

# La cultura en la educación pública colombiana como elemento esencial para el desarrollo: 1990-2013

---

## Culture in Colombia's public education as essential element for development: 1990-2013

WILLIAM GARCÍA BRAVO

*Universidad del Cauca, Colombia*

MIGUEL A. MARTÍN SÁNCHEZ

*Universidad de Extremadura*

### **Resumen:**

Con el objetivo de construir una crítica más detallada en lo referente al concepto y práctica de ciertas categorías culturales en Colombia, este trabajo pretende realizar un análisis jurídico, político, institucional y académico sobre la educación pública colombiana. La cultura ha jugado un papel primordial en el escenario público de Colombia en el comienzo del siglo XXI. Al ser un medio de desarrollo, la promoción de la cultura nacional se convirtió en el objetivo para lograr el progreso. Sin embargo, aún queda mucho por hacer en Colombia para conseguir un conocimiento adecuado del enfoque y el papel de la cultura como elemento esencial para el desarrollo. Lo que se pretende con este trabajo es analizar los principales puntos de vista construidos en las tres últimas décadas (legal, político, institucional y académico), dicho análisis demuestra que no sólo no han sido congruentes sino que, en ocasiones, han sido contradictorios.

### **Palabras clave:**

Cultura, Educación, Política, Etnoeducación, Colombia.

### **Abstract:**

With the goal of building a more detailed critique regarding the concept and practice of certain cultural categories in Colombia, this study intended to analyze legal, political, institutional and academic on Colombian public education. Culture has played a major role in the public arena of Colombia at the beginning of the century. As a means of development, promoting national culture became the aim to achieve progress. However, much remains to be done in Colombia to get a proper understanding of the approach and the role of culture as an essential element for development. The aim of this paper is to analyze the main views built in the last three decades (legal, political, institutional and academic), this analysis shows that not only have not been consistent but sometimes have been contradictory.

### **Keywords:**

Culture, Education, Politic, Ethno-education, Colombia.

Résumé:

Avec l'objectif de construire une critique plus détaillée en ce qui concerne le concept et la pratique de certaines catégories culturelles en Colombie, cette étude vise à analyser juridique, politique, institutionnel et universitaire sur l'éducation publique colombienne. La culture a joué un rôle majeur dans l'arène publique de la Colombie au début du siècle. Comme un moyen de développement, la promotion de la culture nationale est devenu le but de réaliser des progrès. Cependant, il reste beaucoup à faire en Colombie pour obtenir une bonne compréhension de la démarche et le rôle de la culture comme un élément essentiel pour le développement. Le but de cet article est d'analyser les principaux points de vue construits au cours des trois dernières décennies (juridique, politique, institutionnel et académique), cette analyse montre que non seulement n'ont pas été cohérent mais parfois ont été contradictoires.

Mots clés:

Culture, Education, Politique, Ethnoeducation, Colombie.

Fecha de recepción : 13-3-2013

Fecha de aceptación : 30-5-2013

## 1. Preámbulo

Las políticas, la legislación y las instituciones que surgieron en Colombia tras la Constitución de 1991, fueron notoriamente influenciadas por una nueva agenda cultural. En el ámbito académico, el lenguaje y la cultura empezaron a jugar un papel fundamental en las nuevas epistemologías y producciones teóricas; las categorías sociales y económicas tradicionales de los estudios sociales modernos pierden fuerza en comparación con las nuevas categorías lingüísticas y culturales de los estudios contemporáneos culturales post-coloniales.

En lo que se refiere a las prácticas sociales, no sólo se contemplaba la dimensión cultural si no que se demandaba como un componente esencial de los planes de desarrollo local regional y nacional, y resulta evidente que la mayoría de estudios contemporáneos sobre educación y sistemas públicos de educación se han comprometido con esta nueva tendencia cultural.

Sin embargo, aún queda mucho por hacer en Colombia para conseguir un conocimiento adecuado del enfoque y el papel de la cultura como elemento esencial para el desarrollo social. Los puntos de vista principales que hemos construido en las tres últimas décadas (legal, político, institucional y académico) no sólo no han sido congruentes sino que, en ocasiones, han sido contradictorios. Mientras que en el ámbito legal se han conseguido avances importantes, en el institucional y aca-

démico aún es una tarea pendiente. Para un país como Colombia es imprescindible una reflexión sobre la educación y la cultura desde un enfoque filosófico, teórico, político, pedagógico y social, para mejorar el sistema educativo público y la estabilidad del país. Todavía tenemos que avanzar en la creación de interpretaciones, conocimientos y perspectivas que sean más apropiados para nuestra realidad cultural y social. El objetivo es la búsqueda de derechos dentro de un estado social que proteja y una a la nación, para pensar, soñar y diseñar un país en el que se incluya a todos los colombianos.

Con el objetivo de construir una crítica más detallada en lo referente al concepto y práctica de ciertas categorías culturales dentro de la educación pública en Colombia, se puede realizar un análisis desde posiciones mencionadas anteriormente: jurídico-legal, político, institucional y académico.

El enfoque jurídico-legal se estudia en base a la Constitución colombiana de 1991 y otras leyes reguladoras posteriores, especialmente la Ley 115/94 (Ley General de Educación), y la Ley 397/97 (Ley General de Cultura). El punto de vista político se analiza desde los contenidos del tema educativo y cultural que han aparecido en los últimos Planes Nacionales de Desarrollo (PND). Estos planes han asegurado el curso de acción oficial durante los últimos veinte años de era post-constitucional. La perspectiva académica e institucional se puede construir sobre la base de las anteriores, apoyada por la información obtenida de algunos funcionarios del Ministerio de Educación Nacional (MEN) responsables de la educación en Colombia así como de los informes de algunos acontecimientos académicos como los congresos de educación étnica y los de antropología. Finalmente, el conjunto de las perspectivas mencionadas anteriormente (político, legal, institucional y académico) muestran el corpus y la prueba de la política pública colombiana cuyo fin es atender la diversidad cultural en el sistema educativo. Dicho de otro modo, expresan el modelo de etnoeducación.

## **2. La etnoeducación en Colombia desde una perspectiva social**

Desde nuestra opinión, el modelo de etnoeducación reforzó una sociedad marcadamente étnica y con una manera diferente de ver las cosas en el modo en el que se incorpora la cultura y la diversidad cultural a la

educación pública colombiana. Esta perspectiva también ha generado una tendencia que sólo oscurece y complica otras expresiones de diversidad cultural en la sociedad y en la esencia política del pluralismo constitucional de 1991. Sin embargo, dicha tendencia es muy peligrosa porque puede engendrar radicalismo étnico en el futuro, puede debilitar al Estado, hacer ilegítimas instituciones oficiales y romper el proyecto colectivo de la nación y de la *colombianidad*. Una gestión política pobre de la diversidad cultural no sólo contribuirá a ahondar la crisis social actual sino que también la debilitará como país a la hora de confrontar los retos que surgen en el ámbito internacional. La noción de “esencialismo estratégico” que popuso Spivak (1985), se observa en muchas cuestiones de las relaciones entre los grupos indígenas con el resto de individuos, haciendo explícitas las diferencias a la hora de reclamar reconocimiento oficial al Estado. Si las relaciones inter-étnicas en Colombia no se gestionan con cautela, sería como poner una bomba de relojería en el futuro. La educación pública tiene una responsabilidad enorme a la hora de conseguir la paz. Se debería estudiar y gestionar dicha educación en relación con una política socio-cultural completa. El reto es que todos los ciudadanos participen activamente en la vida social y cultural, es decir, alcanzar la inclusión social y cultural, motivo por el que el planteamiento educativo a la diversidad debe superar los límites institucionales y englobar otros ámbitos y agentes (León, 2008).

Es preciso tener en cuenta que el movimiento indígena en Colombia ha venido siendo paralelo al del resto de países iberoamericanos, y que la etnoeducación colombiana es fruto de diversos planteamientos y acontecimientos ocurridos dentro del marco de América Latina. En este sentido, para solucionar los problemas educativo-sociales de los pueblos indígenas se han venido realizando algunas acciones tanto por los distintos estados y gobiernos latinoamericanos, así como por las propias comunidades y organizaciones indígenas; en ciertos momentos tales acciones han sido paralelas o coincidentes, en otros divergen y en los últimos años en Colombia tienden a converger. García Bravo y Martín Sánchez (2011) exponen las principales acciones oficiales para el impulso oficial a la educación indígena en América Latina y el Caribe, explicando que el concepto de etnoeducación en Colombia es un concepto emanado de un marco educativo y cultural compartido, resaltando que uno de los marcos normativos y orientativos que tuvo, y aún tiene, mayor influencia en el país, para entender el fenómeno que esta-

mos analizando, es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), producido en Ginebra en 1989, así como el proyecto “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios” (OEI, 2010) que nos recuerda la realidad multicultural y multilingüe de los países iberoamericanos y reconoce el valor de la heterogeneidad (Borrero, 2012).

Además de los desarrollos legales e institucionales mencionados anteriormente, Colombia se adhiere a varias normas legales internacionales ratificadas por varios países. La convención 169, fue ratificada por el Gobierno colombiano mediante la Ley 21 en 1991.

### **3. El papel de la cultura desde el punto de vista jurídico-legal**

Entre las declaraciones principales planteadas en la Constitución colombiana, con respecto a la cultura y educación, podemos destacar 22 artículos de los 380 que integran el texto constitucional completo.

La Ley General de Educación es exhaustiva y precisa en relación con el reconocimiento de derechos en el sistema público de educación. Es importante señalar que la ley menciona varios grupos sociales y categorías de grupos como sujetos de la ley (personas con capacidades limitadas o excepcionales, adultos, minorías étnicas, agricultores y los marginados). Sin embargo, la Ley 115/94 otorga derechos relacionados con la educación a grupos étnicos (etnoeducación). Además la Ley 397/97 destaca importantes derechos relacionados con la educación y la cultura.

La Ley General de Cultura se dictó en 1997 y dio origen al Sistema Nacional de Cultura. Al alcanzar el estatus de política pública, la cultura se ha convertido en un sector de desarrollo, recibiendo una asignación del presupuesto público anual para las actividades del Ministerio. La cultura también estaba integrada en la formulación de las macro políticas sociales y económicas y, por supuesto, comenzó a tener influencia en otros sectores de desarrollo, entre otros el sector educativo.

Sin embargo, es necesario considerar algunos de los aspectos de estos nuevos derechos culturales consagrados en la Constitución y en las leyes. El primer aspecto sería “el ámbito”, seguido por “el tipo”, y “el nivel” en tercer lugar.

Antes de continuar es importante señalar que la existencia de una ideología de pluralismo para el país es el resultado de que haya un

concepto amplio de cultura y diversidad cultural. El texto constitucional y otras leyes mencionan factores como la etnicidad, el idioma, el sexo, la raza, el país de origen, el origen familiar, la religión, la afiliación política, la opinión filosófica, la clase social, la condición física y mental, el dominio académico cognitivo, la sociedad, el género, la actividad artística, la edad y la región, entre otros. Hay que tener en cuenta que la etnicidad es sólo otro factor de diversidad cultural en la Constitución que ahora tiene una importancia especial que no había tenido antes. En segundo lugar, en la Constitución y las leyes se realizan diferentes tipos de reconocimiento legal a cada factor de diversidad cultural.

En su significado más auténtico, la etnicidad se puede entender como “una realidad construida, con una historia que hay que reconstruir, en la que se puede apreciar cierta intencionalidad” (Baud, Koonings, Oostindie, Ouweneel y Silva, 1996: 12).

La etnicidad es el factor de diversidad cultural más extenso y desarrollado y en nuestra opinión, es un poco problemático. Por un lado, los indígenas, los negros o afro-colombianos, los Raizales, los Roma (Gitanos) son los únicos grupos sociales en Colombia con un estatus étnico reconocido. Sin embargo, cada grupo ha tenido un proceso histórico muy diferente de construcción social que finalmente los llevó a establecer relaciones específicas y diferentes con el Estado y la Nación (García Bravo y Martín Sánchez, 2011). Incluso, la categoría de *indígena* es una generalización, porque cada grupo indígena se desarrolló de una manera diferente tanto social como históricamente.

El nivel de protección política de los derechos culturales, tal y como se establece en el texto constitucional, se basa siempre en la idea de una nación única y unitaria. Hay un reconocimiento legal de la diversidad cultural en Colombia bajo el principio de cohesión social y territorial. Cuando se hace referencia a la diversidad, se vislumbra la idea de nación, la *colombianidad*. Un hecho a tener en cuenta es que la Constitución no define ni una sola vez a los grupos étnicos como diferentes, sino como componentes o partes de la diversidad cultural de la nación. No se menciona el término Estado multinacional en ninguna ley ni en la Constitución, que sí aparece en la Constitución de Ecuador de 2008. Mientras varias leyes posteriores a la Constitución utilizan términos como “diferente”, “extranjero”, “propio”, “otro”, etc., la Constitución y el cuerpo de la ley se basan más en los conceptos de diversidad, y “alte-

ridad” que en los de diferencia y otredad (numerosos fallos del Tribunal Constitucional apoyan esta afirmación).

Basándonos en lo anterior, es apropiado preguntarse dos cosas: primero, la manera en la que se ha asimilado todo esto; y segundo, el modo en el que estos factores, tipos y niveles de diversidad, tanto real como legal, se incluyen en la educación pública colombiana. El progreso legal es significativo. Sin embargo, una mirada crítica a los aspectos institucionales y políticos de la cultura en el sistema de educación pública muestra que en el caso de Colombia se ha “traducido” etnicidad por diversidad. Hemos utilizado a propósito la palabra traducción para comparar las intenciones de la Constitución con las de las leyes posteriores. Creemos que las dos se escribieron en idiomas diferentes. Un uso riguroso de la terminología y de los conceptos no es un hábito adquirido en el ámbito político. Esta interpretación limitada ha llevado al Estado de Colombia, los gobiernos del momento, la sociedad, las políticas públicas, instituciones y al país en general al concepto y promoción de una agenda *etnicista* para reconocer y garantizar los derechos individuales y colectivos de los colombianos basados en la cultura. Obviamente, un concepto más amplio de diversidad cultural que trata de otros factores y grupos sociales no está presente en las leyes, políticas, instituciones ni en el mundo académico. El señor Lucho Garzón, alcalde de Bogotá hasta 2007, ha sido la única excepción a la afirmación anterior, por sus declaraciones políticas a diferentes grupos en la capital.

Lo dicho anteriormente implica un riesgo social y político a medida que la etnización de las relaciones entre los grupos puede traer problemas de gobernabilidad, puede ilegitimar instituciones y producir crisis de Estado. Además, la unidad nacional podría fragmentarse y afectar a la integridad territorial y eso los dejaría en una mala situación para enfrentarse como país y como nación a los retos internacionales de este nuevo siglo. Es preciso incidir en la idea de que los sujetos tienen una autoconciencia y autopercepción como miembros de un grupo cultural y étnico propio que les hace identificarse ideológicamente con las características culturales de su comunidad (Escarbajal, 2006), presentando en ocasiones resistencias a lo oficial y homogeneizador. Las instituciones colombianas no cumplen con el principio constitucional de diversidad cultural ni el de cohesión social. Por su parte, el mundo académico y los movimientos sociales se han dedicado a promocionar una agenda étnica reducida como único medio de promocionar la diversidad cultural.

Es extraño que mientras la Constitución Colombiana tiene una aspiración multicultural inherente resumida en el artículo 7 (Pineda, 1995b; Gross, 2000; Zambrano, 2006), las políticas públicas de naturaleza étnica (entre ellas la etnoeducación) sugieren una aspiración intercultural. Desde un enfoque comparado, es importante fijarse en algunos conceptos de la teoría política canadiense. Distingue entre un modelo intercultural como Quebec y uno multicultural como el de Canadá. Es muy habitual encontrarnos entre teóricos europeos con una interpretación y un uso diferente del que tienen los americanos. Para algunos españoles, por ejemplo, la realidad social es multicultural. En consecuencia, son necesarias políticas sociales. En Canadá, la diversidad es una realidad social. Los modelos intercultural y multicultural son políticas culturales. La diversidad es una realidad que requiere una política cultural. En Latinoamérica, la situación es un poco confusa porque no existe una conceptualización rigurosa, tal y como se dijo antes, así como por el papel que juegan algunos académicos en relación con los políticos.

El enfoque intercultural se basa en la habilidad que los grupos étnicos deberían de tener para definir los límites de la cultura, lo que les es propio y ajeno. En lugar de destacar los aspectos que compartimos, hay que enfatizar lo que nos diferencia. Esta visión de interculturalidad tiene repercusiones en los papeles que les damos a los grupos y a la cultura, como parte del proyecto cultural y educativo del país. Desde nuestra opinión, en muchos casos los desarrollos legales e institucionales se distancian del enfoque a la cultura, la diversidad, el pluralismo y la nación. Legislar los estándares educativos basados en la etnicidad tiene como resultado una política que segrega étnicamente el sistema educativo y la relación entre los grupos que forman la nación. Sería parecido a legalizar la segregación educativa en Colombia.

#### **4. La cultura en la educación colombiana desde el enfoque político**

Los antiguos Planes Nacionales de Desarrollo<sup>1</sup> (PND), especialmente los redactados después de la nueva Constitución de 1991, son una buena

---

<sup>1</sup> El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es un proyecto político para hacer campaña y gobernar llevado a cabo por el presidente elegido por el pueblo. Por ley, todos los presidentes electos deben llevar a cabo su PND.

fuelle para estudiar la contribución de la cultura al desarrollo del país desde un punto de vista político. Analicemos los últimos planes hasta el actual presidente Juan Manuel Santos Calderón<sup>2</sup>.

El Plan de desarrollo “La Revolución Pacífica” del ex presidente César Gaviria (1990-1994) se presentó en un periodo de grandes cambios: los golpes estratégicos contra la guerrilla, la escalada de la guerra contra el tráfico de drogas, la reforma legislativa de la apertura económica, la afluencia de nuevos grupos y movimientos sociales en el panorama político y la demanda de más autonomía por parte de las regiones que forman parte del país (PND, 1991). El plan del ex presidente Gaviria produjo cambios estructurales en la vida del país, la más significativa fue, sin duda, la carta constitucional de 1991.

El plan de la Revolución Pacífica pretendía transformar la estructura del Estado en sintonía con las tendencias de la época, que eran partidarias de un Estado menos protector y más regulador. Aunque la educación y el sector educativo eran parte del plan, la cultura fue la gran ausencia ya que su peso en la vida pública era tan insignificante que ninguno de los otros sectores se percató de su ausencia. El foco principal del plan era un ciudadano con más oportunidades políticas y económicas en vez de una nación de diversidades y grupos sociales articulados en un proyecto de país con realidades históricas y regionales diferentes.

El Plan “El Salto Social” del ex presidente Ernesto Samper (1994-1998) y su lema presidencial “el tiempo de la gente”, reflejó la aspiración de su plan gubernamental: el desarrollo alternativo que pretendía transformar a los ciudadanos en destinatarios que buscan el progreso por medio de la sociedad y el Estado. La cultura, la etnicidad y la educación están desarrollados a fondo en el plan, que incluye muchas de las ideas legales y constitucionales posteriores a 1991. Por primera vez, el reconocimiento de la cultura jugó un papel principal en la vida política del país como una cuestión de política pública y con una relación directa con el sector educativo.

Desde un enfoque político, el plan gubernamental del ex presidente Samper otorgaba a la cultura y la educación más claridad, coherencia y espacio en la Constitución de 1991.

---

2 Este y el resto de Planes gubernamentales se recuperaron del Departamento Nacional de Planeación en la dirección <http://www.dnp.gov.co/> [última consulta el 20 de febrero de 2013]

A través de un concepto muy amplio y democrático de cultura, diversidad cultural y pluralismo, el plan de gobierno del ex presidente Samper introdujo una política cultural y educativa que se centraba en el reconocimiento de derechos sociales, históricos y constitucionales bajo el concepto de un proyecto de nación e integridad territorial. Su política se refirió ampliamente a asuntos como la educación, la cultura, la seguridad social, el hábitat, la gestión de desastres, la igualdad de las mujeres, la juventud, los indígenas, las comunidades “Raizales” y afro colombianas, la economía solidaria, la justicia, los derechos humanos y la seguridad pública.

El Plan de desarrollo “Cambio para construir la paz” del ex presidente Andrés Pastrana (1998-2008) ofreció a la nación un plan de gobierno basado en varias estrategias dirigidas a restablecer la paz en el país como requisito previo a cualquier proceso de desarrollo. Con respecto a la cultura, Andrés Pastrana fue el primer presidente que incorporó el término multicultural/ multiculturalismo en las políticas colombianas, especialmente en su plan de gobierno. Aunque, además de la propuesta de multiculturalismo, hay aspiraciones políticas para lograr la integración, la etnoeducación y la interculturalidad. Esto valida nuestra afirmación de que la claridad filosófica y la precisión conceptual de este tipo de conceptos y términos en el país no son rigurosos ni tampoco lo fue para el ex presidente Pastrana ni su equipo de ayudantes académicos en aquella época.

El primer Plan de Desarrollo Nacional “Hacia un Estado Comunitario” del ex presidente Álvaro Uribe (2002-2006) se redactó en uno de los momentos más desesperados para el país debido al fracaso de las negociaciones entre el ex presidente Pastrana y las FARC. Uribe fue elegido por su propuesta de Seguridad Democrática y el carácter firme que mostró durante su campaña. El PND “Hacia un Estado Comunitario” se puede resumir en cuatro objetivos: Ofrecer seguridad democrática; Fomentar la creación de empleo y el desarrollo económico sostenible; Construir una igualdad social; Aumentar la transparencia y eficiencia del Estado.

Como se puede suponer, el tercer objetivo incluye toda la política social del Plan que se presenta en el Capítulo III. Por lo tanto, la mayoría de las propuestas giran alrededor de los siguientes temas: seguridad democrática, crecimiento económico y reorganización administrativa del Estado. Si, en cambio, estudiamos el Capítulo III del PND, podemos establecer que la cultura ocupa el noveno lugar, por delante de otros temas

como la promoción del deporte y por detrás de otros como la educación, la salud, la economía solidaria, la gestión social del campo, servicios públicos, desarrollo de microempresas, calidad de vida en las ciudades y prevención de catástrofes naturales. Este “vergonzoso” noveno lugar nos da una pista de la importancia de la cultura en la agenda política del ex presidente Uribe. Teniendo esto en cuenta, podemos afirmar que el pequeño espacio que consiguió la cultura en el ámbito político del país tras la Constitución de 1991 se empezó a perder con la llegada del señor Uribe a la presidencia.

Todo lo anterior ilustra claramente el concepto etnicista del ex presidente y sus asesores en su enfoque del tema de la cultura y la diversidad cultural de Colombia. La visión y la agenda del PND para cubrir las necesidades y proteger los derechos de los grupos étnicos mencionados anteriormente se resume en apenas seis páginas de las 284 del documento. Las otras categorías y grupos de diversidad cultural no aparecen en el discurso político oficial de este Plan (a excepción del género como categoría social y económica). Dichas categoría y grupos están incluidos en los capítulos sobre seguridad democrática, desarrollo económico y reorganización del Estado.

A partir de 2006, tras la victoria en las elecciones, con el nuevo PND “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, el ex presidente Álvaro Uribe (2006-2010) introdujo desarrollos más amplios de la cultura en su agenda política para el país. El Capítulo VII titulado “Dimensiones Especiales de Desarrollo” incorpora factores de diversidad como el género, la etnicidad, la edad y la región. En el tema de la etnicidad, se alude a los “palenqueros” como un nuevo grupo étnico junto a los mencionados anteriormente. Aunque su concepto de diversidad cultural dentro de la política pública iba más allá de la dimensión étnica, el concepto político seguía subordinado a factores de desarrollo que eran más importantes para el ex presidente Uribe como la seguridad democrática, el desarrollo económico y la reorganización del Estado. Este PND para su segundo mandato también mostró avances en la formulación de un concepto de interculturalidad como marco para las relaciones entre los grupos. Resulta extraño que Uribe formulara el contenido bajo el título de interculturalidad, que no corresponde con el concepto tradicional de interculturalidad planteado por los grupos académicos. Tampoco corresponde con las sugerencias pragmáticas de los movimientos étnicos. Este vacío teórico conceptual muestra la necesidad de un marco teórico

y filosófico para la formulación de la política pública con contenido cultural en Colombia.

El nuevo PND reintrodujo y presentó varias estrategias de trabajo acordadas por el Estado y las organizaciones indígenas de una manera más concreta para conseguir los objetivos expuestos en el Plan. Por ejemplo, en el tema de la educación indígena, el acuerdo se alcanzó dentro del modelo político de la etnoeducación poniendo el énfasis en las premisas de cobertura y calidad que aparecían en la estrategia política global para el sector educativo (La Revolución Educativa).

Nos gustaría llamar la atención sobre la retórica establecida en los manifiestos políticos y en los diferentes planes PND del ex presidente Uribe y de los anteriores. Los conceptos e ideas vienen más de la capacidad académica de los asesores del PND que de un debate serio sobre el futuro del país. En este sentido, los cambios políticos y legales en Colombia se han convertido en realidad gracias a la presión de los movimientos sociales. Los indígenas y los negros han estado mejor organizados y apoyados en este tipo de presión social. Una lectura hermenéutica sobre este tipo de actores ayudaría a comprender los resultados legales y constitucionales relacionados con la diversidad cultural.

El PND "Prosperidad para Todos" del actual presidente de Colombia Juan Manuel Santos (2010-2014), expresa la idea del actual gobierno de generar las condiciones socioeconómicas de los colombianos. El presente plan, cuya duración está planteada para el periodo 2010-2014, ofrece a la nación un plan de gobernabilidad basado en diversas estrategias para consolidar el desarrollo emprendido en los últimos años, sobre todo en lo relacionado con el empleo, la reducción de la pobreza y la seguridad. Este plan se estructura en unos ejes transversales sobre los que se asientan el resto de planteamientos, tales como la innovación en las actividades productivas, las políticas nacionales, la sostenibilidad ambiental, el crecimiento sostenido, la igualdad de oportunidades, y por supuesto, la educación. Con respecto a esto último, el capítulo IV plantea la necesidad de lograr una sociedad con más empleo, menos pobreza y más seguridad. Se plantea la educación y la cultura como la herramienta más efectiva para reducir la inequidad y alcanzar igualdad de condiciones de todos los ciudadanos, como un proceso continuo que comienza en las primeras etapas de la vida y que constituye un proceso evolutivo que constantemente debe adaptarse a un entorno cambiante. El plan del presidente Santos centra la atención en fortalecer la educa-

ción desde la primera infancia, centrando el esfuerzo en implementar un modelo de atención integral que evolucione hacia una cobertura universal. Posteriormente las prioridades se dirigen al resto de etapas y a la atención a la diversidad étnica. Y es en este punto donde quizá se observa el interés del gobierno actual en promover iniciativas para mejorar la integración y la multiculturalidad. El propio plan define a Colombia como una Nación pluriétnica y multicultural y se convierte en un reto preferente la formulación de políticas públicas que promuevan la igualdad de oportunidades en el acceso a los beneficios del desarrollo para los diferentes grupos étnicos y la pervivencia de sus culturas, bajo los principios del respeto y reconocimiento del derecho a la diferencia. En materia cultural y educativa, el plan actual tiene como objetivos principales promover la igualdad de oportunidades de acceso de la población de los grupos étnicos a los beneficios del desarrollo, con enfoque diferencial, la protección de los derechos fundamentales de la población étnica y el fortalecimiento de las organizaciones y formas propias de gobierno. Las acciones promovidas tienen relación con aspectos como la protección social, la superación de la pobreza, la generación de ingresos y el desarrollo alternativo, el emprendimiento y la empleabilidad, protección de los derechos fundamentales de los grupos étnicos, y otras cuestiones relacionadas con el autogobierno y la tierra.

## **5. La cultura en la educación desde una perspectiva académica e institucional**

Los enfoques político y jurídico que se discutieron previamente nos ayudan a caracterizar el punto de vista académico e institucional para comprender la importancia dada a la cultura dentro de las estructuras de la educación colombiana.

La Oficina de Etnoeducación se creó dentro de la estructura del Ministerio Nacional de Educación en 1985 bajo las órdenes del ex presidente Belisario Betancurt (1982-1986) aunque la norma se redactó en 1984. En esa época, se creó un equipo de cinco funcionarios, entre las que se encontraban dos antropólogas, para diseñar y promover una política educativa pública con el objetivo de satisfacer las reivindicaciones sobre la educación de los grupos indígenas. Por esta época, los grupos indígenas ya tenían experiencia de sus propios programas de educa-

ción, gracias a la ayuda económica internacional así como de algunos colaboradores nacionales no indígenas. Igualmente la Universidad del Cauca había creado un equipo de investigación sobre este tema en 1993 apoyado por el Estado colombiano.

El equipo del Ministerio se ocupó de las siguientes tareas: organizar el Primer Simposio Colombiano sobre Etnoeducación (Girardot, julio 1985), la primera edición y publicación de las Directrices Generales de Etnoeducación y la formulación del Plan de la Profesionalización y Capacitación de la Educación Indígena. En lo que respecta a estas tres tareas iniciales, el Ministerio de Educación Nacional había publicado las Primeras Directrices Generales sobre Educación Indígena en 1992. La Universidad del Cauca había organizado el Primer Encuentro Nacional sobre Experiencias en Educación Indígena en abril de 1995 en Popayán. En este acontecimiento, el equipo de investigación hizo público en la Universidad del Cauca la primera investigación académica sobre el tema del desarrollo curricular para la educación indígena así como las directrices de los programas de educación de los profesores orientados a las regiones indígenas.

Desde el principio, el equipo del Ministerio de Educación Nacional adoptó el concepto de etnoeducación para designar las diferentes experiencias y propuestas educativas regionales de aquella época bajo la dirección de las propias organizaciones indígenas. Este giro inesperado de educación indígena a etnoeducación en el Ministerio, que los indígenas aceptaron de una manera pasiva, entró en el escenario nacional en el transcurso de unos pocos meses. El trasfondo de este giro está en la Declaración de San José (Costa Rica, 1982) sobre desarrollo étnico. Dicha declaración se presentó a finales de 1981 en la Reunión Internacional sobre desarrollo étnico y etnocidio en Latinoamérica convocada por Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y apoyada por la UNESCO. Este acontecimiento reunió a un grupo importante de científicos sociales como Guillermo Bonfil Batalla. Este autor mexicano fue el que propuso y defendió el marco teórico y filosófico del desarrollo étnico y su política respectiva de interculturalidad para Latinoamérica. Asistieron a este acontecimiento algunos burócratas colombianos y representantes indígenas que más tarde se convirtieron en los promotores de este marco político en las instituciones colombianas.

El desarrollo étnico y la política de interculturalidad sirven como marco al modelo de etnoeducación en Colombia desde la década de

1980. Se pueden analizar desde otros puntos de vista y otras experiencias como el multiculturalismo canadiense.

El Estado empezó a transferir responsabilidades institucionales y recursos económicos oficiales a las organizaciones políticas indígenas para co-administrar la educación pública. De esta manera, las organizaciones políticas indígenas, que antes habían opuesto resistencia y enfrentamiento, empezaron a jugar un papel institucional en nombre del Estado y a asumir obligaciones públicas en el sector educativo: contratación de profesores, capacitación para la educación, evaluación educativa, diseño curricular y publicación de libros, entre otras.

Otro acontecimiento importante ayudó a fortalecer el desarrollo institucional de la etnoeducación en el país: la reforma constitucional de 1991, tal y como ya se ha dicho. Esta reforma tuvo lugar mediante una Asamblea Constituyente nacional que incluyó a tres miembros de las comunidades indígenas: Lorenzo Muelas (guambiano), Franciso Rojas Birry (embera) y Alfonso Peña (nasa). Estas tres personas junto con el equipo de asesores y toda la fuerza del movimiento social indígena, que en ese momento estaba en pleno auge, consiguieron incluir una serie de derechos culturales y étnicos en el texto de la Constitución. Después, los grupos han solicitado, de conformidad con esos derechos, un cambio o adaptación de las instituciones existentes, así como de las que han surgido.

Con respecto al mundo académico colombiano, no está muy clara su participación en lo referente a la etnoeducación. La primera razón es que muchos colaboradores y activistas del movimiento social indígena de los setenta eran académicos izquierdistas que dieron un papel político a sus disciplinas y profesiones. Muchos de estos académicos se convirtieron más tarde en asesores de los miembros constituyentes indígenas y después en senadores y representantes electos. El esfuerzo y el compromiso de estos intelectuales es evidente en muchos de los cambios constitucionales, legales y políticos que se han producido en el país en las tres últimas décadas. Por otro lado, otros académicos se unieron a universidades desde donde avanzaron en sus proyectos educativos y de investigación proporcionando diferentes perspectivas sobre la diversidad cultural y educativa (educación multicultural, etnoeducación, educación intercultural, bilingüe e indígena). Algunos se dedicaron a estudios avanzados sobre el tema y otros a la administración burocrática de oficinas, departamentos, proyectos y actividades relacionadas con

la etnoeducación. El sector académico ha organizado varios acontecimientos universitarios sobre etnoeducación que han demostrado, no tanto la diversidad, sino la disparidad de conceptos políticos, teóricos y filosóficos sobre el tema de diversidad cultural en la educación. En muchas ocasiones, las organizaciones indígenas han hecho notar la inutilidad de estos esfuerzos porque no están muy relacionados con las necesidades sociales. Algunos de ellos han optado por crear sus propias universidades indígenas y ofrecen programas universitarios basados en sus propias necesidades y capacidades lógicas.

La falta de rigor teórico y conceptual en lo relativo a estos temas por parte de algunos académicos en el país ha dificultado hacer una interpretación más pertinente y contextualizada a las condiciones políticas, sociales y culturales.

## **6. Últimas reflexiones a modo de conclusión**

Una práctica hermenéutica de las ideas anteriores (constitucionales, legales, políticas, institucionales y académicas) nos permite establecer que mientras se han trazado las ideas y el objetivo, la realidad y la sociedad no coinciden con aquellas. Los derechos consagrados a los colombianos en lo referente a la cultura y al grupo social al que pertenecen, no están protegidos dentro de la política oficial y la de las instituciones. El Ministerio de Cultura ha concentrado sus esfuerzos en una mirada artístico-folklorica a la cultura. La División de la Etnoeducación, por ejemplo, fue absorbida por la División de Promoción Artística y Cultural. De este modo, pierde su carácter específico para trabajar con grupos étnicos. El Ministerio de Cultura coordina el Sistema Nacional de Cultura mediante autoridades regionales y locales (comités o consejos locales de cultura) que no son siempre democráticos. Esto supone un problema de representación y legitimidad que aumenta la crisis institucional. Este mismo Ministerio no presentó acciones para la adaptación y coordinación inter-institucional con el Ministerio de Educación para sincronizar la política pública de educación con la de cultura.

En el sector educativo hay una situación similar de falta de coordinación entre la teoría y la práctica. Hay numerosas regulaciones que consagran el derecho a una educación basada en el idioma y la cultura pero las instituciones regionales no las ponen en marcha. La interpretación

y la puesta en marcha de las regulaciones quedan en manos de cada funcionario, que no está cualificado o puesto al día sobre regulaciones culturales y educativas. La relevancia social así como el concepto y la puesta en marcha de cada regulación dependen más de la fuerza de los negociadores locales y de las fuerzas sociales que en las razones étnicas y políticas planteadas para construir la sociedad. En consecuencia, hay una evidente carencia teórica o conceptual en el tema cultural en relación a la Nación, la participación, la autonomía y el bienestar común.

Los planes de desarrollo nacional carecen de continuidad, lo que produce dispersión de proyectos, programas y recursos. Esto demuestra claramente la necesidad de tener unas políticas de Estado antes que unas de gobierno para armonizar estos dos sectores de desarrollo en un marco temporal más amplio. Pero al mismo tiempo, los grupos étnicos, así como otros sectores de diversidad cultural, deberían pensar en proponer a todo el país un proyecto de Nación y *colombianidad*. Dicha propuesta debe incluir las perspectivas de sus comunidades y grupos que pueden administrar conjuntamente teniendo en cuenta las necesidades de los colombianos. Este punto de vista no existe.

El mundo académico colombiano se enfrenta a un gran reto en lo referente a clarificar muchos de los conceptos y términos que se utilizan en la formulación de la política pública y su puesta en marcha. Las políticas se construyeron con conceptos y éstos con ideas y palabras. Las palabras, las ideas, los conceptos y las políticas son expresiones sociales de relaciones y negociaciones de poder. Entonces, el tema étnico, el multicultural, y el cultural, que se abordan en la dimensión legal y política y que son el motivo por el que se diseñan los programas institucionales, son una entidad artificial y abstracta que no se ajusta a la idiosincrasia de los grupos y comunidades.

La ausencia de investigación apropiada en el campo de la pedagogía cultural indígena colombiana ha sido precisamente la causa de los desfases en el desarrollo de propuestas educativas para comunidades indígenas. Los procesos cognitivos y de transmisión de todos los grupos humanos no son los mismos, las formas de clasificación no son iguales porque las formas de apropiación de la realidad en las culturas difiere. El problema no es tanto metodológico sino de diversidad cultural, no hay unidad cultural en Colombia y la misma debe contribuir a fortalecer, no a aniquilar.

A nuestro modo de ver, en muchos casos los desarrollos legales se distancian del planteamiento constitucional de cultura, diversidad, pluralismo y de nación. Al fijarse una especificidad educativa para el factor étnico exclusivamente se crea una política segregacionista de tipo étnico para el sistema educativo y las relaciones intergrupales en la nación.

En materia de intervención e iniciativas, cabe destacar que el Comité de Etnoeducación del Cauca, diseñó y presentó ante el Ministerio de Educación Nacional una propuesta de trabajo que comprometía las instituciones educativas, las organizaciones indígenas, la Universidad del Cauca y la parte administrativa del PNU y el PNR para adelantar bajo los lineamientos y experiencias concretas de Educación Indígena, las políticas del Plan de Universalización, no obstante de haberse remitido tal proyecto como un acuerdo de microplanificación regional que logró concertar y coordinar esfuerzos locales desde 1990, a la fecha no se ha recibido un apoyo serio y decidido por parte del nivel central.

Desde el punto de vista legislativo, se observa una generalización, y se echa en falta un concepto más amplio de diversidad cultural, provocando un énfasis en los aspectos competitivos de la cohesión nacional de los grupos étnicos a través de la igualdad de trato en materia de educación y cultura. (Carnoy y Rhoten, 2002). Algunas organizaciones indígenas han hecho notar la inutilidad de las políticas educativas del gobierno colombiano y han optado por crear sus propias universidades indígenas ofreciendo programas universitarios basados en sus propias necesidades y capacidades lógicas. Ejemplo de esta iniciativa es la Universidad Autónoma Indígena e Intercultural (UAI), que fue creada en 2003 y pretende un mejor acceso a la educación superior, así como la ruptura de las imposiciones oficiales del gobierno (Moreno, 2011).

Los trabajos de conceptualización no han logrado dotar a los temas históricos existentes en el país de sentido social, cuerpo cultural y relaciones políticas. En consecuencia, los grupos representados en los textos legales e institucionales son estereotipos artificiales de los indígenas, los afro-colombianos, los granjeros, los minusválidos, etc. Estos grupos se convertirán, más tarde, en sujetos disfuncionales para las políticas públicas. Los grupos y sujetos de la diversidad cultural manifiestan su naturaleza artificial y disfuncional a través de propuestas de auto-exclusión o auto-segregación que complican la administración del país.

Finalmente, el mundo académico se ha dedicado a estudiar el tema educativo y cultural desde una perspectiva que es simplemente culta y

enciclopédica en vez de una praxis humana y social de los grupos que al final se ven afectados positiva o negativamente por las políticas sociales que se diseñan hoy en el país. En consecuencia, se debería consultar, relacionar y pensar primero en ellos a la hora de diseñar cualquier política educativa y cultural para todos los colombianos.

## Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html> [consulta el 30 de enero de 2013]
- Base de datos Juriscol del Banco de la República de Colombia. [http://juriscol.banrep.gov.co:8080/contenidos.dll?f=templates\\$fn=default.htm\\$3.0&vid=default](http://juriscol.banrep.gov.co:8080/contenidos.dll?f=templates$fn=default.htm$3.0&vid=default) [consulta el 30 de enero de 2013]
- Baud, M., y otros (1996). *Etnicidad como estrategia en América Latina y el Caribe*. Quito: Abya Yala.
- Borrero López, R. (2012). Educación para todos y todas. Análisis del modelo educativo-social para una Educación Intercultural. *Revista Educatio siglo XXI*, Vol. 30 n° 2, 333-364.
- Carnoy, M. y Rhoten, D. (2002). What does globalization mean for educational change? A comparative approach. *Comparative Education Review*, 46, 1-9.
- Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html) [consulta el 30 de enero de 2012]
- Declaración de San José sobre Genocidio y etnocidio* (1982). Costa Rica: FLACSO/ UNESCO.
- Departamento Nacional de Planeación. <http://www.dnp.gov.co/> [consulta el 20 de febrero de 2013].
- Escarbajal Frutos, A. (2006). Para conocer a los otros. *Revista Educatio siglo XXI*, 24, 189-204.
- García Bravo, W. y Martín Sánchez, M. A. (2011). Revisión histórica del fenómeno educativo indígena en el nororiente del Cauca (Colombia). *Revista Española de Educación Comparada*, 18, 279-302.
- Gros, Ch. (2000). *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad*, Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- León Guerrero, M.J. (2008). El reto de educar en una sociedad plural. *Revista Educatio siglo XXI*, n° 26, 161-178.
- Ley 0115 1994, Ley General de Educación en Colombia. [http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85906\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf) [consulta el 30 de enero de 2013]
- LEY 397 DE 1997. Ley General de Cultura de Colombia. Diario Oficial No. 43102, de 7 de agosto de 1997. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1997/ley\\_0397\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1997/ley_0397_1997.html) [consulta el 30 de noviembre de 2012]

- Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia. <http://www.mij.gov.co/Ministerio/Home/1> [consulta el 30 de noviembre de 2012]
- Moreno Rodríguez, C. (2011). *Estudios sobre la Educación Superior Indígena en Colombia*, Bruselas: Centre d'Etudes Sociales sur Amérique Latine.
- OEI (2010). *2021. Metas educativas. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Madrid: OEI.
- OIT (2002). *Convenio n° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 1989*. San José: Organización Internacional del Trabajo.
- Pineda Camacho, R. (1995). Pueblos indígenas de Colombia: Una aproximación a su historia, economía y sociedad. En *Tierra Profanada. Grandes proyectos en territorios indígenas de Colombia*. -Onic. Cecoin. Ghk- Santa Fe de Bogotá: Editores disloque.
- Pineda Camacho, R. (1995b). *El multiculturalismo en Colombia*. IX Congreso de la Asociación de Colombianistas. Santafé de Bogotá: Actas.
- Spivak, G. (1985). Estudios de la subalternidad: deconstruyendo la historiografía. En Rivera Cusicanqui y Barragán (comps.). *Debates post coloniales: una introducción a los estudios de la subalternidad*. La Paz, Bolivia: Ediciones Aruwiwiri, Editorial Historias.
- Zambrano, C. V. (2006). *Derechos, pluralismo y diversidad cultural*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.