturas extranjeras hacia el bienestar público de la nación: los actores políticos están convencidos de que en una sociedad abierta y tolerante con el otro, la convivencia pacífica entre sus habitantes de

diversos orígenes culturales es más probable que en contextos culturalmente encerrados. Argumentan que, precisamente, a través del conocimiento de idiomas se logra esta apertura hacia afuera.

En un solo caso, se hace referencia directa a una de las disposiciones de la UNESCO: es en la argumentación cuando se refiere a la educación integral: Uno de los aportes menciona recomendaciones de las Naciones Unidas que sugieren que se debería instrumentar una política de lenguas extranjeras basada en el plurilingüismo a los efectos de lograr una educación integral en el país (Comisión Organizadora del Debate Educativo, Debate Nacional sobre la Educación, Informe Final, 2007, página web). Por el resto, sorprende la falta de referencia en las argumentaciones a nivel nacional o provincial a las disposiciones de las entidades supranacionales, lo que precisamente es el objetivo de este trabajo: ver cómo y en qué medida las recomendaciones internacionales a favor de la enseñanza y el aprendizaje de idiomas afecta la política de los estados nacionales. Parece que, en cuanto a la política lingüística, el país tiene su propia agenda y define sus propias necesidades de manera independiente.

El capítulo mostró claramente el camino uruguayo nacional en lo que es el trato de los idiomas y su enseñanza en el país desde sus inicios hasta la situación actual. Se conocieron los múltiples motivos históricos y recientes, nacionales e internacionales que llevaron a la legislación vigente. Vemos en el próximo capítulo el caso argentino. No es el objetivo de este trabajo pero será interesante ver si los dos estados vecinos se parecen en su política lingüística o no.

## Capítulo 4: Las políticas lingüísticas en Argentina

Como en el capítulo anterior, se analizarán en este capítulo también las políticas lingüísticas pero desde el punto de vista argentino. Sin embargo, habrá que hacer una diferencia entre los asuntos educativos a nivel nacional y provincial ya que tienen una responsabilidad conjunta el gobierno nacional y la administración provincial en los asuntos educativos. Es por ello que se va a analizar primero la política educativa del Estado nacional y luego, a modo de ejemplo, la de CABA. Se eligió la Capital Autónoma de Buenos Aires por motivos personales de trabajo: la cooperación con las autoridades políticas en el ámbito de la educación es más estrecha que con otras provincias. De allí el interés y el conocimiento más profundo que en otros casos.

Sin embargo, y comparado con Uruguay, donde las fuentes bibliográficas son claras y transparentes, el caso argentino parece ser menos estructurado. Esto se debe, en parte, al hecho de que la legislación argentina en el ámbito del sector educacional público no está centralizada, como lo es en Uruguay. Al mismo tiempo, los aportes científicos al tema parecen ser limitados. Los motivos de esta escasez no son evidentes. La falta de interés científico puede ser una de las razones posibles.

En este capítulo, se conoce primero la situación histórica y actual de la política lingüística en el sector educativo del país, detallando las directrices políticas más importantes emprendidas hasta la actualidad. En la segunda parte, se aclara el *statu quo* en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, apuntando, sobre todo, al interés político actual en cómo manejar el tema de la enseñanza de las lenguas extranjeras.

### 4.1 Política educativa nacional y medidas de política lingüística

Pocos son los autores en la Argentina que se dedican al estudio del tratamiento de las lenguas extranjeras en el sistema escolar del país. El trabajo parece estar en manos de unos pocos y limitado a una descripción y un trazado aproximado de la situación a lo largo de la historia y

su orientación política en general. Parece que esto no se debe a la falta de estudios exhaustivos sobre el tema, sino al hecho de que simplemente el país no cuenta con una tradición integral de políticas lingüísticas o —por lo menos— no de lo que se podría llamar directrices u orientaciones políticas continuas o un hilo rojo a lo largo de su historia. Demasiado distintas y heterogéneas parecen ser las diferentes corrientes y convicciones de los respectivos gobiernos en cuanto a su orientación en los ámbitos de gestión política que requieren decisiones lingüísticas: la construcción de una identidad nacional (y la cuestión acerca de lo que, en realidad, debería formar parte de la identidad nacional a aquello que no, es decir, el trato de los pueblos indígenas del país), la orientación de la política exterior del país con sus relaciones con los países socios (sobre todo a nivel económico mundial, por ejemplo Brasil, EE. UU., UE, China...) o vecinos (Brasil) y su compromiso con eventuales alianzas supraestatales de índole cultural y/o económico (MERCOSUR). De allí la falta de repercusiones contundentes y medidas amplias a favor de una enseñanza y el aprendizaje de lenguas extranjeras.

Vale la pena echar la mirada hacia Uruguay, donde, por lo menos en los últimos años, el Estado parece haber entendido la necesidad de acción para arreglar las cuestiones más apremiantes, que son el trato de la población fronteriza brasileña (con sus orientaciones hacia ambos lados de la frontera) y la inserción del país en la comunidad internacional.

En Argentina, sin embargo, las directrices en la política lingüística parecen ser menos visibles: “el Estado argentino no ha carecido de normativa lingüística, sino que ha dictado un sinnúmero de normas en los más diversos dominios, pero pocas veces están gobernadas por criterios homogéneos; en otras palabras, ha habido políticas lingüísticas, pero no *una* política lingüística” (Bein, 2001, pág. 4). No se pueden “trazar relaciones entre proyectos políticos y opciones político-lingüísticas [...] o ver “la relación entre política y legislación lingüística” (Bein, 2001, pág. 4). Otros opinan que “en mucho tiempo, y hasta épocas recientes, las cuestiones acerca del manejo de lenguas en la Argentina, es decir, la intervención política consciente y activa que puede dar inicio a cambios en la sociedad y en el rumbo de un país a nivel nacional o internacional, han estado prácticamente ausentes de la agenda política” (Varela, 2014, pág. 164).

Según Varela, hay varios motivos que explican la falta de líneas políticas lingüísticas. “Las frecuentes interrupciones de los procesos democráticos habrían desactivado reflexiones y

proyectos que necesitan el largo plazo para materializarse” (Varela, 2014, pág. 164). Y también opina que la persistente tradición centralista del país con sus políticas asimiladoras a lo largo de muchos años ha vuelto casi invisibles a las lenguas indígenas y de inmigración. Y luego, responsabiliza al predominio del inglés como “lingua franca” global que evite una variedad más amplia de la oferta de la enseñanza de otras lenguas extranjeras en el sector público (Varela, 2014).

Sin embargo, en toda la historia del estado nacional argentino —como es el caso de todos los estados nacionales en general—, hubo transformaciones culturales, sociales o tecnológicas que también trajeron consigo ajustes y cambios (muchas veces difusos, espontáneos o meramente reactivos y no planificados) acerca del manejo de las lenguas que se usan y se enseñan en el país. Lo cierto es que desde su independencia en 1810, las políticas culturales en la Argentina apuntaban a la construcción de un Estado nacional homogéneo, basado en una población de origen europeo y un monolingüismo en español (Hamel, 2003). Según varios autores argentinos (Arnoux y Bein, 1997; Bein, 1999; Bein y Varela, 1998; Axelrud, 1999), la construcción exitosa de una identidad argentina en torno al monolingüismo español se debe, en buena parte, a una eficiente política educativa, sobre todo al desarrollo temprano de una educación pública de buen nivel académico y científico.

En la redacción de la Constitución Nacional de 1853 no se encuentra ninguna referencia a la lengua. La oficialidad del castellano se tomaba como un hecho natural. Hasta el surgimiento como nación independiente, la política lingüística, en lo que a partir de este momento conformaba la Argentina, había sido la de la corona española. Bein explica la falta de mención de la lengua oficial con la concepción de ciudadano: no eran considerados ciudadanos los indios ni los inmigrantes, sino únicamente los criollos hispanoparlantes (Bein, 2001).

La Ley de Educación Común N° 1420 (1884) fue parte del proyecto de construcción de la nación. Su objetivo fue regular la instrucción primaria como obligatoria, gratuita y gradual (Carbonetti y González, 2017). Sin más especificaciones, estaba previsto un “mínimum de instrucción obligatoria” de Idioma Nacional. Se daba por supuesto que se trataba del español, un vehículo importante en la conformación de una nacionalidad en construcción cuando se pensaba que las naciones debían ser monolingües (Arrossi, 2017). No resulta sorprendente que, más allá, la ley no menciona la enseñanza de otras lenguas (extranjeras). Aparentemente, el objetivo fue la creación de una identidad nacional argentina “siguiendo fielmente la ideología

monolingüe de nación” (Bein, 2017, pág. 19) y “de “deseuropeizar” a los inmigrantes mediante una política educativa y lingüística de corte nacionalista, destinada a inhibir la enseñanza en las lenguas inmigratorias y a estandarizar el español en la variedad castiza” (Bein, 2001, pág. 8).

Pero al mismo tiempo, la integración de un componente de enseñanza de lenguas europeas tomó cada vez más vigencia, sobre todo en el momento en que la influencia y los reclamos de los principales grupos inmigrados europeos ya no se dejan de escuchar e ignorar. En realidad, hubo primeros momentos mucho antes, donde la ideología lingüística empezó a seguir el ideal cultural europeo y la clase dirigente criolla empezó a mostrar su interés en la enseñanza de lenguas extranjeras. Ya durante la época colonial, se destacó en varias ocasiones la importancia de la enseñanza del francés en la escuela pública, y en 1827 se creó la primera cátedra de inglés en la Universidad de Buenos Aires (Arnoux y Bein, 2015).

La primera lengua fue, durante mucho tiempo, el francés, seguido por el inglés, y, con distancia, el italiano y alemán (Bein, 1999). El sistema educativo, de siete años de primaria y cinco de secundaria, ofrecía la elección de una primera lengua extranjera, entre varias, durante tres años y una segunda lengua extranjera por dos años más (Hamel, 2003). Señala Hamel que ya en los años ochenta del siglo XIX, el inglés fue un idioma importante. El portugués, sin embargo, no tuvo mayor importancia como lengua extranjera de enseñanza en esa época.

Con la inmigración europea masiva, que comenzó hacia 1880, y las lenguas extranjeras como patrimonio cultural de la élite (apoyado por una clase dirigente cada vez más adherida al ideal cultural europeo), pero también como lenguas de colectividades inmigrantes, se produjo finalmente el cambio de paradigma decisivo, y su difusión y enseñanza se tradujeron en medidas político-lingüísticas gubernamentales concretas (Arnoux y Bein, 2015). En 1904, se creó el primer Profesorado de Lenguas Extranjeras (Lenguas Vivas “Juan Ramón Fernández”) para una educación “europea” de las clases dirigentes del país y, en consecuencia, se incluyeron las lenguas extranjeras (francés, inglés y, en menor medida, italiano) en la escuela secundaria (a la que, por lo común, sólo accedían los sectores más elevados de la sociedad). Hay que recordar que en esta época sólo era obligatoria la escuela primaria, y en ese nivel se enseñaban lenguas extranjeras únicamente en las escuelas privadas y en las llamadas “escuelas de lenguas vivas” (Bein, 2017).

Con motivo de un acercamiento político a los Estados Unidos y un intercambio comercial creciente, se reformó el plan de estudio del Nivel Medio por decreto presidencial en 1942 y se fortaleció el inglés, siendo el francés la lengua principal hasta entonces. Se instaló la enseñanza de dos lenguas extranjeras de las que siempre una tenía que ser inglés. También en 1941, tras un acercamiento con Brasil, se permitió la inclusión del portugués como idioma optativo en el último año de la escuela secundaria. La decisión puede deducirse de las buenas relaciones que tenían los presidentes argentino y estadounidense. Argumentos políticos justificaron esta decisión: “la obligación de estudiar el inglés en uno u otro de los dos ciclos del bachillerato obedece a razones de solidaridad continental, cada día más imperiosas con motivo del acrecentamiento de nuestro intercambio intelectual y comercial con los Estados Unidos de América” (Arnoux y Bein, 2015, pág. 22). Es un ejemplo que muestra la relación entre proyecto político y las consecuencias concretas que ello tenía en la enseñanza de lenguas. Este decreto de 1941, incluso, tuvo larga vida: quedó casi intacto hasta los años 80.

Con el restablecimiento de las instituciones en 1983 y las nuevas políticas internas como externas se abre, según Varela una corta etapa favorable a la reflexión y la acción político-lingüísticas. Hubo acuerdos oficiales que permitieron que algunas de las lenguas extranjeras ganaran terreno (Varela, 2014). No obstante, cuando por resolución ministerial se estableció una única lengua extranjera durante los cinco años de la escuela secundaria, el rol preponderante del inglés se impuso definitivamente. En realidad, los tres idiomas (inglés, francés e italiano) estaban presentes en esta propuesta. Pero la resolución dejaba la decisión final a los directores de colegios, quienes, en su mayor parte, optaron por el inglés (Arnoux y Bein, 2015), y la enseñanza del francés y el italiano en las escuelas secundarias fue mermando considerablemente.

La década de los 90 está marcada por una liberalización de los mercados, una ola de privatización de empresas —antes bajo gestión estatal— y una nueva orientación hacia la integración internacional con su expresión regional, el MERCOSUR. (Se nota que, a partir de mediados de los años 90, sobre todo a partir de la reforma educativa de 1993, el portugués substituyó cada vez más al francés. Las influencias del primero resultaban ya lejanas en el tiempo y en el espacio, y en cambio crecían los intercambios económicos, turísticos y culturales con Brasil). Esta impronta internacional se deja entrever también en las reformas educativas que se produjeron en estos años. Es un momento en el que se nota una vez más la necesidad de una política lingüística coordinada sobre todo en relación con el portugués (y

las lenguas amerindias) que se expresan tanto a nivel regional —en concreto en los primeros intentos de formular recomendaciones en el marco del MERCOSUR educativo— como a nivel nacional en el artículo de la Constitución reformada en 1994 (sobre derecho de los pueblos indígenas a una educación bilingüe y bicultural), así como en la Ley Federal de Educación N° 24.195 de 1993. Pero ni en la Ley Federal de Educación ni en la Ley 24.049, de 1992, que dispuso el traspaso de las escuelas oficiales secundarias y terciarias del nivel nacional al nivel provincial y a la Ciudad de Buenos Aires (bajo la presidencia de Menem, el estado se retiró de su función reguladora y del manejo político de la gestión lingüística, y la educación fue “federalizada”), nada se decía concretamente acerca de la enseñanza de las lenguas extranjeras. La Ley Federal dejó sus regulaciones político-lingüísticas al Consejo Federal de Cultura y Educación y es de sus acuerdos-marco respectivos que se desprende una política lingüística. Fue entonces cuando se introdujeron por primera vez las lenguas extranjeras en la escolaridad obligatoria de todas las escuelas del país (Arnoux y Bein, 2015; Arnoux, 2004). Es por resolución del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) que a partir de 1995, los Contenidos Básicos Comunes (CBC) servían de base para los diseños curriculares de las jurisdicciones respectivas. Según Contursi, es a través de estos CBC que se dispuso la política lingüística nacional del período de los 90 (Contursi, 2012). También se expresan en cuanto a la enseñanza de las lenguas extranjeras. Sin embargo, no define cuáles tendrán que ser las lenguas enseñadas. Se limita a la recomendación de aprender “por lo menos una lengua extranjera”, o mejor aún, proporcionar “una oferta plurilingüe y multicultural”. Sólo a partir de 1998 y sobre la base del Acuerdo-Marco N° 15 para la Enseñanza de Lenguas (por Resolución del CFCyE N° 72), marco legal para la implementación de la Ley Federal de Educación, se incorporan progresivamente las lenguas extranjeras a la escolaridad obligatoria. El acuerdo preveía la enseñanza de lenguas extranjeras a partir del 4° año de la escuela primaria. Hasta entonces, las lenguas extranjeras únicamente formaban parte de la currícula de las Escuelas de Lenguas Vivas, de las escuelas de jornada completa de la Ciudad de Buenos Aires (desde 1968, ver más adelante) y en escuelas de gestión privada (Bein, 2017).

En 2006, se promulgó la Ley de Educación Nacional (LEN), que hasta el presente funciona como marco legal y que se proyecta en normas jurisdiccionales (leyes provinciales, diseños curriculares). Incluye la comprensión y expresión en, al menos, una lengua extranjera en todas las escuelas de nivel primario y secundario del país (Artículo 87). A partir de los cambios realizados en el marco de esta ley, por primera vez se extiende la enseñanza de lenguas extranjeras a la escolaridad obligatoria. Anteriormente, la instrucción en idiomas estaba

limitada al ámbito escolar privado, con la excepción de algunas escuelas de gestión oficial de la Capital Federal y las que tienen sistema de lenguas vivas (Pozzo, 2009).

Desde entonces, se pueden entrever varios ejes fundamentales en las planificaciones lingüísticas del Estado, que están vinculadas básicamente a: (1) el impulso en general de la enseñanza de lenguas extranjeras en la escolaridad obligatoria, (2) el respeto por la diversidad lingüística, y (3) la revalorización de lenguas indígenas (Prolo et al., 2011), reflejada en la incorporación de la Educación Intercultural Bilingüe como un diálogo entre pueblos y poblaciones étnica, lingüística y culturalmente diferentes (Carbonetti y González, 2017).

También por primera vez en una ley nacional, se observa cierta importancia de la perspectiva de integración regional. Dice el artículo 92: “El fortalecimiento de la perspectiva regional latinoamericana, particularmente de la región del MERCOSUR, en el marco de la construcción de una identidad nacional abierta, respetuosa de la diversidad” (Ley de Educación Nacional N° 26.206, página web).

Es en 2009 que se plasma una ley nacional que responde directamente a la demanda política regional. La Ley N° 26.468 (análoga a la Ley N° 11.161 brasileña, de 2005) requiere “la inclusión obligatoria en todas las escuelas secundarias de una propuesta curricular para la enseñanza (optativa) del idioma portugués como lengua extranjera” desde 2016. “En el caso de las escuelas de las provincias fronterizas con la República Federativa de Brasil, corresponderá su inclusión desde el nivel primario” (Ley de Educación Nacional N° 26.468, página web). Se establece, además, que el Instituto Nacional de Formación Docente promueva la formación de profesores en idioma portugués y que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología “invitará a las universidades a promover ofertas académicas de formación de profesorado de idioma portugués” (Ley de Educación Nacional N° 26.468, página web). Asimismo, se requiere un esfuerzo en —entre otros— homologar títulos, incorporar docentes de otros países del MERCOSUR, fomentar el intercambio entre docentes de Argentina y Brasil, realizar seminarios sobre políticas de enseñanza de los idiomas y desarrollar una política de idiomas en la región. Esta ley (como la brasileña) es una respuesta a la creciente integración regional. Tras la década de los noventa, donde la unión del MERCOSUR se materializó principalmente en los acuerdos económicos, los gobiernos latinoamericanos comenzaron a profundizar, en diferentes grados, aspectos más allá de lo meramente económico, no sólo en lo que se refiere al MERCOSUR sino también en a la

UNASUR (a partir del 2009) y a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, 2010) (Bein, 2017).

Aparte de la Ley N° 26.468 del 2009, se aprobaron diversas resoluciones del Consejo Federal de Educación y diseños curriculares jurisdiccionales que hoy forman parte del marco reglamentario para la concreción del propósito de una integración regional más profunda. Sin embargo, se sabe que estas disposiciones se cumplen sólo parcialmente, y en algunas jurisdicciones la enseñanza de lenguas extranjeras en la escuela primaria todavía no se estableció por completo (Bein, 2017). Lo mismo vale para la enseñanza de lenguas extranjeras en general: pese a la existencia de diseños curriculares concretos, la implementación de un marco reglamentario para las lenguas extranjeras en el sistema escolar oficial y la introducción de Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) en 2012, se sabe que estas disposiciones se cumplen sólo parcialmente. “La enseñanza de lenguas extranjeras en escuelas primarias todavía abarca una porción pequeña de los alumnos, y en diversas escuelas hay cierto número de docentes no titulados o de formación desigual” (Bein, 2017, pág. 21).

Según Ardini y Moyano, el motivo de la incompleta implementación de la Ley Nacional argentina N° 26.468, sancionada en 2009, que obliga a la oferta del portugués en todas las escuelas secundarias del territorio nacional, es la ausencia de correlación y una débil conexión entre leyes marco de educación y la ley antes mencionada (Ardini y Moyano, 2015). Al parecer, la ley N° 26.468 de por sí está dotada de las disposiciones legales necesarias como para generar las condiciones de ser aplicada debidamente y dispone de los mecanismos de implementación que posibiliten su inserción en el cuerpo social:

- Uno de sus artículos (artículo 3°) dispone claramente las áreas de responsabilidad entre los dos actores principales en este contexto, que son el Ministerio de Educación de la Nación y el Consejo Federal de Educación. Los dos han de formular un plan plurianual para alcanzar la obligatoriedad de la oferta en 2016 (artículo 8°).
- Luego, establece que el Ministerio de Educación de la Nación implementará las medidas adecuadas que propicien las condiciones organizativas y técnicas para la aplicación de la ley (promoción de ofertas académicas de formación de profesores, homologación de títulos, adecuación de la legislación, incorporación e intercambio de docentes entre Brasil y Argentina y de otros países del MERCOSUR, etc.).

- Hay disposiciones que regulan tanto los lineamientos curriculares como la promoción del idioma portugués en los colegios.

También está la vinculación y la incorporación de la ley en el contexto de leyes educativas nacionales ya existentes. Se dispone que la nueva ley vaya en cumplimiento de su antecedente, la Ley Nacional N° 25.181 (1997), que pone en vigencia un convenio de cooperación educativa suscripto con la República Federativa del Brasil. Además, los lineamientos curriculares están elaborados en consonancia con la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006) que dispone la obligatoriedad de la enseñanza de, al menos, un idioma extranjero. En cuanto a la formación docente, la nueva ley remite a la ley N° 26.206 para no interrumpir la ya establecida concertación técnica de dichas políticas, y en la ley del 2006 se requiere el “fortalecimiento de la perspectiva regional latinoamericana, particularmente de la región del MERCOSUR, en el marco de la construcción de una identidad nacional abierta, respetuosa de la diversidad”, una disposición que va en sintonía con el espíritu de la nueva ley.

Los mismos Ardini y Moyano (2015) entienden que la estrecha vinculación de la Ley N° 26.468 con la Ley N° 25.181 es la base para alcanzar los objetivos políticos que son una integración más profunda a través de la enseñanza del idioma portugués. Esta voluntad de integración se traduce con aún mayor claridad que en la Ley N° 26.206 del 2006, es decir que la nueva Ley N° 26.468 se inscribe en una tradición y un marco de leyes educativos antes establecidos y no carece de contexto legal. Puede que no sea tanto la “ausencia de correlación” entre esta ley y las leyes marco de educación, sino las dificultades en su aplicación que hacen que la Ley N° 26.468 no se ejecute debidamente.

Ardini y Moyano (2015) sostienen que, pese a que están las posibilidades de implementación de algún reglamento legal para una mayor integración regional a través de la lengua, en pocas ocasiones se recorren los caminos conducentes para su concreción efectiva y no llega a su resolución en las organizaciones y las instituciones. Falta la conjunción de las leyes establecidas por un lado y la voluntad política, el saber de la necesidad y el compromiso institucional por el otro para convertirla en costumbre. Para que alguna declaración de voluntad política supranacional tenga sus repercusiones en la misión concreta de una institución educativa, se requiere más que algún marco general, un texto de ley y sus mecanismos correspondientes.

Cabe recordar que el MERCOSUR sigue siendo relegado a una instancia de tipo protocolar en las agendas de gobierno, y no es considerado como una preocupación de los Estados para una mayor integración. Pallini argumenta que, posiblemente, el MERCOSUR aún se encuentra en su fase de integración económico-comercial que, principalmente, fue su motivo inicial. Pero también trae otras explicaciones, tales como la falta de conocimiento de las posibilidades económicas que pueden traer el intercambio de los servicios culturales y de la relevancia de la dimensión sociocultural de una integración regional (Pallini, 2001).

#### **4.2 Enseñanza de idiomas en CABA**

El Estado nacional argentino, junto con los Estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen una responsabilidad conjunta en el gobierno y la administración de los asuntos educativos. Conforme a las competencias que otorga la Ley Federal de Educación, es atribución de las jurisdicciones establecer su propia política lingüística dentro del marco central fijado por el gobierno nacional, el cual también debe respetar compromisos en materia de lenguas en los acuerdos del MERCOSUR (Bein y Varela, 1998). De esta manera, la política lingüística de la ciudad de Buenos Aires se enmarca en la normativa jurisdiccional regional y nacional. La actual Ley de Educación Nacional (LEN) de 2006 es el marco legal a nivel nacional que rige y define las maniobras políticas a nivel provincial. Se ve reflejado en las leyes provinciales y en los diseños curriculares respectivos.

El Consejo Federal de Educación es el órgano central que acuerda y coordina la política educativa nacional dentro del Ministerio de Educación. Está conformado por los ministros de educación del país. Entre otras resoluciones, dicta los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP), conjuntos de contenidos educativos comunes. Todas las disposiciones técnicas de la enseñanza de lenguas extranjeras se ven plasmadas en estos Núcleos de Aprendizaje Prioritario (NAP). Son el instrumento principal del Ministerio de Educación nacional para fundamentar una base de enseñanza para el país entero. Los NAP del área de Lenguas Extranjeras consideran los principios fundamentales de la enseñanza de lenguas extranjeras en el contexto escolar e “integran al conjunto de saberes que se enseñan en la escuela”. Principalmente, reconocen y valoran la “diversidad lingüística como expresión de la riqueza cultural”. Según los NAP, la dimensión formativa de la enseñanza de lenguas extranjeras se fundamenta en una perspectiva intercultural y plurilingüe y enfatiza el papel en la educación

lingüística, el desarrollo cognitivo y los procesos de construcción de la identidad sociocultural (Documento Aprendizaje Prioritarios, Lenguas Extranjeras, página web).

El documento que se basa en los NAP de lenguas extranjeras resalta una característica especial en el diseño de estos NAP, que es la heterogeneidad de situaciones que presenta su enseñanza en el sistema educativo formal de la Argentina. Como es sabido, “el momento de escolaridad que se tome como inicio del proceso de aprendizaje, la carga horaria atribuida y la selección de las lenguas ofrecidas son muy distintas en cada jurisdicción” (Núcleos de Aprendizaje Prioritarios, Lenguas Extranjeras, página web). Eso explica las diferencias considerables y el margen de maniobra en la legislación de la enseñanza de lenguas extranjeras en las distintas provincias argentinas.

En la Ciudad de Buenos Aires se comienza a enseñar lenguas extranjeras en las escuelas primarias de gestión oficial de jornada completa en el año 1968. Las lenguas que se dictan son el inglés, en la mayoría de ellas; le sigue el francés, y sólo en dos escuelas el italiano. (Como se veía más arriba, a nivel nacional sólo en los años 90 se empezaron a integrar las lenguas extranjeras en las propuestas educativas).

En 1982 se instauran los Centros Educativos Complementarios de Idiomas Extranjeros (CECIE) con el objetivo de compensar la formación de idiomas de los alumnos que concurrían a institutos de jornada simple. No es hasta diez años después que se abre uno de estos centros gratuitos de enseñanza en lenguas extranjeras por distrito para estudiantes desde cuarto grado en adelante. Continúan teniendo la modalidad de funcionar fuera del horario escolar y no son obligatorios. La lengua más difundida en estos es el inglés y, en menor medida, el francés y el italiano, agregándose cada vez más también la enseñanza del portugués (Bein y Varela, 1998).

Hacia el año 2000 se inaugura un proyecto piloto de escuelas con modalidad plurilingüe novedoso (no sólo para la ciudad, sino también para el país). Se trata de escuelas oficiales de jornada completa que tienen una enseñanza intensificada en lenguas materna y extranjera. Las lenguas extranjeras que pueden aprenderse son el portugués, italiano, francés e inglés. Se destinan mayoritariamente más escuelas a la enseñanza del inglés, al que le corresponden veintiséis escuelas; luego se encuentra el portugués, con nueve institutos; el italiano, con ocho; y a la enseñanza del francés, como primera lengua extranjera, se destinan seis.

Actualmente y en todas las instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires juntas, el idioma más enseñado es el inglés (estudiado por el 90,3% de la matrícula total), seguido de lejos por el francés (2%). Las demás lenguas —alemán, chino, italiano, portugués— no alcanzan porcentajes que superen el 1% de la matrícula. En total, el 6,7% del alumnado aprende más de una lengua adicional, siendo más común en el sector privado el acceso a más de una lengua adicional (Varela y Verdelli, 2016).

Según Varela y Verdelli, el predominio del inglés es consecuencia del crecimiento del prestigio de EE.UU. como poder económico a nivel mundial y remonta a los años de posguerra, ya que antes el inglés era enseñado prácticamente en paridad con el francés. Señalan que este ritmo de crecimiento del inglés se mantuvo con la modernización de la enseñanza de idiomas que se introdujo a través del programa de escuelas de “doble escolaridad” de 1957, que luego se transformaron en escuelas de “jornada completa” en 1968, donde, en la gran mayoría de los establecimientos que incorporaron esta modalidad, el inglés era idioma extranjero número uno (210 contra 16 de francés y 2 de italiano) (Varela y Verdelli, 2016).

Se ve que la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires va más allá de lo estipulado por la Ley Nacional de Educación del 2006. Esa ley establece, para la educación primaria, la enseñanza de contenidos significativos en los campos de la lengua, la comunicación y las lenguas extranjeras. Para la educación secundaria, inscribe el desarrollo de la comprensión y la expresión en una lengua extranjera, siendo obligatoria la enseñanza de un idioma extranjero en todas las escuelas de nivel primario y secundario del país (Carbonetti y González, 2017). En 2009, por decreto (Decreto GCABA 39/2009), el GCABA decide la inclusión de la enseñanza de una lengua extranjera desde el primer ciclo de nivel primario en todas las escuelas primarias comunes. Y nuevamente, el idioma favorecido fue el inglés (Varela y Verdelli, 2016). Sin embargo, la Ley de obligatoriedad de la oferta del portugués, promulgada en 2009, no ha tenido gran efecto por parte de los agentes de política lingüística públicos en el sistema escolar de la Ciudad. En donde se enseña hoy el portugués, el valor del conocimiento de este idioma parece ser más bien resultado de la lógica de mercado más que de voluntad política estatal (Varela y Verdelli, 2016).

#### **4.3 Las referencias al aprendizaje y a la enseñanza de lenguas en Argentina**

Tabla I.4

**Resumen de las referencias al aprendizaje y a la enseñanza de lenguas y sus motivaciones respectivas en los documentos analizados de Argentina**

<p><b>Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Contenidos básicos comunes para la educación polimodal, Lenguas Extranjeras, 1996</b></p>	
<p><i>El manejo de varias lenguas contribuye a la <u>participación plena de las personas en un mundo</u> [...] para que haya interacción [...] debido a la globalización de las comunicaciones.</i></p>	<p>Inserción del individuo en el mundo</p>
<p><i>... favorecen tanto la "<u>autonomía intelectual</u>" como la <u>inserción en el mundo laboral</u> y/o el <u>acceso a estudios superiores</u>.</i></p>	<p>Promoción del desarrollo intelectual del individuo Acceso al mercado laboral Acceso a la educación y enseñanza</p>
<p><i>La enseñanza de la lengua extranjera seleccionada concibe a esta lengua como una <u>ventana a una cultura</u> que no es la propia.</i></p>	<p>Promoción del desarrollo intelectual del individuo</p>
<p><b>Consejo Federal de Cultura y Educación. Acuerdo marco para la enseñanza de Lenguas, 1998</b></p>	
<p><i>El aprendizaje de lenguas ayuda a <u>reflexionar sobre los procesos que generan la propia lengua; abre el espíritu hacia otras culturas</u> y hacia la <u>comprensión de los otros</u>, y brinda una <u>cosmovisión más amplia del mundo</u> en su diversidad. La capacidad de funcionar con</i></p>	<p>Desarrollo intelectual del individuo Promoción de la diversidad cultural  Promoción de la diversidad cultural Desarrollo intelectual del individuo</p>

<p><i>otros códigos lingüísticos propicia una <u>estructura mental más diversificada</u>, un <u>pensamiento más flexible</u>, suscita un mayor <u>desarrollo de las capacidades intelectuales</u> superiores y una <u>mejor aplicación del propio código lingüístico</u>.</i></p>	<p>Desarrollo intelectual del individuo Desarrollo intelectual del individuo Desarrollo intelectual del individuo Desarrollo intelectual del individuo</p>
<p><b>Ley Nacional de Educación, 2006</b></p>	
<p><i>Asegurar a los pueblos indígenas el <u>respeto a su lengua y a su identidad cultural</u>, promoviendo la <u>valoración de la multiculturalidad</u> en la formación de todos/as los/as educandos/as.</i></p>	<p>Protección de minorías culturales y lingüísticas Respeto de la diversidad cultural</p>
<p><b>Consejo Federal de Educación. Núcleos de Aprendizaje Prioritarios, Lenguas Extranjeras, 2012</b></p>	
<p><i>... enfatizando, desde una perspectiva intercultural y plurilingüe, la <u>dimensión formativa de la enseñanza de LE</u>, es decir, su papel en la <u>educación lingüística</u>, el <u>desarrollo cognitivo</u> y los procesos de <u>construcción de la identidad sociocultural</u> de los/las niños/as y adolescentes, jóvenes y adultos/as de nuestro país.</i></p> <p><i>... formación de ciudadanos/as <u>respetuosos/as de las diferencias lingüísticas y culturales</u>, favoreciendo actitudes que promueven nuevas formas de ser y estar en el mundo y de situarse</i></p>	<p>Desarrollo intelectual del individuo Desarrollo intelectual del individuo Desarrollo intelectual del individuo Construcción de una identidad sociocultural</p> <p>Respeto de la diversidad cultural</p>

<p>frente a la <u>diversidad sociocultural y lingüística</u>.</p> <p>... propicia la participación activa en <u>procesos democráticos</u> y contribuye a la <u>educación para la ciudadanía y la paz</u>.</p>	<p>Respeto de la diversidad cultural</p> <p>Asegurar una convivencia democrática y pacífica</p> <p>Asegurar una convivencia democrática y pacífica</p>
<p><b>Ciudad de Buenos Aires</b></p>	
<p><b>Secretaría de Educación, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</b> <b>Diseño curricular de lenguas extranjeras, 2001</b></p>	
<p>A través del conocimiento de una lengua extranjera todos los alumnos pueden <u>acceder a una información especializada y ampliar su horizonte laboral y profesional</u>.</p> <p>... la toma de conciencia de la <u>existencia del otro</u>. Esto moviliza dos capacidades cruciales para lo convivencia social y el proceso de enseñanza y aprendizaje: la <u>tolerancia hacia la diferencia</u> y la <u>aceptación de lo relativo</u>.</p>	<p>Acceso a la educación y enseñanza</p> <p>Acceso al mercado laboral</p> <p>Promoción de la diversidad cultural</p> <p>Promoción de la diversidad cultural</p> <p>Promoción de la diversidad cultural</p>
<p><b>Ministerio de Educación Buenos Aires Ciudad. Buenos Aires y sus Idiomas.</b> <b>Políticas Lingüísticas de la Ciudad de Buenos Aires, 2010</b></p>	
<p>Los idiomas hablados por una población forman parte del <u>potencial estratégico de una ciudad o región</u> en un mundo crecientemente globalizado. Las lenguas,</p>	<p>Valor adicional para una economía</p>

<p><i>materna y segundas, que pueda hablar un individuo <u>expanden sus posibilidades laborales, culturales, económicas, cognitivas, interpersonales, etc.</u> Al trasladar este enfoque al conjunto de la población de una ciudad o región, podemos observar que estas posibilidades se potencian y permiten <u>atraer recursos</u>; por ejemplo, en las áreas de educación, turismo, negocios.</i></p>	<p>Acceso a la educación y enseñanza          Acceso al mercado laboral          Desarrollo intelectual del individuo            Valor adicional para una economía</p>
--	--

En la legislación argentina (implica la de CABA también), la enseñanza de lenguas extranjeras tiene como objetivos prioritarios la dimensión intercultural y plurilingüe (*protección de minorías culturales y lingüísticas, respeto de la diversidad cultural, inserción del individuo en el mundo, promoción de la diversidad cultural*), que prioriza la diversidad cultural y lingüística, por una parte, y la dimensión intelectual/identitaria, por la otra (*construcción de una identidad sociocultural, acceso a la educación y enseñanza, desarrollo intelectual del individuo*), que enfatiza el desarrollo cognitivo y los procesos de construcción de la identidad sociocultural.

Como en el caso de Uruguay, Argentina identifica claramente dos principales dimensiones de beneficios de la enseñanza y el aprendizaje de idiomas: una está orientada hacia el desarrollo individual de los ciudadanos. La intención del estado es generar nuevas oportunidades de educación e identificar nuevas fuentes de conocimiento a través del conocimiento de otras lenguas y culturas. La otra canaliza los beneficios del conocimiento de lenguas y culturas extranjeras hacia el bienestar público de la nación: los actores políticos están convencidos de que en una sociedad abierta y tolerante con el otro, la convivencia pacífica entre sus habitantes de diversos orígenes culturales es más probable que en contextos culturalmente encerrados. Argumentan que, precisamente, a través del conocimiento de idiomas se logra esta apertura hacia afuera.

Un aspecto interesante es la argumentación adicional de la legislación en el caso de la Ciudad de Buenos Aires que llega a tender un puente entre las dos dimensiones descritas arriba:

argumenta que mediante la educación del individuo y su desarrollo personal e intelectual el efecto a gran escala se hace sentir en toda la sociedad. Están convencidos de que de ello se puede sacar provecho para el potencial de una ciudad o una región como entidad y actor a nivel internacional:

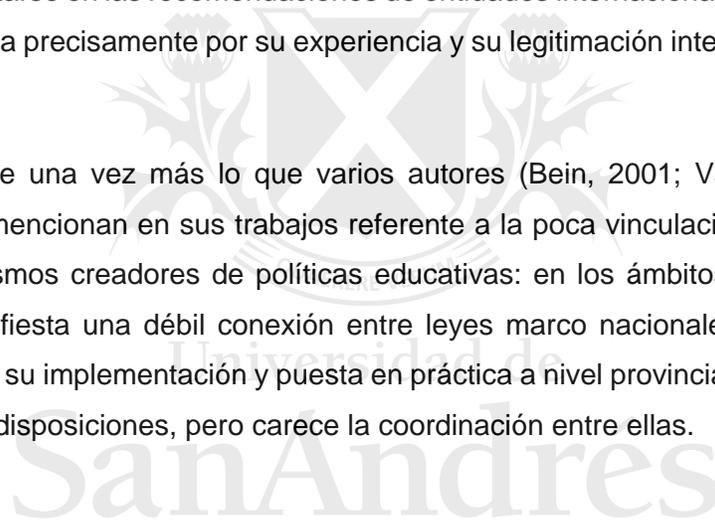
“El conocimiento de lenguas [...] muestra el espíritu de una ciudad abierta, integradora, inclusiva, preparada para su ración e interrelación con el mundo. [...] Los idiomas hablados por una población conforman parte del potencial estratégico de una ciudad o región en un mundo crecientemente globalizado. Las lenguas, materna y segundas, que pueda hablar un individuo expanden sus posibilidades laborales, culturales, económicas, cognitivas, interpersonales, etc. Al trasladar este enfoque al conjunto de la población de una ciudad o región, podemos observar que estas posibilidades se potencian y permiten atraer recursos; por ejemplo, en las áreas de educación, turismo, negocios” (Buenos Aires y sus Idiomas. Políticas Lingüísticas de la Ciudad de Buenos Aires, 2010, página web).

Llama la atención que, en su argumentación a favor de la enseñanza y el aprendizaje de idiomas, los cinco actores políticos analizados tienen solo un aspecto en común, que es la protección y la promoción de la diversidad cultural y lingüística, basándose en la misma convicción y argumentando de la misma manera: reconocen el valor cultural de la existencia y convivencia de culturas diferentes y abogan (en mayor o menor medida) por la preservación de su característica más distintiva, que es su idioma respectivo. Aparte de esta similitud, las argumentaciones se caracterizan más bien por sus divergencias. Se pueden distinguir algunos rasgos en común, pero son pocos: lo que a nivel nacional es la preocupación por una identidad sociocultural que fomenta la convivencia puede encontrar su homólogo en la búsqueda de una identidad regional (en el caso de la argumentación del MERCOSUR y de la UNASUR). Al mismo tiempo, parece lógico que en Uruguay la preocupación por la existencia de pueblos originarios no tenga la misma relevancia que para la UNESCO, siendo un país donde hoy no subsisten dichas culturas. Por lo general, la argumentación de los estados nacionales se puede llamar más “egoísta” que la de la UNESCO o las demás entidades supranacionales. Su argumentación se rige, en primer lugar, por necesidades internas, mientras que las organizaciones internacionales, por su propia naturaleza y su misión, se definen por su altruismo, siendo entidades creadas por los mismos estados nacionales, con el fin de servirles en asuntos supranacionales que un estado solo no sería capaz de resolver. De allí la

motivación de la UNESCO de abogar no solo por la diversidad cultural, sino de pronunciarse por un mejor entendimiento intercultural a nivel internacional, una preocupación que para un estado nacional no suele ser primordial en el momento de asegurar su propia cohesión social (hacia adentro).

En el análisis no se encontró ninguna referencia directa a las disposiciones de la UNESCO o de una de las instituciones regionales. Hay argumentos que se repiten en los distintos niveles pero sorprende la falta total de referencia directa a nivel nacional o provincial a las entidades supranacionales. El país define sus propias políticas, se basa en las necesidades identificadas a base de los desafíos nacionales. Ello no quiere decir que los legisladores dejen de lado la perspectiva internacional y el objetivo de una mayor integración a la escena global pero parecen no orientarse en las recomendaciones de entidades internacionales como la UNESCO que se caracteriza precisamente por su experiencia y su legitimación internacional en políticas lingüísticas.

Parece mostrarse una vez más lo que varios autores (Bein, 2001; Varela, 2014; Ardini y Moyano, 2015) mencionan en sus trabajos referente a la poca vinculación entre los distintos niveles y organismos creadores de políticas educativas: en los ámbitos analizados en este capítulo se manifiesta una débil conexión entre leyes marco nacionales, recomendaciones internacionales y su implementación y puesta en práctica a nivel provincial. No es que no haya “reglas”, leyes y disposiciones, pero carece la coordinación entre ellas.



## Capítulo 5: Conclusiones

Uno de los objetivos de este trabajo fue conocer las disposiciones legales de los actores políticos principales en el marco de la enseñanza y el aprendizaje de las lenguas extranjeras en el sector educativo público argentino y uruguayo. En el caso argentino, estos actores fueron el Estado Nacional, representado por sus ministerios y demás entidades comprometidas con la educación pública, por un lado, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por el otro. En Uruguay se examinó únicamente al Estado Nacional con sus entidades respectivas.

Luego, se examinaron las mismas características en instituciones supranacionales —primero regionales, después internacionales— que pueden tener relevancia o, incluso, posible impacto en la política argentina y uruguaya. Se eligieron el MERCOSUR y la UNASUR como dos principales actores regionales, y a la UNESCO como mayor protagonista a nivel mundial que se ocupa del tema.

Por último, se examinó si los motivos a nivel nacional coincidían con los regionales e internacionales. El objetivo fue ver si hay cierto impacto y repercusiones de lo estipulado por las instituciones internacionales en la orientación y la actitud de los estados nacionales.

Los resultados del trabajo sorprenden. Cada una de las entidades investigadas presenta reflexiones acerca del manejo de las lenguas extranjeras en su ámbito de influencia, algunas más coherentes; otras menos. Todas parecen lógicas en sus justificaciones respectivas. Lo llamativo es su existencia paralela: mientras que en el caso de la UNESCO, los motivos se agrupan en torno a tres grandes preocupaciones —1) la pérdida lingüística, 2) la falta de relacionamiento intercultural, y 3) un acceso a educación de calidad—, las de los bloques regionales se focalizan, en primer lugar, en la creación de una identidad cultural regional. Las

motivaciones de los países investigados muestran una dimensión más, que es la del desarrollo individual e intelectual de sus ciudadanos.

El análisis muestra que los distintos motivos políticos son lógicos en su dimensión respectiva, aunque no necesariamente complementarios entre sí. Cada institución parece perseguir metas que están vinculadas a las necesidades y a la misión que tienen: la UNESCO muestra preocupaciones globalizadas en cuanto a la supervivencia de las culturas e idiomas existentes, los bloques regionales ponen en el centro de su preocupación la integración cultural regional, y los países reconocen las oportunidades que brinda el manejo de idiomas para el desarrollo intelectual y sociocultural de sus ciudadanos.

Los objetivos de este trabajo arrojaron sus resultados esperados. Se pudieron examinar detalladamente los distintos enfoques lingüísticos de cada institución, pese a una escasez sorprendente de fuentes bibliográficas que se detallan más abajo. Luego, fue la intención de este trabajo conocer el impacto y la relevancia que tienen las entidades supranacionales para la legislación de los estados nacionales, lo cual, al mismo tiempo y hasta cierto punto, es un indicador probado para su legitimidad (cuyo estudio no fue objetivo de este trabajo). La falta casi total de mención de las organizaciones UNESCO, MERCOSUR y UNASUR en las reflexiones sobre políticas lingüísticas, sobre todo en Argentina, llama la atención y muestra que no tienen mayor importancia a la hora de definir el camino nacional a seguir. Es cierto que se repiten, tanto en Uruguay como en Argentina, ciertas ideas, pero no parecen ser necesariamente resultado de recomendaciones internacionales.

Fue clave para el trabajo definir el ámbito de investigación: por un lado, tener bien claro los protagonistas a investigar y analizar su impacto y grado de influencia en las políticas nacionales argentinas y uruguayas. Por el otro, delimitar el campo de investigación, es decir las políticas lingüísticas, más precisamente las del aprendizaje y la enseñanza de las lenguas extranjeras en el sector de la educación pública.

Metodológicamente, fue necesario analizar la mayor cantidad posible de fuentes primarias disponibles para obtener un panorama de las declaraciones, publicaciones y comunicados por parte de los mismos actores en cuestión. De allí se perfilaron las grandes líneas directrices políticas (si es que las hay). Fue un trabajo necesario extraer los párrafos y textos respectivos de cada uno de los documentos analizados y clasificarlos según su motivación política. Las

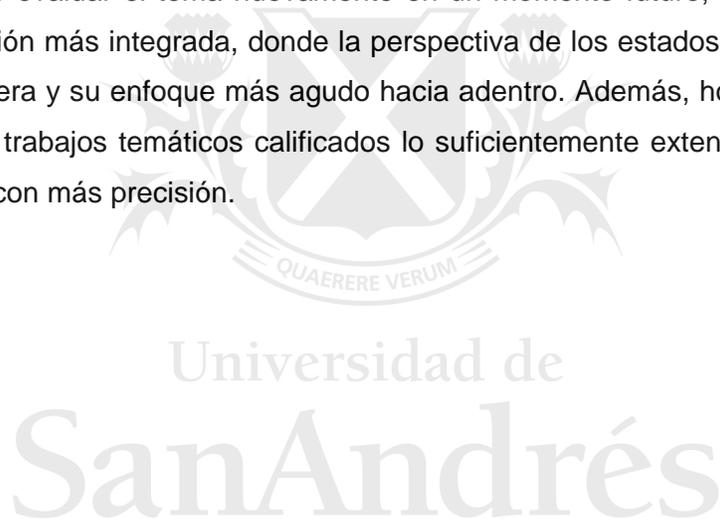
fuentes de bibliografía secundaria ayudaron, sobre todo, para obtener información del estado de discusión del tema y su percepción pública.

Llama la atención el número reducido de trabajos que hay, tanto en el ámbito de las políticas lingüísticas en general, por un lado, y las investigaciones sobre las motivaciones políticas de la enseñanza de lenguas extranjeras, tanto en Argentina como en Uruguay, por el otro. Ambos países tienen una larga tradición inmigratoria, y el tema de los distintos idiomas hablados por los grupos inmigrados, tanto a Argentina como a Uruguay, sugirió, en el momento de comenzar a investigar el tema de este trabajo, una situación bibliográfica mucho más fundamentada que la que se encontró en realidad. En Uruguay, el aporte científico es más visible que en Argentina. Hay trabajos que cuestionan el trato de los idiomas en el sector educativo del país en general y hay reflexiones políticas sobre el sentido de aprender y enseñar lenguas extranjeras. No son muchos, pero el conjunto de estos trabajos da la impresión de que el tema es relevante a tal punto que llega a tener cierta importancia en el proceso de formular líneas directrices de políticas lingüísticas para el país.

Los trabajos que existen en Argentina sobre el mismo tema parecen no tener precisamente este alcance político. Se trabajó el tema desde el punto de vista histórico, lo cual muestra cierto interés en el desarrollo y en el papel de los distintos idiomas que llegaron al país a lo largo de su historia. Luego, existe un amplio banco de datos con un resumen de múltiples disposiciones legales acerca del tema a distintos niveles, que era valioso para este trabajo. También se encontraron trabajos sueltos sobre la situación en distintas provincias argentinas. Pero parece no haber aportes que tengan como objetivo sistematizar precisamente estos documentos para tener un panorama o poder llegar a entrever las grandes líneas que guían las decisiones políticas del país en cuanto al tema. Quizá estas líneas directrices no existen en realidad. También es probable que las recomendaciones y las leyes nacionales existentes no tengan un carácter lo suficientemente vinculante como para que se hagan cumplir a nivel provincial. Algunos autores tematizan precisamente este fenómeno. Apuntan también a la constante volatilidad de los corrientes actuales políticos y la falta de líneas directrices constantes que permitan que se instale un denominador común vinculante a nivel nacional (Bein, 2001). Pero esto son sólo conjeturas que nada tienen que ver con el tema de este trabajo. Podrían ser investigadas en un exhaustivo trabajo aparte.

Lo mismo vale para el MERCOSUR y la UNASUR. Los pocos años de existencia de la UNASUR son explicación probable para la falta de investigaciones acerca del tema. Su falta de legitimidad política también puede ser motivo de la escasez de interés. En el caso del MERCOSUR hay unos trabajos que incursionan en la dimensión cultural y, en especial, en el tema de las lenguas extranjeras. Luego, se ve que este bloque, pese a sus casi 30 años de existencia, aún carece de peso político continuo en la región. Se ve perjudicado por los altibajos de consentimiento por parte de sus países miembros provocado por sus gobiernos alternantes. Lo cierto es que a medida que crezca su relevancia a nivel regional y mundial, las cuestiones más allá de lo meramente económico tendrán cada vez más importancia y las reflexiones culturales aumentarán ciertamente en relevancia.

Sería interesante evaluar el tema nuevamente en un momento futuro, ver la relevancia del tema en una región más integrada, donde la perspectiva de los estados nacionales sea más amplia hacia afuera y su enfoque más agudo hacia adentro. Además, hoy por hoy, no existe una cantidad de trabajos temáticos calificados lo suficientemente extenso como para poder abordar el tema con más precisión.



### **Bibliografía citada**

Ardini, C. y Moyano, L. (2015). Políticas del lenguaje, integración regional y legislación. Posibilidades de articulación. En E. Narvaja de Arnoux y R. Bein (eds.), *Política lingüística y enseñanza de lenguas* (pp. 175-194). Buenos Aires, Argentina: Biblos.

Armendáriz, A. M. (2000). Política y planificación lingüística en Argentina con proyección al MERCOSUR educativo. Multilingüismo y equidad. *Linguagem & Ensino, Argentina, vol. III, N° 1*, 139-156. Recuperado el 16 de febrero de 2018 de [www.redalyc.org/pdf/162/16220868002.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/162/16220868002.pdf).

Arnoux, E. Narvaja de (2000). *La glotopolítica: Transformaciones de un campo disciplinario. Lenguajes: teorías y prácticas*. Buenos Aires, Argentina: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Secretaría de Educación.

Arnoux, E. Narvaja de (2004). Las leyes de defensa de la lengua en la Argentina: propuestas y debates al finalizar los siglos XIX y XX. *Letterature d'America, año XXIV, N° 100*, 23-50.

Arnoux, E. Narvaja de (2010). Representaciones sociolingüísticas y construcción de identidades colectivas en el MERCOSUR. En Celada, Maite, Fanjul, Adrián y Susana Nothstein (Eds.), *Lenguas en un espacio de integración. Acontecimientos, acciones, representaciones* (17-38). Buenos Aires: Biblos.

Arnoux, E. Narvaja de (2015). *Ámbitos para el español: recorridos desde una perspectiva glotopolítica*. Recuperado el 25 de abril de 2017 de <https://de.scribd.com/doc/88614517/Arnoux-Elvira-Ambitos-Para-El-Espanol-Recorridos-Desde-Una-Perspectiva-Glotopolitica>.

- Arnoux, E. Narvaja de y Bein, R. (2015). Hacia una historización de las políticas de enseñanza de lenguas. En E. Narvaja de Arnoux y R. Bein (Eds.). *Política lingüística y enseñanza de lenguas*. (13-50). Buenos Aires: Biblos.
- Arrossi, F. (2017). Introducción. En R. Bein (Ed.). *Legislación sobre lenguas en la Argentina. Manual para docentes*. Recuperado el 22 de enero de 2018 de <http://www.linguasur.com.ar/panel/archivos/8e7b4dd361b63f707ab820a8c595f447manual-para-docentes.pdf>.
- Ball, S. J. (1993). What is policy? Texts, Trajectories and Toolboxes. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, Vol. 13, N° 2, 10-17. DOI: 10.1080/0159630930130203.
- Ball, S. J. (1998). Big Policies/Small World: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, 34:2, 119-130. DOI: 10.1080/03050069828225.
- Barrios, G. (2012). El tratamiento de la diversidad lingüística en la educación uruguaya (2006-2008). *Letras*, N° 42, 15-44.
- Barrios, G. (2013). Language diversity and national unity in the history of Uruguay. En J. del Valle (Ed.). *A Political History of Spanish: The making of Language*. Nueva York: Cambridge University Press, 197-211.
- Barrios, G. (2016). La regulación de la diversidad lingüística en el marco de los Estados nacionales y la globalización: a propósito de la Ley General de Educación de 2008 (Ley N° 18437) en Uruguay. En E. Narvaja de Arnoux y D. Lauría (Eds.). *Lenguas y discursos en la construcción de la ciudadanía sudamericana* (115-132). La Plata, Argentina: UNIPE.
- Behares, L. (2008). Principios Rectores de las Políticas Lingüísticas en la Educación Pública Uruguaya. En C. Brovotto (Ed.). *Primer Foro Nacional de Lenguas de ANEP* (23-48). Montevideo: ANEP-CEP.
- Behares, L. y Brovotto, C. (2008). Políticas Lingüísticas en Uruguay. Análisis de sus modos de establecimiento. En C. Brovotto (Ed.) *Primer Foro Nacional de Lenguas de ANEP* (143-174). Montevideo: ANEP-CEP.
- Bein, R. y Varela, L. (1998). *Bases para la determinación de una política lingüística de la Ciudad de Buenos Aires*. Recuperado el 24 de abril de 2018 de <https://de.scribd.com/document/155825107/Bases-para-la-determinacion-de-una-politica-linguistica-de-la-Ciudad-de-Buenos-Aires-BEIN-Y-VARELA.pdf>.

- Bein, R. (2001). La legislación político-lingüística en la Argentina. En G. Kremnitz y J. Born (Eds.), *Lenguas, literaturas y sociedad en la Argentina. Actas del Coloquio Internacional (41-50)*. Viena: Editorial Praesens.
- Bein, R. (2010). Presentación de la mesa temática *Políticas lingüísticas y legislación*. Congreso Regional de la Cátedra UNESCO en Lectura y Escritura: *Cultura Escrita y Políticas Pedagógicas en las Sociedades Latinoamericanas Actuales*, Biblioteca Nacional y Universidad Nacional de General Sarmiento, del 11 al 13 de agosto de 2010.
- Bein, R. (2017). Lenguas extranjeras. En R. Bein (Ed.). *Legislación sobre lenguas en la Argentina. Manual para docentes*. Recuperado el 22 de enero de 2018 de <http://www.linguasur.com.ar/panel/archivos/8e7b4dd361b63f707ab820a8c595f447manual-para-docentes.pdf>.
- Brovetto, C. (2010a). Educación bilingüe de frontera y políticas lingüísticas en Uruguay. *Campinas*, vol. 21, N° 3 (63), 25-43. Recuperado el 31 de mayo de 2017 de <http://www.scielo.br/pdf/pp/v21n3/v21n3a03.pdf>.
- Brovetto, C. (2010b). Las políticas lingüísticas de la ANEP: balance y perspectivas. En *Una transformación en marcha. Políticas instrumentadas por el CODICEN 2005 – 2009* (239-253). Montevideo: CODICEN.
- Calvet, L.-J. (1996). *Las políticas lingüísticas* (Trad. L. Varela). Paris: Presses Universitaires de France. Recuperado el 11 de noviembre 2017 de <https://de.scribd.com/doc/23511268/Calvet-Politicasylinguisticas>.
- Carbonetti, M. y González, L. (2017). Las lenguas en el ámbito educativo. En R. Bein (Ed.), *Legislación sobre las lenguas en la Argentina. Manual para docentes* (11-14). Recuperado el 22 de enero de 2018 de <http://www.linguasur.com.ar/panel/archivos/8e7b4dd361b63f707ab820a8c595f447manual-para-docentes.pdf>.
- Carvalho, A. M. (2007). Diagnóstico sociolingüístico de comunidades escolares fronterizas en el norte de Uruguay. En C. Brovetto, J. Geymonat y N. Brian (Eds.), *Portugués del Uruguay y educación bilingüe* (49-98). Montevideo: ANEP-CEP.
- Contursi, M. E. (2012). Política y planificación lingüística en los primeros 10 años del Mercosur: el portugués en Argentina. *SIGNOS ELE*, 1-26. Recuperado el 26 de enero de 2018 de <http://www.salvador.edu.ar/sitio/signosele/>.

Contursi, M. E. (2010). *Legislación político-lingüística del MERCOSUR: avances y dilaciones a casi dos décadas del Tratado de Asunción*. Recuperado del 26 de enero de 2018 de <http://linguasur.com.ar/panel/archivos/87aad16214a9baff4d20c2fdd25e7e6ccontursi.pdf>

Hamel, R. E. (1993). *Políticas y planificación del lenguaje: una introducción*. Recuperado el 29 de enero de 2018 de <https://de.scribd.com/doc/173371453/Politcas-y-planifcacion-del-lenguaje-Introduccion-Hamel-1993>

Hamel, R. E. (2003). *Las políticas lingüísticas en el Mercosur: ¿una barrera frente a la globalización del inglés?* México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Lopes, A. Casimiro (2016). The theory of enactment by Stephen Ball: And what if the notion of discourse was different? *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 24 (1-19). Recuperado el 28 de mayo de 2018 de <https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/2111>.

Ortiz, R. (2009). *La supremacía del inglés en las ciencias sociales*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Pallini, V. (2001). Reflexiones acerca de la dimensión cultural de la integración. En *Cuadernos para el Debate N° 14. Programa de Investigaciones Socioculturales en el MERCOSUR*. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).

Pozzo, M. (2009). *La enseñanza de lenguas extranjeras en Argentina*. Recuperado el 25 de abril de 2017 de <http://www.redalyc.org/pdf/162/16220868002.pdf>.

Varela, L. (1999), Mi nombre es nadie: Política lingüística del estado argentino. En E. Narvaja de Arnoux y R. Bein (Eds.). *Políticas lingüísticas para América Latina: Actas del Congreso Internacional 1997* (583-590). Buenos Aires, UBA.

Varela, L. (2008). Política lingüística: ¿qué está pasando en Argentina? En F. Piñón (Ed.), *Indicadores culturales 2007* (164-173). Buenos Aires: EDUNTREF.

Varela, L. (2014). ¿Hay una política lingüística en la Argentina? *Todavía*, n° 32, 41-47. Recuperado el 23 de junio de 2018 de [https://issuu.com/fundacionosde/docs/todavia\\_-\\_32](https://issuu.com/fundacionosde/docs/todavia_-_32).

Varela, L. y Verdelli, A. (2016). Las lenguas extranjeras en el mapa escolar de la Ciudad de Buenos Aires. En M. del Valle Gastaldi, E. I. Grimaldi (Eds.), *Políticas lingüísticas y lenguas extranjeras en el Nivel Superior* (61-71). Santa Fe, Argentina: Universidad Nacional del Litoral.

Weiss, L. (1997). Globalization and the myth of the powerless state. *New Left Review* 1/225, 1997, 3-27. Recuperado el 26 de junio de 2018 de <https://newleftreview.org/1/225/linda-weiss-globalization-and-the-myth-of-the-powerless-state>.

## **Bibliografía general**

Auza, N. T. (1980). La ocupación del espacio vacío: de la frontera interior a la frontera exterior. 1876-1910. En G. Ferrari y E. Gallo (comp.), *La Argentina del Ochenta al Centenario* (pp. 61-91). Buenos Aires, Argentina: Ed. Sudamericana.

Beech, J. y Meo, A. I. (2016). Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(23). Recuperado el 28 de mayo de 2018 de <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2417>.

Benedict, A. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica.

Carbonetti, M. (2015). Políticas lingüístico-educativas provinciales. El caso de la legislación educativa bonaerense vigente a partir de la Ley de Educación Nacional. En E. Narvaja de Arnoux y R. Bein (Eds.), *Política lingüística y enseñanza de lenguas* (195-215). Buenos Aires: Biblos.

Derrida, J. y Habermas, J. (2003). Europa: en defensa de una política exterior común. *El País*. Recuperado el 22 de mayo de 2018 de [https://elpais.com/diario/2003/06/04/internacional/1054677620\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2003/06/04/internacional/1054677620_850215.html).

Motta, L. (2008). Hacia un Uruguay Plurilingüe. En C. Brovotto (Ed.) *Primer Foro Nacional de Lenguas de ANEP* (83-92). Montevideo: ANEP-CEP.

Motta, L. (2008). Lengua materna, segundas lenguas y lenguas extranjeras en la educación. Interacción e integración. En C. Brovotto (Ed.) *Primer Foro Nacional de Lenguas de ANEP* (95-97). Montevideo: ANEP-CEP.

Núñez, J. Cortés (2009). Política y programas lingüísticos en la Unión Europea. *Revista Educación y Futuro*, N° 20, 31-44.

Prolo, S., Sranko, M. y Kwiecien, M. (2011). Argentina y las prácticas lingüísticas de los últimos veinte años (1990-2010): el rol de la diversidad lingüística, la interculturalidad y el

plurilingüismo en la educación. En L. Behares (Ed.), *V Encuentro internacional de investigadores de políticas lingüísticas*. Montevideo, Uruguay: Universidad de La República. Recuperado el 23 de junio de 2018 de <https://www.academia.edu/>.

### **Documentos y páginas de Internet consultados - Argentina**

Acuerdo Marco para la enseñanza de lenguas – Serie A15, Consejo Federal de Cultura y Educación, 1997: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000478.pdf>

Contenidos Básicos Comunes para la Educación General Básica, 1995. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL001215.pdf>

Consejo Federal de Educación. Núcleos de Aprendizaje Prioritarios, Lenguas Extranjeras, 2012: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005213.pdf>

Ley Educación Nacional N° 26.206, 2006: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf>

Ministerio de Educación Buenos Aires Ciudad. Buenos Aires y sus Idiomas. Políticas Lingüísticas de la Ciudad de Buenos Aires, 2010:  
<https://www.buenosaires.gob.ar/educacion/idiomas/publicaciones-fichas-informativas-de-idiomas>

Ministerio de Educación. Políticas lingüísticas de la Ciudad de Buenos Aires:  
[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/niveles/idiomas/ba\\_y\\_sus\\_idiomas.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/niveles/idiomas/ba_y_sus_idiomas.pdf)

Núcleos de Aprendizaje Prioritario (NAP), Educación Primaria y Secundaria, Lenguas Extranjeras. Consejo Federal de Educación; Documento aprobado por Resolución CFE N° 181/12: [https://cdn.educ.ar/repositorio/Download/file?file\\_id=ac566922-6849-41a0-b679-60e6be7e1ee5](https://cdn.educ.ar/repositorio/Download/file?file_id=ac566922-6849-41a0-b679-60e6be7e1ee5)

Secretaría de Educación, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Diseño curricular de lenguas extranjeras, 2001:  
[https://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/curricula/dle\\_web.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/curricula/dle_web.pdf)

### **Documentos consultados - MERCOSUR**

Serie: Educación y MERCOSUR, N° 8. República Oriental del Uruguay, Ministerio de Educación y Cultura, 2007: [https://www.oei.es/historico/pdfs/Educacion\\_mercosur.pdf](https://www.oei.es/historico/pdfs/Educacion_mercosur.pdf)

Protocolo de Intenciones; Sector Educativo del MERCOSUR, 1991:

<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000586.pdf>

Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del MERCOSUR 1992:

<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000596.pdf>

Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del MERCOSUR 1998-2000:

<http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/handle/123456789/66159>

Plan de Acción del Sector Educativo del MERCOSUR 2006-2010:

[http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/1681/1/plan\\_sem\\_2006-2010\\_anexoiv.pdf](http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/1681/1/plan_sem_2006-2010_anexoiv.pdf)

Plan de Acción del Sector Educativo del MERCOSUR 2011-2015:

<http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/handle/123456789/66170>

Plan de Acción del Sector Educativo del MERCOSUR 2016-2020: <http://edu.mercosur.int/es-ES/plano-2011-2015/160-plan-de-accion-2016-2020.html>

Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur - Protocolo de Ouro Preto: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ouro-preto-adicional-tratado-asuncion-estructura-institucional-mercosur/>

### **Documentos consultados - UNASUR**

Tratado Constitutivo de UNASUR (2008):

<https://www.unasur.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>

Plan Estratégico Quinquenal del CSE 2013-2017

[https://repo.unasur.org/alfresco/service/unasur/documents/content/PLAN\\_ESTRATEGICO\\_QUINQUENAL\\_2013\\_2017\\_DEL\\_CONSEJO\\_SURAMERICANO\\_DE\\_EDUCACION\\_CSE\\_UNASUR.pdf?noderef=6e9d4909-0127-419f-a160-cf9bf4bb2779](https://repo.unasur.org/alfresco/service/unasur/documents/content/PLAN_ESTRATEGICO_QUINQUENAL_2013_2017_DEL_CONSEJO_SURAMERICANO_DE_EDUCACION_CSE_UNASUR.pdf?noderef=6e9d4909-0127-419f-a160-cf9bf4bb2779)

Plan Operativo Quinquenal del CSE 2013-2017

[https://repo.unasur.org/alfresco/service/unasur/documents/content/PLAN\\_OPERATIVO\\_QUINQUENAL\\_2015\\_2019\\_DEL\\_CONSEJO\\_SURAMERICANO\\_DE\\_EDUCACION.pdf?noderef=2b36f486-5dd5-44fe-9a87-f7f77640f3bf](https://repo.unasur.org/alfresco/service/unasur/documents/content/PLAN_OPERATIVO_QUINQUENAL_2015_2019_DEL_CONSEJO_SURAMERICANO_DE_EDUCACION.pdf?noderef=2b36f486-5dd5-44fe-9a87-f7f77640f3bf)

### **Documentos consultados - UNESCO**

Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, 1990:

[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/Booklet\\_Minorities\\_Spanish.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/Booklet_Minorities_Spanish.pdf)

Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos, Barcelona, UNESCO.

<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/linguisticos.htm>

Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, 2001: [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13179&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

Education in a multilingual world. UNESCO Education Position Paper:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129728e.pdf>

Records of the General Conference 1999. Resolutions. Programme for 2000-2001.

Resolution 12. Implementation of a language policy for the world based on multilingualism:

<http://portal.unesco.org/es/files/15221/10643243301resolution.acu.pdf/resolution.acu.pdf>

State of the Art on Multilingualism and Education. Towards UNESCO guidelines on Language Policies: a Tool for Language Assessment and Planning, 30 May – 1 June 2011:

[http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/state\\_of\\_the\\_art\\_on\\_multilingualism\\_and\\_education.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/state_of_the_art_on_multilingualism_and_education.pdf)

The use of vernacular languages in education. UNESCO, 1953:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000028/002897EB.pdf>

World Conference on Higher Education, World Declaration on Higher Education for the twenty-first century: Vision and Action, 1998:

[http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration\\_eng.htm](http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_eng.htm)

### **Documentos consultados - Uruguay**

Comisión Organizadora del Debate Educativo, Debate Nacional sobre la Educación, Informe Final, 2007: <https://docplayer.es/348712-Comision-organizadora-del-debate-educativo-code-informe-final.html>

Debate Nacional sobre la Educación. Informe Final, Montevideo: CODE, 2007:  
[http://rosasensat.org/arxius/documents/informe\\_final\\_uruguay.pdf](http://rosasensat.org/arxius/documents/informe_final_uruguay.pdf); consultado  
30.4.2017

Documentos de la Comisión de Políticas Lingüísticas en la Educación Pública. Montevideo:  
ANEP, 2008: [www.anep.edu.uy](http://www.anep.edu.uy)

Documentos e informes técnicos de la Comisión de Políticas Lingüísticas en la Educación  
Pública, 2007: [http://www.oei.es/pdfs/informe\\_lingüística\\_uruguay.pdf](http://www.oei.es/pdfs/informe_lingüística_uruguay.pdf)

Ley General de Educación (Ley N° 18437), Montevideo, 2008:  
[http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/leyes/2008/12/LEY-EC-%2018437.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/leyes/2008/12/LEY-EC-%2018437.pdf)