

Informe aprobado por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos, el 11 de junio de 2018, en sesión ordinaria 428

## I. Resumen ejecutivo

El proyecto de ley que se analiza tiene por objeto regular y con ello garantizar los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. A través de este informe, el INDH evaluará la conformidad del proyecto con los estándares internacionales de derechos humanos en relación con la educación de personas pertenecientes a pueblos originarios y con los derechos lingüísticos, los cuales están signados por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), las interpretaciones que de este realiza el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), con particularidad en su Observación General N°13, la Convención de Derechos del Niño (CDN), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, las Directrices sobre los Asuntos de los Pueblos Indígenas y el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Asimismo, se destacan algunos estándares en la materia desde el ámbito regional de protección de los derechos humanos por medio de la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Si bien el informe resalta que el proyecto estaría en líneas generales de acuerdo con los estándares internacionales, hace también patente la necesidad de mejorar las formas de satisfacción de los derechos lingüísticos a través de la adecuada integración de este proyecto con las instituciones y normativa vigente.

## II. Antecedentes

Los pueblos indígenas y tribales se encuentran en una situación de vulnerabilidad respecto al ejercicio y goce de sus derechos humanos. Tal como lo ha señalado el Ex Relator Especial sobre derechos de los Pueblos Indígenas James Anaya (2008-2014), “[...] *aún persisten en Chile severas brechas de desigualdad en el goce de los derechos económicos y de la salud y educación de los pueblos indígenas*”<sup>1</sup>.

Uno de los derechos de dichos pueblos que particularmente se ven vulnerados, tal como señalara también el Relator Especial Anaya, es el derecho a utilizar su lengua o idioma. Al

---

<sup>1</sup> Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior, 2009, párr. 8.

respecto, el Relator señaló que, “[...] *en cuanto al derecho a la educación y derechos lingüísticos, la encuesta CASEN 2006<sup>2</sup> revela una alarmante pérdida de las lenguas indígenas en los niños y niñas indígenas, lo que señala una necesidad de fortalecer los programas de educación bilingüe intercultural*”<sup>3</sup>.

En Chile, la pérdida de las lenguas indígenas se produce en el contexto de un largo proceso de aculturación que se inicia con la Conquista y que se continúa con las acciones llevadas a cabo por el Estado chileno, tras el proceso de Independencia. Particularmente, en el doble proceso de expansión ocurrido en la segunda mitad del siglo XIX, hacia el Sur, con la ocupación del territorio mapuche, y hacia el Norte, con la ocupación de las provincias nortinas en el marco de la Guerra del Pacífico. Tras la expansión, la escuela y la conscripción jugaron un papel clave en los procesos de “chilenización” de la población indígena<sup>4</sup>. Hacia la década de 1970, la internación de niños y niñas indígenas en escuelas de concentración fronteriza, establecidas durante la dictadura militar, reforzaron los procesos de aculturación y pérdida de la lengua indígena<sup>5</sup>.

Atendiendo a lo señalado, un grupo de nueve diputados presentaron, en julio de 2014, un proyecto de ley<sup>6</sup> que busca proteger las lenguas originarias de los pueblos indígenas, en virtud de la obligación jurídica que tiene el Estado de garantizar los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. El INDH ha sido llamado a pronunciarse sobre este proyecto de ley a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos aplicables. Cabe hacer presente sin embargo que el INDH no se pronuncia respecto de la extensión de la obligatoriedad de la enseñanza de lenguas indígenas a estudiantes no indígenas incluidas en el proyecto de ley por no corresponder a una materia exigida en algún estándar de Derechos Humanos sino más bien a una decisión de política pública.

---

<sup>2</sup> Acorde con la encuesta CASEN, desde el 2000, la tasa de personas de pueblos indígenas que hablan y entienden su idioma originario ha caído de un 14,3% a un 11%, mientras quienes no hablan ni entienden su idioma originario aumentó de un 71,7% a un 78,6%.

<sup>3</sup> Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior, 2009, párr. 8.

<sup>4</sup> “Junto a la radicación se abre un camino de asimilación-integración de la sociedad mapuche a la sociedad chilena. La herramienta principal fue la educación, la que tendió a eliminar lo propiamente indígena e imponer una visión criolla, católica occidental”; Informe Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, p. 353.

<sup>5</sup> González Miranda, S.; Los Aymaras de Isluga y Cariquima: un contacto con la chilenización y la escuela; Revista de Ciencias Sociales (CI), núm. 3, 1993, pp. 3-10 Universidad Arturo Prat Tarapacá, Chile.

Mondaca C. y Gajardo Y.; La educación intercultural bilingüe en la región de Arica y Parinacota, 1980-2010; Revista Diálogo Andino, N.º 42, 2013. Páginas 69-87.

Mariman P., Demanda por educación en el movimiento mapuche en Chile: 1910-1990. Una aproximación desde la historia oral. Tesis para optar al título de profesor de estado en Historia, Geografía y Educación cívica, Facultad de Educación y Humanidades, Universidad de la Frontera, Temuco, Chile, diciembre, 1993.

<sup>6</sup> Proyecto de Ley general de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, Boletín N° 9424-17.

### III. Estándares y orientaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en relación con la educación de personas pertenecientes a pueblos originarios y con los derechos lingüísticos

En el ámbito del sistema universal de protección de los derechos humanos el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), ha indicado que la educación debe contribuir al “[...] *pleno desarrollo de la personalidad humana, procurando fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz*”<sup>7</sup>.

De esta manera, se observa que parte relevante de los objetivos de la educación, apunta a generar condiciones sociales que permitan a las personas comprender, tolerar y relacionarse de manera fraterna con diversos grupos y culturas. Este debe ser un principio orientador del sistema educativo chileno, el que deberá contribuir a este objetivo general a través de los programas de estudios, la formación de docentes, los mecanismos de acceso y permanencia, así como las políticas de convivencia y reglamentarias.

Como ha sido interpretado por el Comité DESC en la Observación General N°13, el cumplimiento de los objetivos antes mencionados es una obligación concreta de los Estados Parte del PIDESC, la que implica que éstos, “[...] *han de velar por que los planes de estudio, en todos los niveles del sistema educativo, estén orientados a los objetivos definidos en el párrafo 1 del artículo 13. Asimismo, tienen la obligación de establecer y mantener un sistema transparente y eficaz para comprobar si la educación se orienta o no realmente a los objetivos educativos que se exponen en el párrafo 1 del artículo 13*”<sup>8</sup>.

Para responder a estos objetivos, el Comité DESC ha señalado que “[...] *la educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados*”<sup>9</sup>. También señala que “[...] *la forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes*”<sup>10</sup>, es decir, que el Estado debe “[...] *adoptar[r] medidas positivas para que la educación sea culturalmente aceptable para las minorías y las poblaciones indígenas*”<sup>11</sup>.

Lo anterior implica que deben adaptarse los contenidos, metodologías, prácticas y reglamentos para darle pertinencia al proceso educativo en relación con la comunidad o grupo del que se trata. De hecho, sobre la educación secundaria, el Comité señala que ella “[...] *exige planes de estudio flexibles y sistemas de instrucción variados que se adapten a las necesidades de los alumnos en distintos contextos sociales y culturales*”<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Art. 13 inciso 1º, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>8</sup> Observación General N°13 Comité DESC, párrafo 49.

<sup>9</sup> Observación General N°13, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 6 letra D).

<sup>10</sup> Observación General N°13, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 6 letra C).

<sup>11</sup> Observación General N°13, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 50.

<sup>12</sup> Observación General N°13, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 12.

Asimismo, el INDH también ha destacado el carácter obligatorio que tienen los objetivos de la educación para el sistema educativo nacional, afirmando que, “[...] *la calidad es una dimensión ineludible del derecho a la educación, que debe ser garantizada para todas las personas sin distinción, para todos los niveles educativos (desde el parvulario hasta el superior) y para todas las modalidades de enseñanza (regular, técnico-profesional, de adultos, carcelaria, para población indígena o con discapacidad, etc.), e incluso en situaciones de emergencia*”<sup>13</sup>.

Específicamente sobre el derecho que tienen las personas a ser educadas de acuerdo a su propia identidad cultural y a aprender y conservar su idioma, la Convención de Derechos del Niño (CDN) establece en su artículo 29 que debe educarse a niños y niñas en “[...] *el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya*”, y dispone en su artículo 30 que “[...] *en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma*”.

En el mismo sentido, el artículo 28 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), señala que, “*1. siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo. 2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país. 3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas*”<sup>14</sup>.

Asimismo, dicho Convenio en su artículo 29 prescribe que, “[...] *los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales*”<sup>15</sup>.

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas<sup>16</sup> establece en su artículo 13 el derecho de los pueblos indígenas del mundo a “*revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos*”, debiendo los Estados adoptar las “*medidas eficaces para asegurar la protección de ese derecho*”, medidas que, como precisa en su artículo 14.3, deberán adoptarse “*conjuntamente con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma*”.

---

<sup>13</sup> Informe Anual 2013, INDH, p. 223.

<sup>14</sup> Art. 28, Convenio 169, Organización Internacional del Trabajo.

<sup>15</sup> Art. 27, Convenio 169, Organización Internacional del Trabajo.

<sup>16</sup> Adoptada por la Asamblea general de las Naciones Unidas en el año 2007. Resolución a/res/61/106, de 13 de septiembre de 2007.

Complementariamente, el Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo aprobó el 1 de febrero de 2008 las Directrices sobre los Asuntos de los Pueblos Indígenas, en las cuales se llama a los Estados a crear un entorno que aliente a los individuos y a los grupos sociales a crear, producir, divulgar, distribuir y tener acceso a sus propias expresiones culturales, prestando la atención debida a las circunstancias y necesidades específicas de los pueblos indígenas y a respetar el derecho de los pueblos indígenas a usar y preservar sus lenguas<sup>17</sup>.

En la misma línea, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>18</sup> señaló que el derecho a la educación de los pueblos indígenas incluye el “*derecho a integrar sus propias perspectivas, culturas, creencias, valores e idiomas en los sistemas e instituciones educativos de carácter general*”<sup>19</sup> y que el Estado debe “*promover la educación intercultural, así como elaborar y aplicar estrictamente disposiciones encaminadas a la eliminación de la discriminación contra los pueblos indígenas en el sistema educativo*”<sup>20</sup>.

Por último y en el ámbito regional, resulta pertinente señalar que la recientemente aprobada Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas dispone, en su Artículo XIV: “*1. Los pueblos indígenas tienen el derecho a preservar, usar, desarrollar, revitalizar y transmitir a generaciones futuras sus propias historias, lenguas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de conocimientos, escritura y literatura; y a designar y mantener sus propios nombres para sus comunidades, individuos y lugares. 2. Los Estados deberán adoptar medidas adecuadas y eficaces para proteger el ejercicio de este derecho con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas. 3. Los Estados, en conjunto con los pueblos indígenas, realizarán esfuerzos para que dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en sus propias lenguas en procesos administrativos, políticos y judiciales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces*”.

En el mismo sentido, la Corte IDH ha interpretado a través de su jurisprudencia la necesidad de considerar determinados elementos que distinguen a los miembros de los pueblos indígenas con la población general, y que conforman su identidad cultural, como la lengua. En este sentido expresó que “*La lengua es uno de los más importantes elementos de identidad de un pueblo, precisamente porque garantiza la expresión, difusión y transmisión de su cultura*”<sup>21</sup>.

#### **IV. Sistema educativo chileno en materia indígena**

En Chile, pese a que la Constitución Política de la República no reconoce el derecho al idioma de los pueblos indígenas, la legislación general sobre educación coincide, a nivel de los instrumentos declarativos generales, con los objetivos de la educación establecidos en el derecho internacional. La Ley General de Educación (LGE) establece que:

---

<sup>17</sup> Directrices sobre los Asuntos de los Pueblos Indígenas. Grupo de Naciones Unidas para el desarrollo. Naciones Unidas. Febrero de 2008.

<sup>18</sup> El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue creado en 2007 por el Consejo de Derechos Humanos, el principal órgano de derechos humanos de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 6/36 como un órgano subsidiario del Consejo.

<sup>19</sup> Opinión N°1, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, párr. 3.

<sup>20</sup> Opinión N°1, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, párr. 12.

<sup>21</sup> Corte IDH. Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Párrafo 171.

*“[U]a educación es el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas. Se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, y de nuestra identidad nacional, capacitando a las personas para conducir su vida en forma plena, para convivir y participar en forma responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad, y para trabajar y contribuir al desarrollo del país”<sup>22</sup>.*

Asimismo, señala que “[e]l sistema educativo chileno se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución, así como en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes y, en especial, del derecho a la educación y la libertad de enseñanza”<sup>23</sup>.

También existen algunos objetivos generales de aprendizaje para el nivel de educación básica y media que son coincidentes con los estándares internacionales sobre derecho a la educación de los pueblos indígenas ya mencionados, como es *“Reconocer y respetar la diversidad cultural, religiosa y étnica y las diferencias entre las personas, así como la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y desarrollar capacidades de empatía con los otros; conocer los hitos y procesos principales de la historia de Chile y su diversidad geográfica, humana y socio-cultural, así como su cultura e historia local, valorando la pertenencia a la nación chilena y la participación activa en la vida democrática”<sup>24</sup>.*

Pese a la declaración de estos objetivos, y a pesar de las debilidades existentes en materia de políticas públicas en este ámbito que dificultan su satisfacción, se han realizado ciertas acciones. En este sentido, por un lado, se implementó el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB), iniciativa alojada en el Ministerio de Educación desde el año 1995, destinado a la recuperación de las culturas y lenguas vulneradas de los pueblos originarios, a través de la: “generación de recursos técnico–pedagógicos y espacios de difusión que promuevan la incorporación de los saberes y cosmovisiones de los pueblos indígenas al interior de las comunidades educativas”; “articulación de acciones entre distintos actores e instituciones para que se generen estrategias territoriales que permitan levantar procesos de revitalización lingüística y cultural para los nueve pueblos originarios”; “generar un modelo de trabajo en la elaboración de recursos pedagógicos para que los establecimientos educacionales implementen acciones que fomenten el aprendizaje de la lengua, cultura y cosmovisión de los pueblos indígenas, en función del marco curricular vigente y los dispositivos legales existentes” y de “la inclusión de educadores/as tradicionales en los establecimientos educacionales”<sup>25</sup>.

En materia de lengua indígena, el PEIB no ha implementado el contenido del Decreto N° 280 de 2009, que establece la obligatoriedad de ofrecer lengua indígena desde 1° básico en *“los establecimientos educativos con alta densidad de población escolar indígena”<sup>26</sup>*, la que será optativa para los y las estudiantes. En el resto de los establecimientos educativos, este sector de aprendizaje no se ofrece, salvo que la escuela así lo desee. Desde el 2010, se consideraba como alta densidad a

---

<sup>22</sup> Art. 2 Ley General de Educación.

<sup>23</sup> Art. 3 Ley General de Educación.

<sup>24</sup> Art. 28 y 29 Ley General de Educación.

<sup>25</sup> Información Oficial Mineduc. Recuperado del sitio web: [http://portales.mineduc.cl/index2.php?id\\_portal=28&id\\_seccion=5428&id\\_contenido=33816](http://portales.mineduc.cl/index2.php?id_portal=28&id_seccion=5428&id_contenido=33816).

<sup>26</sup> Decreto 280 de 2009, Que establece los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la educación básica y fija normas generales para su aplicación.

los establecimientos que contaban con una matrícula igual o mayor al 50% y, a partir del año 2013, a los que cuentan con una matrícula de personas indígenas igual o mayor al 20%.

Sumado a lo anterior, la implementación de la asignatura Lengua Indígena se ha delegado en una dupla pedagógica compuesta por un profesor mentor y un educador/a tradicional, siendo estas últimas personas validadas por sus comunidades para la enseñanza de la lengua indígena, pero ambos tienen competencias dispares en la materia<sup>27</sup>. Esta disparidad podría abordarse a nivel de formación universitaria; sin embargo, solo dos universidades dictan carreras de educación intercultural bilingüe<sup>28</sup>.

En materia de institucionalidad, en el año 2015 se creó la Secretaría de Educación Intercultural Indígena (SEII), del Ministerio de Educación, para velar por el resguardo de las culturas y lenguas de los pueblos originarios reconocidos por la Ley N° 19.253<sup>29</sup> en la política educativa.

## V. Análisis del proyecto de ley

La moción parlamentaria que se encuentra actualmente en primer trámite legislativo en la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios de la Cámara de Diputados contempla un primer capítulo en el que se establecen principios y se definen los conceptos fundamentales en la materia, entre los que se cuenta el reconocimiento de la plurinacionalidad de la sociedad chilena, así como la determinación de las lenguas indígenas que existen en Chile.

Luego, en el capítulo segundo, el proyecto define los derechos lingüísticos, estableciendo la obligatoriedad de la educación bilingüe para niños y niñas indígenas, así como un mecanismo de protección de dichos derechos enfocado en patentar las lenguas. El capítulo tercero se refiere a la institucionalidad, proponiendo la creación de un Instituto de Derechos Lingüísticos. Posteriormente, en el cuarto capítulo, se abordan los derechos lingüísticos en los medios de comunicación. Y, finalmente, en el último capítulo se establecen sanciones por la infracción de lo dispuesto en la ley.

En términos generales, el INDH considera que el proyecto es coincidente, en sus propósitos y objetivos, con los estándares internacionales en materia de derechos lingüísticos en cuanto reconoce derechos especiales, fija su contenido, y propone la creación de una institución de promoción y protección de estos derechos. Sin embargo, preocupan algunos aspectos específicos de la propuesta que contiene la moción que se pasan a detallar.

**Articulación con la política educativa vigente.** El proyecto de ley no considera la institucionalidad ya existente en materia de interculturalidad (SEII), proponiendo la creación de un Instituto de Derechos Lingüísticos, como una entidad distinta y nueva en el aparato estatal.

---

<sup>27</sup> Sotomayor, C., Allende, C., Castillo, S., Fuenzalida, D. y Hasler, F., (2014). Competencias y percepciones de los Educadores Tradicionales Mapuche en la implementación del Sector lengua Indígena Mapuzugun. FONIDE N° FT 11258 (Informe Final). Santiago, CIAE.

<sup>28</sup> Arturo Prat para lengua Aymara y Universidad Católica de Temuco con una carrera de Pedagogía básica intercultural en contexto mapuche.

<sup>29</sup> Aymara, Likan Antay, Quechua, Diaguita, Colla, Rapa Nui, Mapuche, Kawésqar y Yagán.

En relación con esto, la mejor protección de los derechos lingüísticos sugiere evaluar si es prudente generar una nueva institucionalidad, en vez de robustecer la actual.

Asimismo, sería deseable que el proyecto de ley buscara articular sus propuestas con la legislación vigente. Así, por ejemplo, ello sería deseable en relación con la regulación del acceso y permanencia en el sistema educativo, establecido en la Ley General de Educación. De esta manera, la política general sobre admisión y permanencia escolar podría contar con criterios generales sobre accesibilidad idiomática, de manera que todas las etapas de estos procesos sean inclusivas respecto de personas que hablan en su idioma originario.

Dada la falta de formación de docentes en lengua indígena y su disparidad de conocimientos en relación a los/as educadores/as tradicionales, también sería deseable que el proyecto hiciera alusión al actual sistema de carrera docente, de manera de asegurar la formación de profesores y profesoras en lenguas indígenas, lo que permitiría garantizar que los establecimientos puedan generar dicha oferta<sup>30</sup>.

Por último, el artículo 10 del proyecto de ley establece la obligación de garantizar la educación intercultural bilingüe por parte de los sostenedores. Preocupa que dicho mandato no vaya aparejado de obligaciones precisas por parte de las autoridades educativas para apoyar a los establecimientos en esta tarea, dejando toda la carga en los establecimientos que, actualmente, no cuentan con personal ni materiales para cumplir con lo anterior. El Estado debería brindar herramientas y apoyo a los establecimientos para avanzar en el cumplimiento de esta tarea. Ello se aplica incluso si el Estado delega la provisión de educación en establecimientos privados, como es el caso de Chile, pues no puede desligarse de su obligación de garantizar que en dichos establecimientos se cumplan esos estándares<sup>31</sup>.

**Insuficiencia de declaraciones normativas.** Si bien las declaraciones normativas son necesarias –como la efectuada por el proyecto de ley en su artículo 9<sup>o</sup><sup>32</sup>, ello no resulta

---

<sup>30</sup> Al respecto, se puede seguir el ejemplo de Canadá, donde en 1975 se aprobó el Convenio de la Baie-James, con el objetivo de formar profesores, elaborar contenidos y materiales, entre otras cosas, para promover la educación intercultural. (Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires, 1975. Disponible en [http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/inac-ainc/james\\_bay-f/jbnq\\_f.pdf](http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/inac-ainc/james_bay-f/jbnq_f.pdf))

<sup>31</sup> Así lo ha señalado el Relator Especial del Derecho a la Educación, K. Singh, en su Informe Anual de 2014: “Cuando se permite la privatización, los Estados deben asumir plenamente su responsabilidad, en cumplimiento de sus obligaciones en virtud del derecho de los derechos humanos, y asegurar que los proveedores privados respeten los principios y las normas que sustentan el derecho a la educación” (párr. 103).

<sup>32</sup> En el artículo 9<sup>o</sup> del proyecto se declara:

“a. 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.

b. El derecho de los descendientes de un pueblo indígena a aprender y adquirir la lengua de sus padres, abuelos o antepasados pertenecientes al pueblo indígena del país, cualquiera sea.

c. El derecho a conservar y a proteger los nombres de personas y lugares en lenguas indígenas, y, en general, los nombres propios en esas lenguas. Sobre la protección de las denominaciones, se hace imprescindible el derecho a conservar el nombre cultural y patrimonial y de significado de los espacios y territorios.

d. El derecho a la no discriminación por razones lingüísticas en áreas como el trabajo, la seguridad social, la salud, la vida familiar, la educación, la vida cultural y la libertad de expresión.



suficiente para que los derechos sean respetados y satisfechos a cabalidad, mientras las instituciones, establecimientos educacionales y la población en general no tengan las herramientas para comunicarse en dichos idiomas, por lo que resulta insuficiente el solo reconocimiento formal que realiza el proyecto de ley.

El proyecto, por su parte, no se refiere al estudio y enseñanza de lenguas originarias en el nivel pre-escolar y superior, lo que se estima del todo necesario abordarlos por la conveniencia para las personas de iniciar el estudio de una lengua a la más temprana edad, y poder continuar con su estudio y profundización a nivel superior. (Cabe hacer presente que el estudio de una lengua importa el estudio de una cultura).

En concordancia con el cumplimiento del objetivo del presente proyecto de ley, en el evento de transformarse en ley, será necesario aumentar la formación de docentes y de educadores tradicionales que puedan enseñar dichas lenguas, lo que implicará un cambio en el sistema de carrera docente.

Algo similar ocurre con los derechos relativos a los medios de comunicación masivos, planteados en el artículo 16 del proyecto de ley. Reconociendo la importancia de los medios de comunicación como parte de la educación informal, por su contribución a la reproducción y modificación de la cultura, parece insuficiente la declaración de derechos lingüísticos en este ámbito sin establecer medidas concretas que permitan dar operatividad el mandato legal, al menos por vía reglamentaria.

## **VI. Conclusiones**

- El INDH comparte la necesidad y fondo del proyecto de ley presentado y en actual discusión, reconociendo que existe una necesidad de protección de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito de sus derechos lingüísticos. Lo anterior, en conformidad a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos existentes.
- Se estima importante la existencia de una iniciativa de este tipo que contribuye a reforzar la protección de las lenguas originarias, al reconocer las mismas al igual que la lengua castellana, el deber de protección del Estado a este respecto, y la promoción de la revitalización lingüística. Si bien la extensión de la obligatoriedad de la enseñanza de lenguas indígenas a estudiantes no indígenas no corresponde a un estándar obligatorio de derechos humanos, sino más bien a una decisión de política pública, el INDH valoraría que ello se abordara por el legislador, especialmente para los sectores que están en mayor contacto con población indígena, pues ello promovería un enfoque de encuentro intercultural en el espacio educativo, en consonancia con los objetivos que plantea el artículo 31 del Convenio 169 de la OIT.
- El proyecto contribuye a los fines de protección y promoción de las lenguas originarias, sin resultar, no obstante, del todo suficiente, al no abordar de una manera orgánica la normativa educacional referida a los pueblos indígenas. El alcance de este contenido y la forma debería

---

e. El derecho a ser consultados respecto a toda medida que se pretenda implementar en materia de lenguas, conocimientos y valores y culturas originarias. La consulta se realizará conforme a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT.

implementarse siempre en el marco de respeto y garantía de los derechos humanos involucrados.

- El proyecto, además, resulta insuficiente en cuanto a su impacto en el sistema de educación en general. Se considera que el sistema educacional en general debería realizar los cambios en el curriculum y en los programas de estudio necesarios para garantizar efectivamente la enseñanza de las lenguas originarias en los niveles pre-escolares y superior.
- En relación a la institucionalidad que se propone crear en el proyecto, se recomienda que esta se coordine con aquella actualmente existente en la materia, y que, en cualquier evento, considere la activa participación en ella de los pueblos indígenas.