

Artículos



Etnoeducación y políticas educativas en Colombia: la fragmentación de los derechos*

Elizabeth Castillo Guzmán**



Resumen

Etnoeducación y políticas educativas en Colombia: la fragmentación de los derechos Ethno-education and education policies in Colombia: the fragmentation of rights

La etnoeducación como política educativa y como proyecto político de los movimientos étnicos se enfrenta a un complejo campo de tensiones que han llevado a redefinir su sentido y su lugar en los procesos de afirmación de los derechos culturales de los grupos étnicos en Colombia. Este trabajo busca mostrar algunas de estas tensiones, teniendo como punto de partida la propia génesis de la etnoeducación y sus actuales desenvolvimientos normativos y políticos.

Abstract

Ethno-education, as a public policy and as a political project of ethnic movements, has been facing a complex series of tensions. These tensions force the movements to redefine their meanings and roles in the affirmation of cultural rights of ethnic groups in Colombia.

The purpose of this work is to present some of these tensions, taking into account the genesis of ethno-education itself, as well as its most recent normative and political developments.

Résumé

L'ethnoéducation comme politique pédagogique et comme projet politique des mouvements ethniques doit faire face à un champ complexe de tensions qui l'ont amenée à redéfinir son sens et sa place dans les processus d'affermissement des droits culturels des groupes ethniques en Colombie. Ce travail cherche à montrer quelques tensions qui ont comme point de départ la propre genèse de l'ethnoéducation et ses développements normatifs et politiques actuels.

Palabras clave

Etnoeducación, políticas educativas en Colombia, educación propia, relación Estado nacional-grupos étnicos, neoliberalismo.

Ethno-education, education policies in Colombia, own education, State - ethnic groups relationships, neo-liberalism.

* Ponencia presentada en el panel "Historia política y memoria colectiva de las luchas por otra escuela en el siglo XX", que se realizó en el marco del VIII Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana "Contactos, cruces y luchas en la historia de la educación latinoamericana", convocado por la Sociedad Argentina de Historia de la Educación, en octubre de 2007, en la ciudad de Buenos Aires.

** Profesora Asociada del Departamento de Estudios Interculturales de la Universidad del Cauca. Miembro del Grupo de Investigación Educaciones y Culturas.
E-mail: elcastil@unicauca.edu.co

Desde los años noventa, la noción de *etnoeducación* constituye una referencia obligada en el análisis de las políticas educativas promovidas en Colombia para los grupos étnicos, en el marco de los derechos que les fueron reconocidos con la Constitución Política de 1991. Como lo señalan Rojas y Castillo (2007), más allá de una enunciación que tiende a volverse una especie de nuevo sentido común entre los colombianos y de cierta transformación discursiva de orden global, desde entonces, son pocos los logros que se constatan en materia de cumplimiento efectivo de dichos derechos. Por esta razón, la etnoeducación se ha convertido en un campo de disputa política entre los grupos étnicos y el Estado, por la manera como se tramitan algunos de los principios contenidos en la normatividad, y las demandas de autonomía educativa de los grupos étnicos.

En este texto queremos mostrar la trayectoria histórica de la etnoeducación en plena etapa de neoliberalización del campo educativo (1995-2007), con el objeto de reflexionar sobre las condiciones existentes para garantizar —por parte del Estado— los derechos de los grupos étnicos en Colombia. Para adelantar esta reflexión, abordamos dos niveles del problema: el primero está relacionado con la trayectoria histórica de la política etnoeducativa y las tensiones que se plantean en su paso de proyecto político de las organizaciones étnicas a su inclusión en las políticas educativas oficiales. El segundo está asociado con el desarrollo de la política etnoeducativa en el contexto de implementación de la Ley 715 de 2001, la cual establece una reforma educativa territorial que afecta las condiciones de implementación de la etnoeducación en regiones y localidades con presencia de grupos étnicos.

Para iniciar esta reflexión, es importante subrayar que la etnoeducación no representa, en

la actualidad, lo que fue en sus comienzos. Como ha sido documentado por Rojas y Castillo (2005), la emergencia de la etnoeducación, hacia mediados de los años ochenta, se produce como resultado de las luchas políticas iniciadas por los movimientos indígenas en la década del setenta, en lo que se refiere particularmente al proyecto de educación indígena contenido en propuestas de organizaciones como el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), Autoridades Indígenas del Suroccidente Colombiano (AISO) y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), fundamentalmente. Este proceso de casi tres décadas ha implicado cambios y continuidades en el modo de entender y asumir la etnoeducación. Ella surge en el marco de relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado nacional, y se desplaza al escenario de las relaciones entre los grupos étnicos y el Estado multicultural. Por estas razones, el campo de la política etnoeducativa se ha complejizado, por las transformaciones ocurridas en el ámbito del reconocimiento y el tratamiento a la *etnicidad*; por los sentidos y los significados que se le atribuyen a este concepto, y por las diversas posiciones que los actores institucionales y sociales asumen respecto a la multiculturalidad y al multiculturalismo como proyecto de Estado.

La etnoeducación: una vieja batalla, un nuevo derecho

Lo primero que se debe decir cuando se aborda el debate sobre la etnoeducación, es que su condición actual, como derecho cultural reconocido a los indígenas, afrodescendientes, raizales y rom —gitanos—, resulta de dos tipos de batallas. La primera está referida a las *lucha por otra escuela*¹ (Castillo, 2007), iniciada por organizaciones indígenas a mediados del siglo xx; y la

1 De acuerdo con los datos del archivo de prensa de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), en 1916 una delegación de indígenas arhuacos se desplazó hacia Bogotá, en un viaje que duró cerca de tres meses, con

segunda, relacionada con las *luchas por el reconocimiento étnico* de los afrodescendientes y los raizales, se da durante los años noventa. Esto significa que, en el campo de la etnoeducación, los procesos de reivindicación de los grupos étnicos expresan distintas trayectorias y, en esa medida, expresan distinciones en sus concepciones y sus acciones políticas.

La lucha por otra escuela, iniciada por las organizaciones indígenas en el siglo pasado, condensa el rechazo de estas poblaciones a las formas de escolarización que les fueron impuestas desde el siglo XVI, y que hemos denominado *Iglesia-docente*, para dar a entender la función desempeñada por las misiones católicas en la tarea de civilizarlas e integrarlas a través de la escuela.² Las consecuencias de tres siglos de internados y escuelas misioneras en territorios indígenas afectaron de manera estructural las formas de vida de estos pueblos:

Existe una verdadera represión educativa y cultural contra los indígenas. Los "institutos educativos para indígenas" están casi totalmente al servicio de los blancos y mestizos, muchos de los cuales no son siquiera de la zona de Tierradentro. No se enseña la lengua materna de la gran mayoría de la población, que es Páez, y los llamados profesores bilingües son unos meros traductores sin ninguna iniciativa, al servicio de los agentes de Monseñor Vallejo (CRIC, 1973: 23).

Ante este panorama, durante la década del setenta, comunidades y organizaciones indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y de Cauca iniciaron la confrontación política con el Estado y la Iglesia, para desmontar el

control católico misionero en sus escuelas. Este enfrentamiento condujo a la expulsión de misioneros del territorio de los arhuacos; la fundación de escuelas bilingües, sin autorización del Ministerio de Educación, en tierras recuperadas por los indígenas de Cauca; la puesta en marcha de procesos de formación de maestros y maestras comunitarios por fuera del sistema nacional docente, y el diseño e implementación de currículos y materiales educativos producidos por los equipos de educación de las organizaciones indígenas de Cauca, Tolima y Antioquia, entre muchos otros acontecimientos. Esta lucha constituyó, en últimas, la exigencia del derecho a la educación, la cultura y la autonomía. Este proceso es el antecedente social y político de la etnoeducación como derecho.

Por otro lado, los procesos de organización comunitaria adelantados durante los años ochenta, en algunos de los territorios de poblaciones negras, como Tumaco, Buenaventura y norte de Cauca, constituyen un referente central en la emergencia de lo que en la actualidad reconocemos como *etnoeducación afrocolombiana*, que por ese entonces no se denominaba de este modo, pero que básicamente apuntaba a una serie de experiencias de transformación y renovación del modelo educativo vigente. Poco a poco fueron surgiendo proyectos educativos comunitarios, que fueron esenciales en la formación política de muchos de los actuales dirigentes y líderes afrodescendientes. De este modo, este tipo de procesos educativos comunitarios, promovidos con poblaciones negras, se fueron acercando con los procesos de educación indígena.

Existe la referencia, en el caso afrocolombiano, de la experiencia del Palenque de San Basilio, escenario en el cual se configuró un proceso

el objetivo de solicitar, al presidente José Vicente Concha, "maestros para que les enseñaran, respetando las costumbres y leyes indígenas. Como respuesta a esta petición, fueron designados los Padres Capuchinos, para que enseñaran y educaran a los niños y las niñas por espacio de 6 años" (Consejo Regional Indígena del Cauca—CRIC—, 1982: 14).

2 Para ampliar esta caracterización, véase capítulo 2 del texto de Rojas y Castillo (2005).

educativo y cultural que sus propios gestores han denominado de *resistencia palenquera* y que condujo, en el mediano plazo, a la propuesta etnoeducativa de Palenque.

El discurso institucionalizado que actualmente circula sobre la etnoeducación se construyó en la década del ochenta, bajo el influjo del pensamiento de Bonfil Batalla en torno a la noción de *etnodesarrollo*.³ De este modo, los principios de autodeterminación y control cultural, establecidos en la definición de este concepto, se fueron llevando al plano de la etnoeducación para delinear, así, una idea según la cual estos elementos constituyen rasgos básicos del derecho de los pueblos a determinar el tipo de educación más conveniente a sus aspiraciones, tradiciones y expectativas de vida. Esta manera de entender lo etnoeducativo expresó una supeditación de lo étnico a lo indígena, como se constata en los documentos de política etnoeducativa publicados por el Ministerio de Educación Nacional desde 1985, donde se plantean las siguientes definiciones de etnoeducación:

Un proceso social permanente, inmerso en la cultura propia, que consiste en la adquisición de conocimientos y valores, y en el desarrollo de habilidades y destrezas, de acuerdo con las necesidades, intereses y aspiraciones de la comunidad, que la capacita para participar plenamente en el control cultural del grupo étnico (MEN, 1985: 51).

La etnoeducación constituye una estrategia viable y válida que le permite

a los grupos étnicos identificar, estructurar y desarrollar propuestas de educación que respondan a sus intereses, necesidades y aspiraciones de acuerdo con sus características culturales, económicas, sociopolíticas, lingüísticas etc. en una dimensión de articulación intercultural (MEN, 1992: 3).

Además del pensamiento desarrollado por influyentes antropólogos como Bonfil Batalla, a la formulación de la política etnoeducativa en este período se incorporaron los aportes de organizaciones indígenas muy importantes. Tal es el caso del CRIC, la ONIC y las AISO (Ministerio de Educación Nacional, 1996a y 1996b), como lo señala una de las líderes vinculadas a este proceso:

El apoyo, acompañamiento y asesoría a los diversos procesos educativos impulsados desde las mismas etnias y organizaciones ha marcado el énfasis liberador de la política estatal de etnoeducación, respecto de la dominación cultural ejercida por la sociedad dominante (Bolaños, 1996: 32).

En este marco de construcción y delimitación política, la etnoeducación surge con una conceptualización fuerte y una institucionalidad débil. Prueba de ello es el lugar marginal que ha ocupado, desde sus orígenes en 1984, en la estructura orgánica del propio Ministerio.⁴ Del mismo modo, la ausencia de una preocupación por el desarrollo de la etnoeducación en la mayor parte de planes de gobierno, de desarrollo y educativos, formulados desde la

3 Como señalan Rojas y Castillo en un rastreo conceptual sobre la emergencia de este concepto, "la noción de etnoeducación resulta de un desplazamiento y apropiación al terreno educativo del concepto de etnodesarrollo (Bonfil 1982). Desde este enfoque, se le atribuye centralidad al concepto de autonomía, entendida como la capacidad de decisión que tienen los grupos étnicos respecto a sus recursos culturales. Este planteamiento enmarcado en los análisis sobre la relación Estado nacional-grupos étnicos, se asume en su dimensión política e ideológica y su traslación al terreno educativo conduce a la idea de etnoeducación" (2005: 67).

4 Inicialmente surge en 1984 como grupo de Educación Nacional Indígena, adscrito a una dependencia de desarrollo pedagógico. Para el año 2008 se encontraba como programa de la Subdirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales, pero en ese mismo año se reestructura esta dependencia y, entonces, la etnoeducación desaparece como tema programático del Ministerio.

administración de Ernesto Samper Pizano hasta hoy, expresa la poca trascendencia dada al tema en las políticas y las reformas educativas vigentes desde 1995.

Para el caso afrocolombiano y raizal, el proceso fue distinto. Como lo señala Caicedo (2008), el reconocimiento de la etnoeducación afrocolombiana como política de Estado resulta, en buena medida, de lo establecido en el Artículo 42 de la Ley 70 de 1993. Éste determina que:

El Ministerio de Educación formulará y ejecutará una política de etnoeducación para las comunidades negras y creará una comisión pedagógica, que asesorará dicha política con representantes de las comunidades.

Éste es el único precedente que existe en la regulación de los mecanismos concretos para la formulación concertada de la política etnoeducativa con los grupos étnicos. Entonces, si bien existe un concepto de *etnoeducación* derivado fundamentalmente de las experiencias indígenas, su incorporación al diseño de políticas educativas para otros grupos poblacionales sólo ocurre con la política de reconocimiento étnico, otorgada a raizales, afrodescendientes y pueblo Rom, después de la Constitución de 1991.

La bandera la recogió el Chocó y en 1989 se organizó en Quibdó el Primer Encuentro Nacional de Educación Afrocolombiana, con notable participación de religiosos y educadores de distintas orillas de Colombia, todos interesados, todos ávidos de propuestas. El desarrollo de algunas iniciativas en este campo condujo al Quinto EPA (Equipos de Pastoral Afrocolombiana), celebrado en Quibdó en junio de 1991. Este evento internacional tuvo como tema central la Educación, y reunió a educadores y agentes de pastoral afroamericanos, o que trabajaban entre afroamericanos, y permitió valiosos aportes críticos y teóricos a la

construcción del concepto de Etnoeducación, término que no existía hasta ese momento (García, 2005, citado en Caicedo, 2008: 5-8).

El primer congreso pedagógico en comunidades negras, organizado por iniciativa de los maestros, se realizó en Tumaco en diciembre de 1992. Este evento, que contó con la participación de experiencias educativas de la mayoría de las poblaciones afrocolombianas, sirvió para ahondar en las discusiones sobre el concepto de etnoeducación pensado desde la perspectiva de la cultura negra. El congreso fue además continuación de los debates, sobre el quehacer etnoeducativo iniciado con la movilización de las comunidades negras en torno a la reglamentación del Artículo Transitorio 55 de la Constitución. Muchas de las experiencias presentadas en este evento habían empezado en la década de los 80's en una clara intención de apostarle a la construcción de propuestas de educación alternativas y contextualizadas en las realidades locales, solo que hasta ese momento no eran llamadas etnoeducativas. Como ejemplo podemos nombrar el proceso de San Basilio de Palenque, Veredas Unidas (Norte del Cauca), Luís Carlos Valencia (Villa Paz - Valle), La playa (Francisco Pizarro - Nariño) (García, 2000, citado en Caicedo, 2008: 65-77, 77-97).

El hito constitucional de 1991 abre un nuevo escenario para la recién nacida etnoeducación, al otorgarle posibilidades de trascender normativamente, determinando, de manera precisa, lo establecido en el Artículo 7, según el cual es principio fundamental del Estado reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. De modo alterno, el Artículo transitorio 55 determina el reconocimiento y el desarrollo normativo especial para las comunidades negras de los ríos de la cuenca del Pacífico. De este modo y sustentando

las referencias constitucionales, por primera vez en la historia de la política y la legislación educativa colombianas se determinará una definición de lo que se consideran grupos o comunidades étnicas. Así, el capítulo tercero de la Ley 115, Ley General de Educación, de 1994, establece, en su Artículo 55:

Definición de la Etnoeducación

Se entiende por educación para grupos étnicos la que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad colombiana y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos.

Un legado importante de esta normativa nacional es establecer, como finalidad de la etnoeducación, el

[...] afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización protección y uso de las lenguas vernáculas, formación docente e investigación en todos los ámbitos de la cultura (Artículo 56).

Sin embargo, es sólo con la promulgación del Decreto 804 de 1995, que se establece la etnoeducación como el derecho de los grupos étnicos “a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural”, y que se determina que ésta hace parte del servicio educativo.

Este elemento es importante en la medida que le otorgará un nuevo sentido al concepto de *etnoeducación*: el de *servicio*. La importancia reside en las implicaciones políticas que conlleva pensar la etnoeducación como derecho o como servicio. En el primer caso, se trata de la exigibilidad de una educación (escolarizada o no) que responda y respete la identidad cultural de los pueblos. En sentido estricto, se reconoce el derecho a una autonomía educativa en términos de todo lo referido en el Decreto 804 (diseñar currículos, seleccionar docentes, establecer funcionamientos escolares, determinar procesos de evaluación, etc.). En

el segundo, la noción de *servicio* confiere, a los grupos étnicos, su participación en la administración del servicio educativo, entendido como escolarización. De este modo, el servicio educativo está diseñado y organizado en el marco de la política educativa vigente, y queda, por así decirlo, la tarea de conducirlo en los niveles territoriales.

Existe, entonces, una tensión entre asumir la etnoeducación como educación desde las culturas (étnicas) y asumirla como escolarización de las culturas.

Por otra parte, la propia definición de los sujetos de derecho o la de beneficiarios del servicio etnoeducativo se enfrentan, en la práctica, a las limitaciones que las políticas de reconocimiento tienen en el país, relacionadas con los saberes, las prácticas y las personas autorizadas para determinar quiénes son y quiénes no, miembros de algún grupo étnico. Esto, debido a que las políticas del reconocimiento configuradas para el tratamiento de la diversidad y la diferencia cultural en Colombia, también han afectado el campo de la etnoeducación, al determinar tratamientos diferenciales para indígenas, afrodescendientes, raizales y rom. Este planteamiento implica que la etnoeducación y las políticas del reconocimiento en Colombia son ámbitos constituidos mutuamente.

Si bien, en su desarrollo histórico, la etnoeducación expresa un origen más étnico-político que institucional, en la actualidad el funcionamiento de esta noción parece contradecir tal origen. Aunque retoma buena parte de los planteamientos producidos por las organizaciones indígenas durante los años ochenta, hoy esta palabra parece connotar algo distinto para los propios actores étnicos. De cierta manera, el concepto de despolitiza cuando su tratamiento se reduce a las necesidades que marca la política educativa nacional, supeditando las demandas de autonomía educativa al modelo administrativo de la etnoeducación como servicio.

Como ya lo anotamos, el enfoque etnoeducativo puede considerarse como un logro de los movimientos étnicos en materia de políticas públicas. A pesar de esta consideración, pareciera que su batalla, actualmente, no es por la etnoeducación. Esto se debe, en parte, a que la combinación de las políticas estatales de reconocimiento a la multiculturalidad y la reforma educativa neoliberal le ha restado valor simbólico y político a la etnoeducación, ahora confinada a la propia discursividad institucional. Es como si al constituirse en un derecho cultural, la etnoeducación ya no tuviese, para los movimientos indígenas, el sentido político que le otorgó en sus inicios.

Podemos arriesgarnos a plantear que las reformas referidas, al apropiarse la normatividad etnoeducativa, incluso para sustentar los programas de intervención, resignifican el sentido político de la etnoeducación y la reducen a una noción oficial de la política educativa. En este sentido, el carácter emancipatorio otorgado durante años al concepto, se transforma en el de un modelo de adaptación para la integración. De este modo, la etnoeducación es poco útil a las actuales demandas de autonomía educativa plena, expresadas en el ideal de un sistema educativo propio, autónomo e intercultural, que esté orientado y administrado por las autoridades, las organizaciones y las comunidades de los pueblos indígenas.⁵ Por ello, aunque se mantiene vigente la filosofía del Decreto 804 respecto a los derechos de los grupos étnicos a orientar los asuntos educativos de sus comunidades, los movimientos indígenas prefieren hablar de *educación propia*, y de este modo reafirmar su posición política frente al Ministerio de Educación, al referir, con este concepto, su derecho al control pleno de los recursos y los mecanismos educativos escolares en territorios indígenas.

De nuevo, para el caso afrocolombiano, se presenta una situación distinta. Mediante la política curricular originada en el Decreto 1122 de 1998, que establece la implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos en los establecimientos educativos de la nación, el enfoque de la etnoeducación afrocolombiana busca, sobre todo, hacer visibles, al conjunto de la nación, los procesos y las experiencias históricas, políticas y culturales de los pueblos afrocolombianos. Así mismo, busca mostrar la compleja diversidad de los procesos etnoeducativos afrocolombianos, los cuales desbordan los límites geográficos que la Ley 70 —en su perspectiva pacífico-centrista— puede connotar.

Por cuenta de la etnoeducación afrocolombiana, hemos reconocido nuevos escenarios y nuevos sujetos de la etnoeducación. De esta manera, la etnoeducación afrocolombiana y raizal se plantea más allá de los parámetros establecidos en el Decreto 804, y se configura en una etnización de los procesos educativos escolarizados de y con poblaciones afrocolombianas y raizales. En el “Plan nacional de desarrollo para las comunidades negras”, para el período 2002-2006, se estableció

[...] el desarrollo de la etnoeducación y la Cátedra de Estudios Afrocolombianos en el sistema educativo nacional, en la búsqueda de la consolidación de una educación pertinente para estas poblaciones y para el desarrollo del multiculturalismo de la nación.

Así, la perspectiva afrocolombiana y raizal ha ido incursionando en la lógica de las políticas etnoeducativas.

5 Para el CRIC, esto se define del siguiente modo: "El sistema de educación propio identifica y construye una educación comunitaria, intercultural, bilingüe, fundamentada en una relación de armonía y equilibrio con nuestra madre tierra, creativa y autónoma que brinda espacios de aprendizaje y reconstrucción del saber colectivo para la formación de niños, jóvenes y adultos y comunidades en general, propendiendo por el pleno desarrollo personal y colectivo" (CRIC, 2004: 280).

Ley 715 mata Decreto 804

En un trayecto iniciado en los años noventa y que ha durado un poco más de una década, la configuración de la etnoeducación como un derecho fundamental de las poblaciones étnicas se viene debilitando. Esto, como resultado de la contundente implantación de un modelo educativo nacional basado en la estandarización y la competitividad, para el cual la atención a las demandas de la diversidad representa más un problema que una prioridad. La implantación de dicho modelo ha implicado una rivalidad de concepciones entre la política etnoeducativa y un enfoque oficial, de orden nacional, que propende por la homogeneización de las prácticas, los saberes y las culturas escolares, y que define, para el conjunto de los procesos educativos, los principios de calidad, pertinencia y eficiencia en el servicio, como horizonte curricular y pedagógico. Más aún, el significado de la etnoeducación—como derecho de los grupos étnicos a incidir en sus políticas educativas— se ve menguando a medida que la actual reforma educativa se expande y se perfecciona.

La reforma constitucional de 1991 generó optimismo nacional respecto a las posibilidades de materializar los derechos consagrados a las poblaciones cuya diversidad étnica fue reconocida en el marco de la multiculturalidad. Sin embargo, las reglamentaciones derivadas constitucionalmente en materia educativa para los grupos étnicos (indígenas, raizales, afrocolombianos y pueblo Rom) se enfrentan a un desmonte gradual, que afecta el reconocimiento de derechos culturales, cuenta habida de la contrarreforma iniciada con el Acto Legislativo 01 y la Ley 715 de 2001 (Rodríguez, 2002). En consecuencia, el ideal del derecho a la etnoeducación, consagrado en el decreto 804 de 1994, apenas duró un par de meses. A partir de 2002 se inicia, en el país, un proceso de ajuste y reestructuración del sistema escolar, bajo el cual las demandas de los grupos étnicos han quedado supeditadas a una débil descentralización, ahora regida por la lógica neoliberal

de reducción del gasto y mejoramiento del servicio educativo, en la perspectiva de estandarización y competencias.

Esta contrarreforma tiene como rasgo central su incidencia territorial, pues aunque no se trata, en sentido estricto, de una ley en educación, su implantación regula, en cada una de las entidades territoriales, la contratación de los maestros en virtud de la cobertura; el funcionamiento curricular de las escuelas, por cuenta del sistema de evaluación implantado para todo el país, y condiciona el acceso a recursos para proyectos propios al cumplimiento de los programas universales en educación. Este ordenamiento territorial ha puesto en crisis el concepto de la *educación como derecho* en todo el país y ha desplazado la noción de la *etnoeducación como derecho*.

Pero si se quiere comprender mejor esta disparidad de intereses, basta con analizar la incoherencia del Estado en la expedición de su propia normatividad. La Ley 115 nada dice acerca de las comunidades afrocolombianas y toma como asunto aislado la dinámica etnoeducativa de estos pueblos y su derecho étnico en general, al excluirlo de la Ley de Transferencias (García, 2004, citado en Caicedo, 2008: 66-71).

La complejidad de este fenómeno se ve agravada dadas las condiciones en las cuales operan las políticas del reconocimiento étnico en la cascada institucional y administrativa del Estado. Como ya se mencionó, la posibilidad de demandar el derecho a la etnoeducación pasa por la definición de los sujetos de dicho derecho, asunto que resulta problemático en contextos urbanos con desplazamiento forzado de poblaciones étnicas o en zonas rurales en las cuales se vienen agenciando dinámicas de reindigenización. Esto sin contar con la complejidad territorial que enfrentan los pueblos indígenas en regiones como la Amazonía y la Orinoquía, en las cuales la dispersión

geográfica, el uso cultural del territorio y la conformación de los pueblos desbordan los patrones de poblamiento previstos en el ordenamiento político-administrativo de la Nación, basados en la idea de poblaciones sedentarias y concentradas en áreas específicas. De este modo, fuera de los resguardos y las tierras colectivas de comunidades negras en el Pacífico, reconocidos por Ministerio del Interior, para el resto de la población susceptible de ser reconocida étnicamente su acceso a la etnoeducación está pendiente, mientras la institucionalidad y el saber experto autorizado no determinen si son o no sujetos de dicho reconocimiento.

Por ejemplo, en materia de derechos territoriales, los resguardos indígenas alcanzan en la Constitución el carácter de "entidades territoriales" con derecho a gobernarse por sus propias autoridades, administrar recursos, establecer impuestos y participar en las rentas nacionales (artículos 286 y 287 de la Constitución). En cambio, la "titulación colectiva de tierras" que se establecerá para las poblaciones negras a partir de la reglamentación del artículo de la Constitución correspondiente, no implica los niveles de autonomía de los resguardos indígenas (Agudelo, 2005, citado en Caicedo, 2008: 171-193).

Este aspecto es crucial, pues remite al principio del acceso a los derechos y los mecanismos y las disposiciones políticas y oficiales que le determinan. La creciente y dolorosa situación de desplazamiento de grupos de afrodescendientes e indígenas, a las cabeceras municipales o a las capitales departamentales, está poniendo en crisis el marco con el cual han operado las políticas de reconocimiento. Así, por ejemplo, los funcionarios públicos suelen señalar que, ante la grave crisis de recursos para la educación pública, lo que una entidad territorial puede hacer es otorgar cupos en los establecimientos escolares existentes, sin ofrecer una "educación especial" para el que

viene de afuera, bajo el principio de que la imposición le da el contexto que recibe y no la identidad cultural de quien llega.

Esto refleja de nuevo el papel que cumplen las políticas del reconocimiento, desde las cuales la Nación y sus entidades tramitan la función de reconocer y proteger la diversidad étnica. Por una parte, para el caso de los pueblos indígenas, existe una normativa (fuero indígena) configurada desde el siglo XVIII, que ha contribuido a los modos de representación y reconocimiento que de este grupo étnico se tiene en el país. En ese sentido, el reconocimiento de lo indígena de cierta manera precede la etapa de etnización de la reforma constitucional. Por otra, se encuentran los procesos de reconocimiento de las poblaciones afrodescendientes, raizales y el pueblo Rom. Para las comunidades negras de la cuenca del Pacífico, dicho reconocimiento se obtiene con la promulgación de la Ley 70 de 1993. Para el caso de los raizales y el pueblo Rom, este proceso se tramita de forma distinta, ya que es por petición expresa de las organizaciones de estos grupos, a finales de los años noventa, que el Ministerio del Interior, a través de la dirección de asuntos indígenas de la época, adelanta una serie de estudios para producir conceptos que sustenten la naturaleza étnica de estas comunidades. En el caso de estas tres poblaciones, lo que acontece es un fenómeno de reconocimiento tardío de su etnicidad.

Estos aspectos son constitutivos del panorama que actualmente enfrenta la etnoeducación o las etnoeducaciones, pues más allá de la pluralización del concepto, está en juego, en últimas, la capacidad de tramitar la pluriethnicidad en una perspectiva amplia, y no de reducción y recorte de su naturaleza diversa, compleja y dispersa.

En otro plano, la etnoeducación se enfrenta a las restricciones que arroja el actual modelo de descentralización educativa, al supeditarse la implementación del Decreto 804 a lo dispuesto por la Ley 715, pues esta última deroga la

Ley 60 de 1993, según la cual los pueblos indígenas y sus autoridades pueden manejar y ejecutar con menor intervención de las entidades territoriales. El cambio condujo a que los resguardos retornaran a la dependencia de los municipios, para acceder a los recursos del sistema general de participaciones (Artículo 82). Con este esquema se produce un nuevo tipo de integracionismo administrativo, ya que los resguardos deben invertir los recursos destinados a la educación, siguiendo la racionalidad de la Ley 715, consistente en implementar un modelo educativo nacional (estandarizado), al condicionar el acceso a los recursos, por parte de las entidades territoriales, al cumplimiento de las metas que dicho modelo define (Pruebas Saber, planes de mejoramiento, indicadores de gestión etc.). Es decir, se promueve la autonomía en el marco del integracionismo administrativo.

En la medida en que el reconocimiento jurídico producido en el campo de la etnoeducación contiene una fuerte influencia indigenista, sin querer indicar con esto que sea un modelo imitativo, se enfrenta a una realidad que, en el caso de las poblaciones afrocolombianas y raizales, desborda lo consagrado en el derecho, pues ante su especificidad histórica, su dispersión a lo largo y ancho del país, y la falta de garantías presupuestales como entidades territoriales —dado que a los Consejos Comunitarios no se les reconoce como órganos de administración de recursos presupuestales—, se hace inviable el ejercicio de la autonomía, tal como esta estipulado en el Decreto 804.

Ante este panorama, queremos agregar una segunda consecuencia de la descentralización educativa: la marginalidad administrativa que adquiere la etnoeducación, al quedar subordinada a los lineamientos que operan en el financiamiento. No existe, en el país, a nivel del presupuesto nacional ni de los planes de desarrollo, algún tipo de rubro destinado específicamente al desarrollo de la etnoeducación en la nación o en las entidades territoriales. Los pocos recursos que logran destinarse a este fin

provienen de proyectos de cooperación internacional, de aquellos procedentes del Ministerio de Educación Nacional o de entidades territoriales que acceden a recursos extra por cuenta de las regalías. Así, el derecho a la etnoeducación se reduce a un enunciado vacío de institucionalidad y sin lugar alguno en las políticas nacionales de educación.

A modo de conclusión

Esta es la paradoja del multiculturalismo tal como se práctica en las democracias occidentales consolidadas. Existe una amplia aceptación pública de la idea de un Estado multicultural, pero no una amplia aceptación de las políticas étnicas (Kymlicka, 2007: 32).

Los recursos en educación llegan a cada rincón del país y cada escuela, con el sesgo de la “revolución educativa” y con el dispositivo de control de la Ley 715. ¿Cómo, entonces, puede abrirse camino el proceso etnoeducativo? La mayoría de los estudios realizados en Colombia sobre el tema señala que lo que tenemos en esta materia ha sido garantizado, en su totalidad, por los movimientos y las organizaciones étnicas, muchas veces a través de su clara confrontación con la oficialidad educativa.

La implementación de la etnoeducación expresa su marginalidad como política en el escenario de las acciones, las políticas y los empeños institucionales. Su ausencia en muchos de los planes de desarrollo departamentales, el desconocimiento de su obligatorio cumplimiento en muchas entidades territoriales y la falta de mecanismos que garanticen su condición de derecho fundamental, son las expresiones más recurrentes cuando se pregunta por la suerte del Decreto 804 en departamentos y municipios con poblaciones étnicas.

La vieja disputa por transformar la escuela y su conocimiento oficial heredado desde la

Colonia no logra resolverse, ni siquiera contando con el reconocimiento constitucional que se le otorga a los grupos étnicos para orientar y administrar sus procesos educativos. Al contrario, en la actualidad son cada vez más restringidas las posibilidades concretas de autonomía educativa para los pueblos y sus comunidades, pues son las políticas de mejoramiento de la calidad y la ampliación de cobertura las que definen lo que se debe enseñar y lo que se debe saber hacer para asumir la condición multicultural. Los principios rectores de las acciones institucionales en materia educativa, en muchos de los territorios de los grupos étnicos y en el sistema educativo que atiende a un número importante de esta población en ciudades y municipios, están supeditados a este marco de las políticas educativas nacionales, pues su carácter etnoeducativo aún está por reconocerse. Tal como lo sugiere Kymlicka, la etnoeducación se enfrenta al dilema de un reconocimiento discursivo hacia fuera y de su negación concreta en el ámbito de las políticas educativas de la nación multicultural.

Referencias bibliográficas

Bolaños de Tattay, Graciela, 1996, "La etnoeducación: un reto de construcción colectiva", en: *Yo´ Kwinsiro 10 años de etnoeducación en Colombia*, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, pp. 26-35.

Caicedo, José Antonio, 2008, *Etnoeducación afrocolombiana: la historia de una diáspora intelectual y política*, Popayán, Editorial Universidad del Cauca.

Castillo, Elizabeth, 2007, "Las escuelas de los territorios y los territorios de la escolarización", en: *Memorias VI Congreso Internacional de Educación y Pedagogía*, Bogotá, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP).

Colombia, Congreso Nacional de la República de Colombia, 1991, *Constitución Política de Colombia*, Bogotá, Imprenta Nacional.

_, 1993, Ley 60, Bogotá, Imprenta Nacional.

_, 1993, Ley 70, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, *Departamento Nacional de Planeación*, [en línea], disponible en: http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS_plan_integral_afro/LEY_70_1993_AFRO%5B1%5D.pdf

Colombia, Departamento de Planeación Nacional, 2006, "Plan nacional de desarrollo para las comunidades negras", Bogotá, mimeo.

Colombia, Ministerio de Educación Nacional, 1985, *Memorias Primer Seminario de Etnoeducación, Programa de Etnoeducación*, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional.

_, 1992, *Boletín No 1. Programa Nacional de Etnoeducación*, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional.

_, 1994, Ley 115, por la cual se expide la Ley General de Educación, *Ministerio de Educación Nacional*, [en línea], disponible en: http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf

_, 1994, Decreto 804, por medio del cual se reglamenta la atención educativa para grupos étnicos, *Organización Panamericana de la Salud*, [en línea], disponible en: <http://www.col.ops-oms.org/juventudes/Situacion/LEGISLACION/EDUCACION/ED80495.htm>

_, 1994, *Etnoeducación: realidad y esperanza de los pueblos indígenas afrocolombianos*, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional.

_, 1996, *Yo´ Kwinsiro 10 Años de Etnoeducación en Colombia*, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional.

_, 1998, Decreto 1122, por el cual se expiden normas para el desarrollo de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, en todos los establecimientos de educación formal del país y se dictan otras disposiciones, *Ministerio de Educación Nacional*, [en línea], disponible en: http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-86201_archivo_pdf.pdf

Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), 1973, *Memorias III Encuentro Indígena del Cauca. I Encuentro Indígena Nacional*, Popayán, mimeo.

_, 1982, *Periódico Unidad Indígena*.

_, 2004, *¿Y qué pasaría si la escuela? 30 años de construcción de la educación propia*, Popayán, El Fuego Azul.

Kymlicka, Hill, 2007, "Multiculturalismo", en: *Diálogo político. Núm. 2, Multiculturalismo e indigenismo*. Buenos Aires, Fundación Honrad Adenauer Stiftung, pp. 11-35.

Rojas, Axel y Elizabeth Castillo, 2005, *Educación a los otros. Estado, políticas educativas y diferencia cultural en Colombia*, Popayán, Editorial Universidad del Cauca.

_, 2007, "Multiculturalismo y políticas educativas en Colombia. ¿Interculturalizar la educación?", *Revista Educación y Pedagogía*, Medellín, Universidad de Antioquia, Facultad de Educación, vol. XIX, núm. 48, (mayo-agosto), pp. 11-24.

Rodríguez, Abel, 2002, *La educación después de la constitución de 1991. De la reforma a la contrarreforma*. Bogotá, Cooperativa Editorial Magisterio, Corporación Tercer Milenio.

Referencia

Castillo Guzmán, Elizabeth, "Etnoeducación y políticas educativas en Colombia: la fragmentación de los derechos", *Revista Educación y Pedagogía*, Medellín, Universidad de Antioquia, Facultad de Educación, vol. xx, núm. 52, (septiembre-diciembre), 2008, pp. 15-26.

Original recibido: marzo 2008

Aceptado: junio 2008

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