



Jerald Paquette*
Gerald Fallon**
Traducción del inglés:
Diego García

Significado del control aborígen de la educación bajo los actuales acuerdos de autogobierno en Canadá

Significado del control aborígen de la educación bajo los actuales acuerdos de autogobierno en Canadá

En Canadá, los gobiernos de Consejos de Banda a nivel comunitario fueron impuestos por el Departamento de Asuntos Indígenas y Desarrollo del Norte, mediante la seductora ilusión, popularizada y acreditada por el documento "Control indígena de la educación indígena", de que "control indígena" es sinónimo de "control local", una idea que ha tomado proporciones míticas a los largo de los años, no obstante la paradoja según la cual la mayoría de las Primeras Naciones son demasiado pequeñas para administrar un "sistema educativo" en sentido estricto. Este artículo revisa el significado y el contenido de varios discursos sobre el autogobierno aborígen que han emergido en los últimos treinta años. Con base en un detallado análisis normativo de documentos, reportes y varios acuerdos de autogobierno relacionados con el tema del control educativo de las Primeras Naciones, se presenta una red de conceptos y modelos interconectados, en procura de una comprensión coherente y admisible del actual estado de los derechos aborígenes al control de la educación; al mismo tiempo, se bosquejan varias formas de organización institucional, o principios internos de organización para la autonomía, que han surgido en el transcurso del tiempo en el discurso sobre los derechos aborígenes y la educación en Canadá.

Palabras clave: Autogobierno aborígen, autonomía aborígen, control indígena, control educativo aborígen, derechos aborígenes, educación en Canadá.

The meaning of aboriginal control of education under current self-government agreements in Canada

The Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND)-imposed band-council governance at the community level aligns with the seductive delusion popularized and given credence by Indian Control of Indian Education (ICIE) (National Indian Brotherhood, 1972/1984) that "Indian control" is synonymous with "local control," a belief that has taken on mythic proportions over the years despite the paradox that most First-Nations are too small ever to operate an "education system" in any meaningful sense. This paper reviews the meaning and content of various aboriginal self-government discourses that have emerged over the last 30 years. Based on a detailed policy-theme analysis of policy papers, reports, and various self-governance agreements on this issue of First Nations control of education, this paper presents a network of interlocking concepts and models that provides a coherent and defensible understanding of the current state of aboriginal rights to control of education while mapping various forms of institutional arrangements or internal principles of organization for self-determination that have emerged over time in discourse on aboriginal rights and education in Canada.

Key words: Aboriginal self-governance, aboriginal autonomy, indigenous control, aboriginal control of education, aboriginal rights, education in Canada.

Signifié du contrôle aborigène de l'éducation sous les actuels accords d'autogouvernement au Canada

Au Canada, les gouvernements de Conseil de Bande au niveau de la communauté ont été imposés par le Département d'affaires Indigènes et développement du nord, au moyen d'une séductrice illusion, popularisée et accréditée par le document "Contrôle indigène de l'éducation indigène" qui suppose que "contrôle indigène" est synonyme de "contrôle local", une idée qui a pris des proportions mythiques au long des années malgré le paradoxe d'après lequel la plupart des Premières nations sont trop petites pour administrer un "système éducatif" dans un sens strict. Cet article révisé la signification et le contenu de plusieurs discours sur l'autogouvernement aborigène qui a émergé dans les dernières trente années. À partir d'une analyse normative et détaillée de documents, rapports et plusieurs accords d'autogouvernement mis rapports avec le thème du contrôle éducatif des Premières nations on présente un réseau de concepts et modèles liés, afin d'avoir une compréhension cohérente et acceptable de l'état actuel des droits aborigènes au contrôle de l'éducation. En même temps plusieurs formes d'organisation institutionnelles sont esquissées, ou des principes internes d'organisation pour l'autonomie qui ont surgi au cours du temps dans le discours sur les droits aborigènes et l'éducation au Canada.

Mots clés: Autogouvernement aborigène, autonomie aborigène, contrôle indigène, contrôle aborigène éducatif, droits aborigènes, éducation au Canada.

* University of Western Ontario.

** University of British Columbia.
E-mail: gfallon@sd68.bc.ca

Introducción

Desde la publicación del reporte de la Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP) en 1993, la incipiente noción de *autogobierno y control educativo aborígen* se sustenta cada vez más en la creciente conciencia de que existe interrelación e interdependencia entre las comunidades aborígenes y las no aborígenes. Dicha noción trasciende las fronteras conceptuales de separación y diferencia cultural usadas para enmarcar el discurso y la jurisprudencia contemporáneos sobre los derechos aborígenes, y está siendo implementada en varias instituciones que todavía se encuentran en proceso de autodefinition por las comunidades aborígenes (Schouls, 2003; Turner, 2006). Actualmente no existe ningún marco conceptual o institucional bien establecido que pueda proporcionar una base para el autogobierno aborígen (y para el control de sus sistemas de educación), que esté diseñado para acomodar y minimizar las tensiones, los conflictos y las oposiciones en un mundo de grupos aborígenes y no aborígenes distintos y superpuestos que compiten por obtener recursos (Schouls, 2003).

En este artículo formulamos y aplicamos una red de conceptos y modelos entrelazados que proporcionan un entendimiento coherente y admisible de los derechos de los aborígenes al control de la educación, y a la vez bosquejamos varias formas de organización institucional (o principios internos de organización para la autonomía) que han surgido a lo largo del tiempo. Nos concentramos aquí de manera especial en enfoques que son apropiados para describir las diferentes dimensiones de un tejido complejo e interrelacionado del control aborígen de la educación, *idealmente dentro del contexto del autogobierno y la autonomía aborígenes*.¹

Voces aborígenes en la educación: de un rol consultivo y asesor al desarrollo de capacidades para el ejercicio del autogobierno aborígen en educación

En este apartado hacemos una revisión del significado y el contenido de varias formas de autogobierno aborígen que han emergido en los últimos treinta años. Ofrecemos una lec-

1 Ésta y las demás cursivas de este artículo son del original (N. del T).

tura alternativa de los discursos dominantes sobre el significado y el ejercicio de los derechos aborígenes, y a la vez una reconsideración de lo que significa educar y ser educado en el “sistema educativo” de las Primeras Naciones.² El discurso dominante da cuenta de los efectos del control aborígen de la educación en términos deterministas, causales y unidireccionales: *un movimiento lineal que va de políticas asimilacionistas hacia un paulatino control local de la educación aborígen y, al mismo tiempo, del racismo, la insensibilidad transcultural, los conflictos de identidad y la hegemonía de la cultura dominante hacia reformas que apuntan a las necesidades culturales y a las diferencias étnicas como la verdadera base para brindar educación relevante y de alta calidad a los estudiantes de las Primeras Naciones.*

De la dependencia a formas interinas de autogobierno en educación

En esta sección del artículo revisamos la evolución histórica de los discursos oficiales sobre autogobierno aborígen en educación y las tendencias en cuanto a desarrollo de capacidades de liderazgo entre las Primeras Naciones. Las estrategias de desarrollo de capacidades implementadas para permitirles a las Primeras Naciones superar sus principales retos y limitaciones gubernativos se cimentaron en supuestos, tanto implícitos como explícitos, sobre: 1) la naturaleza y la fuente de los problemas que debe resolver el naciente autogobierno en educación aborígen, y 2) los medios requeridos para solucionar estos problemas, entre los que se encuentran los “instrumentos normativos”, las intervenciones

adecuadamente planeadas, los apoyos solicitados, el nivel de innovación involucrado y, sobre todo, la naturaleza de los resultados organizacionales y educativos que se espera alcanzar.

A principios del siglo xx, los gobiernos federales y provinciales³ empezaron a emplear “expertos” no aborígenes para resolver problemas políticos, educativos, sociales y económicos, cuya naturaleza se creía que estaba más allá del entendimiento de los habitantes de las Primeras Naciones. Los problemas “de aquí” (de las comunidades aborígenes) necesitaban ser resueltos con soluciones “de allá”. En los años sesenta y setenta, sin embargo, las comunidades aborígenes, como movimiento organizado nacional, comenzaron a reconocer que podían contribuir de manera significativa a la solución de sus propios problemas, y que, en efecto, tal solución sería imposible sin sus aportes. Un mayor número de Primeras Naciones consideraron la necesidad de desarrollar capacidades que les posibilitaran asumir un rol importante —aunque en su mayor parte consultivo o asesor— en el proceso político, mediante la expresión de su visión de mundo, sus valores y las preferencias educativas para sus hijos e hijas. Esta tendencia a hacer valer su voz cada vez más en sus propios asuntos da cuenta del aumento de discursos de políticas de autogobierno, especialmente en educación.

Con mucha frecuencia se toman decisiones relativas al gobierno de la vida de los pueblos indígenas, por oficiales que no consultan a los Indígenas im-

2 La Constitución Canadiense (Constitution Act of 1982) reconoce tres grupos distintos de indígenas en Canadá: Primeras Naciones (*First Nations*), *Inuit* y *Métis*. Si bien “Primeras Naciones” es un calco lingüístico del inglés, para la presente traducción se ha mantenido este término, en lugar de “naciones originarias”, pues su uso se ha extendido en diversos estudios sociológicos y antropológicos en español, así como en francés (*Premières Nations*), segunda lengua oficial en Canadá (N. del T).

3 El gobierno federal tiene jurisdicción exclusiva sobre los asuntos de las Primeras Naciones. Sin embargo, los gobiernos provinciales tienen jurisdicción sobre la educación. Es por esta razón que se presentan coincidencias en los niveles provinciales y federales en relación con la educación fuera de las reservas.

plicados. En asuntos educativos, esto también ocurre (Hawthorn, Tremblay y Bownick, 1967, parte 2: 56).⁴

La administración de la asistencia social, la planeación comunitaria, el desarrollo económico y la administración escolar también pueden ser ubicados en niveles distintos al interior de su órbita administrativa [de las bandas indígenas y los Consejos de Banda] dependiendo de su disposición a aceptar responsabilidades [y del nivel de capacidad interna para sumir responsabilidades] (parte 2: 26).

Durante los años sesenta y setenta surgió la idea de que muchos problemas estaban interrelacionados y hacían parte de grandes “sistemas” socioculturales, políticos y económicos que requerían conocimientos especiales para su diagnóstico y solución. Una vez más, los expertos y otros interventores externos trabajaron con el fin de mejorarles tales “sistemas” a las comunidades aborígenes.⁵ En los años noventa, con un mayor interés por el autogobierno en educación, los esfuerzos por el desarrollo de capacidades se dirigieron más hacia el logro de formas viables de autogobierno, es decir, hacia el esfuerzo por lograr que las personas y las comunidades aborígenes mejoraran la relevancia y el desempeño de sus propios “sistemas” de gobierno en educación.

La educación es un importante elemento de autoridad en el autogobierno aborigen. Los aborígenes deben tener la oportunidad de ejercer autogobierno en la educación. De esta manera, ellos retomarían el control de su educación completamente, aprobando su propia legislación y regulando todos los aspectos de la educación. Las naciones aborígenes, los gobiernos públicos y los gobiernos de interés comunitario podrían

establecer sus propias instituciones educativas bajo sus propias jurisdicciones (RCAP, 1996b: 12).⁶

Antes de 1972, el discurso normativo acerca de la participación de las comunidades de las Primeras Naciones en la educación de sus hijos e hijas, limitaba su poder a un rol asesor sobre las políticas generales vinculadas con el mejoramiento de los programas educativos ya existentes y con la creación de programas nuevos (Hawthorn, Tremblay y Bownick, 1967, especialmente la parte 2: 40). El desarrollo de capacidades en términos del autogobierno aborigen en educación estaba, por tanto, limitado a priori a *permitir que las Primeras Naciones hicieran sugerencias* relacionadas con el ofrecimiento de programas y servicios educativos para sus propios estudiantes y comunidades.

La creación y el fortalecimiento de instituciones sin el control de las comunidades aborígenes fueron percibidos por los gobiernos federales como centrales en el desarrollo de la educación aborigen. Dicho control externo, sin embargo, se impuso en un vacío desprovisto del contexto político, cultural, económico y social de los aborígenes, e ignoró las limitaciones sistémicas y sociales de la capacidad de las comunidades aborígenes para responder efectiva y eficazmente a los abundantes retos a los que se enfrentaban en aquel tiempo. Este énfasis en el control externo privó a las Primeras Naciones de lo que se requería en ese momento para lograr un sistema educativo aborigen próspero y sostenible que les permitiría a dichas comunidades mejorar su bienestar colectivo. Tal visión limitada de la participación aborigen en la educación frenó el desarrollo de capacidades y el crecimiento de habilidades de liderazgo entre las comunidades aborígenes para participar en su desarrollo en sus propios términos. Además, la

4 Véanse también Hawthorn, Tremblay y Bownick (1967, parte 2: 77) y National Indian Brotherhood (1984: 31).

5 Véase, asimismo, Hawthorn, Tremblay y Bownick (1967, parte 2: 25).

6 Véase también RCAP (1996b: 15).

extrema confianza en la experiencia no aborígen minimizó la presencia de procesos de desarrollo entre los aborígenes y provocó que cualquier cambio útil que hubiese ocurrido fuera insostenible.

En los años setenta y ochenta, la tendencia a incrementar la autoridad aborígen y su control sobre la educación desembocó en el reporte de la Hermandad Indígena Nacional, titulado “Control indígena de la educación indígena” (National Indian Brotherhood, 1984). Este reporte hizo un llamado a que las Primeras Naciones controlaran la educación en las reservas, con disposiciones que permitirían total autonomía y jurisdicción sobre la educación, y, con ese fin, convocó a la representación de estas naciones en las juntas escolares locales que atendían a sus estudiantes. El gobierno federal, sin embargo, no implementó políticas que les permitieran a las comunidades aborígenes generar y ganar el conocimiento necesario para asumir el control total de sus sistemas educativos; estaba preparado solamente para delegar (“asignar”) control parcial sobre la educación a dichas comunidades. En 1984, la Hermandad Indígena Nacional / Asamblea de las Primeras Naciones (National Indian Brotherhood/Assembly of First Nations —AFN—) llevó a cabo una revisión de la educación de las Primeras Naciones en todo el país. Sus esfuerzos dieron como resultado la publicación de un informe de dos volúmenes titulado *Tradición y educación: hacia una visión de nuestro futuro* (National Indian Brotherhood y Assembly of First Nations, 1988).

Sin embargo, por el mismo tiempo surgió cierto énfasis en el desarrollo de las capacidades educativas de las comunidades aborígenes, en la forma de proyectos centrados en la comunidad, los cuales, no obstante, estaban diseñados desde el exterior por varias agencias federales, para enfrentar las necesidades

que percibían en distintas áreas de la educación de las Primeras Naciones. La mayoría de los objetivos de estos proyectos estaban definidos externamente (muy pocos de los llamados “proyectos educativos centrados en la comunidad” se originaban desde dentro de las comunidades aborígenes objeto). El énfasis no estaba en la creación de un saber colectivo aborígen ni de una voz propia sobre la educación, o ni siquiera en la promoción de la conveniencia de la existencia de dicho saber y dicha voz. Aun más, un acento excesivo en proyectos de corta duración con impactos y cronogramas limitados, en vez de en una real construcción de capacidades, llevó a que los resultados tuvieran poca sostenibilidad. Este modelo se repetiría en sucesivas iniciativas de “construcción de capacidad” del Indian and Northern Affairs Canada (INAC) durante dos décadas. Dado que la concesión de poderes a las comunidades aborígenes sobre su educación estaba limitada a la administración y al funcionamiento interno de las organizaciones locales, el ámbito del desarrollo de capacidades se centró en el micronivel y nunca pasó de allí.⁷

Durante los años noventa, la RCAP (1996a) les reconoció a las comunidades aborígenes dos opciones para atender su educación: la primera era afirmar y ejercer su derecho inherente a definir y organizar sus propios sistemas educativos mediante la aprobación de sus propias leyes y la regulación de todas las dimensiones de la educación, como son, entre otras, las políticas relacionadas con los objetivos y los estándares educativos, la administración de las escuelas, los acuerdos sobre matrículas y la compra de servicios provinciales o regionales. La otra opción consistía en mejorar los sistemas educativos públicos existentes, aumentando su intervención en la educación aborígen mediante mecanismos de participación de la comunidad y los padres de familia. La respuesta federal a la RCAP vino con la

7 Véase Morgan (2002: 7).

publicación *Gathering Strength: Canada's Aboriginal Action Plan (Uniendo fuerzas: plan de acción aborigen canadiense)* (Indian and Northern Affairs Canada, 1997). Una de las características principales de este documento normativo fue el renovado compromiso federal de asignar la responsabilidad y los recursos de los programas a las comunidades y organizaciones aborígenes, con el fin de fortalecer el gobierno autóctono y secundar la reforma educativa en las reservas, y de esta manera mejorar la calidad y la relevancia cultural de la educación para los estudiantes nativos, al propiciar la eficacia de los maestros y de las prácticas educativas, patrocinar la participación de los padres y de la comunidad en el proceso de toma de decisiones en las escuelas, e incrementar la capacidad administrativa y de soporte de los sistemas de educación aborigen en todo el país.

Con este giro en el discurso normativo, y en particular con el nuevo énfasis en el apoyo a las organizaciones de las Primeras Naciones, el desarrollo de capacidades trascendió la microperspectiva del desarrollo tradicional enfocado en el funcionamiento interno de las Primeras Naciones de manera individual. Este cambio puede describirse como un movimiento, *al menos en teoría*, que va de un conjunto de prácticas que no promueven el desarrollo a unas que sí lo promueven, en la búsqueda del autogobierno educativo de las Primeras Naciones. En este contexto, el término "desarrollo" no se identifica primordialmente con el crecimiento económico y con la acumulación de comodidades y riqueza. No es visto como un prerrequisito para "nivelarse" o como una respuesta a los padecimientos del atraso, y se refiere más bien a los logros en un creciente número de áreas complementarias de la existencia humana en las comunidades aborígenes; también implica la "propiedad cultural", al reconocer la conveniencia de permitirles a las comunidades aborígenes expresar y anali-

zar las condiciones de su vida cultural, social, educativa, económica y espiritual, así como idear acciones y soluciones colectivas y sostenibles para problemas comunes, pensar en términos estratégicos y ver las contribuciones de los no aborígenes de forma más amplia e interconectada, y según su propia percepción.

Sin embargo, las comunidades y organizaciones poseen estas capacidades en proporciones desiguales. Las habilidades ejecutivas y de altos cargos directivos son escasas, al igual que un amplio rango de habilidades profesionales que requieren formación universitaria. Al mismo tiempo, hay aborígenes con las habilidades y la experiencia necesarias para respaldar el autogobierno aborigen. El reto será crear oportunidades para que ellos adquieran una serie de habilidades que sirvan de sustento para nuevos y mayores niveles de responsabilidad (RCAP, 1996b, cap. 5: 140).⁸

Un conjunto de prácticas que no promueven el desarrollo da cuenta de un concepto "distribuidor" del desarrollo social —una transferencia o asignación que va de "poseedores" a "no poseedores"—. Para las comunidades aborígenes, tales prácticas dieron como resultado un "sistema de desarrollo", entendido como un canal a través del cual bienes y servicios fluían de un "donante" (los gobiernos provincial y federal) a un "receptor" (las comunidades aborígenes). Este concepto de "desarrollo" fomentó una dependencia disfuncional, permanente e institucionalizada de las comunidades aborígenes frente a la "generosidad" federal representada en el INAC, en tanto ellas valoraban sólo los bienes y servicios "transferidos". Esta "política de dependencia" les impidió a las comunidades aborígenes volverse eficaces en la valoración y la atención a sus propias necesidades educativas desde su pro-

8 Véase también RCAP (1996b, cap. 5: 134).

pia perspectiva y, aun más, en la definición y la adquisición de los recursos que requerían.

En una posición diametralmente opuesta a dichas políticas de “tutelaje” permanente, hubo propuestas que les permitían a las comunidades aborígenes ejercer mayor control sobre su desarrollo social, incluyendo la educación. Tal modificación radical está expuesta de manera clara en el análisis y las recomendaciones de la RCAP, aunque estas proposiciones, en nuestra opinión, nunca se han convertido en un aspecto central, coherente o sostenido de las políticas federales. Un cambio de políticas como el planteado por la RCAP demandaría amplia participación de las comunidades

aborígenes, pues el camino hacia el desarrollo requiere entender dónde están ubicados el individuo, la comunidad y las organizaciones agregadas en la ruta hacia el autogobierno. La tabla 1 ilustra las dimensiones básicas de tal transformación *potencial* en la naturaleza de las relaciones normativas y operacionales (en especial con respecto al control y la capacidad para controlar) entre los mundos aborígenes y los no aborígenes (donante y receptor), en particular en lo que respecta a las prácticas desarrolladoras orientadas a un mayor autogobierno en educación. No es nuestra intención, en absoluto, sugerir que tal importante cambio en las directrices normativas haya realmente ocurrido.

Tabla 1.
Cambio potencial en las relaciones entre los mundos aborígenes y los no aborígenes

Décadas del cincuenta y del sesenta	Década del noventa
De un conjunto de prácticas de construcción de capacidades que no promueven el desarrollo y conducen a la dependencia	A un conjunto de prácticas de construcción de capacidades que promueven el desarrollo y conducen al autogobierno
Fragmentadas / sectoriales	Integradas / holísticas
Administración de control / mediante órdenes	Participativas / potenciadoras / empoderadoras
Dirigidas por el Gobierno	Dirigidas por la comunidad aborígen
Centradas en el Gobierno	Centradas en la sociedad / en la comunidad aborígen
Homogeneizadoras / uniformidad	Pluralistas / diversidad
Exclusión de las comunidades aborígenes	Inclusión de las comunidades aborígenes
Perspectiva de corto aliento	Perspectiva de largo aliento
Enfocadas en proyectos	Enfocadas en programas
Capacidad de sustitución / adopción	Capacidad de desarrollo / mejora
Imitación	Innovación / avance
Asignación / aceptación	Reciprocidad
Enseñanza	Aprendizaje
De arriba a abajo	De abajo a arriba / de arriba a abajo / bidireccionales

Después de esta reciente perspectiva presentada por la RCAP, el desarrollo de capacidades orientado al autogobierno en educación ya no puede reducirse a un nuevo esquema de proyectos de financiación. Tal desarrollo debe transformar los vínculos de poder entre las comunidades aborígenes y las no aborígenes, e incluir simultáneamente una reevaluación de las relaciones del pasado y una reinención de las del futuro (First Nations Education Steering Committee, 2006; RCAP, 1996a).

Iniciativas lineales y no lineales de construcción de capacidades para el autogobierno

Hasta hace poco, el progreso en la capacidad de autogobierno de las comunidades aborígenes, así como el logro de resultados educativos similares a los especificados en la educación provincial y regional dominante, habían sido vistos como los principales propósitos de los esfuerzos de construcción de capacidad desde principios de los años noventa. Por lo tanto, los marcos de administración y rendición de cuentas, construidos principalmente en torno a propósitos y programas educativos provinciales, eran usados primero para evaluar la necesidad de proyectos de construcción de capacidades para el autogobierno en educación, y luego para diseñar dichos proyectos. Sin embargo, los proyectos siempre se dirigían, en su mayor parte, a cumplir con programas, normas y expectativas provinciales. Tales iniciativas normativas, notoriamente dirigidas a empoderar a las comunidades de las Primeras Naciones en el control de su educación, eran en lo fundamental parte de un movimiento del gobierno federal para asegurar que las Primeras Naciones cumplieran, al menos de manera nominal, con los currículos y programas estándar a nivel provincial y regional. De esta forma, el elemento colonización-dominio, control-subordinación, continuó rigiendo en la educación aborígen, a pesar del supuesto autogobierno en educación.

El “empoderamiento” del gobierno educativo de las Primeras Naciones mediante este método de construcción de capacidades limitó en gran medida el ámbito del control de la educación a formas de autonomía y flexibilidad administrativa local, fundadas principalmente en la experiencia gerencial y en resultados basados en la productividad, validados a través de los logros de los estudiantes y evaluados en términos de la capacidad de éstos para trasladarse a un sistema educativo no aborígen sin dificultades. Estas iniciativas de construcción de capacidades fueron diseñadas en su mayor parte para permitirles a las comunidades de las Primeras Naciones asumir el *control operacional* de sus “sistemas” locales de educación, mientras que los gobiernos provinciales seguían siendo los responsables por todo lo realmente importante en términos de resultados educativos (políticas curriculares, asignación de fondos, evaluación y estándares de graduación). Aun más, otro aspecto ausente en esta narrativa del empoderamiento gubernativo de las Primeras Naciones es la disímil capacidad de sus comunidades para participar en el autogobierno. Muchas, si no la mayoría, de ellas tienen severas limitaciones, porque están lejos de poseer los adecuados y necesarios recursos humanos, financieros y materiales para un autogobierno significativo de sus escuelas. Es más, ha habido poca discusión sustancial sobre la necesidad de las comunidades aborígenes y las entidades agregadas para desarrollar capacidades de adaptarse y autorrenovarse, asumir el cambio dentro de ellas mismas o con (y entre) otros actores no aborígenes, y adoptar nuevas ideas.

La rendición de cuentas surge como un aspecto importante en el desarrollo de capacidades y en el autogobierno. Varios informes normativos (Breaker y Kawaguchi, 2002; Dion et ál., 1997; Hawthorn, Tremblay y Bownick, 1967; Hurley y Wherrett, 1999; Indian and Northern Affairs Canada, 2004; RCAP, 1996a) distinguen entre rendición de cuentas “exógena” y “endógena”. La primera es la que hacen los “gobiernos receptores aborígenes” frente a

los gobiernos federales y provinciales, y está orientada según las auditorías y las responsabilidades políticas de estos gobiernos. La segunda se refiere al sistema u organización (en entidades aborígenes autogobernadas) que responde ante sus propias circunscripciones y sus propios miembros. En el contexto del actual escenario gubernativo en la educación aborígen, la responsabilidad fiscal de las Primeras Naciones ante el INAC parece ser la principal línea discernible de rendición de cuentas exógena. Los mecanismos de rendición de cuentas endógenos genuinos, formales y ejecutables, así como la asignación de recursos internos que conecte a las organizaciones de gobierno educativo de las Primeras Naciones con sus miembros, parecen ser casi inexistentes. Los sistemas regulativos y sus correspondientes mecanismos de rendición de cuentas no reflejan la amplia dispersión de autoridad en todos los niveles de las organizaciones encargadas de la educación aborígen (desde la organización local agregada o no agregada hasta el INAC mismo). Las políticas enfocadas en el control local de la educación aborígen han surgido en una era de fragmentación y de agregación ad hoc entre las comunidades de las Primeras Naciones, y han fomentado un escenario normativo marcado por la proliferación de modos locales de gobierno educativo con pocos sistemas reguladores endógenos ejecutables y pocos mecanismos de rendición de cuentas. La única excepción (muy parcial) a esta regla es una tenue conexión entre programas, rendición de cuentas y provincias, en el caso de las Primeras Naciones que administran escuelas secundarias "privadas". En un mundo donde las comunidades de estas naciones están simultáneamente fragmentándose e integrán-

dose, y donde las dos tendencias contrarias son interactivas y "se alimentan" mutuamente, pocas formas significativas de gobierno agregado y de mecanismos de rendición de cuentas regulan y canalizan las tensiones resultantes.

¿Los mecanismos de rendición de cuentas endógenos y exógenos podrán ser desarrollados de tal manera que dirijan las tensiones entre fragmentación e integración en direcciones constructivas para las Primeras Naciones en su búsqueda por el control sobre lo que significa educar y ser educado en un sistema aborígen? La agregación *efectiva* de las unidades de nivel comunitario, que hace posible una auténtica rendición de cuentas endógena de las Primeras Naciones en un contexto de autogobierno responsable (en otras palabras, control indígena de la educación indígena), podría hacerle frente a la debilitante fragmentación gubernativa de las Primeras Naciones y ofrecer una base para el buen gobierno en los ámbitos local, regional y nacional en todo Canadá.⁹

Tal estructura de gobierno descansaría necesariamente en múltiples bases, en el sentido de acuerdos cruzados acerca de los propósitos comunes de la educación en distintas comunidades aborígenes, a pesar de la gran diversidad de idiomas, tradiciones y aspiraciones de desarrollo.¹⁰ Dichos acuerdos requerirían grandes compromisos y mutuas adaptaciones de todas las partes. La transición a tal autogobierno de la educación aborígen, con asiento en múltiples bases, está, por supuesto, llena de potenciales dificultades, siendo la principal el asunto de las prioridades enfren-

9 El buen gobierno depende de la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad en términos de la respuesta a las necesidades de la gente.

10 Con el término "aspiración de desarrollo" nos referimos a una concepción de las capacidades y los recursos necesarios para que las comunidades aborígenes logren su propio entendimiento de lo que es llevar una vida significativa (una concepción del bien humano y de los ideales de la excelencia humana), como ciudadanos aborígenes en medio de un contexto canadiense más amplio, o con capacidades y recursos considerados esenciales para la autonomía de las Primeras Naciones.

tadas. Por ejemplo, los seguidores de diferentes aspiraciones de desarrollo y propósitos educativos pueden tener preferencias enfrentadas en relación con valores y principios, lo que dificultaría cualquier acuerdo, debido a que estos valores y principios pueden variar de prioridad en las comunidades aborígenes que componen una estructura agregada de autogobierno.

Aunque una forma agregada de autogobierno en la educación aborigen refleja una visión pluralista de la vida organizativa, no hay garantía de que tal modelo basado en múltiples fundamentos pueda necesariamente acomodarse a todas las voces que buscan ser escuchadas. Donde hay sólo una cacofonía de voces en competencia, puede ser muy difícil o hasta imposible definir, o incluso percibir, cómo proceder para determinar líneas claras de rendición de cuentas y de gobierno. *La agregación es una limitación necesaria para el pluralismo aborigen. El compromiso es un precio ineludible para una agregación efectiva.* El propósito de la agregación es definir límites importantes para el pluralismo aborigen, el cual debe tener como base el entendimiento de aquello que se puede considerar como experiencias humanas comunes entre las comunidades aborígenes (es decir, los juicios sobre fines y propósitos compartidos en las vidas aborígenes, lo que constituye, en general, las bases comunes necesarias para permitir que *todas* las comunidades aborígenes —o por lo menos la mayoría— florezcan¹¹).

A pesar de las mencionadas dificultades, estamos convencidos de que se podría llevar a cabo un recuento de las capacidades esenciales de las Primeras Naciones, enmarcadas en términos suficientemente generales como para abarcar la diversidad cultural e histórica entre las comunidades de las Primeras Na-

ciones, y con ello ofrecer una base promisoría para que estas naciones “florezcan”. Aun más, pese a las circunstancias específicas asociadas con escenarios y contextos particulares, tal recuento de las capacidades esenciales de las Primeras Naciones podría orientar y dar forma a la creación de instituciones de autogobierno agregadas y de políticas comunes, necesarias para comprender la idea de lo que para dichas naciones constituye el “bien humano”. Naturalmente, no debemos esperar ser capaces de reducir la vida sociocultural aborigen —o una preparación educativa eficiente, eficaz y apropiada para alcanzarla— a una ciencia exacta; pero estamos convencidos de que es posible lograr un marco en el cual las tensiones y los conflictos puedan ser amonados de modo sustancial y contenidos en los límites establecidos por una política que requiera compromiso funcional, y de que una verdadera “comunidad” política de Primeras Naciones podría, por tanto, lograrse. Este marco debería ser, en esencia, de las Primeras Naciones, en tanto debería especificar una concepción de lo que significa su “florecimiento”, y evaluar las prácticas políticas, culturales, sociales, económicas, institucionales y gubernativas en términos de su contribución al alcance de ese ideal.

Dicha autodefinición, ampliamente cooperativa, conceptual y política, llevada a cabo por las Primeras Naciones, debería convertirse en la base para una definición factible de la rendición de cuentas, que tenga suficiente credibilidad, soporte y claridad para que sea aceptable tanto para aquéllas como para las demás naciones, y que de esta manera sirva como plataforma para un buen autogobierno de las Primeras Naciones. El reto principal que resulta de ubicar en dicho marco la construcción de capacidad de estas naciones para el autogobierno de la educación consis-

11 *Flourish* (florecer), en el original. Después de mucho reflexionar y discutir, preferimos usar el término “florecer” en este contexto, en lugar del más anodino —y típicamente anglófono— “desarrollar”. Creemos que “florecer” captura de modo más exacto lo que consideramos que debe ser el máximo objetivo social y económico normativo de los asuntos aborígenes y de las Primeras Naciones.

te en la imposibilidad de predecir cómo ellas se organizarán y conocer, al menos en algún modo detallado, la manera y la trayectoria de las formas agregadas de autogobierno resultantes. Dicho proceso estará orientado muy seguramente por dinámicas subyacentes no lineales y, por tanto, difíciles de predecir.

Modos de autogobierno en educación

A partir de los diversos discursos sobre el significado y el ejercicio de los derechos aborígenes, diferentes perspectivas sobre la manera de redefinir las relaciones de poder entre las comunidades aborígenes y las no aborígenes han producido distintos modelos de autogobierno. En esta sección hacemos una revisión crítica de los modos “genéricos” (tanto existentes como potenciales) de autogobierno aborígen sobre la educación.

Asimilación, integración y devolución del poder: directrices normativas desde los años cuarenta hasta los noventa

La asimilación y la integración fueron las principales directrices normativas hasta los años noventa. Eran ampliamente percibidas por los no aborígenes como la única manera de permitirles a las Primeras Naciones desarrollar su potencial como seres humanos en medio de la sociedad canadiense dominante. La educación para las comunidades aborígenes fue diseñada entonces para promover (con cierto acomodo a las concepciones de las necesidades, los intereses y las capacidades fundamentales de las Primeras Naciones) un entendimiento “universal” de sí mismo y una aceptación de la importancia de dicho entendimiento para neutralizar las diferencias culturales divisivas y promover una pertenencia más o menos indiferenciada a la sociedad canadiense domi-

nante (*tales concepciones llegaron a enmarcar las ideas de lo que significa ser un ser humano “normal” —para todos los seres humanos, incluyendo a las personas aborígenes*).

Esta filosofía, sin embargo, presenta varios defectos, u omisiones, y ambigüedades. La política del Gobierno sobre la preservación de las lenguas y tradiciones culturales indígenas, por ejemplo, no es clara. Como regla general, no se les asigna mayor importancia. Esto hace difícil distinguir entre una política de integración y una política de asimilación, lo cual posibilita la pérdida de los valores culturales básicos de los grupos étnicos integrados (Hawthorn, Tremblay y Bownick, 1967, parte 2: 41).

La educación formal fue, sin excusas, asimilacionista. El propósito principal de la educación formal fue adoctrinar a los aborígenes en una visión del mundo cristiana y europea, y, por tanto, “civilizarlos”. Los misioneros de varias denominaciones cumplieron su papel en este proceso, frecuentemente con el apoyo del Estado (RCAP, 1996b, cap. 5: 2).¹²

Más que reconocer y acomodar las diferencias culturales entre las comunidades aborígenes y las no aborígenes, los diseñadores de políticas intentaron reordenar las relaciones de poder de tal manera que estas diferencias se trascendieran (mediante una política de asimilación o integración, o simplemente despojándolas del “problema indígena” al mantenerlas con lo que Turner denomina en forma correcta “liberalismo de Libro Blanco”), o bien que simplemente no causaran más conflictos y divisiones.¹³

La subordinación y la marginalización de las comunidades de las Primeras Naciones per-

12 Véase también Hawthorn, Tremblay y Bownick (1967, parte 2: 28).

13 Véase, asimismo, Hawthorn, Tremblay y Bownick (1967, parte 2: 41, 90).

manecieron, por tanto, como los propósitos principales de la política educativa federal desde la época de las escuelas residenciales.¹⁴ Las Primeras Naciones protestaron en vano por el hecho de que se les estaba negando un nivel de gestión educativa comparable al que se encuentra en la sociedad dominante, y porque sus realidades educativas estaban siendo concebidas en su mayor parte por prácticas no aborígenes que definían y controlaban la producción del conocimiento y las identidades, y hacían que algunas concepciones sociales, así como ciertos cursos de acción, parecieran posibles, mientras que otros parecían imposibles, y otros más inevitables para las Primeras Naciones.¹⁵ La pregunta central en este debate era: ¿las actuales directrices políticas sobre educación aborígen contribuyen a mantener la subyugación de las comunidades aborígenes, o en efecto funcionan como un catalizador para reparar el desbalance de poder existente entre los saberes y las visiones de mundo aborígenes y no aborígenes?

Esta política de asimilación se implementó mediante un proceso de reeducación y reemplazo de las culturas ancestrales de las Primeras Naciones por valores “colonizadores” mayoritarios. Como seres humanos, los aborígenes fueron concebidos por la ideología liberal dominante como *individuos* que necesitaban ser subordinados a la sociedad mayoritaria como un todo, es decir, primero y sobre todo, como ciudadanos canadienses que debían ser entrenados para no pensar o experimentar su “indigenidad” más allá del “libreto” de un sistema socioeconómico en el cual ellos ocupaban, y en su mayor parte todavía ocupan,

la posición más inferior. El “éxito”, tanto para los aborígenes como para los no aborígenes, sólo podía estar basado en un concepto de excelencia humana lograda mediante el trabajo arduo, la autodisciplina y la conformidad con la sociedad mayoritaria y sus proyectos económicos. La conformidad con la sociedad mayoritaria, la competencia y los valores del mercado fueron vistos como el único camino de progreso para la sociedad canadiense en su totalidad, así como para los aborígenes, quienes eran necesariamente una parte “integral” de la gran sociedad canadiense. Sobre la base de ese concepto de aboriginalidad, los diseñadores no aborígenes de políticas incluyeron en su trabajo normativo una concepción de las condiciones consideradas esenciales para el bienestar de las comunidades aborígenes, que preestructuró la vida educativa, cultural, política, económica y social de las Primeras Naciones de un modo tal que ponía en desventaja sus concepciones sobre el bien humano y las excluía, y en última instancia incluso silenciaba sus voces.

Las políticas que defendían la asimilación, y luego la integración, de los estudiantes aborígenes a escuelas públicas no aborígenes eran básicamente prescripciones de prácticas e instituciones educativas “normales”, que se consideraban necesarias para la total integración de las comunidades aborígenes dentro de una concepción jerárquica del pluralismo (Moon, 1993). Dicha concepción es un proceso de manejo del pluralismo, desde el cual el grupo dominante (la sociedad no aborígen) excluye a todos los otros (las sociedades aborígenes) de una verdadera participación política. La organización jerárquica también puede entrar en relación con la norma indirecta,

14 Las escuelas residenciales fueron instituciones creadas y controladas durante los siglos XIX y XX por agrupaciones religiosas, con apoyo del Estado. Su objetivo era “civilizar” a los nativos y enseñarles habilidades para que pudieran incorporarse a la economía y a la sociedad en desarrollo. Para tal fin, los niños indígenas mayores de seis años vivían en internados donde tomaban clases y se les enseñaba el cristianismo; allí se les prohibía el uso de su lengua y sus costumbres. Tomado de: Carlos Gastélum, “Las escuelas residenciales para aborígenes desde una perspectiva sociológica”, *Revista Mexicana de Estudios Canadienses* (nueva época), Culiacán, núm. 11, verano de 2006, p. 88. (N. del T.).

15 Véase también Hawthorn, Tremblay y Bownick (1967, parte 2: 41, 65).

[...] por la cual la autoridad directa sobre grupos particulares se ejerce mediante un grupo élite “declarado” al interior del grupo (por ejemplo, el consejo de banda¹⁶ y de jefatura) que, cualquiera que haya sido su autoridad tradicional, ha llegado a deber su poder principalmente a sus relaciones con el estrato regulador (Moon, 1993: 15).

De los postulados de estas directrices normativas de asimilación e integración de las Primeras Naciones a la sociedad canadiense dominante emergieron funciones socioculturales, políticas y económicas específicas de la educación aborígena. Las funciones socioculturales de la educación para las comunidades aborígenas fueron entonces percibidas en un doble sentido: en primer lugar, la educación propugnaba por una sociedad en la cual las creencias y la propia comprensión de los aborígenes eran tales que ellos voluntariamente aceptaban la legitimidad de la inequidad y de las ideas según las cuales ciertos grupos de la sociedad estaban naturalmente mejor equipados que otros para cumplir ciertos roles socioeconómicos, culturales y políticos. “El derecho de los Aborígenes para articular y aplicar sus propios parámetros de excelencia en educación está en juego en este debate” (RCAP, 1996b, capítulo 5: 35).

En segundo lugar, la función cultural de la educación para los aborígenes consistía en iniciarlos en las ideas del progreso y el consumismo, y en fomentar una visión de la creatividad como sinónimo del progreso económico, tecnológico y científico.

La presente política, en la cual se les anima a los indígenas a involucrarse por completo en la competencia económica como iguales sociales a otros canadienses, ha sido impulsada por la opinión pública, y debemos anhelar el día en que

los indígenas tengan iguales oportunidades que cualquier otro grupo para obtener lo mejor que el país puede ofrecer (Hawthorn, Tremblay y Bownick, 1967, parte 2: 29).

Políticamente, este discurso normativo asimilacionista / integracionista promovía prácticas educativas e institucionales diseñadas para mantener una

[...] estructura social oligárquica [y la] aceptación de que una élite minoritaria toma las decisiones por la mayoría, y de este modo legitima una estructura jerárquica de la toma de decisiones (Bertrand y Valois, 1980: 173).

(en efecto, una encapsulación jerárquica). En términos del orden socioeconómico, tales directrices políticas educativas para los aborígenes

[...] promueven aptitudes intelectuales, contribuyen a reproducir la existente división social del trabajo, y promueven la legitimidad del orden establecido y de su valor (p. 178).

El objetivo principal era el mantenimiento del statu quo, más que la transformación de la educación aborígena, a pesar de la “devolución” parcial del poder sobre la educación a las Primeras Naciones.

En el camino, el control indígena de la educación se convirtió en sinónimo de control local. En verdad, el documento normativo¹⁷ incluía pocos detalles sobre lo que realmente constituía dicho control. Pero el control local como objetivo estaba enunciado de manera clara en el documento, y el INAC aceptó con agrado esta interpretación del control indígena porque encajaba convenientemente con su reciente política de devolución (McCue, 2004: 4).

16 Una banda se define como un grupo de indígenas para quienes han sido reservadas tierras de uso colectivo para su beneficio. Los Consejos de Banda están conformados por un jefe y tres consejeros, que son elegidos cada cuatro años (N. del T).

17 Se hace referencia aquí al documento “Control indígena de la educación indígena” (“Indian Control of Indian Education”) (National Indian Brotherhood, 1984).

A pesar de que se les había otorgado autoridad y autonomía limitadas en el campo de la educación, las Primeras Naciones comenzaron a cuestionar la legitimidad de las directrices políticas que tomaban como puntos de partida la aceptación de la inequidad y su permanente sumisión a la élite política gobernante no aborígen (la cual, a su vez, delegaba todos los detalles del control a la burocracia del Department of Indian Affairs and Northern Development —DIAND— / INAC). Finalmente, era obvio que la organización jerárquica ya no constituía una respuesta viable o sostenible al problema del autogobierno aborígen en una sociedad pluralista. Entre las comunidades y organizaciones de las Primeras Naciones, la incipiente comprensión del autogobierno desaprobaba la concepción no aborígen de la libertad, o el consenso en el centro de la “política de devolución” federal, y se comprometía, más bien, a mejorar las relaciones entre las comunidades aborígenes y las no aborígenes (relaciones políticas renovadas).

Aunque existía un discurso normativo que promovía la autonomía y el control aborígen de la educación por las Primeras Naciones en una sociedad pluralista, la realidad era que

Las cláusulas educativas en estos acuerdos [los SGA¹⁸] indican claramente que el gobierno federal todavía mantiene su política de integración de 1950 —a la que todos en los SGA se referían¹⁹—, que incluye una cláusula o varias cláusulas en las que en efecto se dice que la educación que la(s) primera(s) nación(es) afectada(s) ofrece(n) como resultado de los SGA debe ser comparable al sistema provincial, o que los estudiantes deben ser capaces de pasar de los programas

educativos de las Primeras Naciones a escuelas provinciales [en cualquier momento] sin dificultad (McCue, 2006: 6).²⁰

Básicamente, McCue sostiene que las pautas subyacentes a las directrices normativas de la educación aborígen han presentado pocos cambios en la práctica. Esta ausencia de cambio dio como resultado una forma de devolución de poder a las Primeras Naciones que es un modelo municipal de autogobierno. A las comunidades aborígenes se les otorga autonomía administrativa, pero sólo dentro de directrices y marcos educativos establecidos y controlados por gobiernos federales centrales, y principalmente provinciales. A pesar de los discursos normativos que defienden el empoderamiento de las comunidades aborígenes en la conformación de sus sistemas educativos, el concepto de los tipos de cambios que se pretenden —y que son necesarios para una auténtica “aboriginalización”— parece haber sido ignorado por los defensores y diseñadores de políticas tanto aborígenes como no aborígenes. McCue duda que se esté presentando alguna modificación, aduciendo que la historia es repetitiva y que las transformaciones en las políticas educativas aborígenes no llegan a ser fundamentales. Pero si uno asume, como lo hacemos nosotros, que la sociedad canadiense y las comunidades aborígenes en este país están sufriendo transformaciones tan profundas que no pueden ser apreciadas en su totalidad, entonces este gran reto conceptual necesita ser enfrentado de manera más directa por las redes normativas y los diseñadores de políticas tanto aborígenes como no aborígenes. ¿Cómo podremos reconocer los cambios significativos en las

18 SGA: Self-Government Agreements (Acuerdos de Autogobierno) (N. del T).

19 Tales como The Federal Framework for Transferring Programs and Services to Self-Governing Yukon First Nations (YFN), 1998; Mi kmaq Education in Nova Scotia (ME), 1997; The Manitoba Framework Agreement (MFA), 1994; Nisga a Treaty Negotiation: Agreement in Principle (NTM), 1996; The James Bay and Northern Quebec Agreement (JBNQA); The United Anishaaabeg Councils Government Agreement-in-Principle (UAC), 1998.

20 Algunos de los acuerdos de Yukón se refieren a dicha política de integración de manera levemente diferente —pero la relación con la educación regional está, no obstante, claramente presente en ellos.

directrices normativas cuando las veamos, y en caso de que ocurran? ¿Cómo podemos diferenciar entre cambios paulatinos y variaciones repentinas, y entre alteraciones de largo aliento y “destellos” momentáneos o modas? ¿Cuándo los cambios normativos formales se convierten en modificaciones tipológicas? ¿En cuáles niveles de agregación son más probables las variaciones profundas y duraderas? ¿Los cambios en los microniveles necesitan transformaciones similares en los macroniveles, y viceversa? ¿Algunas, quizá muchas, o incluso la mayoría de las formas de cambio en las políticas educativas aborígenes son sólo ilusiones, que no llegan más que a simples y breves irrupciones en los patrones normativos subyacentes establecidos durante largo tiempo? En la mayoría de los casos, estas preguntas no han sido el centro de atención de las indagaciones conceptuales de los académicos especializados en la educación aborígen.

La década del noventa y los años posteriores: iniciativas normativas adaptativas en búsqueda de un mayor control aborígen de la educación

Incluso para una época tan reciente como finales de la década del noventa no se había presentado ningún cambio claro en las directrices políticas del gobierno educativo de las Primeras Naciones.

El gobierno federal considera que la autoridad concedida es suficiente para cumplir con el principio de control o jurisdicción de las Primeras Naciones sobre la educación. Bajo la autoridad concedida, el gobierno mantiene el control sobre la determinación y asignación de los recursos requeridos para establecer, administrar y operar las escuelas locales de las Primeras Naciones. Las autoridades educativas de las Primeras Naciones deben seguir las directrices federales. En las escuelas federales y en las operadas por bandas, las Primeras Naciones deben seguir las políticas y los estándares educativos provinciales, los cuales no

incluyen enfoques metodológicos ni de enseñanza cultural o lingüísticamente apropiados (AFN, 2004: 7).

El Gobierno de Canadá debe demostrar la voluntad política para apoyar el control de las Primeras Naciones sobre la educación. El control de la educación de las Primeras Naciones es una piedra angular del autogobierno (p. 4).

Como se mencionó antes, las políticas previas a 1980 presentaban varias características propias de las relaciones coloniales: imponían una concepción no aborígen de la educación, en general menospreciaban la cultura aborígen, y especificaban resultados que eran asimilativos por naturaleza. Las políticas posteriores a 1980 promovían el control aborígen de la educación en el contexto de un modelo que buscaba integrar estudiantes aborígenes a sistemas de servicios y programas educativos existentes en las provincias. El control aborígen de la educación se fomentaba como un medio para lograr ciertas formas de autonomía política y de desarrollo económico de las comunidades aborígenes —formas que eran consideradas en el momento como elementos importantes de descolonización, mediante la devolución del poder—. Tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales impulsaban el autogobierno, y el control de la educación en particular, como un modo de incrementar las oportunidades de las Primeras Naciones para entrar a la sociedad de mercados y, supuestamente, para liberar a dichas naciones de las restricciones coloniales tradicionales. Sin embargo, podría decirse que tal conceptualización de los propósitos centrales del autogobierno representa con más precisión una forma de neocolonialismo que de descolonización, y está profundamente enraizada en la negación de la capacidad de los aborígenes para formular sus propias concepciones de persona y sociedad.

El uso de este modelo conllevó a la creación de un tipo de estructura de asesoría a nivel co-

munitario local en diferentes áreas de Canadá (con frecuencia en la forma de representación garantizada en los consejos de las escuelas públicas locales). A este modelo integrado le siguió uno de delegación de autoridad, como el principal modo de control aborigen de la educación. Este último modelo facultó a las comunidades aborígenes para administrar las leyes y los procedimientos para la educación de los niños aborígenes, en nombre de la autoridad provincial. Bajo este modelo, el gobierno provincial mantiene la máxima autoridad sobre las leyes, regulaciones y políticas relacionadas con los criterios y estándares educativos para el éxito académico (véase el Acuerdo Marco firmado entre los gobiernos federal y provincial y las Primeras Naciones en British Columbia: Framework Agreement signed by the federal and provincial governments and First Nations in British Columbia, *Bill C-34: First Nations Jurisdiction over Education Act 2006*).²¹

Los estándares de las provincias limitan la jurisdicción de las Primeras Naciones sobre la educación. Los estándares de las Primeras Naciones deben basarse en una filosofía propia de ellas y en su concepción de la educación. Las Primeras Naciones no desean imitar los sistemas y estándares provinciales, pues éstos han fallado constantemente en solucionar las necesidades de los estudiantes de las Primeras Naciones (AFN, 2004: 5).

En un modelo como éste, las comunidades aborígenes responden formalmente ante los gobiernos provinciales por el contenido y la calidad de sus servicios y programas educativos. Aun más, si los gobiernos provinciales no están satisfechos con los estándares de los servicios y programas educativos, tienen el poder de revocar el mandato otorgado a las

comunidades aborígenes. Así, éstas han adquirido poderes administrativos, pero no los poderes legislativos o ejecutivos asociados usualmente con el autogobierno. Esta directriz normativa en la educación aborigen está basada en la consideración de que cualquier forma de control o autogobierno aborigen de la educación sólo puede existir *por virtud de autoridad delegada del parlamento canadiense*, y no se deriva de un derecho inherente de las comunidades aborígenes locales para controlar la educación (Indian and Northern Affairs Canada, 2004).

Las instituciones y los gobiernos aborígenes que ejerzan el derecho inherente del autogobierno operarán dentro del marco de la Constitución canadiense. Las jurisdicciones y las autoridades aborígenes deben, por tanto, trabajar en armonía con las jurisdicciones que son ejercidas por otros gobiernos. Está en el interés de los gobiernos aborígenes y los no aborígenes desarrollar planes cooperativos que aseguren la relación armoniosa de las leyes, lo cual es indispensable para el adecuado funcionamiento de la federación (p. 10).

A finales de los años noventa, los diseñadores de políticas entendieron que las comunidades aborígenes individuales eran potencialmente viables y competentes (tal como lo habían asumido las partes interesadas más optimistas) para convertirse en entidades autogobernadas en el campo de la educación (Indian and Northern Affairs Canada, 1997; Minister's National Working Group on Education, 2002; Morgan, 2002). Sin embargo, aunque el gobierno federal pudo haber estado de acuerdo con el principio del control aborigen de la educación, sólo ha transferido control administrativo a entidades de gobierno aborigen local.

21 Las Primeras Naciones que optan por participar en la jurisdicción educativa bajo esta legislación entran en un "Acuerdo de Jurisdicción Educativa Canadá-Primera Nación". Este acuerdo le otorga a la Primera Nación participante el control sobre sus comunidades. Se les permite diseñar y ofrecer programas y servicios educativos que sean culturalmente relevantes para sus comunidades y provincialmente reconocidos.

Como resultado, las directrices normativas establecidas hasta el momento en relación con el autogobierno aborígen en educación no han apuntado hacia ninguna opción real, alternativa y de visión de mundo, en términos de actitudes, normas, valores, percepciones y creencias. No ha surgido ninguna política importante que esté dirigida a cambiar y renovar fundamentalmente las relaciones políticas entre aborígenes y no aborígenes en el campo de la educación. Por el contrario, estas políticas siguen buscando mejorar la eficiencia y la eficacia de lo que se hacía y se sigue haciendo, sin modificarlo, sin cambiar las características organizacionales básicas, y sin alterar de forma sustancial la manera como las comunidades aborígenes y no aborígenes cumplían sus respectivos roles en la estructura de poder. Dichas políticas no representaron ningún intento significativo por transformar los modos fundamentales como las organizaciones educativas aborígenes fueron reunidas, incluyendo los objetivos —en especial los de aprendizaje y socialización—, las estructuras y los roles en el ofrecimiento de educación a sus pueblos. Básicamente, los diseñadores de políticas asumieron que las instituciones educativas autogobernadas por los aborígenes deberían estar organizadas según un esquema simple que posibilitaba altos niveles de rendición de cuentas —al menos en términos formales—, caracterizado por normas diseñadas por una autoridad no aborígen (en especial, por ministerios de educación provinciales y regionales); se trata de un método que, es obvio, implica serios problemas de legitimidad.²²

El impulso normativo por un mayor autogobierno aborígen sobre la educación hacia fina-

les de la década del noventa y principios del siglo XXI dio como resultado, irónicamente, la permanencia de unas dinámicas que sustentaban, e incluso podría decirse que exacerbaban, la existente tendencia a la fragmentación entre las comunidades aborígenes. La noción de *control local* se ha convertido en un aspecto que priva a las comunidades de las Primeras Naciones de la capacidad de establecer sistemas educativos relevantes, prósperos y sostenibles. Estas dinámicas de fragmentación siguen promoviendo la pluralidad y la dispersión de la autoridad administrativa, y la probabilidad de una inminente crisis de autoridad en la educación aborígen entre las comunidades aborígenes y no aborígenes. La capacidad de las comunidades aborígenes locales para enfrentar las dinámicas de cambio y autogobierno ha disminuido, dado que las complejidades y contradicciones de la fragmentación y las deseconomías²³ de escala se han vuelto más dominantes —y más significativas, dado el amplio contexto de la educación en Canadá y de una economía del conocimiento cada vez más globalizada.

Muchas comunidades y estudiantes de las Primeras Naciones enfrentan problemas y retos fundamentales que son más comunes para ellos que para otros canadienses, y que pueden impedir sus logros educativos. Por ejemplo, la mayor parte de las comunidades de las Primeras Naciones son pequeñas y tienen menos de quinientos habitantes. Por tanto, sus escuelas tienen dificultades para ofrecer suficientes servicios educativos (Auditor General of Canada, 2004, capítulo 5: 2).

La insistencia en identificar el control indígena con el control local (a nivel comunitario)

22 Estos asuntos de falta de legitimidad pueden estar causados por la ausencia de acuerdo entre las instituciones de gobierno formal y las concepciones aborígenes sobre cómo la autoridad debe ser organizada y ejercida. La legitimidad percibida entre los pueblos aborígenes acerca de cualquier modo de autogobierno aborígen en educación dependerá del ajuste entre estas formas de autogobierno y la cultura política aborígen (Cornell, Jorgensen y Kalt, 2002).

23 Una deseconomía es un factor externo que destruye o afecta el correcto funcionamiento de la economía normal (N. del T).

no ha logrado incrementar la capacidad de los aborígenes para identificar cuándo, dónde y cómo emprender acciones colectivas con vistas al autogobierno educativo. A pesar de las preocupaciones por la falta de relevancia en la educación aborigen y por las incertidumbres inherentes a la actual dinámica de fragmentación, ninguna nueva directriz política ha conseguido promover acciones colectivas efectivas mediante instituciones gubernativas funcionales, autónomas y agregadas que reflejen las concepciones aborígenes acerca de cómo la autoridad debe ser organizada y ejercida en el campo de la educación, y para cuáles propósitos sociales (Cornell et ál., 2002).

El gobierno federal debe reconocer que existe la necesidad de desarrollar, con los gobiernos de las Primeras Naciones, instrumentos, leyes y procedimientos para diseñar políticas a nivel nacional y local, con el fin de apoyar la implementación de la jurisdicción de las Primeras Naciones sobre la educación, y asegurar que ésta será una realidad en el futuro próximo (AFN, 2005: 1).

Con estas palabras, la AFN plantea una crítica contundente, comprehensiva y general del estado actual del control de la educación por las Primeras Naciones. Creemos que es también una aguda expresión de algo que es de máxima importancia desde una perspectiva aborigen. ¡Ningún principio podría ser más importante para los pueblos aborígenes que el del significado y los mecanismos de la autonomía en educación! El consenso en torno a este tema esencial entre las comunidades aborígenes parece haberse perdido en un relativismo sin fundamento que refleja la “balcanización” de la educación aborigen a lo largo del país. Por tanto, parece, por lo menos en nuestra opinión, que la lucha actual por concertar principios para las entidades agregadas autónomas, en términos de la educación aborigen, debió comenzar hace mucho tiempo. ¡Es un despertar que no debe desperdiciarse

en otra década de luchas motivadas por lo político-económico y por maquinaciones!

Comentarios finales

A pesar de la enorme complejidad que en la actualidad aqueja a la educación aborigen, se pueden identificar varios rasgos que subrayan las posibilidades de una agregación funcional en el gobierno de la educación aborigen, y especialmente en la de las Primeras Naciones. Uno de ellos es que los propósitos, los intereses y las aspiraciones de desarrollo en el panorama nacional son tan numerosos, diversos y desintegrados que una estructura jerárquica nacional o provincial con un solo mecanismo de autogobierno no va a surgir en el futuro inmediato. Actualmente hay algunos mecanismos de gobierno aborigen, tanto informales como formales, que tienen más posibilidad que otros de influenciar el curso de los eventos en educación, pero parece que ninguno es capaz por sí solo de dominar el proceso de autogobierno en la educación aborigen.

La creación de modelos agregados de autogobierno en la educación de las Primeras Naciones requerirá mayor discusión y negociación sobre el significado de las entidades gubernamentales agregadas de tales naciones. De alguna manera, todas ellas son en parte locales y en parte globales. Al final, las dos partes tendrán que fundirse en modos nuevos y funcionales, y redefinir quiénes son los pueblos de las Primeras Naciones (en cuanto a los parámetros de entidades agregadas autogobernadas) y qué aspecto tendrán estas entidades agregadas autónomas. Los localistas aborígenes puros parecen regresar a un modelo obsoleto de las comunidades autogobernadas de las Primeras Naciones, en tanto los agrupacionistas puros pueden ser vistos como individuos que han perdido su raigambre local. Las entidades educativas autogobernadas y agregadas sólo pueden existir y sostenerse

en la medida en la que respeten, equilibren y alimenten diversas culturas locales pertenecientes a las Primeras Naciones, y en tanto les den una autonomía razonable con el fin de apoyar sus propias formas de ver el mundo —pero sin ignorar, al mismo tiempo, las realidades de la economía de escala.

Un segundo rasgo del actual escenario de la educación aborígen es que el progreso hacia un autogobierno de la educación aborígen más efectivo, hábil, responsable²⁴ y legítimo²⁵ debe lograrse en pequeños incrementos, dado el alto grado en el cual se ha delegado el poder administrativo en cada comunidad aborígen. En resumen, este breve repaso del autogobierno de la educación aborígen sugiere que las posibilidades de una forma de autogobierno eficaz, eficiente, legítima y responsable son muy problemáticas, que el progreso en este sentido puede tomar décadas, y que la probabilidad de evolucionar hacia relaciones políticas armoniosas y progresistas entre las comunidades aborígenes y las no aborígenes puede no ser mayor que la posibilidad de deterioro hacia relaciones políticas tensas y retrógradas entre las dos comunidades. La pregunta sigue siendo cómo establecer el número y la diversidad (en términos de contenido y contexto) de los sistemas aborígenes de autogobierno, de modo que el autogobierno de fragmentación entre las comunidades aborígenes se pueda evaluar. La pregunta central sigue siendo si es posible, cómo y en qué período de tiempo, que el actual no-sistema de educación aborígen radicalmente desagregado pueda transformarse (o reemplazarse) en un autogobierno efectivo, eficaz y apropiado.

Referencias biblio y cibergráficas

Assembly of First Nations (AFN), 2004, *Background Paper on Lifelong Learning*, Ottawa, Assembly of First Nations.

_, 2005, "First Nations education action plan", *Assembly of First Nations*, [en línea], disponible en: <http://www.afn.ca/cmslib/general/Education-Action%20Plan.pdf>, consulta: 12 de marzo de 2007.

Auditor General of Canada, 2004, *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons: Indian and Northern Affairs Canada: Education Program and Post-Secondary Student Support*, Ottawa, Office of the Auditor General of Canada.

Bertrand, Y. y P. Valois, 1980, *Les options en éducation*, Québec, Ministère de l'Éducation.

Breaker, R. y B. Kawaguchi, 2002, *Infrastructure and Funding in First Nations Education*, Calgary, Buffalo Signal Associates.

Cornell, S., M. Jorgensen, y J. P. Kalt, 2002, *The First Nations Governance Act: Implications of Research Findings from the United States and Canada*, Udall Center for Studies in Public Policy - The University of Arizona.

Dion, M., R. Hathaway, C. D. Helin y L. Staats, 1997, *Financing Self-Government: The Strategically Positioned First Nations*, Kanaqt, ON, Sixdion, A Six Nations Company.

First Nations Education Steering Committee, 2006, *2005/06 Annual Report*, West Vancouver, The Author.

Hawthorn, H. B., M.-A. Tremblay y A. M., Bownick, 1967, *A Survey of the Contemporary Indians of Canada: A Report on Economic, Political, Educational*

24 La rendición de cuentas es básicamente una cuestión de responsabilidad; ¿las instituciones gubernativas y los líderes están respondiendo a los constituyentes y a las agencias de financiación, entre otros, dando cuenta de lo que hacen? (Cornell et ál., 2002).

25 La legitimidad es básicamente una cuestión de valores y creencias: ¿los miembros de una comunidad o los constituyentes creen que las instituciones gubernativas son apropiadas para ellos? La legitimidad de una institución gubernativa aumenta en un grado considerable según el "acoplamiento cultural" o el grado de coincidencia entre las organizaciones de gobierno formales y las creencias de la comunidad acerca de cómo deben resolverse las cuestiones políticas —como el ejercicio del poder, la toma de decisiones y la representación de intereses— (Cornell et ál., 2002).

Needs and Policies: Part 2, Ottawa, Queens Printers.

Hurley, M. C. y J. Wherrett, 1999, "The report of the Royal Commission on aboriginal peoples", *Library of Parliament*, [en línea], disponible en: <http://www2.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/prb9924-e.htm>, consulta: 16 de septiembre de 2005.

Indian and Northern Affairs Canada, 1997, "Gathering strength: Canada's aboriginal action plan", *Library and Archives Canada*, [en línea], disponible en: http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/gathering/html/1997/chg_e.html, consulta: 20 de septiembre de 2005.

_, 2004, "Federal policy guide: Aboriginal self-government", *Indian and Northern Affairs Canada*, [en línea], disponible en: http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/sg/plcy_e.html, consulta: 9 de octubre de 2005.

McCue, H., 2004, "An overview of federal and provincial policy trends in First Nations education", en: Chiefs-In-Assembly, ed., *The New Agenda: A Manifesto for First Nations Education in Ontario*, Toronto, Chiefs of Ontario.

_, 2006, *Aboriginal post-secondary education: A think piece from the Centre for Native Policy and Research*, West Vancouver, Centre for Native Policy and Research.

Minister's National Working Group on Education, 2002, *Our Children: Keepers of the Sacred Knowledge*, Ottawa, Indian Affairs and Northern Development Canada.

Moon, J. D., 1993, *Constructing Community: Moral Pluralism and Tragic Conflicts*, Princeton, Princeton University Press.

Morgan, N. A., 2002, "If not now, then when?" *First Nations Jurisdiction over Education: A Literature Review a Report to the Minister's National Working Group on First Nations Education*, Ottawa, Indian Affairs and Northern Development Canada.

National Indian Brotherhood, 1984, "Indian control of Indian education", en: J. R. Mallea y J. C. Young, eds., *Cultural Diversity and Canadian Education*, Ottawa, Carleton University Press.

National Indian Brotherhood y Assembly of First Nations, 1988, *Tradition and Education: Towards a Vision of our Future*, Territory of Akwesasne, Hamilton's Island, Summerstown, Ont., National Indian Brotherhood Assembly of First Nations.

Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP), 1996a, *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, vols. 1-5, Ottawa, Canada Communication Group Publishing.

_, 1996b, *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples: Gathering Strength*, vol. 3, Ottawa, The Commission.

Schouls, T. A., 2003, *Shifting Boundaries: Aboriginal Identity, Pluralist Theory, and the Politics of Self-Government*, Vancouver, UBC Press.

Turner, D., 2006, *This is not a Peace Pipe: Towards a Critical Indigenous Philosophy*, Toronto, University of Toronto Press.

Referencia

Paquette, Jerald y Gerald Fallon, "Significado del control aborigen de la educación bajo los actuales acuerdos de autogobierno en Canadá", traducido por Diego García, *Revista Educación y Pedagogía*, Medellín, Universidad de Antioquia, Facultad de Educación, vol. 22, núm. 58, septiembre-diciembre, 2010, pp. 193-212.

Original recibido: junio 2010

Aceptado: junio 2010

Se autoriza la reproducción del artículo citando la fuente y los créditos de los autores.
