

Derechos lingüísticos de los pueblos originarios en Chile y el proyecto de Ley General en la materia*

El derecho internacional de los derechos humanos recoge, desde hace décadas, derechos especiales para pueblos indígenas en materia lingüística, particularmente el derecho a aprender la lengua materna y la lengua oficial del país, y la consiguiente obligación estatal de proteger las lenguas originarias. En el último tiempo este estándar se ha ido enriqueciendo, incorporando el derecho colectivo a recuperar, mantener y desarrollar la lengua indígena, lo que incluye el control sobre sus propios establecimientos educacionales.

En Chile, tanto la Ley de Desarrollo Indígena como la Ley General de Educación reconocen la importancia de las lenguas originarias y establecen derechos y mecanismos de protección y fomento. Este marco legal ha dado origen a una serie de programas y políticas públicas relativamente articulados, que buscan revertir el deterioro de las lenguas originarias, enfocando especial aunque no completamente, su atención en la educación de niños, niñas y jóvenes.

El proyecto de Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Originarios de Chile, busca fortalecer las lenguas originarias a través del reconocimiento de nuevos derechos; el establecimiento de nuevas obligaciones; la creación de una nueva institucionalidad; y la sanción de ciertas infracciones.

En el primer grupo de medidas, destaca el reconocimiento de las lenguas originarias como lenguas oficiales del Estado, homologándolas al castellano. Se trata de un reconocimiento sin restricciones ni consideraciones de orden

demográfico, territorial o de cualquier otra índole.

En cuanto a las obligaciones que establece, se destaca el deber estatal de protección de las lenguas vulneradas, y la obligación de promover los procesos endógenos de revitalización lingüística.

Respecto de la nueva institucionalidad propuesta, el proyecto es cauto, atendidas las limitaciones constitucionales en materia de creación de nuevos servicios públicos. Lo que hace es proponer la creación de un Instituto de Derechos Lingüísticos (“se podrá crear”), conformado por organizaciones indígenas y sociales, que cumple las funciones de los organismos contemplados en la Ley de Desarrollo Indígena (Institutos de Cultura Indígena).

Finalmente, el proyecto propone sancionar tres conductas específicas y una general. Las primeras son i) la apropiación indebida de la propiedad intelectual indígena; (ii) la discriminación a las personas por ser indígenas; y (iii) la manipulación de las imágenes indígenas en medios de comunicación. La última se refiere en general a la sanción de las inobservancias de la ley. En todos estos casos, parece haber falencias en la descripción de los tipos.

* Elaborado para la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios de la Cámara de Diputados, en el marco de la discusión del Proyecto de Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Originarios de Chile (Boletín N.º 9424-17).

Está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

Contacto

E-mail: atencionparlamentarios@bcn.cl
Tel.: (56)32-226 3164 (Valpo.)

El presente documento ha sido elaborado para una Comisión Legislativa del Congreso Nacional, en el marco de la discusión de un proyecto de ley. Tanto la temática abordada como sus contenidos están determinados por la naturaleza de la deliberación legislativa, y sus particulares requerimientos y plazos. Su objeto fundamental no es el debate académico, si bien su elaboración observó los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y oportunidad

Matías Meza-Lopehandía G.

Es abogado (Universidad de Chile, 2009) y MSc en Derechos Humanos (London School of Economics, 2013). Sus intereses de investigación son derecho internacional público, derechos humanos y derecho constitucional.

E-mail: mmezalopehandia@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3965

Equipo de trabajo

Pamela Cifuentes
Fernanda Maldonado

Tabla de Contenido

Introducción.....	2
I. Los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas en el derecho internacional de los derechos humanos.....	2
II. Marco jurídico de los derechos lingüísticos en Chile.....	4
1. El marco legal: Ley de Desarrollo Indígena y Ley General de Educación.....	4
2. Institucionalidad de los derechos lingüísticos.....	5
2.1. CONADI y los Institutos de Cultura Indígena.....	5
2.2. Secretaría de Educación Intercultural Indígena (SEII).....	5
3. Proyecto de nueva institucionalidad indígena.....	5
III. Políticas públicas de difusión de lenguas indígenas.....	6
1. Programa de Recuperación y Revitalización de las Lenguas Indígenas.....	6
2. Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB).....	6
3. Asignatura Lengua Indígena (educación básica).....	7
4. Programa de Aplicación al Diseño Curricular y Pedagógico Intercultural Bilingüe en establecimientos pre-escolares.....	8
5. Educación Intercultural e Indígena (pre-escolar).....	8
IV. El proyecto de ley.....	8
1. Derechos.....	9
2. Protecciones.....	10
3. Institucionalidad.....	10
4. Sanciones.....	10

Introducción

El presente informe expone elementos para el análisis del proyecto de Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Originarios de Chile (Boletín N.º 9.424-17), actualmente en discusión legislativa.

La primera parte ofrece una mirada al marco provisto por el derecho internacional de los derechos humanos en materia de derechos lingüísticos, particularmente lo establecido en los principales tratados internacionales en la materia y en la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas.

La segunda parte describe el marco normativo de los derechos lingüísticos en Chile, en particular, las normas pertinentes de la Ley de Desarrollo Indígena y de la Ley General de Educación, y la institucionalidad pertinente creada por dichos cuerpos normativos. Además, se incluye un examen de los proyectos de ley que conforman la propuesta de Nueva Institucionalidad Indígena, impulsado por el gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018).

El tercer apartado describe cinco programas o políticas públicas dirigidas a la protección y fomento de las lenguas indígenas en Chile, incluyendo la asignación presupuestaria que han tenido en los últimos años.

Finalmente, se analiza el proyecto a la luz de los elementos descritos.

I. Los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas en el derecho internacional de los derechos humanos

La cuestión de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, fue tratado por primera vez a nivel internacional en el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptado en 1957. Éste fue el primer tratado internacional en abordar la cuestión indígena en forma integral, estando aún vigente en 17 países (OIT, s/f). Sin embargo, desde 1989 está abierto a la ratificación el Convenio 169, que busca superar, tal como lo señala en su preámbulo¹, el paradigma asimilacionista de su predecesor.

El Convenio 107 contempla un artículo sobre derechos lingüísticos que establece tres elementos, que, como se verá, han servido como la base para el reconocimiento de estos derechos en el derecho internacional de los derechos humanos hasta el día de hoy. Esto son (i) la obligación de enseñar a los niños indígenas a leer y escribir en su lengua materna o en la lengua de uso común en su grupo; (ii) asegurar el manejo de la lengua oficial del país; y (iii) adoptar medidas para la preservación de las lenguas indígenas (art. 23).

En línea con el enfoque asimilacionista y proteccionista del Convenio 107, hasta finales

¹ “Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores” (Preámbulo Convenio 169 de la OIT).

de los años 80 del siglo pasado, los pueblos indígenas fueron tratados en el derecho internacional de los derechos humanos como minorías étnicas (May, 2010; Meza-Lopehandía, 2013). En ese ámbito, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1969 (PIDCP, ratificado por Chile en 1972), establece en su artículo 27 derechos lingüísticos para las minorías:

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, *no se negará a las personas* que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y *a emplear su propio idioma* (énfasis añadido).

Como se aprecia en el texto destacado, el Pacto está redactado en términos negativos (“no se negará”), y consagraría el derecho en términos individuales, al hacer titular del mismo a las personas. Lo primero parece indicar que las obligaciones en esta materia son estrictamente de abstención por parte del Estado. Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos, órgano que vigila la vigencia del pacto, ha sido enfático al aclarar que, a pesar de su redacción literal, la disposición establece un derecho, y por lo tanto, “todo Estado parte está obligado a asegurar la realización y el ejercicio de este derecho y a ampararlo contra toda negativa o violación”, sea esta proveniente del Estado o de terceros (CCPR, 1993: párr. 6.1).

En cuanto al carácter individual del derecho consagrado, el Comité ha reconocido que su ejercicio depende de la capacidad del grupo para ejercerlo. En este sentido, se trataría de un derecho de doble dimensión, porque es ejercido por los individuos, pero se realiza en una comunidad de hablantes.

Por lo anterior, el Comité señala que pueda ser necesario que los Estados “adopten medidas positivas para proteger la identidad de una minoría y los derechos de sus miembros a gozar de su cultura y su idioma perfeccionándolo [...] en común con los otros miembros del grupo” párr. 6.2)². En sus palabras, el Comité acepta la adopción de medidas afirmativas en favor de las minorías como entidades colectivas, para

“corregir una situación que impide o dificulta el goce de los derechos garantizados”.

Por su parte, como se indicó más arriba, el Convenio 169 de la OIT, tratado internacional vigente y ratificado por Chile en 2008, sigue de cerca en esta materia lo establecido en su antecesor, el Convenio 107, agregando dos cuestiones. La primera es que, cuando no sea viable enseñar la lengua vernácula a los niños, “las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo”. La segunda es que establece el deber, no solo de adoptar medidas de preservación de las lenguas, sino también de promoción y desarrollo de las mismas (art. 28).

Vinculado con lo anterior, el Convenio establece que los programas de educación destinados a los pueblos concernidos deben desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos, para atender a sus necesidades particulares, incluyendo sus aspiraciones culturales. Asimismo, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a “crear sus propias instituciones y medios de educación” financiadas por el Estado, cumpliendo con las normas mínimas establecidas (art. 27).

Por su parte, la cuestión del idioma también es abordada por la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en 2007 por la Asamblea General de Naciones Unidas, y firmada en ese acto por el Estado de Chile. Este instrumento internacional constituye el estándar más elevado de derechos de los pueblos indígenas, y para autores como Anaya y Wiessner (2007), al menos algunas de sus disposiciones son *ius cogens*.

Este instrumento reconoce explícitamente el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, lo que abarca “la libertad para determinar libremente su desarrollo económico, social y cultural” (art. 3). Asimismo, incluye el derecho al autogobierno, y a “disponer de medios para financiar sus funciones autónoma” (art. 4). En este sentido, la Declaración intenta superar tanto el paradigma asimilacionista del Convenio 107, como el paradigma multicultural del Convenio 169. De ahí que la cuestión lingüística esté subsumida completamente al ejercicio de los derechos autonómicos. En este sentido, el artículo 14.1 reconoce el derecho colectivo a “establecer y controlar “sistemas e

2 Loncon (2010:86) destaca el momento colectivo del derecho: “El derecho lingüístico es tan importante para las comunidades lingüísticas porque permite su identidad y autoreconocimiento, vínculo con la memoria y la historia.

“La lengua es uno de los elementos articuladores y formadores de identidad y el eje para mantener la unidad de un pueblo particular; de ahí la gran importancia del derecho lingüístico.”

instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas” y de acuerdo a sus propios métodos. De un modo similar, establece el derecho respecto de medios de información propios (art. 16.1). Además, establece la obligación del Estado de proveer acceso a educación en su propio idioma a los niños y niñas que vivan fuera de sus comunidades (art. 14.3).

En síntesis, y siguiendo a Hamel (2005), se puede sostener que los individuos pertenecientes a pueblos indígenas, tienen (i) derecho a aprender su idioma materno, (ii) a recibir educación pública en esa lengua, (iii) a usarla en contextos oficiales relevantes y (iv) a aprender la lengua oficial del país. Al mismo tiempo, las comunidades indígenas tienen el (v) derecho colectivo a mantener su identidad y alteridad, lo que implicaría el (vi) derecho a mantener y controlar sus propias instituciones educativas, para, entre otras cosas, desarrollar su propia lengua.

Como contrapartida, el Estado está obligado a (vii) adoptar medidas para la preservación, promoción y desarrollo de las lenguas indígenas, (viii) siempre en consulta con los pueblos indígenas.

II. Marco jurídico de los derechos lingüísticos en Chile

1. El marco legal: Ley de Desarrollo Indígena y Ley General de Educación

Como es sabido, el texto constitucional chileno no contempla un reconocimiento de los pueblos originarios del país. Ahora bien, de acuerdo a su artículo 1°, el Estado debe “contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible”. En ese contexto, la Ley N.º 19.253 de Desarrollo Indígena (LDI), sí reconoce la existencia de lo que denomina “etnias indígenas”³, considerándolas “parte esencial de las raíces de la Nación Chilena” y estableciendo un deber general de protección y promoción del desarrollo de los indígenas, “sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines” (art. 1°).

El artículo 7° de la LDI reconoce “el derecho de los indígenas a mantener y desarrollar sus propias manifestaciones culturales”, las que son consideradas como parte del patrimonio nacional. Consecuentemente con ello, el artículo 28 reconoce explícitamente ciertos derechos asociados al reconocimiento, respecto y protección de la lengua vernácula. En particular, se reconoce (i) el derecho a usar y conservar el idioma indígena, junto al español, en las áreas de alta densidad indígena; (ii) la creación de una “unidad programática” en el sistema educacional, que permita un conocimiento adecuado de la cultura e idioma indígena y una valoración positiva de las mismas; (iii) el fomento de la difusión de programas de radio y televisión en lengua indígenas en las regiones de alta presencia indígena y el apoyo a la creación de medios de comunicación masiva indígenas; (iv) el establecimiento de cátedras de lengua indígena en la educación superior; y (v) la obligación del Registro Civil e Identificación en orden a inscribir los nombres y apellidos indígenas conforme a la transcripción indicada por los padres. Adicionalmente, el artículo 54 establece (vi) el derecho a usar la lengua materna en lo que denomina “causas indígenas”, cuando se requiere la comparecencia personal del indígena.

Por su parte, el artículo 32 de la Ley, establece que en las áreas de alta densidad indígena, la CONADI en coordinación con los organismos públicos correspondientes, “desarrollará un sistema de educación intercultural bilingüe a fin de preparar a los educandos indígenas para desenvolverse en forma adecuada tanto en su sociedad de origen como en la sociedad global”.

En sintonía con lo establecido por LDI, la Ley General de Educación (LGE) establece que el sistema educativo chileno se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución Política, así como también por los tratados internacionales ratificados por Chile (art. 3).

Entre los diversos principios que lo inspiran, está el de la interculturalidad, entendida como es el reconocimiento y valoración del “individuo en su especificidad cultural y de origen, considerando su *lengua*, cosmovisión e historia” (artículo 3° letra m; énfasis añadido).

Asimismo, la LGE menciona la Educación Intercultural Bilingüe como un sector curricular dirigido a los educandos con el objetivo de transmitir y enseñar la lengua, cosmovisión e historia de su pueblo de origen (art. 23).

³ Estas son: Mapuche, Aimara, Rapa Nui, Licanantay, Quechuas, Colla, Diaguita, Kawashkar y Yámana.

En este sentido, la LGE, establece ciertos objetivos generales para los establecimientos educacionales con alto porcentaje de alumnos indígenas, dependiendo del nivel educativo. Así, en la educación parvularia, los niños deben ser capaces de comprender y expresar mensajes simples en lengua indígena, reconociendo su historia y conocimientos de origen (art. 28 letra m); en la educación básica deben comprender diversos tipos de textos orales y escritos, y expresarse en forma oral en su lengua indígena (art. 29 inciso final); y en la educación media, los estudiantes deben “desarrollar los aprendizajes que les permitan mantener su dominio de la lengua indígena y el conocimiento de la historia y la cultura de su pueblo” (art. 30 inciso penúltimo).

Para el cumplimiento de lo anterior, la propia LDI establece un deber de coordinación dirigido a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y al Ministerio de Educación (MINEDUC), para promover planes y programas de fomento de las culturas indígenas, debiendo involucrarse en el cumplimiento de estas finalidades los gobiernos regionales y municipalidades.

2. Institucionalidad de los derechos lingüísticos

Tanto la LDI como la LGE establecen mandatos y competencias explícitas en materia de derechos lingüísticos, los que las expresiones institucionales que pasan a describirse.

2.1. CONADI y los Institutos de Cultura Indígena

De acuerdo a la LDI, CONADI es el organismo encargado de coordinar la acción del Estado en favor de los indígenas, y en particular, de “[p]romover las culturas e idiomas indígenas y sistemas de educación intercultural bilingüe en coordinación con el Ministerio de Educación” (art. 39 letra b).

En materia de derechos lingüísticos, el artículo 31 de la ley establece el deber de esta institución de promover la fundación de Institutos de Cultura Indígena, como organismos autónomos para la capacitación, encuentro, difusión y desarrollo de la cultura indígena.

De acuerdo a la información disponible en la página web de CONADI (s.f a), a partir de 2009 comenzaron a crearse estas instituciones con el

nombre de Institutos de Ciencia, Cultura y Tecnología Indígena, existiendo al menos uno en Iquique, otro en la Región Metropolitana y otro en Temuco, aunque no fue posible encontrar más antecedentes sobre su funcionamiento y actividades.

2.2. Secretaría de Educación Intercultural Indígena (SEII)

La SEII fue creada con posterioridad a la entrada en vigencia de la LGE, como organismo técnico dependiente de la Subsecretaría de Educación. Su función es promover y asegurar que las diferentes divisiones y unidades del MINEDUC “incorporen en sus procesos el enfoque educativo intercultural para toda la población, e intercultural bilingüe para los pueblos indígenas” (MINEDUC, s.f a). Entre sus objetivos destaca la coordinación de estrategias para el fortalecimiento del desarrollo lingüístico y cultural de los pueblos originarios en el sistema educativo y su valoración y difusión.

3. Proyecto de nueva institucionalidad indígena

Por expresa solicitud de la Comisión legislativa, en este apartado se examinan las disposiciones pertinentes relacionadas con los derechos lingüísticos incluidas en la propuestas de nueva institucionalidad indígena, actualmente en tramitación en el Congreso Nacional, que incluye la creación de un Ministerio de Asuntos Indígenas y de un Servicio Nacional de Pueblos Indígenas que sustituye a la CONADI (Boletín N° 10.687-06⁴) y la creación de los Consejos de Pueblos Indígenas y el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (Boletín N.º N° 10.526-06⁵).

Las propuestas identificadas, a la presente fecha, no establecen una institucionalidad específica para la protección, promoción y desarrollo de las lenguas indígenas. Sin perjuicio de ello, se otorgan atribuciones genéricas para los organismos que crean, las que se vinculan tanto con la protección y promoción de la cultura indígena, como más precisamente con la lengua.

Así, conforme al proyecto respectivo, le corresponde al Ministerio de Pueblos Indígenas

4 En primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados (Comisión de Gobierno Interior Nacionalidad Ciudadanía y Regionalización).

5 En primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados (Comisión de Hacienda).

(MPI), con la participación de los pueblos indígenas, la elaboración, monitoreo y evaluación de la Política Nacional Indígena, orientada a la protección de los derechos de dichos pueblos, entre los cuales están, como se ha visto, los derechos lingüísticos (art. 4, 6 y 9). Además, el MPI debe proponer planes y programas para el desarrollo cultural de los pueblos concernidos, incluyendo la colaboración con las autoridades competentes para el desarrollo de programas de educación y difusión de la lengua indígena (art. 6 letra b).

Por su parte, el proyecto que crea los Consejos de Pueblos Indígenas, de acuerdo al articulado aprobado por la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados (2016), otorga facultades a dichos Consejos, para formular propuestas a través del MPI, respecto de planes y programas relativos a las lenguas indígenas, entre otros tópicos (art. 3 letra b).

III. Políticas públicas de difusión de lenguas indígenas

A partir del marco jurídico descrito y su institucionalidad, los distintos gobiernos han desplegado diversas políticas y programas para la protección y difusión de las lenguas indígenas. A continuación se reseñan las principales.

1. Programa de Recuperación y Revitalización de las Lenguas Indígenas

El Programa de Recuperación y Revitalización de las Lenguas Indígenas fue creado el año 2006 y se encuentra a cargo de CONADI.

Su principal objetivo es mitigar la pérdida del uso de las lenguas indígenas en niños y jóvenes del país, por lo que está dirigido a personas indígenas entre los 3 y 29 años de edad, que no tengan conocimiento de su lengua originaria (MIDESOL, 2016b). Para ello, el programa cuenta con tres componentes.

El primero es la generación de insumos educativos para la enseñanza y aprendizaje de las lenguas originarias dirigidos a escuelas, comunidades y asociaciones indígenas, y en general, organizaciones sociales interesadas. Esto incluye recursos didácticos escritos, audiovisuales y multimedia en lenguas vernáculas, textos de apoyo; y formación de docentes y capacitación de asesores culturales.

El segundo componente (servicios educativos) apunta a fortalecer la planificación de las lenguas vernáculas, mediante el financiamiento y asesoría de Academias de Lenguas Indígenas y los Comités Lingüísticos.

Finalmente, el programa contempla la generación de instancias de participación para la promoción y valorización de las lenguas, como charlas, cursos y talleres, incluyendo entrega de recursos para organizaciones especializadas (MIDESOL, 2016b ; CONADI, s.f b).

Presupuesto

En términos presupuestarios, el programa es parte del Programa Fondo de Cultura y Educación de CONADI (Partida 21, Capítulo 06, Programa 01, Subtítulo 24, Ítem 01, Asignación 579). A través de esta asignación se le destinan recursos.

Según el informe de cumplimiento de la Glosa 05 del año 2015, ese año se destinaron \$ 123.300.000 de pesos del Fondo de Cultura y Educación para el programa Recuperación y Revitalización de las Lenguas Indígenas. No fue posible identificar los recursos para el año 2016 ni 2017.

Por su parte, a través del Banco Integrado de Programas del Ministerio de Desarrollo Social, se informa que el presupuesto total para el programa el año 2016 fue de 779 millones de pesos (MIDESOL, 2016b).

2. Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB)

El PEIB se creó en MINEDUC, en el marco de la operacionalización de los mandatos contenidos en la LDI relativos a educación intercultural. En 1996, se adoptó un convenio MINEDUC/CONADI, que dio origen a programas piloto a fines de la década, para luego institucionalizarse a partir del año 2000 (PEIB-ORÍGENES, 2011).

El programa tiene por objetivo incorporar las lenguas, culturas, historias y cosmovisiones de los pueblos originarios en el sistema público y mixto de educación.

De acuerdo a la información disponible, este programa trabaja cuatro ejes (MIDESOL, 2016a; MINEDUC, s.f a).

El primero es la gestión intercultural en procesos de mejora educativa, a través de

orientaciones técnico-pedagógicas y campañas de difusión de la cosmovisión, lengua y cultura indígena, de manera de fortalecer capacidades para la convivencia intercultural.

El segundo componente es de revitalización y desarrollo cultural y lingüístico, que busca la articulación de acciones entre distintos actores territoriales para que se generen estrategias que permitan levantar procesos de revitalización lingüística y cultural.

En tercer lugar, se incluye la elaboración de recursos técnico-pedagógicos orientados a Educadores Tradicionales, Docentes y Jefes de UTP, con la finalidad de que puedan hacer adecuaciones curriculares para garantizar un enfoque intercultural.

Finalmente, el programa contempla la incorporación formal de educadores tradicionales a los establecimientos educativos. Éstos son personas reconocidas y validadas por sus comunidades de origen por el manejo de la lengua originaria y su cultura, que imparten la asignatura de Lengua Indígena, talleres en interculturalidad, revitalización y/o bilingüismo. Por lo general, carecen de la instrucción formal como profesor, por lo que debe desarrollar su labor junto al “profesor mentor”, el que posee estudios universitarios al respecto. Se establece así la llamada “dupla pedagógica”. Actualmente, se está diseñando un proceso de formación sistemático para los educadores tradicionales, lo que incluye nivelación de estudios, acceso a formación continua y jornadas de evaluación, acreditación en competencias lingüísticas y culturales, entre otros.

Presupuesto

El programa depende presupuestariamente de la Subsecretaría de Educación, específicamente del Programa Mejoramiento de la Calidad de la Educación (Partida 09, Capítulo 01, Programa 03, Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 385).

Para el año 2017 los recursos asignados para el Programa de Educación Intercultural Bilingüe son \$2.478.180.000 de pesos. La glosa presupuestaria asociada a este programa señala lo siguiente:

Recursos destinados al reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas originarios, mediante convenios con personas naturales y/o jurídicas pertinentes. Contempla gastos de traslado y estadía de alumnos, profesores y representantes de las comunidades

originarias, que participan en actividades de capacitación y desarrollo de la Unidad. Incluye todo tipo de gastos para el desarrollo de estrategias, actividades y acciones señaladas en la Resolución Exenta N° 5.242, del año 2008, del Ministerio de Educación y sus modificaciones, y a lo establecido en el Convenio N°169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo OIT” (DIPRES, 2017a).

El año 2016 los recursos asignados fueron 2.371.086.000 de pesos, devengando al final del periodo 2.147.415.000 de pesos, equivalente a un 90,5% de ejecución.

Este programa también abarca a los educadores tradicionales y su contratación es con cargo a estos recursos. El segundo semestre del 2016 se contrataron 520 educadores tradicionales indígenas para el desarrollo de 638 proyectos de Educación Intercultural Bilingüe. En total, el año 2016 se contabilizan 1.140 Educadores Tradicionales, habilitados para atender 1.433 establecimientos (MINEDUC, 2017).

Tabla 1. Recursos Educación Intercultural Bilingüe (en miles de pesos 2016).

Recursos aprobados 2016	Presupuesto Vigente	Recursos comprometidos	Monto ejecutado a diciembre 2016
2.672.850	2.371.086	2.344.171	2.147.415

Fuente: MINEDUC, 2017.

3. Asignatura Lengua Indígena (educación básica)

El año 2006, el Consejo Superior de Educación aprobó los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios del sector de Lengua Indígena, que fueron propuestos por el Ministerio de Educación y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

Así el Decreto 280 de 2009 del Ministerio de Educación, que entró en vigencia en forma gradual desde primer año básico el año 2010, hasta 8° año el 2017, incorporó el Sector de Aprendizaje Lengua Indígena, a los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios. Este sector debe ser ofrecido en aquellos establecimientos que cuenten con matrícula indígena igual o mayor al 50%, a partir del año 2010, y en los establecimientos con matrícula indígena igual o mayor al 20%, a partir

del año 2014, siendo optativo para los estudiantes. En los demás establecimientos su aplicación es opcional.

Entre marzo a septiembre de 2016, el MINEDUC desplegó un levantamiento curricular con el objeto de actualizar las bases curriculares de la asignatura Lengua y Cultural de los Pueblos Originarios, lo que ha incluido jornadas de trabajo con docentes de educación intercultural, educadoras y educadores tradicionales, sabias y sabios formadores de los pueblos originarios y actores vinculados al ámbito educativo. Conforme a lo señalado en la página web del MINEDUC (s.f b), los lineamientos de las nuevas bases curriculares serán sometidas a un proceso de Consulta Previa Indígena, conforme al estándar del Convenio 169 de la OIT, para luego ser presentada ante el Consejo Nacional de Educación para su aprobación durante 2017.

4. Programa de Aplicación al Diseño Curricular y Pedagógico Intercultural Bilingüe en establecimientos pre-escolares

Este Programa realizado desde el año 2000, en conjunto entre CONADI y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), tiene por objetivo aumentar la valoración de las diferencias culturales y lingüísticas de los niños que asisten a los jardines infantiles administrados por la Junta Nacional de Jardines Infantiles, Fundación Integra, Municipios (jardines vía transferencia de fondos) y niveles pre-básico de escuelas públicas que poseen una matrícula indígena de al menos un 20% y que, además, cuentan con un PEIB.

Respecto a este Programa no se encontró información actualizada en la base del Ministerio de Desarrollo Social, siendo el último informe al respecto de diciembre de 2014 (cfr. MIDESOL, 2014).

Presupuesto

El Programa es dependiente presupuestariamente de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), específicamente del Programa de Material de Enseñanza (Partida 09, Capítulo 11, Programa 01, Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 171) y del Programa Fondo de Cultura y Educación (Partida 21, Capítulo 06, Programa 01, Subtítulo 24, Ítem 01, Asignación 579).

A través de estas asignaciones presupuestarias se destinan recursos al Programa de Aplicación

al Diseño Curricular y Pedagógico Intercultural Bilingüe en establecimientos pre-escolares (Dipres, 2016a).

Según lo informado por CONADI (2015), en cumplimiento de la Glosa 05, el año 2015 se ejecutaron recursos por 109.443.000 de pesos para el Programa de Aplicación al Diseño Curricular y Pedagógico Intercultural Bilingüe.

No se identificaron los recursos específicos para el programa provenientes de la JUNJI.

5. Educación Intercultural e Indígena (pre-escolar)

El programa Educación Intercultural e Indígena de CONADI apunta a revertir el proceso de pérdida y desvalorización de las lenguas y culturas indígenas. Para ello, entrega recursos a a establecimientos pre-escolares (jardines y pre-básica⁶) que cuenten con matrícula indígena superior al 20%, para la contratación de Educadores en Lengua y Cultura Indígena, capacitación de los estamentos, adquisición de material didáctico, estrategias de educación no formal (inmersión familiar, visitas de sabios indígenas, etc) (MIDESOL, 2016c)

Presupuesto

El programa dependiente presupuestariamente de la CONADI, específicamente del Programa Fondo de Cultura y Educación (Partida 21, Capítulo 06, Programa 01, Subtítulo 24, Ítem 01, Asignación 579), tuvo un presupuesto total para el programa el año 2016 fue de 499.000.000 de pesos (MIDESOL, 2016c)

IV. El proyecto de ley

De acuerdo a lo señalado por los autores del proyecto analizado, éste se funda en la constatación del progresivo deterioro de las lenguas de los pueblos originarios de Chile. Esto se explicaría por la ausencia de un reconocimiento jurídico e institucional adecuado para el desarrollo de dichas lenguas, que vaya más allá del ámbito educativo. De acuerdo a los autores, esto supone una vulneración de los derechos internacionalmente reconocidos a los pueblos indígenas.

⁶ Jardines JUNJI, INTERGA y DAEM (municipales) que tengan convenio con CONADI y escuelas pre-básicas que cuenten con programas de Educación Intercultural Bilingüe.

Para hacer frente a esta situación, el proyecto establece una serie de garantías, obligaciones y sanciones, y una propuesta de institucionalidad orientada a la protección y fomento de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

A continuación se presenta un breve análisis del proyecto a la luz del derecho internacional vigente y la institucionalidad actualmente existente.

1. Derechos

El primer capítulo del proyecto establece como objetivo primordial la protección de los derechos lingüísticos colectivos e individuales de los pueblos indígenas. Además, indica que busca ejecutar las obligaciones pertinentes establecidas en el Convenio 169 de la OIT, proyectando así el bilingüismo en el país.

En este sentido, el proyecto hace un reconocimiento explícito de lo que denomina el carácter pluricultural y plurilingüe del país y le otorga el estatuto de “lenguas nacionales” a las lenguas indígenas que reconoce. De esta manera, se les reconoce “la misma validez jurídica, institucional, social, pública en sus territorios, comunidades y contexto en que se hablen” (art. 7).

Por lo anterior, el catálogo de derechos consagrado en el proyecto reconoce, entre otros, el derecho a comunicarse en lengua indígena de un modo mucho más amplio que la legislación actual, que solo reconoce el derecho a conservar y usar la lengua vernácula en las “áreas de alta densidad indígena” y en “causas indígenas” (art. 28 LDI). Al respecto, el proyecto señala:

El derecho a comunicarse en la lengua de la que se es hablante, *sin restricciones en el ámbito público o privado*, en forma oral y/o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y en procedimientos judiciales y administrativos, y cualesquiera otras (art. 9° letra a; énfasis añadido).

En esta misma línea, reconoce explícitamente el derecho a adquirir la lengua de los propios antepasados (art. 9 letra b), lo que se conecta con la obligación de garantizar educación bilingüe e intercultural obligatoria (art. 10°), lo que va más allá de la unidad programática establecida en la LDI, que, como se ha señalado, se ha implementado en forma focalizada y

voluntaria para los estudiantes⁷. Respecto de la educación terciaria, el mismo artículo 10° establece el deber de fomentar la “la interculturalidad, el multilingüismo y el respeto a la diversidad cultural”, lo que parece ir más allá del establecimiento de la cátedra de lengua indígena contemplada en la LDI.

Todo lo anterior se alinea con el estándar internacional, en orden a permitir la adquisición de la lengua materna y su uso en contextos oficiales relevantes, aunque va incluso más allá, toda vez que el derecho a comunicarse en la propia lengua se concibe “sin restricciones”.

Esta cuestión ha llamado la atención de la Corte Suprema (2016), quien en el oficio en que remitió a la Cámara su opinión respecto del proyecto en análisis, destacó que esto implicaría desarrollar la capacidad de todos los poderes públicos para relacionarse con las personas en cualquiera de las lenguas declaradas como oficiales, cada vez que sean requeridos en tal sentido. Al respecto, la Corte señaló su inquietud por la falta de claridad respecto de las exigencias que esto conllevaría para el Poder Judicial, desde el punto de vista de los recursos humanos, financieros e infraestructura.

En relación con los medios de comunicación e información, el proyecto contempla un capítulo que establece que el Estado debe garantizar “la libre producción, publicación y difusión de materiales escritos y audiovisuales en lenguas indígenas, en los diversos medios de comunicación masivos” (art. 16). Además, establece el derecho individual y colectivo a acceder a estos medios para fortalecer su cultura y lengua, y el derecho a requerir la inclusión preferente de información en lengua vernácula.

A este respecto cabe tener presente que el Convenio 169 sólo establece que la autoridad debe recurrir a los medios de comunicación de masas para dar a conocer en su propio idioma los derechos y obligaciones que les asisten (art. 30). Ahora bien, tanto la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas (art. 16.1) como la propia LDI (art. 28 letra c) son más claros en cuanto al derecho de los pueblos indígenas a

⁷ El proyecto establece un catálogo abierto de derechos lingüísticos (“son especialmente reconocidos [como derechos lingüísticos]”) que contempla además de los señalados, el derecho a conservar y proteger los nombres de personas y lugares en lengua originaria, la no discriminación y el derecho a la consulta previa. Estos dos últimos solo reafirman derechos ya consagrados en forma general en el ordenamiento jurídico.

establecer sus propios medios de comunicación y a acceder a los demás sin discriminación.

2. Protecciones

En relación con las obligaciones de protección, el proyecto establece un deber específico del Estado en orden a dar protección a todas las lenguas reconocidas, incluyendo aquellas consideradas como vulneradas (arts. 4° y 5°), lo que puede entenderse como una concreción particular del deber general de proteger la cultura indígena establecida en la LDI.

En este mismo sentido, el proyecto determina el deber de apoyar los procesos endógenos de revitalización de lenguas de uso perdido o lenguas vulneradas (art. 6°), lo cual constituye una de las novedades de la propuesta.

Por otra parte, al establecer el derecho/deber de conservar los nombres de personas y lugares en lengua vernácula (art. 9 letra c) se profundiza lo establecido en la LDI respecto de las obligaciones del Registro Civil en esta materia.

Otro aspecto en que el proyecto innova es la prohibición de patentar conocimientos tradicionales y saberes de los pueblos indígenas, así como nombres de lugares y personas derivados de lenguas indígenas, sin consentimiento de las respectivas comunidades (art. 11°).

3. Institucionalidad

El capítulo tercero del proyecto propone la creación de un Instituto dedicado al fomento de las lenguas indígenas. De acuerdo al texto constitucional vigente, la creación de un nuevo servicio público es de iniciativa exclusiva presidencial. Por lo mismo la propuesta del proyecto es que “podrá crearse el Instituto de los Derechos Lingüísticos”, sin crear directamente dicho organismo. Conforme a la propuesta, éste estará conformado por “las organizaciones de pueblos originarios y las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos, biodiversidad y pluriculturales, según se conformen en cada región o zona cultural del país” (art. 12).

Los objetivos de este organismo son contribuir a valorar, revitalizar y fomentar las lenguas originarias, además de evaluar los proyectos lingüísticos culturales que se implementen y promover y patrocinar la producción de textos de normalización lingüística (art. 15). Como se

puede apreciar, se busca darle rango legal a los Institutos de Ciencia, Cultura y Tecnología Indígena contemplados en la LDI y entregar a esta institución funciones que hoy cumple la CONADI a través del Programa de Recuperación Revitalización de Lenguas Indígenas.

4. Sanciones

El capítulo V del proyecto propone un artículo 17° que contiene tres disposiciones sancionatorias que describen las conductas castigadas y una multa.

Las dos primeros incisos de la norma indican que la ley sancionará tres conductas: (i) la apropiación indebida de la propiedad intelectual indígena; (ii) la discriminación a las personas por ser indígenas; y (iii) la manipulación de la imagen de personas, comunidades y pueblos indígena en medios de comunicación.

La redacción de este artículo ofrece varios problemas, ya detectados por la Corte Suprema en su informe de 2016 citado. Como se indicó, el proyecto no asocia una pena para las tres conductas que define como objeto de sanción. Aunque se podría argumentar que el inciso tercero, que dispone la sanción de 500 Unidades de Fomento (UF) para quien incurra en una “inobservancia” de la ley, sería aplicable, la redacción no es clara al respecto.

Por otro lado, las descripciones de las conductas prohibidas no están establecidas con claridad. Por ejemplo, el uso del concepto de “apropiación indebida” de propiedad intelectual deja en la duda si lo que corresponde aplicar es el tipo común del Código Penal, conocido como apropiación indebida (art. 470), o las disposiciones pertinentes de la Ley de Propiedad Intelectual (arts. 79 y ss. Ley N.º 17.336). Algo similar sucede con la cuestión de la discriminación, ¿qué norma debe preferirse? ¿la del proyecto o la de la Ley N.º 20.609 (Ley Zamudio)? También la conducta descrita como manipulación de imágenes indígenas en medios de comunicación parece carecer de la precisión exigida para cumplir con el principio de legalidad de la ley penal.

Finalmente, se el inciso tercero propuesto indica que “la observancia de la presente ley será de competencia de los juzgados de policía local”, y establece como sanción una multa de 500 UF a beneficio del Instituto de Derechos Lingüísticos. Lo anterior, sin perjuicio del ejercicio de otras acciones legales de conformidad a la ley. Aquí también existe un

problema de certeza respecto de la conducta sancionada, pues no está claro qué tipo de inobservancia es la que se castiga.

Referencias

- Anaya, J y Wiessner, S. (2007). The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Towards Re-empowerment. Disponible en: <http://bcn.cl/20i51> (abril, 2017).
- Corte Suprema. (2016). Oficio de la Corte Suprema por el cual remite su opinión respecto del proyecto, iniciado en moción, que “establece una ley general de derechos lingüísticos de los pueblos originarios de Chile (Boletín N.º 9424-17). En: Cámara de Diputados. Legislatura 363ª. Sesión 130a, en jueves 3 de marzo de 2016 (Ordinaria, de 10.37 a 12.58 horas), pp. 113-120. Disponible en: <http://bcn.cl/20i4x> (mayo, 2017).
- CONADI. (s.f a). Institutos de Cultura, Ciencia y Tecnología Indígena son reimpulsados por CONADI con capacitación sobre legislación y participación. Disponible en: <http://bcn.cl/20h2p> (mayo, 2017).
- (s.f b). Fondo de Cultura y Educación. Disponible en: <http://bcn.cl/20h5f> (mayo, 2017).
- (2015). Informe "Subtítulo 24" EJECUCIÓN 4º TRIMESTRE 2015. Disponible en: <http://bcn.cl/20iqj> (mayo, 2017)
- DIPRES.(2016a). Ley de Presupuestos 2017. Ministerio de Educación. Programa Mejoramiento de la Calidad de la Educación. Disponible en: <http://bcn.cl/20i63> (Mayo, 2017).
- (2016b). Ley de Presupuestos 2017. Ministerio de Educación. Junta Nacional de Jardines Infantiles. Disponible en: <http://bcn.cl/20i6e> (mayo, 2017).
- Hamel, R.E. (1995). Derechos lingüísticos como derechos humanos: debate y perspectivas. *Alteridades* 5 (10): 11.23.
- Loncon, E. (2010). Derechos educativos y lingüísticos de los pueblos indígenas de Chile. *Revista de Inclusión Social y Equidad en la Educación Superior*, pp. 79-94.
- May, S. (2010). *Language and Minority Rights: Ethnicity, Nationalism and the Politics of language*. Londres: Routledge.
- MIDESOL. (2014). Aplicación al Diseño Curricular y Pedagógico Intercultural Bilingüe. Disponible en: <http://bcn.cl/20hbz> (mayo, 2017).
- (2016a). Educación Intercultural Bilingüe. Disponible en: <http://bcn.cl/20h5k> (mayo, 2017).
- (2016b). Recuperación y Revitalización de las Lenguas Indígenas. Disponible en: <http://bcn.cl/20h9n> (mayo, 2017).
- (2016c). Educación Intercultural e Indígena. Disponible en: <http://bcn.cl/20i6i> (mayo, 2017).
- Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados (2016). Informe recaído en el proyecto que crea el Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas. Disponible en: <http://bcn.cl/20hks> (mayo, 2017).
- Meza-Lopehandía, M. (2013). El derecho internacional de los derechos humanos y los pueblos indígenas. En: José Aylwin, Matías Meza-Lopehandía y Nancy Yáñez. *Los pueblos indígenas y el Derecho*. Santiago: Lom ediciones.
- MINEDUC. (s.f a). Educación Intercultural. Disponible en: <http://bcn.cl/20h3g> (mayo, 2017).
- (s.f b). Levantamiento curricular. Disponible en: <http://bcn.cl/20hcl> (mayo, 2017).
- (2017). ORD N° 04/165. 24 de enero 2017. Disponible en <http://bcn.cl/20i68> (Mayo, 2017).

OIT. (s.f). Ratificación del C107 - Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 107). Disponible en: <http://bcn.cl/20c7k> (abril, 2017).

PEIB-ORÍGENES. (2011). Estudio sobre la implementación de la educación intercultural bilingüe. Disponible en: <http://bcn.cl/20hav> (mayo, 2017).

Textos normativos

CCPR. (1994). Comentario General 23 (50) al artículo 27. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5. Disponible en: <http://bcn.cl/20b4v> (abril, 2017).

Convenio 169 de la OIT. Disponible en: <http://bcn.cl/1v0b8> (mayo, 2017).

Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas. Disponible en: <http://bcn.cl/20i5e> (mayo, 2017).

Decreto N.º 280 de 2009 (MINEDUC). Disponible en: <http://bcn.cl/1uyvt> (mayo, 2017).

Ley N.º 17.336 de propiedad intelectual. Disponible en: <http://bcn.cl/1uv3k> (mayo, 2017).

Ley N.º 19.253 de Desarrollo Indígena. Disponible en: <http://bcn.cl/1uw3z> (mayo, 2017).

Ley N.º 20.370 General de Educación (texto refundido Decreto con Fuerza de Ley N.º 2 de 2010). Disponible en: <http://bcn.cl/1uxh9> (mayo, 2017)