

Políticas públicas y enfoque territorial. El caso de la política pública educativa intercultural y multilingüe de Quibdó MIA¹

Harold Moreno Holguín

hmoreno1@eafit.edu.co

Adolfo León Maya Salazar²

amayasa@eafit.edu.co

Resumen

Se buscó identificar los enfoques teóricos y metodológicos que se tuvieron en cuenta en la formulación e implementación de la política pública educativa intercultural y multilingüe del municipio de Quibdó. Mediante el análisis documental y entrevistas dirigidas a actores claves, se describió los contenidos de estos para ser luego comparado con los discursos oficiales de las autoridades territoriales de la ciudad de Quibdó. Este proceso arroja como resultados dos aspectos: *i)* desde los enfoques teóricos revisados y analizados, se concluye que la visión expuesta por Luis Fernando Aguilar (2009), es la aproximación al fundamento que se le dio a la política pública educativa de la ciudad de Quibdó; denotando además, que la comunidad que desarrolló la política pública educativa intercultural y multilingüe, clasifican como una comunidad epistémica, procedieron a intervenir la problemática, desde la elaboración de los instrumentos adecuados, es decir, construidos desde las particularidades territoriales. Y *ii)* se define que los modelos que definen el enfoque territorial infundado están recogidos en cinco modelos de conocimientos: el modelo tecnológico o positivista, el modelo hermenéutico o interpretativo, el modelo constructivista, el modelo crítico o socio-político y el modelo decolonial.

Palabras clave: *Análisis, políticas públicas, enfoque territorial, modelo de paradigma.*

Abstract

We sought to identify the theoretical and methodological approaches that were taken into account in the formulation and implementation of intercultural and multilingual education public policy of the municipality of Quibdó. Through documentary analysis and interviews to key actors, described the contents of these to be then compared with the official speeches of the territorial authorities of the city of Quibdó. This process yields as a result two aspects: *i)* from reviewed and analyzed theoretical approaches, we concluded that vision exhibited by Luis Fernando Aguilar (2009), is the approach to the rationale given to education public policy in the city of Quibdó; denoting in addition, that the community that developed educational public policy intercultural and multilingual, classified as an epistemic community, proceeded to intervene the problem, since the elaboration of the appropriate instruments, i.e., constructed from the territorial specificities. And *(ii)* defines, models that define the unfounded territorial approach are collected on five models of knowledge: technological or positivist model, the hermeneutic or interpretative model, the constructivist model, critical model or socio-political and the decolonial model.

Key words: *Analysis, public policy, territorial approach education policy.*

¹ MIA: mestiza, indígena y afrocolombiana.

² Asesor: Sociólogo de la Universidad Pontificia Bolivariana, magister en Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, profesor tiempo completo Universidad EAFIT.

1. Introducción

La investigación social permite acercar el sujeto, en un estado muy real, al sentimiento de las personas. Reconociendo que las intervenciones a las problemáticas que inciden en las poblaciones deben estar concebidas bajo estrictas reglas que desde el conocimiento empírico y científico se estructuran, nace el interés de abordar un análisis crítico de las teorías que sustentan a la política pública intercultural y multilingüe de la ciudad de Quibdó.

De esta manera se pretende dar respuesta a que si los contenidos de los discursos oficiales que sostienen las autoridades locales de la ciudad de Quibdó, y quienes son los responsables de la construcción y puesta en marcha de la política pública en mención, están sustentados en estas estrictas reglas. Y en específico, a que si esta política pública con enfoque territorial se dio a luz de las características propias del territorio o simplemente con su enunciación se salda este enfoque.

Esta investigación de corte cualitativo, se desarrolló bajo un método descriptivo, elaborando una exhaustiva revisión documental a partir de un dossier bibliográfico. Estuvo complementada de entrevista semiestructuradas dirigida a los actores más representativos, que en el marco de la construcción de la política pública participaron.

Los contenidos del análisis crítico desarrollado en esta investigación sobre la política pública intercultural y multilingüe se presenta en dos momentos: *i)* se abordan los enfoques teóricos y metodológicos que se tuvieron en cuenta en la formulación e implementación de esta política pública. De modo que definiendo lo que se entiende por política pública desde los territorios y como esta adoptan un enfoque a partir de un modelo, se expone el paradigma que ayuda a entender el funcionamiento de las políticas públicas como herramienta de intervención social, y *ii)* se definen los elementos que faciliten identificar los enfoques considerados en la política pública del caso.

1.1 Planteamiento del problema

La elaboración de instrumentos para intervención social en la ciudad de Quibdó, se ha visto tradicionalmente influida por la deficiencia en los contenidos de estos; de hecho esta situación es evidente con los penosos resultados de políticas sociales que se adoptan sin consulta con las bases, sin consensos, sin estar en armonía con el medio. A partir de esta situación, actualmente se observa que los discursos oficiales de la entidad territorial han

estado fundados por conceptos, teorías y/o paradigmas que alientan el discurso mismo, sin embargo, existe la posibilidad de que estos contenidos sean ficticios y populistas.

Se creería entonces, que este fenómeno se expresa a causa de una inexistente ruta compuesta de modelos de políticas públicas, donde se definan sus características y enfoques, y así habilitar la posibilidad de llevar propuestas más efectivas a terreno, en el marco del ejercicio de la administración pública. Sin embargo, esta situación no ha impedido que actores locales logren la titularidad en la administración de entidades públicas responsables de emitir herramientas que busquen la solución a problemas sociales, herramientas como una política pública.

De este modo se configura la incertidumbre de continuar en la adopción y ejecución de políticas públicas sin el sentido lógico que exige el medio, de manera que se hace necesario definir, a partir de un estudio de caso, las características del paradigma bajo el cual se estructuro la política pública intercultural y multilingüe, y sus enfoques desde modelos paradigmáticos. En este sentido es menester preguntarse si el enfoque territorial que se le da a esta política pública es un asunto que se salda con su enunciación y/o hubo un soporte para diseñar y proponer esta política pública con base en las particularidades territoriales, y de ser así ¿qué plantea este soporte?

En este sentido y sobre el principio de hacer un análisis del contenido de los discursos institucionales relacionados con la formulación e implementación de la política pública educativa intercultural y multilingüe del municipio de Quibdó MIA, se prenden dar cuenta del modelo educativo, intercultural y multilingüe que desde la administración municipal se ha relacionado con dicha política pública.

Se buscó entonces identificar los enfoques teóricos y metodológicos que se tuvieron en cuenta en la formulación e implementación de la política pública educativa intercultural y multilingüe del municipio de Quibdó. Para alcanzar este objetivo, se realizó un acercamiento hacia la comprensión y análisis de las políticas públicas, donde se expuso el paradigma que ayuda a entender el funcionamiento de las políticas públicas con enfoque territorial como herramienta de intervención social, de ese modo se obtuvo los elementos necesarios que nos permitan identificar los enfoques puestos en consideración en la implementación de la política pública en mención.

La oportunidad de avanzar en este sentido desde un nivel de posgrado, estimula la adopción de planteamientos teóricos relacionados con esta propuesta de investigación, fenómeno que se traduce en la exposición de paradigmas que permitan el diseño de políticas públicas con enfoque territorial de una manera más acertada. Por ejemplo, reconociendo las particularidades de los territorios e incluir las minorías étnicas a las dinámicas políticas desde la educación básica.

2. Desarrollo

2.1. Marco conceptual

2.1.1. Políticas públicas: ¿De qué se trata?

Parafraseando a Subirats (2010), la esencia de las políticas públicas está en la reposición de recursos frente a un problema público priorizado en la agenda gubernamental. Esta representa la postura de las autoridades oficiales [sistema político-administrativo] frente a estados inaceptables que afecta lo público. Se debe recordar que son las situaciones previas e indeseadas de una sociedad, las que naturalmente “dan luz verde” para la implementación de una política pública. Por ejemplo, la falta de empleo, la minería ilegal, los embarazos en adolescentes o la implementación de un sistema educativo que no reconoce las particularidades de un territorio, entre otros.

En este sentido, es necesario introducirnos, primeramente, al concepto de políticas públicas. Este se conserva aún como una categoría de debate, donde diversos autores buscan aproximarse a su definición. Dentro de todas estas discusiones, han surgido diversas propuestas, las cuales requieren un repaso de las diferentes posturas analíticas. Thomas Dye, que en sentidos amplios, plantea a las políticas públicas como "todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer" (1995:2), confiere de esta manera, una responsabilidad total al Estado frente a cualquier situación, sea esta problemática o no, de allí su controversia.

Por su parte B. Guy Peters en 1999 planteo que una política pública son todas las actividades de un gobierno, sean estas desarrolladas directamente o a través de agentes, puesto que tiene una influencia en la vida de los ciudadanos; no estando muy lejano del ruido que produce proponer que la obligación está en los gobierno, se logra aquí rescatar unos elementos importantes: se involucran a otros actores que pueden ser el medio de la implementación de la política pública.

La postura de Anderson (1990:3), visión igualmente genérica, conceptualiza a las políticas públicas como "una orientación deliberadamente seguida por un actor o por un grupo de actores al tratar un problema o una cuestión que les concierne", de modo que aunque se da participación a otros agentes, la influencia del gobierno termina definido el sentido de esta, no hay consensos.

Este dominio de las autoridades públicas es evocado por Roth (2002) cuando dice que las políticas públicas son:

"[...] un conjunto conformado por uno o varios objetivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con el fin de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática." (p.27).

Entonces, son estas autoridades públicas las que ofrecen la ruta para la adopción de políticas públicas, no se considera el ejercicio de intercambio visiones entre otros sectores para el diseño de políticas. Mientras que en la definición de Alejo Vargas Velásquez se alcanza a percibir una postura un poco más liberal; de modo que cuando le atribuye la génesis de las políticas públicas a un régimen político, está permitiendo la participación, no solamente de autoridades gubernamentales, sino también a las instituciones civiles que se edifiquen el marco de la situación problemática. Vargas dice que las políticas públicas son "el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables." (1999:57).

De esta manera se ha intentado definir a las políticas públicas desde una visión amplia y, no necesariamente cercana a los cambios en la forma como los sujetos desde el territorio se vinculan con los niveles gubernamentales superiores.

Por otro lado, W. Jenkins (citado por Garzar, 1999) define las políticas públicas, de una manera algo más precisa, como: "[...] conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas en una situación determinada, y en donde, en principio, los actores tienen el poder de alcanzar dichas metas" (p.15). Aquí ya las decisiones se interrelacionan, se asume que la articulación entre las diferentes visiones es importante, sin que los poderes dejen de ser dominados por los actores involucrados.

En este mismo sentido el autor mexicano, A. Buendía (1997), nos brinda un planteamiento integral donde se le da transcendencia a las cosmovisiones de los actores sociales, que hacen parte de los procesos que busca la resolución de situaciones problemáticas:

[...] las políticas públicas no se refieren únicamente a las acciones de los gobiernos per se, es decir de las acciones que emanan de su criterio de la racionalidad que se deriva de ser depositado de la soberanía del Estado por parte del pueblo, sino también a las acciones derivadas de una racionalidad social, entendida como aquella que surge de la elección de medios para satisfacer metas dentro del contexto de las necesidades de la sociedad. (p.14).

Por su parte, Eslava, de nacionalidad colombiana, propone una definición de las políticas públicas el cual clasifica como una postura integral y específica, puesto que en ella se denota

la posible participación de actores sociales que dentro de sus dinámicas políticas, logren prevalecer prioridades sujetas de intervención; de allí que este autor sustente que las políticas públicas son “[...] instituciones creadas por estructuras de poder y se imponen como directrices para abordar las prioridades de la agenda pública” (2008:7); y complementa manifestando que “las políticas públicas no obedecen a una decisión, sino a un conjunto de decisiones que se dan de manera simultánea pero también sucesivas, es decir, involucran a varios actores y varios periodos de tiempo” (Eslava, 2011:30).

Finalmente este aparte se cierra comentando una de definición que nos expone los suficientes elementos para categorizarla a un nivel el cual permita analizar una política pública con enfoque territorial, como lo es la política pública educativa intercultural y multilingüe de Quibdó MIA. Para el año 2009 Aguilar expone que una apolítica pública son:

“[...] a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.” (p.14).

En este último caso, su catéter intencional y causal pone de manifiesto una coherencia entre una la política pública y un problema real; precisamente los problemas que se definen y se priorizan, son productos del dialogo establecido entre las autoridades públicas y los sectores civiles afectados, naturalmente, las autoridades públicas por su legitimidad, terminan siendo las responsables las políticas públicas, de las decisiones. Un las características más importantes que platea Aguilar, es que participación de los actores civiles no termina en la definición de la problemática, sino también la ejecución misma de la política.

2.1.2. Modelos que construyen paradigmas

Empezando por definir la enunciación de *paradigma* en este documento, Thomas Kuhn (1971), dentro de la denominada escuela histórica, dice que no es más que una ruta que permite la interpretación de tres elementos básicos: los imaginarios generales, las leyes y métodos con la que se inscribe una comunidad científica. Es en este sentido que Shulman (1989) cree que una comunidad científica adquiere un compromiso implícito, no formulado ni difundido, configurándose así un paradigma. Por su parte, Martínez (1993:53) lo propone como:

“[...] una estructura coherente constituida por una red de conceptos a través de los cuales ven su campo los científicos, una red de creencias teóricas y metodológicas entrelazadas que permiten la selección, evaluación y crítica de temas, problemas y métodos, y una red de compromisos entre los miembros de una comunidad científica, todo lo cual implica una definición específica del campo de la ciencia correspondiente, y se expresa en una tradición orgánica de investigación científica” (p.53)

Configurándose a así un instrumento integran: creencias teóricas y metodológicas; mediante el cual se emprende la búsqueda de soluciones a problemas desde la ciencia, a partir de marcos construidos a partir de visiones de quienes conforman la comunidad científica, en esta línea, García (1994), dice que los paradigmas permiten ver concretas e ideales soluciones de un problema, que empleados como modelos estos imaginarios “pueden reemplazar reglas explícitas como base de la ciencia normal”.

El cuadro 1 relaciona algunas coincidencias, además de tres conceptos que complementan el análisis de la categoría paradigma.

Cuadro 1. Conceptos y similitudes de paradigma

Autor	Concepto	Coincidencia
Thomas Kuhn (1971)	Ruta que permite la interpretación de tres elementos básicos: los imaginarios generales, las leyes y métodos con la que se inscribe una comunidad científica.	<i>i)</i> Alternativas para entender e explicar la realidad; <i>ii)</i> una percepción del mundo el cual la comparte un grupo de personas y que se ven obligados, en el ejercicio de hacer consensos, a reconocer las anomalías,
Shulman (1989)	Compromiso implícito, no formulado ni difundido, de una comunidad de estudiosos con determinado marco conceptual.	entrar a un período de inseguridad, desarrollar grupos de ideas alternativos, identificar escuelas de pensamiento y
Martínez (1993:53)	“Estructura coherente constituida por una red de conceptos a través de los cuales ven su campo los científicos, una red de creencias teóricas y metodológicas entrelazadas [...]”	dominar de las nuevas ideas (Toro & Marcano, 2010); y <i>iii)</i> poseen un carácter normativo con relación a los métodos y técnicas de investigación a utilizar.
Rivas Balboa (1996:17)	“Red de creencias teóricas y metodológicas entrelazadas que permiten la selección, evaluación y crítica de temas, problemas y métodos, y establece una red de compromisos entre los miembros de una comunidad [...]”	
Damian (1997:56)	“Sistema de ideas que oriente y organizan la investigación científica de una disciplina, haciéndola comunicable y modificable al interior de una comunidad científica que utiliza el mismo lenguaje [...]”	
Ruiz Bolívar (1997:11)	“Sistema de creencias, valores y técnicas que comparten los miembros de una comunidad científica [...]”	

Fuente: Elaboración propia basada en revisión documental.

Sobre las aproximaciones hechas en la conceptualización de la categoría paradigma, se establecen las posturas que diversos autores han adoptado con relación a *modelos de paradigmas*.

Para Kolakowski (1988) *el modelo tecnológico o positivista* es el encuentro de reglas que direccionan el conocimiento del hombre y procura que el nombre de la ciencia sea propia de las operaciones observables en la evolución de las ciencias modernas de la naturaleza. Es decir que este paradigma ha dirigido en particular sus críticas contra los desarrollos metafísicos de toda clase, por tanto, contra la reflexión los aspectos de la realidad que son inaccesibles a la investigación científica, y posturas donde los datos empíricos nunca podrían controvertir sus juicios, en este sentido y como sostienen Meza (2010:6), “el enfoque positivista pretende el establecimiento de leyes generales. Les interesa el establecimiento de leyes con el fin de predecir y controlar”.

Planella (2005) sostiene que la palabra hermenéutica, con relación al modelo, deriva del término griego *hermēneuin* (interpretar) y significa teoría de la interpretación. Se puede entender entonces el *modelo hermenéutico* como una disciplina del pensamiento sobre el significado lingüístico original, donde se interpreta la captación plena del sentido de los textos con relación a los diferentes momentos por los que se ha sometido el hombre. “Interpretar una obra es descubrir el mundo al que ella se refiere en virtud de su disposición, de su género y de su estilo” (Ricoeur, 1984).

Por su parte el *modelo constructivista*, en el sentido de Carretero (1997), considera que la postura del individuo no es resultado solamente de las dinámicas externas a él, ni de sus sentimientos propios, sino que es el producto de un proceso continuo donde se encuentran ambos factores. Generando así, según este modelo, un conocimiento diferente a la realidad, más bien una construcción a partir de ella. Díaz-Barriga *et all* (2005), dice que este modelo “es una confluencia de diversos enfoques psicológicos que enfatizan la existencia y prevalencia en los sujetos cognoscentes de procesos activos en la construcción del conocimiento”, de manera que se expone como nace el conocimiento y el aprendizaje. Se considera de esta manera que el conocimiento no se desarrolla en los individuos de manera aislada, ni es estrictamente semejante al medio.

El *modelo crítico o socio-político*, según Camdepadrós & Pulido (2009:69), “señala cómo se pueden superar las desigualdades educativas y sociales”, de modo que se exponen teorías y conceptualizaciones que representan las miradas de la sociología: involucra tanto la dinámica de los sistemas, como los comportamientos individuales y colectivos que se dan a la luz de las sociedades y las instituciones crecientes. En este sentido, se establece que son escuelas pedagógicas que toman como insumo, situaciones educativa problematizadas; “promueven

la reflexión, la crítica y la posibilidad de transformación social y la disminución de las desigualdades de género, etnia, posición económica, etc.” (Aubert & García, 2009:235).

Finalmente la Alcandía Municipal de la ciudad de Quibdó presenta un modelo más de paradigma, que si bien aún se encuentra en gestación y todavía está en una fase muy programática, es necesario su abordaje por la importancia que adopta para la consolidación y el enriquecimiento en esta investigación. Hablamos del *modelo decolonial*, considerado como una mirada del modelo critico o socio-político descrito, su inclinación ha ganado espacio en las ciencias sociales y en la educación, este está consiente de proponer un desaprendizaje de los conocimiento adquiridos, porque estos hacían parte del método para la colonización, el objeto es conquistar la ruta hacia un aprendizaje liberador.

A continuación se relacionan algunos conceptos claves propuestos por la Alcandía de Quibdó, relacionadas con la política pública educativa intercultural y multilingüe de Quibdó MIA:

Capital lingüístico	Conjunto de habilidades y recursos lingüísticos.
Capital lingüístico	Conjunto de habilidades y recursos lingüísticos con los que cuenta una persona, un grupo o una comunidad para hacer frente a diversas situaciones sociales.
Cultura	Diferentes, nunca desiguales.
Discriminación	Está referida al componente comportamental de los prejuicios negativos y se traduce en un comportamiento hostil hacia otras personas, la cual puede ser directa o indirecta. En el primer caso puede manifestarse a través de agresiones físicas o verbales, y en el segundo caso, que es más frecuente, se manifiesta a través de la legislación, el lenguaje, las actitudes o el currículo oculto, entre otras.
Diversidad lingüística	Tiene que ver con las diferencias de variedades, estilos, lenguas, entre otras, y se relaciona con número de lenguas y áreas geográficas determinadas.
Educación multilingüe	Se refiere a los modelos educativos en los cuales se emplea más de una lengua. Los más habituales son los bilingües; es decir, modelos que emplean como lengua vehicular de los contenidos escolares dos lenguas diferentes.
Etnia	Son los rasgos culturales, lingüísticos, religiosos, musicales, alimenticios, festivos, entre otros, que comparten un conjunto de personas, regularmente dentro de un territorio. En el campo de los estudios culturales este concepto es de adquisición reciente para oponerse al de raza que dio origen al racismo. La etnia hace énfasis en aspectos culturales y por tanto reconoce la diversidad étnico-cultural y no la superioridad de ningún grupo étnico, lo cual era el énfasis de la seudo teoría racista surgida desde la biología.

Etnicidad	Conjunto de rasgos físicos y mentales que poseen los miembros de un grupo, producto de su herencia común y tradiciones culturales que, a su vez, los diferencian de los individuos de otros grupos.
Identidad	El reconocimiento de las diferencias y de las diversidades es un requisito importante para la conformación de las identidades porque estas son construcciones sociales que dificultan el diálogo intercultural. Para un proceso integrador es necesario empezar a desmontar esas construcciones que entran las relaciones sociales; de otro lado la identidad configura a la persona y la dota de una forma de ser y estar en el mundo. La identidad de los individuos de pertenecer a determinado grupo social se afirma sobre la base de las diferencias que los caracterizan como miembros del grupo, y los distinguen de otros ciudadanos.
Intercultural	Modelo integrador y respetuoso de la diversidad de los derechos de los seres humanos. “el otro” y “el nosotros”. Concepto dinámico dirigido hacia una relación de interpretación cultural, de activa relación entre los grupos humanos diferentes y que recoge mejor la intencionalidad, actitudes y comportamientos acordes con los principios del mejor entendimiento de los alumnos de diversas culturas. Resalta el enriquecimiento mutuo, el reconocimiento y valoración de las culturas en presencia escolar.
Monocultural	Basado en marcos de referencia sociales y culturales exclusivista e inamovibles, que le asignan abierta o encubiertamente a determinados grupos o individuos un lugar subalterno en la sociedad. Es una forma de socialización que obstaculiza la interculturalidad por que excluye a las personas y poblaciones distintas al responder a los intereses y pautas de la cultura mayoritaria.
Multicultural	Concepto muy estático, denota la presencia de varios grupos en un determinado espacio geográfico. También es vista como una alternativa al asimilacionismo para justificar el supuesto fracaso de las minorías culturales. Su función es integradora en sentido negativo, y oculta los problemas socio-culturales que afectan a los grupos humanos minoritarios.
Multilingüe	Desarrollo de competencias comunicativas que permiten a una persona el dominio de varias lenguas, regularmente extranjeras, lo cual representa una gran ventaja competitiva en la globalización. Además, con esa ventaja lingüística le facilita el conocimiento de otras culturas porque el idioma es uno de los principales elementos que identifican un grupo cultural.
Prejuicios lingüísticos	Tipo de prejuicio social que toma la forma de juicio de valor sobre manifestaciones lingüísticas o sobre sus hablantes.

2.2. Metodología

Esta es una investigación de corte cualitativo. Se utilizó un método descriptivo donde se realizó un análisis del contenido de los discursos institucionales relacionados con la formulación e implementación de la política pública educativa intercultural y multilingüe del municipio de Quibdó MIA, con el fin de dar cuenta del modelo educativo, intercultural y multilingüe que desde la administración municipal se ha relacionado con dicha política pública; para lo cual se tiene como fuente de información primaria el Plan de Desarrollo Municipal, específicamente el postulado número uno: equidad y desarrollo a escala humana desde el territorio y la cultura, que en su artículo trece propone el programa de educación multicultural y multilingüe. Este busca construir un nuevo imaginario colectivo, a través de la pedagogía de la transformación que afiance la identidad de la Quibdó MIA.

2.3. Presentación y análisis de resultados

Los resultados de esta investigación son producto de la revisión y análisis de un dossier bibliográfico disponible en bases de datos en suscripción y en los anaqueles de la Alcaldía Municipal de la Ciudad de Quibdó. Este ejercicio está complementado con entrevistas semiestructuradas aplicadas a los principales actores que participaron en la construcción de la política pública educativa intercultural y multilingüe (coordinadora del proyecto³, asesor y gestor social del proyecto, líder indígena de la comunidad Embera y el director de la escuela de formación política y liderazgo para la ciudad ECO) quienes fueron parte fundamental en el análisis de la información extraída de los documentos, exponiendo sus percepciones con relación a esta política pública en el marco de esta investigación.

En este aparte se presenta los hallazgos que arrojaron el análisis documental y las entrevistas realizadas a los sujetos claves. Los contenidos del análisis documental y las entrevistas, fueron sometidos a un proceso de categorización. De esta manera se establecieron los argumentos que pretender dar respuesta a los objetivos planteados en el problema de este estudio. Estos se abordan en dos momentos: *i)* la lógica de las políticas públicas como herramienta de intervención social y *ii)* El enfoque intercultural y multilingüe la política pública educativa a partir de modelos paradigmáticos.

³ Proyecto: Construcción de la política pública educativa intercultural y multilingüe del municipio de Quibdó MIA.

2.3.1. La lógica de las políticas públicas como herramienta de intervención social

Basados en las diferentes posturas que los autores estudiosos de las políticas públicas, han desarrollado con el objeto de definir un concepto que represente de la manera más cercana a las dinámicas sociales que demanda intervención y, relacionándolos con los discursos oficiales que desde la administración territorial de Quibdó se esbozan, se exponen aquí el paradigma que ayuda a entender lo que plantea el enfoque territorial de la política pública educativa intercultural y multilingüe del municipio de Quibdó MIA y su funcionamiento como herramienta de intervención social.

Históricamente en el municipio de Quibdó han coincidido en el territorio tres imaginarios de vida sin conflicto interétnico: Mestizos, Indígenas y Afrocolombianos. La coincidencia de estas culturas en un mismo espacio necesariamente no significa una interconexión entre ellas, de modo que se reconozca y se entienda sus dialécticas. En este sentido, resultado de la constituyente de 1991, donde se reconoce la multiculturalidad en Colombia y como únicos propietarios ancestrales del territorio a los Afrocolombianos e Indígenas en el Pacífico colombiano, la zona rural pasa a ser administrada políticamente por ellos mismo, queriendo decir ellos ello que si bien la autoridad administrativa central del municipio de Quibdó es la alcaldía, esta tiene su límite en los Cabildos Indígenas y en los Consejos de las Comunidades Negras.

Quibdó debe parecerse a Quibdó: las características territoriales señaladas indican la necesidad de implementar políticas públicas que estén en sintonía con las particularidades del territorio, es así como el soporte de la interculturalidad configura la estrategia para conservar una sociedad culturalmente diversa.

En el marco de la campaña para conquistar la alcaldía del municipio de Quibdó de Zulia García para el periodo 2012-2015, se hizo retrospectivas frente a lo que han sido los modelos de intervención en la ciudadanía del municipio. Respecto al sector educativo se logró identificar, mediante diversas investigaciones realizadas por el profesor Sergio Mosquera, que la población negra en Quibdó solo logro acceder a la educación poco antes de 1993, los colegios que existían en esta ciudad eran racistas, no podían asistir personas negras, excepto en la Escuela Modelo que se estableció exclusivamente para niños de etnia negra.

Justamente el 17 de mayo de este año el Secretario de Educación de la Intendencia Vicente Barrios Ferrer decretó que se acabara la discriminación en las escuelas públicas de Quibdó, ese día se produce una integración étnica en las escuelas de esta ciudad; se trasladaron la mitad de los estudiantes blancos/mestizos del Colegio Carrasquilla a la Escuela Modelo y la mitad de los niños negros de la Escuela Modelo al Colegio Carrasquilla, configurándose allí el primer intento de reconocer la multiculturalidad en las aulas de clases, aunque el currículo

desarrollado en estas sigue siendo monocultural [tema que no se pretendió debatir en este texto].

Recordando los nuevos aspectos que se introducen la Constitución de 1991, de donde se desarrolla la Ley 70 y la Ley General de Educación que plantea el concepto de etnoeducación, se concluye que Colombia es un país que le apunta a su desarrollo a partir de la multiculturalidad, sin embargo este reconocimiento no acaba el problema, puesto que en las aulas de clases, para precisar un escenario, se encuentran diferentes culturas, pero sin que hayan relaciones interétnica.

Entonces, la política pública educativa intercultural y multilingüe de Quibdó MIA es la respuesta de varias situaciones: i) a la conjugación histórica de tres etnias que hacen presencia en el territorio ya hace varios siglos, ii) a la necesidad de ir más allá del reconocimiento de la multiculturalidad y fundar la interrelación de las etnias a partir de la educación básica y iii) a la urgencia de conservar un sociedad diversa.

En este sentido, se define aquí el marco del concepto, dentro el cual se identifica más el discurso, que de manera oficial, las autoridad local de la ciudad de Quibdó han determinado infundir en la política pública aquí analizada.

El cuadro 2 describe las miradas que se le han dado a la conceptualización de política pública. Sin embargo la recopilación documental de este concepto permitió aproximarse a los imaginarios con los que se estructuró la política pública intercultural y multilingüe.

A partir de las particularidades del territorio de la ciudad de Quibdó, el encuentro de estas tres cosmovisiones, y confrontando los diferentes paradigmas dados a la luz en el marco de la conceptualización de las políticas públicas y descartando además, que el enfoque infundado a la política pública educativa intercultural y multilingüe, se halla saldado con su enunciación, la fundamentación de esta iniciativa podría estar representada por la postura de Luis Fernando Aguilar (2009), el cual propuso que una política pública se presenta en *a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.*

Cuadro 2. Conceptualizaciones de la política pública según autores.

Autor	Paradigma	Comentarios
Thomas Dye (1995:2)	"Todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer."	Confiere una responsabilidad total al Estado frente a cualquier situación, sea esta problemática o no, de allí su controversia.
B. Guy Peters en (1999)	Son todas las actividades de un gobierno, sean estas desarrolladas directamente o a través de agentes, puesto que tiene una influencia en la vida de los ciudadanos.	Se logra aquí rescatar unos elementos importantes: se involucran a otros actores que pueden ser el medio de la implementación de la política pública.
Anderson (1990:3)	"Una orientación deliberadamente seguida por un actor o por un grupo de actores al tratar un problema o una cuestión que les concierne."	Aunque se da participación a otros agentes, la influencia del gobierno termina definido el sentido de esta, no hay consensos.
Roth (2002:27).	"Un conjunto conformado por uno o varios objetivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con el fin de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática."	Estas autoridades públicas las que ofrecen la ruta para la adopción de políticas públicas, no se considera el ejercicio de intercambio visiones entre otros sectores para el diseño de políticas.
Alejo Vargas Velásquez (1999: 57)	"Son el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables."	Se percibe una postura un poco más liberal; de modo que cuando le atribuye la génesis de las políticas públicas a un régimen político, está permitiendo la participación, no solamente de autoridades gubernamentales, sino también a las instituciones civiles que se edifiquen el marco de la situación problemática
W. Jenkins (1978:15).	"Conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas en una situación determinada, y en donde, en principio, los actores tienen el poder de alcanzar dichas metas"	Aquí ya las decisiones se interrelacionan, se asume que la articulación entre las diferentes visiones es importante, sin que los poderes dejen de ser dominados por los actores involucrados.
A. Buendía (1997:14)	"No se refieren únicamente a las acciones de los gobiernos per se, es decir de las acciones que emanan de su criterio de la racionalidad que se deriva de ser depositado de la soberanía del Estado por parte del pueblo, sino también a las acciones derivadas de una racionalidad social, entendida como aquella que surge de la elección de medios para satisfacer metas dentro del contexto de la necesidad de la sociedad."	Nos brinda un planteamiento integral donde se le da transcendencia a las cosmovisiones de los actores sociales, que hacen parte de los procesos que busca la resolución de situaciones problemáticas.
Eslava, (2008:7)	"Instituciones creadas por estructuras de poder y se imponen como directrices para abordar las prioridades de la agenda pública."	Clasifica como una postura integral y específica, puesto que en ella se denota la posible participación de actores sociales que dentro de sus dinámicas políticas, logren prevalecer prioridades sujetas de intervención; de allí que este autor sustente que las políticas públicas son
Eslava, (2011:30)	"Las políticas públicas no obedecen a una decisión, sino a un conjunto de decisiones que se dan de manera simultánea pero también sucesivas, es decir, involucran a varios actores y varios periodos de tiempo".	
Aguilar (2009:14)	"Son, a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad."	Su carácter intencional y causal pone de manifiesto una coherencia entre una la política pública y un problema real; precisamente los problemas que se definen y se priorizan, son productos del dialogo establecido entre las autoridades públicas y los sectores civiles afectados, naturalmente, las autoridades públicas por su legitimidad, terminan siendo las responsables las políticas públicas, de las decisiones. Un las características más importantes que platea Aguilar, es que participación de los actores civiles no termina en la definición de la problemática, sino también la ejecución misma de la política.

Fuente: Elaboración propia basada en revisión documental.

2.3.2. El enfoque intercultural y multilingüe la política pública educativa a partir de modelos paradigmáticos.

Los paradigmas que se presentan a continuación son una guía que nos permite describir y definir escuelas de pensamientos, más que llegar a consensos sobre las urgentes reformas para la resolución de la problemática.

Hasta este punto es suficientemente claro que el carácter de las políticas públicas no está representada únicamente en el Poder y los mecanismos de legitimidad, sino además que estas están enfocada a la resolución de estados problemáticos mediante la ejecución. El proceso de definir nuevas líneas de comportamiento en una sociedad a partir de la puesta en marcha de una política pública, debe ir acompañado de modelos que garantice la implantación del objeto del paradigma.

Reconociendo que los paradigmas son construcción teórica ideal, que representa la realidad, pero que no son la realidad misma. En el ejercicio de la construcción de la política pública educativa intercultural y multilingüe, hubo una afiliación a cinco modelos de conocimientos como guías cognoscitivas para el análisis, investigación, comprensión y explicación de la interculturalidad (Diagrama 1).

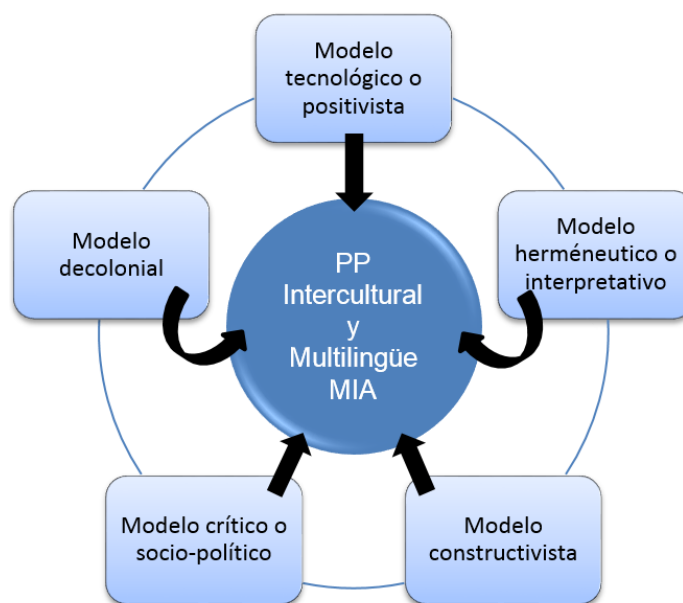


Diagrama 1. La política pública educativa intercultural y multilingüe del municipio de Quibdó MIA responde a cinco modelos paradigmáticos, que pretenden fundar espacios de pensamientos en miras de diseñar rutas para un intervención efectiva en la educación básica.

2.3.2.1. Modelo tecnológico o positivista

Se sustenta que en la praxis educativa de la escuela d hoy sigue primando este modelo que de manera regular inconscientemente perpetua una monoculturalidad en la enseñanza, caracterizada por ser uniformadora y autoritaria. El perfil de este modelo mantuvo por mucho tiempo por fuera su preocupación por la interculturalidad, pues siempre se sustentó en culturas superiores e inferiores, no quedándole otra opción a las inferiores que la asimilación de la aculturación.

Sin embargo en su acercamiento por intentar resolver los problemas que exponía la interculturalidad, este modelo se limitó a basar en el principio que los estudiantes adquirieran destrezas técnicas relacionadas con compensar los déficits de la cultura distinta a las mayoría. De esta manera se configura la forma como se extingüía los referentes culturales originales, pues teste modelo conduce a las minorías a considerar, dentro del aspecto sociocultural, la integración total por asimilación. Las llamadas destrezas, aquí representan una plataforma de predominación de las estructuras sociales y culturales mayoritarias frete a los individuos que no hacen parte de ella.

2.3.2.2. Modelo hermenéutico o interpretativo

En el marco de la educación intercultural y multilingüe, este modelo propone que todos los estudiantes deben proporcionar una mejora sobre sí mismo, de modo que se estimule el desarrollo de la cooperación intercultural y reducir así los prejuicios y las discriminaciones. No obstante, el objeto es la eliminación total de estos fenómenos que padecen las minorías étnicas, ya si generar las transformaciones de las estructuras de dominación responsables de no permitir las relaciones entre las diferentes cosmovisiones.

Este modelo-instrumento, aunque es para el recto y seguro pensar, está sometido a cuestionamientos, puesto considera la indagación y el cuestionamiento de los orígenes, las causas y los resultados sociales de las interpretaciones propias de cada individuo. Si los conflictos interculturales fuesen exclusivamente de manifestación de una equivocada interpretación de la realidad social, una adecuada campaña explicativa, fundamentada sería suficiente para acabar con el conflicto, o al menos hacer dudar de lo fundado de sus posiciones.

Este modelo pretende cambiar la conciencia de los individuos acerca de la realidad social, pero sin obviar las vías que conducen a la transformación de las condiciones reales de la vida social que produce dicha conciencia.

2.3.2.3. Modelo constructivista

Este modelo, pedagogía de constructivista, es un proceso dinámico que promueve el dialogo y el consenso, razón por la cual se encuentra muy aproximada a la pedagogía crítica por aquello de los procesos comunicativos entre las personas. Este modelo valora además, la interacción de las diferentes culturas y no la transmisión monocultural que es una postura hegemónica. Los procesos socio-afectivos (procesos mentales) no cambian las relaciones de poder no afectan la realidad, puesto que se trata de entender las desigualdades e injusticias, no de acabarlas.

2.3.2.4. Modelo crítico o socio-político

Este tiene como fin combatir las desigualdades a través de la teoría y la práctica educativa transformadora. Para ello propone la transformación de las relaciones de poder en la escuela y fuera de ella. Apelando a la conciliación de relaciones democráticas que implican un cambio en el currículo para acabar la dominación de unos grupos sobre otros. En ese nuevo currículo el conociendo de la realidad deben terminar los presupuestos del currículo, para evitar que sea la realidad que termine siendo forzada a adaptarse al currículo.

2.3.2.5. Modelo decolonial

Desde la política pública aquí analizada, este modelo, que consiste en proponer un desaprendizaje de los que tradicionalmente se adquirió mediante la enseñanza tradicional colonizadora, estima que para lograr este objetivo se debe de la re-conceptualización, donde la investigación acción-participativa y la acción-cooperativa jugarían un papel fundamental en la búsqueda de descolonización de los currículos, la pedagogía y la didáctica.

A modo de discusión; los resultados expuestos aquí, y bajo la consideración de que el fenómeno detonante de la elaboración de la política pública educativa con enfoque étnico aquí analizada: el encuentro en el territorio de tres cosmovisiones étnicas que necesariamente no se interrelacionan, se experimenta en todas las latitudes del país, se podría sugerir la validación de estos resultados, frente a que en otros contextos aplicaría la intención de estos con relación a los objetivos planteados inicialmente.

3. Conclusiones

Esta investigación de corte cualitativo, busco revisar los discursos oficiales con relación a las políticas públicas desarrolladas a partir las particularidades de los territorios, usando como estudio de caso la política pública educativa intercultural y multilingüe de Quibdó MIA. Este tuvo por objeto identificar los enfoques teóricos y metodológicos que se tuvieron en cuenta en la formulación e implementación de la política pública educativa intercultural y multilingüe. De modo que, al realizar un acercamiento hacia la comprensión y análisis de las políticas públicas, donde se expuso el paradigma que ayuda a entender el funcionamiento de estas como herramienta de intervención social, y donde se obtuvo los elementos necesarios que nos permitieron identificar el enfoque puesto en consideración en la implementación de la política pública en mención, se realizó un aporte importante al discurso.

Este aporte, relacionado con los objetivos mencionados en este aparte, se representa en los siguientes aspectos:

- i) Desde los enfoques teóricos revisados y analizados, se concluye que la visión expuesta por Luis Fernando Aguilar (2009), el cual propuso que una política pública se presenta en *a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad*, es, tal vez, la aproximación al fundamento que se le dio a la política pública educativa de la ciudad de Quibdó.

Quizá desconociéndolo, la comunidad que desarrolló la política pública educativa intercultural y multilingüe, clasifican como una comunidad epistémica, siendo estos sensibles a los problemas públicos, se procedió a intervenir la problemática para su solución desde la elaboración de los instrumentos adecuados, es decir, contruidos desde las particularidades territoriales; descartando la posibilidad de saldar el enfoque territorial desde la enunciación de este.

- ii) Con relación a los elementos que dan luz del enfoque territorial infundado, se define que en estos están recogidos en cinco modelos de conocimientos, que tiene la función de guiar cognoscitivamente el análisis, investigación, comprensión y explicación de la interculturalidad. Estos modelos son: el modelo tecnológico o positivista, el modelo hermenéutico o interpretativo, el modelo constructivista, el modelo crítico o socio-político y el modelo decolonial.

Estos modelos paradigmáticos garantizan la implantación del objeto del paradigma mismo. Estos se definen en el marco de una política pública de enfoque territorial, puesto que el proceso de definir nuevas líneas de comportamiento en una sociedad a partir de la puesta en marcha de herramientas intervención como estas, debe ser moderado por estos elementos.

4. Referencias

- Aguilar, L., F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez *et al*, (2009): Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación. Porrúa, México, D. F.
- Alcaldía Municipal de Quibdó. (2012). Educación intercultural y multilingüe de Quibdó MIA: *Vicente Barios Ferrer*. Escuela de formación política y liderazgo para la ciudad ECO. Plan de desarrollo municipal “Quibdó MIA”. 2012-2015.
- Anderson, J., E. (1990). Public Policymaking: An Introduction, Boston, MA, Houghton-Mifflin Co., pág.3.
- Aubert, A. & García, C. (2009). La pedagogía crítica y el éxito académico de todos y todas, en Flecha García, R. y Steinberg, S. (Coordinadores.) Pedagogía Crítica del S. XXI. Revista Electrónica Teoría de la Educación: Educación y Cultura en la Sociedad de la Información. Vol. 10, Número 3. Universidad de Salamanca.
- Buendía, A. (1997), Políticas públicas, enfoques y prospectivas”, Revistas del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), México, p.14.
- Camdepadrós, R. & Pulido C. (2009). La Sociología de la Educación desde la Pedagogía Crítica, en Flecha García, R. y Steinberg, S. (Coords.) Pedagogía crítica del S. XXI.

- Revista Electrónica Teoría de la Educación: Educación y Cultura en la Sociedad de la Información. Vol. 10, nº 3. Universidad de Salamanca, pp. 56-7.
- Carretero, Mario. (1999). Constructivismo y educación, México: Progreso.
- Díaz-Barriga, F. et all. (2005). Estrategias docentes para un aprendizaje significativo, México: McGraw-Hill.
- Dye, Thomas (1995). Understanding public policy (8 ed.) New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Eslava, A. (2011). El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales. Medellín. Fondo editorial Universidad EAFIT, 2011. 180p.
- _____ (2008). Políticas públicas y control social. Una aproximación neoinstitucional. [Ponencia inédita, I Congreso de Ciencias Políticas de la Asociación Colombiana de Ciencia Política], Bogotá.
- García, I., M., L. (1994). Creación científica y calidad educativa. Tesis de maestría, ILCE, Mexico D.F.
- Jenkins, W. (1978). Policy analysis, a political and organization perspective, Inglaterra, Mortin Robertson and Company, p.15.
- Kolakowski, L. (1966). La filosofía positiva. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Meza. C., L., G. (2010). El paradigma positivista y la concepción dialéctica del conocimiento. Escuela de Matemática, Instituto Tecnológico de Costa Rica.
- Peters, B. Guy (1999). American public policy: promise and performance. Chatham House Publishers (Chatham, N.J.)
- Planella. J. (2005). Pedagogía y hermenéutica. Más allá de los datos en la educación. Universitat Oberta de Catalunya. España.
- Ricoeur, P (1984). La metáfora viva. , Buenos Aires Editorial Megápolis.
- Rivas B. (1996) Un Nuevo paradigma en Educación y Formación de recursos humanos. Cuadernos Lagoven, nro. 99. Caracas: Departamentos de Asuntos Públicos de LAGOVEN (filial de PDVSA).
- Roth, D. Andre-Noël (2002). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogota D.C. 2002.
- Ruiz, B. (1997). Paradigmas Emergentes en Investigación. Memorias de la Segunda Jornadas de Investigación Junior. (Maracay, 09 y 10 de Julio), pp.11-17.

- Shulman (1989). Paradigmas y programas de Investigación en el Estudio de la enseñanza: una perspectiva contemporánea. En M.C. Wittrock (1989) La Investigación en la enseñanza. Tomo I Enfoque, teorías y métodos. Barcelona (España): ediciones Paidós.
- Subirats, j. (2010). Políticas públicas y cohesión social. Factores territoriales y gobiernos locales. Texto para Programa URB-AL III, Sitges. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas/UAB.
- Toro, A. & Marcano, L. (2010). La categoría paradigma en la investigación social. Universidad de Carabobo. Venezuela.
- Vargas V., A. (1999). Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas, Almudena Editores, Santafé de Bogotá, 1999.