



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**LA POLÍTICA EDUCATIVA (ETNOEDUCACIÓN) PARA PUEBLOS INDÍGENAS
EN COLOMBIA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991.**

SONIA MERCEDES RODRIGUEZ REINEL

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGÍA

Bogotá. D.C., Colombia

2011

**LA POLÍTICA EDUCATIVA (ETNOEDUCACIÓN) PARA PUEBLOS INDÍGENAS
EN COLOMBIA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991.**

SONIA MERCEDES RODRIGUEZ REINEL

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Antropología**

Directora:

Antropóloga, ASTRID ULLOA CUBILLOS

Línea de investigación:

Antropología social

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS, DEPARTAMENTO DE

ANTROPOLOGÍA

Bogotá. D.C., Colombia

2011

Agradecimientos

La elaboración, definición y finalización de este trabajo no hubiera sido posible sin la colaboración de varias personas, amigos (as), organizaciones e instituciones a las cuales agradezco de manera infinita por la comprensión, apoyo y aliento en los momentos en los cuales el cansancio y las otras actividades no permitieron una dedicación más profunda a desarrollar este trabajo.

Quiero empezar agradeciendo a mis hijas Nydia y Sofía Romero Rodríguez, quienes poco a poco han ido entendiendo que es esto de la diversidad, a Juan Fernando Romero el compañero y cómplice de muchos caminos, por su paciencia y colaboración. A mis profesores(as) y compañeros (as) de la maestría por compartir conmigo esta aventura, paciencia, comprensión y complicidad. Quedó en deuda con todos ellos por no visibilizar sus nombres, como lo hiciera Santi Gómez, pero ellos (as) saben que están dentro de mi corazón.

A Bertha Quintero, que más que mi jefe, amiga, consejera, ha sido la voz de la conciencia. A los compañeros indígenas de las mesas de concertación, porque le dieron un rumbo distinto a la vida, a la práctica antropológica y al quehacer cotidiano por haber compartido sus reflexiones, expectativas y frustraciones.

Pero especialmente a Guzmán, Baltazar, Darío, Eder y Marcelino. A Graciela por compartir los sueños.

A mis jefes del Ministerio de Educación que posibilitaron la realización y culminación de la Maestría, a Alejo por cubrirme la espalda en la oficina. A Vianney con quien compartí largas horas intercambiando experiencias y perspectivas. En fin si quedan por error personas sin nombrar y sin agradecer, espero me perdonen y sepan que todos mis agradecimientos van para ellos (as).

Finalmente mi gratitud más profunda para Astrid Ulloa, mi directora de tesis, no sólo por haberme hecho la vida académica más fascinante, sino también por la paciencia y por estar pendiente de que yo no decayera en el esfuerzo de terminar estas líneas.

Resumen

A través de este trabajo se indagó sobre el eventual cambio de concepción de una Nación homogénea, como fundamento de la Nacionalidad colombiana propuesto en la Constitución de 1886 e implementado a través del proceso educativo para toda la población incluida la indígena, a una Nación pluricultural y multiétnica, establecida en la nueva carta constitucional de 1991. En la investigación se tuvo en cuenta la información de las organizaciones indígenas, se entrevistaron líderes indígenas y se realizó trabajo de campo en las mesas de concertación para la educación indígena, para determinar si hubo cambios o, por el contrario, lo que se produjo fue una modificación del discurso, para seguir fortaleciendo su homogenización y su integración.

Se concluyó que, si bien no es uniforme esta situación al interior del Estado, sigue en marcha un proceso de integración validado paradójicamente por la participación de parte de estas organizaciones en los espacios de concertación.

Palabras claves: Etnoeducación, políticas de la etnicidad, participación, movimiento indígena, educación indígena propia, diversidad étnica y cultural.

Abstract

Through this work we investigated the possible change of conception of a homogeneous nation, nationality as the basis for the proposed Colombian Constitution of 1886 and implemented through the educational process for all people including the indigenous, a multicultural and multiethnic nation, established in the new constitution of 1991. The research took into consideration information from indigenous organizations, Indigenous leaders met and conducted fieldwork in the roundtables for indigenous education, to determine whether there were changes or, instead, what occurred was a modification of the discourse, to further strengthen its homogenization and integration.

We conclude that, while this situation is not uniform within the state, is ongoing integration process paradoxically validated by the participation of these organizations in the places of agreement.

Keywords:

Ethnoeducation, politics of ethnicity, participation, indigenous movement, own indigenous education, ethnic and cultural diversity.

CONTENIDO

	Pág.
<u>Resumen.....</u>	VIII
<u>Lista de fotografías.....</u>	XIV
<u>Lista de tablas.....</u>	XV
<u>Lista de símbolos y abreviaturas.....</u>	XVI
<u>Introducción.....</u>	7
1. <u>Capítulo 1 De cómo se desarrolló una propuesta educativa para indígenas ..</u>	23
1.1. La evangelización durante la colonia.....	25
1.2. La integración durante la república.....	28
1.3. La iglesia y su papel integrador de la Nación.....	33
1.4. Propuesta educativa desarrollada por la Iglesia.....	40
1.5. El reconocimiento de los derechos indígenas.....	46
1.6. Transformaciones en el sistema educativo.....	48
1.7. Campesinos e indígenas y la lucha por la tierra.....	50
1.8. Hacia la construcción de la concepción indígena de educación.....	55
1.9. Construcción y consolidación de una política educativa indígena.....	60
1.10. Conclusiones.....	65
2. <u>Capítulo 2 Etnoeducación, realidad y esperanza de los pueblos indígenas- políticas educativas a partir de 1991.....</u>	66
2.1. Factores internos y externos que incidieron en la adopción de una nueva constitución.....	68
2.2. La situación interna.....	69
2.3. Propuestas indígenas en la Asamblea Nacional Constituyente.....	73
2.4. Cambios en la nueva Constitución Política de 1991.....	76

2.5. La política educativa.....	79
2.6. Políticas educativas para pueblos indígenas.....	81
2.7. Educación intercultural bilingüe.....	90
2.8. Cambios en la estructura del MEN.....	96
2.9. Revolución Educativa ¿Contrarreforma educativa?.....	100
2.10. A manera de conclusión.....	107
3. <u>Capítulo 3 Un ejercicio de concertación – la construcción de la política educativa para pueblos indígenas.....</u>	114
3.1. ¿Diversidad para quién? Reconocimiento de los derechos étnicos y culturales.....	116
3.2. Etnoeducación = al decreto 804 de 1995?.....	121
3.3. La Consulta previa, sólo una ilusión?.....	132
3.4. Mesa Permanente de Concertación el inicio de una nueva relación. Construcción de una nueva relación?.....	135
3.5. La Comisión Nacional de Trabajo y Concertación para la Educación de los Pueblos Indígenas.....	137
3.6. Sobre la delegación.....	139
3.7. De la delegación de gobierno.....	142
3.8. Cómo se llegó a la definición del objeto de la concertación?.....	145
3.9. Etnoeducación frente a educación propia. El objeto de la concertación...	148
3.10. Cómo seguir avanzando en la construcción de un Sistema Indígena de Educación Propio. Definición del decreto transitorio 2500 de 2010.....	152
3.11. Conclusiones.....	165
4. <u>Capítulo 4 Conclusiones finales.....</u>	171
A. <u>Anexo: Funciones de la Dirección de Poblaciones.....</u>	177
B. <u>Anexo: Listado de participantes CONTCEPI.....</u>	179
C. <u>Anexo: Acta Número 01.....</u>	180

D. <u>Anexo: Acta Número 02</u>	189
<u>Bibliografía</u>	196

Lista de Fotografías

	Pág.
Foto 1: Pos primaria rural Simón Bolívar	1
Foto2: derechos humanos.....	23
Foto3: Niños pos primaria Simón Bolívar.....	66
Foto4: Pos primaria Simón Bolívar, Guainía, 2008.....	81
Foto5: Ministerio de Educación Nacional (MEN).....	100
Foto6: Ministerio de Educación Nacional (MEN).....	106
Foto7: Indígenas. Leticia, 2008.....	112
Foto8: Reunión del Comité Técnico de Etnoeducación Nazareth, La Guajira, 2008.	114
Foto9: Sesión Contcepi, 2009.....	132
Foto10: Sesión Contcepi, 2009.....	135
Foto10: Reunión de la subcomisión, noviembre de 2010.....	143

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1: Demografía y territorialidad indígena.....	3
Tabla 2: Presencia de la Iglesia en los territorios indígenas.....	34
Tabla 3: Matrícula étnica.....	105
Tabla 4: Población en edad escolar.....	105
Tabla 5: Contratos realizados con las organizaciones indígenas hasta la fecha.....	159

Lista de Símbolos y abreviaturas

Abreviaturas

Abreviatura	Término
DANE	Departamento nacional de estadística
MEN	Ministerio de educación nacional
CP	Constitución política
ONIC	Organización Nacional indígena de Colombia
CRIC	Consejo regional indígena del Cauca
OGT	Organización gonawindua Tairona
COICA	Coordinadora de las organizaciones indígenas de la cuenca amazónica
CONTCEPI	Comisión nacional de trabajo y concertación para la educación de los pueblos indígenas
SEIP	Sistema indígena de educación propio
INDEI	Instituto departamental para la educación indígena
ILV	Instituto lingüístico de verano
FUCAI	Fundación caminos de identidad
ONG	Organización no gubernamental
DGAI	Dirección general de asuntos indígenas
CECOIN	Centro de cooperación al indígena
ANUC	Asociación nacional de usuarios campesinos
CIT	Confederación indígena Tairona
CRIT	Consejo Regional indígena del Tolima
OREWA	Organización regional emberá -waunan
PEB	Programa de educación bilingüe
PEC	Proyecto educativo comunitario
ICAN	Instituto colombiano de antropología
CEP	Centro experimental Piloto
AATIS	Asociación de autoridades tradicionales
ANC	Asamblea nacional constituyente
AICO	Autoridades indígenas de Colombia
UP	Unión patriótica
COT	Comisión de ordenamiento territorial
CECN	Comisión especial de comunidades negras
OIT	Organización internacional del Trabajo
OIA	Organización indígena de Antioquia
UAII:	Universidad autónoma indígena intercultural
PEI	Proyecto educativo institucional.

Introducción

¡Mi mamá cuándo va a saber escribir! Para ese tiempo no había. Estaban las monjas, que habían venido a ser las misioneras de la misión católica, pero nadie sabía leer, las mujeres no iban a la escuela, no las dejaban ir a la escuela, porque no era importante, siempre mandaban a los hombres, a los muchachitos. Qué decían: pues como todavía se dice hoy, no tiene importancia la mujer porque la mujer no progresa en la cuestión intelectual sino que coge marido y a tener hijos... Esa es la visión que tienen hasta hoy las comunidades indígenas.

Entrevista de Cristian Gros a Trino Morales (Gros, 2009, p. 38).



Foto: Sonia Rodríguez. Tomada en la posprimaria rural Simón Bolívar, departamento de Guainía, 2008.

Esta introducción se inicia con un aparte de la entrevista realizada por Cristian Gros a Trino

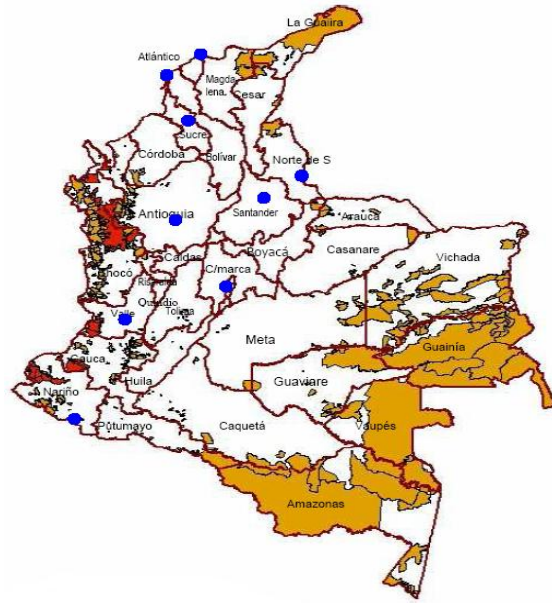
Morales porque plantea, entre líneas, discusiones básicas en torno a la educación: para quién, por quién y para qué. En términos de la educación indígena, esas tres preguntas se relacionan con lo que propone el sistema educativo nacional, lo que piensan los destinatarios indígenas, y con lo que es, en la práctica, dicha educación. Asimismo, evidencian y visibilizan lo que hoy son los pueblos indígenas, y la forma como fueron tratados y marginados históricamente.

De acuerdo con el censo del DANE de 2005, cuyos datos son muy discutidos tanto por los pueblos indígenas como por las instituciones de Gobierno, en Colombia existen en la actualidad 1.378.884 habitantes que se autorreconocen como indígenas o pertenecientes a estos pueblos o descendientes de los mismos, repartidos en 82 pueblos indígenas ubicados en 281 municipios de 30 de los 32 departamentos del país. Sus resguardos ocupan el 32% del territorio nacional, especialmente en las zonas de la Amazonia y Orinoquia. Las mayores concentraciones de población se encuentran en los departamentos de La Guajira, Cauca y Nariño.

Su unidad territorial está establecida a partir del resguardo, el cual es definido por la ley como “una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva gozan de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen por el manejo de este”. En la actualidad, hay conformados 710 resguardos, hablantes de 64 lenguas que aún perviven, las cuales se clasifican en 14 familias lingüísticas.

Tabla 1. Demografía y territorialidad indígena

Grupo Étnico	Población
Afrocolombiano	4.261.996
Raizal	30.377
Indígena	1.378.884
Rom	4.832
Total	5.676.089



Fuente: DANE, Censo del 2005.

En este contexto, las organizaciones indígenas en Colombia vienen trabajando en el sistema indígena de educación propia, mientras que el Ministerio de Educación Nacional insiste en que la propuesta educativa para los grupos étnicos sea la etnoeducación la cual, como se verá a lo largo del trabajo, entra en disputa conceptual y metodológica con la política educativa concebida para toda la Nación, la cual se sustenta en tres aspectos: las necesidades de globalización centradas en el conocimiento, la modernización de los aparatos educativos para dar respuesta a los tiempos cambiantes, y la profesionalización docente (Mejía, 2007, pp. 233 y 234).

En el contexto colombiano, además de incorporar lo anterior, se debe atender el postulado constitucional de reconocimiento a la diversidad étnica y cultural de la Nación, con el cual se reconocen otras formas y expresiones culturales, políticas y organizativas. Se pretende poner en condiciones de igualdad a estos pueblos que históricamente han sido relegados frente al resto de la sociedad nacional, y garantizar el derecho a la identidad étnica de estas

poblaciones. Tal proceso ha significado un camino lleno de tensiones y confrontaciones, el cual todavía se está tratando de armonizar a través de la construcción participativa de la política educativa.

Frente a esta problemática surge la pregunta de investigación de este trabajo: En el nuevo enfoque de reconocimiento de la diversidad étnica y cultural propuesto por la Constitución Política de 1991, ¿qué cambios se generaron en la política educativa hacia la población indígena?

Con miras al desarrollo de la pregunta se formularon como objetivos los siguientes:

- Determinar si han habido cambios que permitan concluir que se ha dado el paso a una Nación culturalmente diversa a través del proceso educativo, el cual se debió evidenciar con el reconocimiento de los procesos educativos propios de los pueblos indígenas, y el reconocimiento por parte del resto de la sociedad colombiana de la existencia de estas poblaciones, de sus culturas, autoridades y vivencias.
- Visibilizar, a través de la serie de hechos y realidades aquí presentados, las implicaciones que tiene para el Estado cambiar el objeto sobre el cual basa su identidad nacional, y los cambios que implica pasar de una sociedad homogénea construida en casi 200 años, a una sociedad multicultural y multiétnica. Qué hay

detrás, qué hay que cambiar, cómo hay que cambiarlo y hasta dónde se está dispuesto a hacerlo, desde la construcción y concreción de la política.

- Tener claras las implicaciones que para las poblaciones indígenas tienen, desde la época de la colonización, el cambio y la incorporación de las nociones de tiempo y el espacio, identidad, racismo, hegemonía y subalternidad, a partir de la imposición del otro como fundamento sobre el cual se llevó a cabo el proceso de expansión del modelo económico actual, que engloba y contiene los cambios y las concepciones que ha desarrollado el proyecto de construcción de la Nación.
- Comprender la dimensión de las dinámicas que se están dando en la relación Estado-grupos étnicos, en donde las nociones de Nación, integración y homogeneización en los proyectos nacionales que se vienen desarrollando a través de la unificación lingüística y la escuela mantienen la visión de una Nación mestiza como comunidad política en construcción, en la que el “Estado nuevo o el Estado nacional necesitó para su modernización económica nacionalizar a su población, creando un hombre nuevo, el cual no podía ser ni negro, ni indio” (Gros, 2000, p. 182), generando y naturalizando múltiples expresiones del racismo y su invisibilización.

Dentro de este contexto, este trabajo plantea como principal argumento, que a pesar de las transformaciones discursivas ocurridas luego del cambio constitucional, que se expresan entre otros en los textos normativos y las nuevas formas de nombrar la etnoeducación, estas

no se apartan de manera significativa de aquellas que le precedieron. Más bien, como lo expresan autores como Vasco (2002) y Gros (2000), pareciera que detrás de todo lo anterior hay una parte de la estrategia oficial para renovar la política hegemónica y sus discursos como el medio para la integración cultural y para desmontar las luchas indígenas y desplazarlas por los espacios de concertación.

Bajo estas perspectivas se abordaron las políticas educativas para los pueblos indígenas como eje temático transversal sobre el cual se basaron los principales cambios e implementaciones de la Constitución de 1991, en cuanto a la concepción de Nación.

Se tuvo en cuenta el posicionamiento de resistencia de las organizaciones indígenas en Colombia durante el periodo de vigencia de la Constitución de 1886 y lo que va corrido de la Constitución de 1991, incluyendo las principales reclamaciones indígenas las cuales, como se verá, están influenciadas por las situaciones que se vienen dando en el contexto local y global, y por la apertura de algunas dependencias de Gobierno, que han permitido la concreción de políticas para los grupos étnicos.

Acercamiento al tema

Como funcionaria del Ministerio de Educación he estado participando en los procesos que tienen que ver con educación indígena. A partir de mi relación con esa temática, decidí trabajar sobre mi propia experiencia. Así, quiero compartir con el lector o la lectora las razones por las cuales llegué a proponer este tema como tesis de maestría, las cuales están relacionadas con el deseo de volver a pensar todas mis vivencias acumuladas alrededor del

tema de la educación entre los pueblos indígenas, como resultado de años de trabajo desde la institucionalidad.

El camino recorrido ha sido importante en la consolidación de mi experiencia adquirida en más de 13 años de trabajo en el diseño y la concertación de políticas para pueblos indígenas. Asimismo, dicha experiencia me permitió el conocimiento de las realidades indígenas desde distintas dependencias de Gobierno, lo cual traspasa los espacios meramente institucionales para relacionarlos con los académicos y personales.

Metodología

Partir de mi experiencia implicó un ejercicio de desprendimiento del rol de funcionaria a antropóloga o viceversa o, como lo presenta Joanne Rappaport, “de moverse entre el adentro y el afuera” (Rappaport, 2007, p. 211), dado que anteriormente no me había cuestionado sobre mi quehacer antropológico, ni dónde empezar a marcar la diferencia entre la funcionaria y la antropóloga. Asimismo, implicó pensar en los alcances académicos de dicho ejercicio, y en los requisitos exigidos para optar al título de Magíster.

Para distinguir a la antropóloga de la funcionaria y poder realizar este trabajo, conté con la ayuda de las profesoras de Metodología Astrid Ulloa y Myriam Jimeno, y de los y las compañeras que con sus aportes bibliográficos, con las discusiones en clase y desde su experiencia de trabajo hicieron posible este resultado. Ese desprendimiento se realizó a través de los recuerdos, de su registro, de la toma de notas, de las conversaciones con los amigos y las amigas indígenas y funcionarios, de la revisión y el análisis de los documentos de trabajo. Estos procesos se realizaron con otra perspectiva, con una mirada distinta que

permitió darle un nuevo significado a ese quehacer, a las situaciones vividas, en las cuales los recuerdos comenzaban a tener sentido.

De igual manera, retomé algunos elementos metodológicos de Rosana Guber (2006) sobre la etnografía, el método y la reflexividad, a partir de la observación planteada desde la participación. En mi caso, la observación, la participación y la reflexividad como funcionaria del Ministerio de Educación Nacional me permitieron realizar el ejercicio de tomar distancia entre el observar y el participar simultáneamente. Asimismo, me exigió encontrar un proceso etnográfico que diera cuenta de los más variados aspectos de los pueblos indígenas (desde la organización social hasta la política), de las contradicciones entre lo que un pueblo considera que debe hacerse, lo que dice que hace, y lo que hace, y de mi observación de la práctica concreta del ejercicio político diario.

La información que se obtuvo fue de primera mano por la participación directa en el proceso de concertación, por las entrevistas con los funcionarios y con los delegados indígenas, y por las fuentes escritas obtenidas. Todo este proceso hace que presente reflexiones sobre fuentes únicas.

Para el desarrollo de este trabajo también utilicé la etnografía multilocal (Marcus, 2001), que permitió analizar durante las sesiones de trabajo y concertación entre pueblos indígenas y Ministerio de Educación la circulación de significados, objetos e identidades culturales en tiempos y espacios distintos.

Para darle más fortaleza a este ejercicio de etnografía multilocal tuve que recurrir a la reescritura de eventos y situaciones pasadas y presentes en el diario de campo. Adicionalmente, fue necesario empezar a sistematizar los recuerdos ya vividos, las experiencias adquiridas, volver a reconocer en lo conocido situaciones, hechos y prácticas que se venían realizando. Para evitar el sesgo, y a veces la confusión de hechos, situaciones, personas y fechas recurrí a la consulta del material escrito —memorias de reuniones, actas—, pero sobre todo a constatar con los testimonios esos hechos que por cuestiones de la memoria no estaban del todo claros.

Por otro lado, para realizar esta investigación se informó y se pidió permiso a las representaciones indígena y gubernamental para grabar las sesiones de concertación y de trabajo conjunto, y realizar el trabajo etnográfico.

Enfoque conceptual

Estas aproximaciones metodológicas se articularon a los enfoques antropológicos de las políticas públicas y de la antropología del Estado, partiendo del reconocimiento de que la formulación de políticas, como una actividad sociocultural (regida por leyes) está profundamente inmersa en los procesos sociales cotidianos, en los “mundos de sentido” humanistas, en los protocolos lingüísticos y en las prácticas culturales que crean y sostienen esos mundos (Shore, 2010). Asimismo, desde el trabajo etnográfico del Estado, analizándolo como concepto y como estructura dinámica y no como un ente monolítico. La antropología de la política pública es particularmente útil para abordar algunas de las preguntas de gran escala, como la transformación del Estado moderno, la emergencia de

nuevos métodos de gobierno y la articulación de las nuevas relaciones de poder (Shore, 2010).

Encontré antecedentes de este tipo de estudios en Colombia en los trabajos realizados por Mauricio Pardo (2001), en los que se estableció como objeto de estudio al Estado, para el caso de la relación Estado-movimiento negro en el pacífico colombiano. Ana María Ochoa (2003), por su parte, presenta los dilemas analíticos de estudiar al Estado, sus políticas y sus actores, desde la cotidianidad de quienes lo integran, a partir de la construcción y definición de las políticas culturales.

Clemencia Ramírez realiza un recorrido conceptual por algunos de los nuevos ejes de estudio de la antropología como son el Estado, la política pública y la corrupción en el caso de la aplicación de políticas para el departamento de Putumayo, en el marco del desarrollo de la política del Plan Colombia (Conferencia en el departamento de Antropología, 2010).

Para Shore (2010), la importancia de este tipo de estudios en la antropología es que permite conocer que las políticas pueden ser interpretadas en cuanto a sus *efectos* (lo que producen), las *relaciones* que crean y *los sistemas de pensamiento más amplios* en medio de los cuales están inmersas, reflejando maneras de pensar sobre el mundo y cómo actuar en él, las relaciones de poder inmersas en ellas, los instrumentos para el cambio sobre las que se basan y la forma como construye a los individuos a los cuales pretende llegar.

El ejercicio etnográfico del Estado permite reconocer que la formulación de la política es un proceso sociocultural con el que se logra interpretar, clasificar y generar realidades. En

ese proceso hay que tener en cuenta a los que formulan las políticas públicas como sujetos de investigación y como actores situados en contextos de poder específicos, con ideologías, intereses y objetivos concretos e inmersos en sistemas de pensamiento que se plasman en la política pública. Es, entonces, la labor del investigador desmitificar el poder naturalizado de la política pública (Restrepo, 2010).

Mi interés con este trabajo es profundizar en la relación contradictoria, dinámica y tensionante de la formación del Estado y de la "Política" (Pardo y Álvarez, 2001, p. 237) y de las relaciones sociales que se tejen en su interior, y hacerlos visibles al lector para mostrar que el Estado también lo componen personas, funcionarios e instituciones con distintos intereses que hay que tener en cuenta en el análisis, situándolos en un plano en el que las realidades son dialécticas, heterogéneas y contradictorias.

En cuanto al estudio de los procesos sociales de las organizaciones indígenas se tendrá en cuenta que estos surgen, se gestan y fortalecen en escenarios locales, pero debido a su dinámica se consolidan y se expresan aun por fuera de los ámbitos nacionales, por lo que es necesario evidenciar la forma como se reconocen y se conciben estas sociedades desde las escalas local, regional o nacional, ligadas a aspectos políticos generados por las prácticas del Estado y por las realidades determinadas en los ámbitos político y jurídico internacionales.

Desde finales del siglo XX, las organizaciones de los pueblos indígenas a nivel latinoamericano se vienen transformando. Han fortalecido sus acciones políticas y sus procesos de construcción de identidad dentro de la globalización (Ulloa, 2007). La

conformación de identidades comunitarias e imaginadas más amplias va más allá de la etnia, la cultura, la religión, el territorio y, precisamente, responde a la forma de relacionamiento entre los países y a la manera como se ha ido conformando el sistema del cual se deriva la economía mundial.

Desde esta perspectiva, es necesario establecer la manera como le ha venido hablando el Estado colombiano a estos ciudadanos, la respuesta que ha brindado y el modo en que las prácticas culturales, dependiendo del momento, se hacen visibles o se invisibilizan, se reconocen o desconocen de acuerdo con la intencionalidad de la política de integración o de reconocimiento de la diversidad, así como la forma en que los individuos reaccionan, toman y retoman las mismas, con el objeto de ser reconocidos como ciudadanos, proceso en el que se edifica la etnicidad a partir de la construcción de la identidad.

Estas identidades se enmarcan, igualmente, en el movimiento y la construcción social que se realiza desde los grupos ecológicos, ambientalistas y los defensores de la conservación de la biodiversidad. Estos encuentran en los reclamos indígenas y sus luchas por la defensa de sus derechos, entre ellos la territorialidad, la identidad, la autonomía, etc., la razón de ser de su existencia y las características identitarias sobre las cuales se conforman.

Algunos aspectos relacionados con las prácticas culturales permiten extender el análisis de la identidad a factores que se han venido configurando como un punto de encuentro, una forma de identificación temporal, un proceso inacabado de construcción de la misma pero, a la vez, de construcción de la identidad de la otredad, en el que las reivindicaciones territoriales, culturales e identitarias pueden ser seleccionadas con sentido y conciencia por

parte de sectores subalternos para darle un significado liberador o contrahegemónico en lucha contra lo dominante (Rodríguez, 2005). De esta manera, se incide en la conformación de estas identidades, las cuales están en continuo proceso de construcción, son dinámicas e implican relaciones de asimetría y de validación social y de legitimación.

La idea de otredad cambia la concepción que se tiene de identidad, ya que la cultura posee una historia que es permanentemente cambiante, lo que Gupta y Ferguson 2008 consideran un continuo juego entre la historia, la cultura y el poder. Estas identidades, enmarcadas en la ciudadanía étnica, suponen la lucha de estos grupos por la participación social y política en los espacios públicos.

Lo anterior se ha tratado de evidenciar en este trabajo, enunciando las formas como han tenido que organizarse y concebirse estos grupos para poder, primero, ser considerados parte de la Nación, con el goce pleno de garantías para el ejercicio de la ciudadanía; segundo, para que se reconozcan sus particularidades culturales dentro de las generales y, tercero, para poderse visibilizar a nivel político y social, como grupos diferenciados y, por tanto, se avale su participación en el campo de la política social como actores y protagonistas de sus propias concepciones de vida.

La organización indígena se entiende, entonces, como la respuesta de estos pueblos al Estado (Gros, 2000). Es el movimiento, como forma de movilización colectiva, que se inscribe en la modernidad y que trabaja en la integración de sus miembros en la sociedad que los engloba pero, igualmente, como lo expresa Wieviorka (1992), es el escenario en el

cual también se expresa el racismo, la intención del Gobierno y el lugar desde donde se combate.

A partir de este enfoque se trataron de establecer las concepciones de educación como proyecto político, tanto de la Nación como de los pueblos indígenas, en el que cada uno tiene sus propias expectativas frente al mismo y frente al otro, su propia valoración y su propia concepción. Estas, como lo plantea Harvey (1989), no son aisladas, ni en sentido estricto son propias sino que, por el contrario, obedecen y se enmarcan en unos planteamientos globales en los cuales, se quiera o no, se está discutiendo la incorporación de estas sociedades dentro del sistema global.

Con este modelo social se desarrolla una clara intencionalidad de hacer partícipe a toda la sociedad del modelo económico en el cual se desenvuelve, el cual no solo afecta las relaciones que se han establecido entre la Nación y las sociedades originarias, sino también la respuesta que se ha generado desde estas poblaciones, a saber: la consolidación de un movimiento de resistencia y de organización social que funciona como regulador de la relación Estado-pueblos indígenas, y la forma como se insertan en el proyecto de Nación.

En este trabajo se tuvieron en cuenta, además de lo anterior, las particularidades que se presentan al interior de los movimientos indígenas, “las cuales se fundamentan en la autoconcepción de la diferencia, pero a la vez afirmarse con relación a la historia, con una tradición, y cuestionar el orden social para participar activamente en la modernidad” (Gros, 2000), en la medida en que, en nombre de la identidad, se expresa la diferencia frente a la otredad, y desde esta misma posición se intenta negociar su entrada en la modernidad.

El análisis de la participación indígena en la política permite determinar la forma como se ha venido apropiando un discurso que rebasa las fronteras nacionales para hacerlo común a otro tipo de discurso, más amplio y general, que permite no solo desarrollar sus proyectos, sino también entrar de otra manera al sistema económico a través de la venta de sus artesanías, de la publicidad de sus comunidades y del posicionamiento de sus luchas y reivindicaciones, las cuales en algunos casos tienen más acogida en esos niveles, que en el mismo país.

El contexto global, en el que cada vez se acortan las distancias geográficas, el tiempo y las políticas, permite que las organizaciones hablen directamente sin la interlocución de los gobiernos nacionales. En este proceso la tecnología y los avances en la comunicación vienen siendo utilizados e incorporados en el trabajo organizativo y político de las organizaciones indígenas, de tal forma que hoy en día tienen su propio sitio en la web, emisoras, algunas vienen incursionando en la televisión y otras ya están en el proceso de realizar y producir documentales. Se pueden citar como ejemplo las páginas web de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), y de la Organización Gonawindua Tayrona (OGT), por citar algunas organizaciones.

Para contextualizar al lector de este trabajo considero necesario presentar apartes del marco conceptual previo, y algunas categorías analíticas que sirvieron para articular los análisis desarrollados en los capítulos:

Noción y concepto de lo indígena. El concepto de lo indígena está ligado, en el aspecto espacial, a una colectividad vinculada a un territorio, a su uso, apropiación, organización y administración desde la Colonia y al cual, en Colombia, se le reconoce legalmente como resguardo. Algunos, especialmente para el caso de la zona andina, mantienen aún títulos coloniales. El territorio se ha constituido hasta este momento en la principal bandera de lucha de estas colectividades, poseedores de prácticas culturales propias, formas de gobierno, aplicación de justicia o sistemas jurídicos distintos a los del resto de la sociedad.

La cuestión identitaria, sin pretender adentrarse en sus múltiples definiciones, es fundamental para entender no solo el cambio de concepción nacional sino también los procesos por los cuales ha pasado su definición y ámbito de aplicación, en la medida en que es la que permite o no el reconocimiento y el acceso a los derechos diferenciales, en lo que se llamará la juridización de la identidad, como una condición necesaria para la negociación.

Construcción de la concepción de Nación. El proceso de construcción de la Nación ha determinado la noción de lo indígena como diferente, inferior, como sujeto social carente de derechos, sobre el cual hay que implementar una serie de medidas y acciones que, por principio, tienden a buscar la civilización e integración de la población o poblaciones que estaban en el momento de la Conquista. La construcción de la Nación ha implicado la conformación de fronteras no solo geográficas sino identitarias que han determinado el tipo de relación con la población indígena, continuamente transgredida, atravesada e invisibilizada.

Participación y organización indígena. Este concepto es clave para analizar cómo la tradición, la resistencia, la lucha y la organización pueden ser seleccionadas con sentido y conciencia por parte de estos sectores considerados como subalternos, para darle un sentido liberador o contrahegemónico en lucha contra la dominación, que para el caso colombiano se enmarcan en su reivindicación como pueblos indígenas, y al territorio como elemento garante para la pervivencia, en la medida en que es donde se producen y reproducen la cultura y la identidad. Curiosamente, y desde esta perspectiva, la población ha sido dinámica y se ha venido organizando y fortaleciendo a través de los cabildos como instancia política de carácter especial, con funciones específicas no solo en la comunidad, sino en las instancias del Gobierno. Esta participación se ha extendido a la conformación de unidades que van más allá de lo estrictamente territorial, en la medida que involucra lo municipal, departamental y nacional, apoyados por organizaciones internacionales como la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), que se han agremiado para defender sus territorios y sus recursos los cuales, como en este caso, traspasan las fronteras nacionales.

Con la Constitución de 1991, se abrió legalmente un espacio para la participación directa en la cuestión política, al reconocerse la circunscripción especial indígena en el Congreso de la República, y también se han elegido alcaldes y gobernadores en las entidades territoriales.

Políticas públicas para indígenas. Como respuesta a determinadas reivindicaciones, y a la participación de las organizaciones indígenas, se ha formulado y definido una política pública especialmente para indígenas. Interesa analizar los programas, los planes, las

acciones y las metas de gobierno al respecto porque permiten dar cuenta de la forma como se construye una política pública, los aspectos que deben contemplarse, los objetivos que pretende resolver y a quién pretende atender, así como la adecuación institucional que se requiere para implementarla. Ello responde a propuestas internacionales en las cuales se mueve la lógica gubernamental, con aspectos comunes como la apuesta política etnoeducativa, la cual surge del concepto de etnodesarrollo que se trabajó en México como producto de lo alcanzado en Pátzcuaro, a finales de los años setenta.

Se tendrá en cuenta la participación de los indígenas en los espacios de concertación que ha implicado, de acuerdo con Gros (2000), la construcción de una nueva etnicidad a partir del fortalecimiento de la identidad étnica en cada país, fragmentando el mundo de los indígenas en unidades intermedias supracomunitarias e infranacionales, como construcciones políticas. Estas diferencias complejizan de por sí el tensionante campo de la negociación y concertación con el Estado, en cuanto constituyen para los pueblos indígenas el medio para legitimar su acción y luchar contra el proceso de homogeneización que los afecta.

Etnicidad. Para Gros (2000), la etnicidad es una forma de enfrentar y resistir el modernismo y el proceso generado por los cambios propuestos a partir de la Constitución Política de 1991, la lucha por el territorio, la internacionalización de la cuestión indígena, el fortalecimiento al interior de cada país de los movimientos indígenas, la consolidación de fronteras étnicas y la escuela. Estos elementos implicaron una ruptura frente al proyecto igualitario y nacional de educación.

Política de la etnicidad. La política de la etnicidad permite analizar las implicaciones y transformaciones de las acciones dirigidas a los grupos étnicos por parte del aparato gubernamental —teniendo en cuenta que algunas son respuesta a las demandas de los procesos de concertación—, las implicaciones que tienen dichas acciones en el proceso de construcción de Nación y las incidencias para los pueblos indígenas en sus proyectos de vida. Las mismas están mediadas y asociadas a dinámicas que no pueden explicarse al margen de las lógicas de expansión global del capitalismo, de los conceptos sobre los movimientos sociales en lo político, y de la modernidad y su relación con las políticas de la etnicidad a partir de un estudio etnográfico e histórico (Escobar, 1999; Gros, 2000).

Estructura de la tesis

A partir de los enfoques propuestos para el desarrollo de la tesis se organizaron cuatro capítulos.

Capítulo I. Revisa, desde una perspectiva histórica, las políticas educativas para pueblos indígenas desde la época de la Colonia hasta 1991, en la cual se tienen en cuenta tres momentos:

1. La evangelización durante la Colonia.
2. La integración durante la república.
3. Reconocimiento de los derechos.

Capítulo II. Desarrolla las políticas educativas a partir de 1991. La etnoeducación como una propuesta tendiente a poner en marcha las normas especiales y los principios constitucionales relacionados con el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la

Nación colombiana. Se analizan la Ley 115 de 1994, el Decreto 804 de 1995 y las adecuaciones institucionales que supone desarrollar esta normativa.

Capítulo III. Aborda la instancia de concertación de la política educativa, a saber, la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación para la Educación de los Pueblos Indígenas, los antecedentes de la conformación de la instancia de concertación, los participantes, los temas de concertación, el concurso para el ingreso a la carrera docente, el Estatuto docente y el Sistema Indígena de Educación Propia, la etnografía en las mesas de concertación. Asimismo, la construcción de la política educativa, cómo se define, qué se define, quiénes participan. Se da una mirada al interior del Ministerio de Educación Nacional; se analizan las propuestas de las organizaciones indígenas, las propuestas del MEN, las definiciones tomadas, y una breve mirada a las discusiones que se vienen dando en Latinoamérica sobre el tema.

Capítulo IV. Conclusiones. La última parte está destinada a las conclusiones, las cuales se integran por capítulos, así como la perspectiva de trabajo y las dinámicas que se vienen dando actualmente en el sentido de recoger las expectativas políticas de los indígenas y las del Ministerio de Educación Nacional, los complejos —y a veces inentendidos— campos de la concertación, y el proceso de construir confianza para concertar lo que hay y lo que vendrá.

Reflexiones finales

El alcance de este trabajo no es realizar una evaluación de la política en términos de impacto, sino de reconstruir el proceso de definición de la misma, de los participantes y de

las tensiones presentes en su construcción. Por tanto, espero que su alcance contribuya al reciente campo de estudio antropológico de las políticas públicas y de la antropología del Estado el cual, como lo reconocen los investigadores y analistas de políticas públicas, parece responder al nuevo giro en la forma de pensar, ver, entender y estudiar el campo de políticas públicas y al Estado.

Asimismo, esta tesis abre un espacio para la discusión de la problemática de la educación indígena en Colombia a los 20 años de la expedición de la Constitución de 1991.

1. Capítulo I. De cómo se desarrolló una propuesta educativa para indígenas



Foto: derechoshumanos.gov.co

Una mujer indígena del Amazonas, mirando a sus pequeñas hijas hacer sus tareas escolares, me comentó una vez: ‘A la mayor no le gusta la escuela, es muy perezosa, esa va a ser la chagrera; en cambio a la menor le gusta mucho leer y siempre le pregunta al papá las palabras que no entiende, esa va a ser la secretaria’. La niña menor sonreía de satisfacción ante este juicio, mientras la mayor, seria, aceptaba impotente su destino de chagrera, es decir, de mujer indígena que tiene que trabajar duramente, que huele a yuca brava, tiznada de tierra y carbón. Una secretaria, en cambio, es una mujer de ciudad, una mujer limpia, bien vestida, instruida, que gana sueldo y que sabe escribir.

Tomado de: “De Chagrera a Secretaria”, de Juan A. Echeverri. Texto inédito sin más referencia.

En este primer capítulo se examinará, desde una perspectiva histórica, la relación entre Estado, grupos étnicos y educación en el país, para lo cual se determinará la forma como se

ha venido reconociendo a estas poblaciones y el lugar que se les ha dado en la construcción de la Nación con el propósito de lograr una comprensión de las implicaciones que tiene la transformación de pasar de la concepción de una de Nación homogénea y monocultural a una Nación pluriétnica y multicultural. Asimismo, se evidenciarán las tensiones entre la representación de la sociedad “mayoritaria” y las construidas por y para los pueblos indígenas.

La construcción de la imagen e identidad homogénea nacional se realizó con la propuesta educativa, ya que con ella se construyeron las bases y los ideales de la Nación, así como la imagen que debía tener la población, no solo de sí misma, sino de toda la que hace parte de este territorio, a través del desconocimiento y la invisibilización.

El instrumento utilizado para homogeneizar a la población indígena y consolidar una noción de Nación fue la educación, la cual ha respondido a los distintos criterios y objetivos del tipo de sociedad que se requiere para responder al interés del modelo de sociedad al que se pretende llegar.

A lo largo de la historia, la educación ha sido entendida y utilizada como un instrumento o una estrategia para la construcción de la Nación y la nacionalidad. En este sentido, la educación ha sido una vía privilegiada para garantizar la presencia del Estado en el territorio nacional y como instrumento de formación de los ciudadanos en un proyecto de nacionalidad” (Rojas y Castillo, 2005, p. 15).

Para el caso de los indígenas “consistió en asimilarlos, favoreciendo el mestizaje biológico y cultural (una manera de llegar en el futuro a una comunidad de sangre y de cultura), favoreciendo el desarrollo de una economía de mercado, es decir el progreso” (Gros, 2000, p. 355).

Este proceso para homogeneizar a la población indígena se presentó, de acuerdo con Rojas y Castillo (2005), en tres etapas:

- La evangelización durante la Colonia.
- La integración durante la República.
- El reconocimiento de los derechos.

1.1 Evangelización durante la Colonia

Desde la Colonia el proceso de evangelización determinó la forma como el Estado se relacionó con las poblaciones indígenas, definiendo la forma, el papel y las condiciones de participación de estas en la construcción de la identidad nacional, y la construcción de la Nación como proyecto político y como parte del sistema económico, en el que claramente se gestó y consolidó una relación de subordinación de estas poblaciones frente al resto de la sociedad nacional. En este sentido, “la educación y la escuela, determinaron las prácticas impuestas en los territorios de estas poblaciones, las limitaciones a algunos espacios y expresiones culturales y se gestaron los pasos necesarios para civilizarlos” (Rojas y Castillo, 2005, p. 62).

Con la escuela se empezaron a romper las tradiciones que mantenían estas poblaciones al irles imponiendo, progresivamente, nuevas formas y prácticas e irles prohibiendo las suyas. Igualmente, se empezó a trabajar en la concientización de algunos conceptos necesarios para el desarrollo posterior, como la noción de límites, propiedad privada y prácticas religiosas.

Estas nociones se fueron dando a través de una serie de transformaciones en las que la relación con el otro fueron cambiando de acuerdo con unas dinámicas en las que:

se construyó al otro como un ser inferior. Esta concepción del otro como inferior se sedimentó en las relaciones sociales coloniales en la Nueva Granada, persistieron hasta el siglo XX, en el que el mestizaje produjo una sociedad diversa racial y culturalmente, haciendo de esta situación un rasgo estructural y decisivo en la construcción de la Nación en la que negros e indígenas, como identidades fueron excluidos e inferiorizados, por fuera de la modernidad (Castillo, 2007, p. 31).

La construcción del otro como inferior tiene unas connotaciones no solo para el sujeto que lo representa, sino para el que la impone, y es la de mantener una imagen de alguien al que hay que ayudar a salir de una situación no deseada, porque no tiene él mismo las condiciones que le permitan por sí solo llegar a parecerse al otro. El otro que construye la imagen tiene la justificación de su parte y no cuestiona su supuesta superioridad porque el fin inmediato es sacar de su no grato estado al ser inferior.

Las relaciones que establecieron la construcción de la imagen y relación con el otro, y todas las acciones que se allí se desprendieron, como la expropiación y el desconocimiento del otro, encontraron en la evangelización la forma para:

[...] propiciar y preparar las condiciones para que la población afrodescendiente, esclava y la indígena pudieran insertarse, no en igualdad de condiciones a la nueva sociedad “civilizada” que se estaba conformando, consolidando la imagen de una Nación mestiza y nacional a través de formaciones discursivas dominantes construyendo representaciones de estas poblaciones como salvajes, bárbaras e incivilizadas, y no como seres diferentes (Rojas y Castillo, 2005, p. 19).

Estas poblaciones estaban en condición de subordinación y desigualdad frente al resto de la población, manteniendo la idea que había sociedades inferiores que además serían objeto de una política y prácticas especiales, en la medida que las diferencias de tipo fenotípico, como el color y la raza, fueron el argumento para sustentar esta tesis y para justificar su asimilación o exterminio y crear la homogeneidad dentro de las fronteras nacionales (Castillo, 2007, p. 73).

Estas representaciones expresaron las relaciones de poder imperantes en una sociedad en la que los rasgos biológicos o culturales fueron considerados como rasgos de inferioridad. Se cumplió, desde esta perspectiva, con el primer objetivo que se planteó de consolidar una imagen del otro como inferior y necesitado de la mano del progreso para poder salir de su atraso.

Esta situación dio pie para trabajar, durante la república, en la integración de la población a través de la escuela como instrumento para castellanizar y alfabetizar a los pueblos indígenas, así como para generar las condiciones de acceso a una tecnología y a un saber indispensables para poder manejarse en la gran sociedad la cual se integró a través de las misiones como dispositivo educador, implementando así la noción de modernización (Rojas y Castillo, 2005; Gros, 2000).

1.2 La integración durante la república

Con el nacimiento de la República de Colombia las élites de la época debieron afrontar la tensión que significó la decisión de conformar una nueva Nación moderna y acometer la necesaria construcción de una identidad sobre bases distintas a aquellas de corte colonialista. Aunque lo particular americano podía ser el pasado indígena, precisamente este pasado fue considerado por estas clases como poco conveniente para recrear el mito fundacional de la Nación. Por el contrario, la imagen del pasado étnico no fundamentó el ideario de Nación, ya que este era lo que había que dejar atrás, superar a toda costa.

Esta misma situación se presentó a lo largo del continente, pero no deja de ser paradójico que se haya dado en aquellos países en los cuales la población indígena era mayoritaria, en contraste con el caso colombiano, en el que la población no lo es. Lo que sí es cierto es que los nuevos gobiernos mostraron gran ambigüedad en su relación con las poblaciones indias. En ocasiones, las incluyeron en los proyectos nacionales y en otras buscaron su integración y desaparición. En este último caso, “la política estuvo dirigida a resolver la resistencia de estas poblaciones al proyecto republicano de integración al proyecto nacional desde la

concepción de subordinación e integrándolos a la vida civilizada, a través de las misiones” (Rojas y Castillo, 2005, p. 35).

Fue con la escolarización que se implementó en el siglo XVIII la política de integración y de “conversión de los indígenas de un estado de salvajes a otro de civilizados” (Laurent, 2005, p. 58), abordando dos funciones fundamentales: la integración y modernización de estas sociedades.

Esta función le fue entregada a la Iglesia católica basada en dos acciones esenciales: mantener un régimen de tutela a nombre del Estado sobre estas poblaciones mediante la escolarización, la enseñanza del castellano, la cristianización y el aprendizaje de algunas prácticas económicas consideradas civilizadoras como la ganadería, garantizando el ejercicio de soberanía nacional en las zonas alejadas y con baja presencia estatal (Arango Sánchez, citado por Laurent, 2005). Se introdujeron así los elementos necesarios para que estas poblaciones hicieran parte de la Nación a través del uso y manejo de la lengua y de los principios enmarcados en el saber y las prácticas universales para hacerlos pertenecientes a la Nación en condición de ciudadanos marginales e inferiorizados.

Con la práctica escolar se buscó eliminar la falta de conocimiento sobre el derecho de la propiedad para que estas poblaciones se resistieran menos ante la pérdida de sus territorios y dar paso a la avanzada colonizadora, campesina y agrícola que se extendió y apropió de ellos. Igualmente, se creó y consolidó a través de las prácticas religiosas impuestas por la Iglesia en las escuelas, y en general en la familia, la concepción del matrimonio

monogámico, y las condiciones para la inserción en el trabajo, o al menos para hacer parte de él, consolidando así su transición hacia una sociedad moderna (Jimeno y Triana, 1985).

Bajo esta perspectiva, la educación avanzó en la construcción de la Nación al brindar los elementos necesarios para el desarrollo del modelo económico, en el uso y conocimiento de la lengua nacional y la consolidación de la concepción de la propiedad privada para la utilización y el acceso a los bienes, y el establecimiento del matrimonio monogámico como práctica, ejes fundamentales del sistema capitalista y de la sociedad moderna. “La cristianización y castellanización, fueron la herramienta clave en todo este proceso y uno de los mecanismos para formar a los niños y niñas indígenas en la cultura ‘occidental’ o como lo pretendió la Constitución de 1886, integrarlos a la civilización” (Vasco, 2002, p. 161).

La propuesta escolarizada se legalizó mediante el Concordato de 1887, en el que el Estado colombiano entrega a la Iglesia católica la administración y dirección de las escuelas públicas de primaria para varones, los internados, los contenidos, usos y prácticas pedagógicas, así como el manejo y control de la educación. Adicionalmente, el Gobierno nacional giró los recursos necesarios para realizar este trabajo.

En este contexto se promulgó la Ley 89 de 1890, norma que estableció que el resto de la legislación nacional no debía regir entre los “salvajes”. Determinó, asimismo, una especie de estado de transición para aquellas comunidades o parcialidades de indígenas que se fueran civilizando a través de las misiones, reforzando la idea de la existencia de unas poblaciones salvajes. En 1893, se consolidó el régimen jurídico especial para los territorios

de las misiones, se estipuló el gobierno de las áreas alejadas y el dominio de las “tribus bárbaras” (Jimeno y Triana, p. 1985, desarrollando así lo establecido en la legislación de la época. Detrás de este aparente propósito altruista se ocultó un evidente interés económico y de sujeción.

Con la aplicación de la legislación de Indias se ocultaron y legalizaron las formas de explotación que garantizaron el funcionamiento del proyecto económico y de evangelización que orientó las acciones de la colonización. “Figuras como la encomienda y el resguardo, por ejemplo, buscaron garantizar la sedentarización de los indígenas y la disponibilidad de mano de obra para las haciendas de los españoles” (Rojas y Castillo, 2005, p. 25).

Luego de varios siglos de construcción del otro como inferior, y teniendo en cuenta que el proyecto nacional se dirigió a la modernización, se requirió avanzar en preparar e integrar a la población para hacer parte del proceso, ya sea como mano de obra, operarios o empresarios, o a través de la incorporación de la población en el sistema, lo que generó unas relaciones muy complejas entre los indígenas y el resto de la población. Este proceso necesitó de otros elementos e instituciones que lo respaldaron como la propiedad privada, la contratación y el manejo apropiado del dinero, articulados por el control estatal y la conformación de un sistema jurídico-administrativo sobre el cual basarse.

Este cambio en el patrón del comportamiento social y cultural generó una transformación en cuanto a los gustos y las necesidades, alrededor de las cuales se mueven tanto el

individuo como la sociedad y en la que esta comunidad política en construcción necesitó, para su modernización económica, nacionalizar a su población, creando un hombre nuevo, el hombre colombiano (Gros, 2000).

El mestizaje fue el elemento fundamental para lograr este ciudadano, proceso que se conoció en adelante como la Nación mestiza, “[En la cual] no hay lugar o futuro para la población indígena, excepto como *un legado del pasado, como una ‘mancha’* que debía ser limpiada, y en la República de los sueños liberales, tenía que desaparecer” (Gros, 2000, p. 356).

Con la creación de este nuevo ciudadano se marcó una ruptura con el pasado colonial ibérico; sin embargo, se conservaron las jerarquías raciales. Como proyecto hegemónico, el mestizaje promovió la educación, la incorporación de los mestizos y la asimilación parcial de los indígenas y las poblaciones negras (Smith, 1997a; Da Silva, 1998, citados por Chaves y Zambrano, 2006). Así quedó claro que las directrices establecidas para lograr el proceso de mestizaje liderado por el Estado e implementadas por la Iglesia quedaron bajo el control y ejecución de esta última.

En cuanto a la avanzada territorial, la misma contó con la participación de los gobiernos de turno mediante orientaciones no muy fuertes, particulares y específicas, como en el caso citado por Rojas y Castillo (2005) en el Vaupés, en el cual Rafael Uribe Uribe propuso, aparte de la infraestructura evangélica, la construcción de un fuerte militar para garantizar la seguridad del personal colono y mestizo que entraba a la zona. Igualmente, se consideró importante el acercamiento a la población a través de intérpretes. Es de resaltar el hecho de

que para 1920, había en total 14 congregaciones religiosas establecidas en todo el territorio nacional.

1.3 La Iglesia y su papel integrador de la Nación

La Iglesia continuó administrando la educación y haciendo las veces de Estado. Los maestros eran elegidos por su afinidad con las misiones y con las congregaciones religiosas. La educación se impartió en castellano y con los programas oficiales que se tenían para todo el país. La modalidad de atención más generalizada fue a través de los internados escolares¹, como el de Nabusimake en el Cesar, Nazareth en La Guajira y el de Tierradentro en el Cauca.

Igualmente, la Iglesia organizó diversas instituciones, especializando y tecnificando su funcionamiento, y creó incluso un instituto de antropología aplicada a las misiones, conocido como Instituto Departamental para la Educación Indígena (Indei), en el cual se capacitaban los misioneros y sus colaboradores (Jimeno y Triana, 1985)².

El presupuesto entregado a la Iglesia para la administración educativa de estos territorios correspondía del 10 hasta el 14 % del total del presupuesto nacional, con el cual se implementaron varias estrategias para aumentar la cobertura de atención y de conversión de la población indígena como el uso de maestros itinerantes, mayor

¹ Unidad económico-administrativa con labores agropecuarias, servicios de comunicaciones, salud, transporte, mercadeo, que reúne la población alrededor suyo. De allí su importancia tanto para el Estado como para los misioneros (Jimeno y Triana, 1985, p. 61), muchos de los cuales aún persisten, sobre todo en los nuevos departamentos, antiguos territorios nacionales.

² El Indei todavía funciona en Medellín.

construcción de infraestructura escolar en aquellas zonas en las cuales la población era mayoritaria y la conformación de orfanatos los cuales albergaban a los niños arrancados de sus comunidades. Esta es considerada por la Iglesia como la estrategia más exitosa de educación de los indios (Rojas y Castillo, 2005, p. 68)³.

Según datos de Jimeno y Triana, los 9 vicariatos y las 5 prefecturas apostólicas trabajaron con 159.850 indígenas, cubriendo 615.620 km cuadrados de territorios indígenas. Los principales se encuentran relacionados en la tabla 2:

Tabla 2. Presencia de la Iglesia en los territorios indígenas

Nombre de la comunidad religiosa	Pueblo indígena	Entidad territorial	Número de misioneros
Javerianos de Yarumal	Sikuani, cuiva, chiricoa, u'wa,	Arauca	159
Javerianos de Yarumal	Waunaan	Valle	100
Agustinos Recoletos	Salivas, cuivas, sikuani	Casanare	74
Misioneras de la Consolata	Huitotos, coreguajes	Caquetá	467
Javerianos de Yarumal	Emberá Noanama	Chocó	152

³ Los internados que aún funcionan son considerados por la población indígena como el lugar donde se pierde la cultura, no solo porque no permite el fortalecimiento y la conservación de la misma, sino también porque se interrumpe el traspaso de la cultura a las nuevas generaciones, ya que a la población infantil se le obliga a hablar en castellano, no se permite la realización de las prácticas culturales ni rituales y son alejados por largos periodos de sus familias. Los padres de familia se quejan porque en época de vacaciones, cuando los niños regresan a las comunidades, muchos de ellos no lo quieren hacer porque no encuentran los mismos elementos que han dejado en las instituciones educativas, lo que genera graves choques entre padres e hijos.

de Istminá			
Misioneros Claretianos	Emberá, cuna	Chocó	116
Capuchinos de los abruco	Wayúu, malayos	La Guajira	82
Redentoristas de Sibundoy	Kamentza, inga, kofanes	Putumayo	105
Carmelitas de Tumaco	Waunaan, emberá	Nariño	59
Franciscanos de Guapi	Emberá	Cauca	67
Capuchinos de Leticia	Tikunas, boras y muinane	Amazonas	38
Javerianos de Yarumal-Mitú	Desano, puinabe, tukano, guayabero, cubeo	Vaupés, Guainía, Guaviare	293
Vicentinos de Tierradentro	Nasa	Cauca	67
Montfortianos	Sikuani, cuiva, piapoco, chiricoas	Vichada	31
Total 1810			

Fuente: tomado de Jimeno y Triana (1985).

1.4 Propuesta educativa desarrollada por la Iglesia

La escuela, desde la perspectiva propuesta, permitió afianzar modelos espacio-temporales, pautas cognitivas, valoraciones y prohibiciones, e incluso determinadas formas de producción, que terminaron rompiendo las formas propias de los indígenas, logrando en el mediano plazo la inserción de la población a la Nación colombiana. Se dejaron por fuera de los modelos y las prácticas educativas los temas de la lengua, la práctica cultural y el relacionamiento con las autoridades tradicionales⁴.

En la república liberal (1930-1946) se produjeron cambios en el sistema escolar propuestos desde los gobiernos de Enrique Olaya Herrera, Alfonso López Pumarejo (Revolución en Marcha) y Eduardo Santos, con el fin de desarrollar la visión de progreso y modernización que se quería impulsar. La propuesta se caracterizó porque inició un proceso de secularización, reglamentación y aumento de la participación estatal en la enseñanza técnica y secundaria y, particularmente, en la educación superior.

El encargado del Gobierno para iniciar estas reformas fue el ministro de Educación Luis López de Mesa, quien en un intento por limitar el poder y las funciones entregados a la

⁴ Esta situación aún se sigue dando en algunos contextos territoriales, pero se viene realizando un trabajo importante por parte de las autoridades indígenas quienes han encontrado un apoyo fundamental para lograr el propósito de fortalecerse tanto al interior como en su relación con el otro; esto se evidencia en el testimonio de las autoridades indígenas del resguardo de Piedra Ñi en el Vaupés, en el momento de la reunión desarrollada en junio de 2006 entre las autoridades tradicionales con los funcionarios del MEN y de la Secretaría de Educación:

Nosotros los indígenas lo hemos pensado mucho y queremos que el Ministerio de Educación y la Secretaría de Educación se lleven a los maestros, realmente con la educación que ustedes nos dan nuestros niños olvidan su lengua, sus costumbres, no practican ayuno, no sirven para vivir en nuestras comunidades y tampoco sirven en la de ustedes, para pasar un año se deben repetir tres y además luego los jóvenes no quieren regresar a sus comunidades, pero tampoco pueden seguir estudiando en la universidad. Visita a la comunidad en junio 2006.

Iglesia, propuso que esta se encargaría solo de la formación moral mientras que el Estado debía responder por la educación en otras áreas a través de los graduados de las zonas rurales, y de la implementación y el desarrollo de currículos seculares (Rojas y Castillo, 2005).

Estos aspectos fueron incluidos en la reforma presentada en el Acto Legislativo 1 de 1936, que dio curso a la reforma constitucional para precisar la injerencia estatal en el terreno educativo, la cual tuvo limitaciones como no declarar la educación primaria gratuita y obligatoria, y no redefinir las relaciones Estado-Iglesia, ni incluir las modificaciones del Concordato que permitirían desarrollar las aspiraciones de acción estatal en la educación. A pesar de esto, la reforma asignó al Estado la inspección y vigilancia de la educación, al tiempo que declaró la libertad de cultos y de conciencia para delimitar las órbitas de lo civil y religioso en los terrenos social y educativo.

Esto generó numerosos enfrentamientos con los sectores tradicionales de la sociedad, que ejercieron fuertes presiones para bloquear los aspectos considerados lesivos a los intereses católicos, como el establecimiento del matrimonio civil y el divorcio, la libertad de cultos, la reforma educativa, la derogación del monopolio eclesiástico sobre la administración de los cementerios y del convenio de misiones en los territorios nacionales. Dicha oposición obtuvo un éxito parcial, pues solo se admitieron en la reforma constitucional la libertad de cultos y de enseñanza, a la vez que se abolieron los incisos en los que se otorgaban privilegios a la Iglesia católica de manera explícita (Herrera, 1993). Con las modificaciones incorporadas en la reforma se ganó una mayor autonomía estatal en el control y la orientación de la educación y el debilitamiento de la concepción de un Estado teocrático

basado en la identidad religiosa, dando así paso a un Estado laico apoyado en valores civilistas (Herrera, 1993).

Si bien es cierto que la Reforma permitió a una parte de la población tener acceso a un enfoque educativo distinto —la educación en áreas marginales y exclusivamente indígenas—, poco o nada cambió ya que la misma seguía bajo el control moral y dogmático de la Iglesia; a pesar de esto se avanzó en la construcción de una infraestructura amplia compuesta de escuelas, puestos de salud, transporte y comercio, que obligó a que los indígenas y colonizadores acudieran a ella como fuente de servicios y de mediación con el resto de la Nación.

La escuela se convirtió en medio privilegiado de desarticulación cultural y desarrollo de nuevas pautas sociales.

Los misioneros la entendieron como el lugar que no solo transmite ciertos contenidos formales, sino como el lugar privilegiado para la constitución de un determinado individuo, a través de la imposición de conceptos de espacio y de tiempo determinados, de la escritura como poder, de una normalidad, de unas aptitudes específicas. Los territorios indígenas y la escuela se entrecruzaron como canales de control sobre la comunidad en su conjunto a través de servicios, prebendas e informaciones (Jimeno y Triana, 1985, p. 61).

Una aproximación a la descripción de lo que encierra la concepción de escuela para los pueblos indígenas la realiza Juan Echeverry (s. f.) al afirmar que la escuela, por muchas vueltas que se le dé y por muchas cosas que se le innoven o suplanten, sigue siendo el

espacio de redención para acceder al mundo “blanco”, es el vehículo que lleva a la persona a ser chagrera⁵ o secretaria.

Lo anterior evidencia la situación que se generó por el impacto del proceso escolar en las comunidades indígenas, el cual trató de cambiar su modo de vida, sus creencias, su apropiación del territorio y su relacionamiento no solo al interior de los pueblos, sino con el otro. Este proceso trascendió más allá del ámbito del aula escolar y no se ha acabado⁶.

En la década de los setenta, el Estado realizó un convenio con el Instituto Lingüístico de Verano (ILV) —evangelizadores norteamericanos de la Iglesia Bautista del Sur— que llegó para estudiar las lenguas aborígenes en un intento por reducir la hegemonía de la Iglesia católica en las comunidades indígenas. Esta institución religiosa desarrolló acciones de proselitismo, las cuales afectaron la forma de vida y las creencias, tergiversaron los idiomas y realizaron otro tipo de actividades que estaban lejos de mejorar la situación para los indígenas, que se vieron amenazados por estas instituciones y por el proceso de evangelización en varios credos a lo largo de sus territorios, afectando las prácticas

⁵ La expresión “chagrera” (que significa “mujer que trabaja en la chagra”) puede tener un sentido peyorativo para designar una mujer que solo conoce del trabajo agrícola (Echeverry, s. f., p. 1).

⁶ Paradójicamente lo que viene pasando, y se ha extendido a otros pueblos, es que las autoridades indígenas le han dado el vuelco a la intención del proceso educativo; ahora, a través de procesos propios de educación, se viene trabajando en recuperar lo perdido o, por lo menos, lograr en el mediano y largo plazo seguir manteniendo la identidad, la cultura, el idioma y la unidad en torno a la colectividad. En este trabajo los vienen acompañando, asesorando y financiando en algunos casos ONG como GAIA, Fucai y Fundación Zioai, por citar algunas.

culturales y generando una confrontación entre los indígenas por la disputa debida a la práctica de estos credos.

Las principales acciones conocidas realizadas por el ILV fueron la traducción de pasajes bíblicos y los fundamentos religiosos a las lenguas de los indígenas, actividades avaladas por el Ministerio de Gobierno a través de la Dirección de Asuntos Indígenas. Esta entidad le otorgó personería jurídica a dicha institución, y legalizó sus actividades en el territorio nacional. Paralelamente, el ILV desarrollaba otras actividades como la práctica de métodos de planificación entre las mujeres indígenas sin su consentimiento, y estudios geológicos en los territorios de los indios. Estas tensiones se generaron entre indígenas y misioneros de todas las órdenes religiosas, así como al interior de los miembros de los pueblos indígenas⁷.

Entre 1976 y 1977, se realizó un censo de las misiones protestantes el cual arrojó como resultado la presencia de cincuenta misiones diferentes cuya actividad principal se desarrolló entre colonos e indígenas, adelantando actividades religiosas y también de acción “social y cultural”⁸, al adaptarse a las particularidades sociales locales y preparar el campo para el avance del poder económico y político de la colonización mestiza y campesina en estas zonas (Jimeno y Triana, 1986).

⁷ Aún se sigue presentando en las comunidades el enfrentamiento entre sus miembros por la profesión de credos religiosos, lo que en algunos casos resquebraja y afecta el trabajo que se viene realizando para mantener la identidad cultural entre en las mismas.

⁸ Se conocen las constantes denuncias del tipo de actividades que desarrollaban estas misiones que van desde la inducción de la planificación femenina a la exploración de recursos naturales en estos territorios.

Hasta este momento se avanzó en la consolidación de la presencia y el poder entregado a la Iglesia en gran parte del territorio nacional, y en la entrega del proceso de integración de la población indígena al proyecto de la nación. Al mismo tiempo que se iba dando esta situación, la población indígena fue gestando su organización y los aspectos de trabajo sobre los cuales fundamentó su acción. Es así como se definió que el territorio y la educación serían los principales aspectos sobre los que se basó la lucha y organización indígena, ya que con la educación se puede recuperar lo perdido y avanzar en sus proyectos políticos (CRIC, 2004).

1.5 El reconocimiento de los derechos indígenas

Una tercera tendencia que se planteó luego del inicio de la integración de la población indígena a la sociedad nacional es la que corresponde a la etapa de los derechos étnicos basados en el reconocimiento, la institucionalización-oficialización a través de la etnoeducación como propuesta política y de desarrollo del derecho, a una educación más apropiada para la población indígena, en la que se tuvieron en cuenta algunas particularidades como la cultura, la lengua y los contenidos curriculares más relacionados con estos pueblos.

Esta propuesta se desarrolló a través de la normativa (Rojas y Castillo, 2005), en la medida en que se reconocieron, en la práctica, las aspiraciones y los avances como el derecho a proponer un proyecto educativo comunitario, a tener docentes bilingües y miembros de sus

comunidades. Estos elementos hacen parte de las reclamaciones indígenas pero también de la propuesta política de atención educativa a estos pueblos.

Tal propuesta se constituyó en una política de Estado de reconocimiento a la diversidad étnica y cultural, la cual responde en parte a la política promovida desde las luchas y movilizaciones indígenas de los años setenta y noventa que influyeron en la definición de la legislación actual que buscaban los procesos particulares de enseñanza-aprendizaje en las comunidades indígenas (Cecoin, 2007, p. 266).

De acuerdo con Castillo y Caicedo (2008), el surgimiento de la etnoeducación en Colombia es un fenómeno constitutivo de las *luchas por otras educaciones*, entendidas estas como el conjunto de demandas políticas y reclamaciones de autonomía que vienen planteando al Estado colombiano los grupos étnicos y sus organizaciones. Es parte de la historia de la larga lucha política por una educación en la perspectiva de diferenciación cultural, así, “[...] los reclamos de los grupos étnicos en materia educativa son el resultado de la resistencia que se desata con respecto a las formas de escolarización impuestas por el Estado nacional para las poblaciones étnicas a lo largo del siglo XVIII y XIX” (Castillo y Caicedo, 2008, p. 15).

La participación activa y decisiva de los indígenas, a través de sus organizaciones, se remonta a los años setenta del siglo XX, como producto de la transformación y el fortalecimiento de las acciones políticas y sus procesos de construcción de identidad y la defensa férrea por sus derechos, entre ellos a la territorialidad, la identidad y la autonomía. La lucha indígena como expresión organizada se consolidó a partir de la segunda mitad del

siglo pasado. Antes de este periodo se presentaron manifestaciones de resistencia que no se realizaron a través de una organización o movimiento, pero sí expresaron el sentir de estas poblaciones frente a las acciones que se implementaron para lograr su integración a la Nación.

Las primeras manifestaciones de resistencia indígena se remontan a la época de la república, cuando política y normativamente se buscó la desintegración de los resguardos.

El proceso de organización surgió para mantener el territorio a través de las luchas locales y regionales contra el terraje como expresión del despojo de las tierras, la sobreexplotación de los indígenas y la pérdida de sus expresiones culturales, lingüísticas y organizativas, entre otras, abonando un terreno fértil para la movilización a fin de enfrentar esta situación, como la iniciada por Manuel Quintín Lame a comienzos del siglo XX (Castillo, 2007, p. 100).

1.6 Transformaciones en el sistema educativo

Al tiempo, se fue gestando y consolidando la organización de los pueblos indígenas a través de los movimientos y de las organizaciones. En el proceso educativo “las imágenes de la identidad nacional, que se difundieron en los textos escolares, se hicieron con discursos racistas, legitimando imágenes en las cuales lo blanco europeo estaba por encima de los mestizos y estos a su vez en un nivel superior al que ocupan los indígenas y los negros” (Herrera *et al.*, citado por Rojas y Castillo, 2005, p. 65).

Se dieron cambios en la política educativa como la ampliación de la cobertura afectada por la posición de mantener medidas muy drásticas y rígidas para que los niños indígenas se mantuvieran en las escuelas, lo que obligó a que algunos padres escondieran a sus hijos para que no se los llevaran.

En desarrollo del Concordato de 1973, se modificaron las normas sobre educación en zonas de misión, bajo la forma de educación por contrato (Decreto 2768 de 1975), sustituyendo los convenios de misiones y restringiendo de esta manera el poder misionero al imponer los contenidos de la educación, los cuales eran determinados por el Ministerio de Educación Nacional. En 1976, la Iglesia entregó al MEN 1.351 establecimientos educativos de primaria y secundaria y conservó la administración de 526 planteles (110 internados y 53 de secundaria). Para la época la Iglesia atendía 160.449 alumnos (Jimeno y Triana, 1985, 48).

En este contexto, se promulgó el Decreto-Ley 088 de 1976, por medio del cual se reestructuraron el sistema educativo y el Ministerio de Educación Nacional (MEN). En materia indígena, se orientó la forma de tener en cuenta la realidad antropológica, el fomento, la divulgación, el diseño curricular y la participación de los miembros indígenas en el diseño de los mismos. Esta situación se presentó en otros países como Bolivia, que desde esa época viene trabajando en la educación intercultural bilingüe.

La Iglesia continuó administrando los planteles educativos bajo la contratación a dos años. En estos centros educativos se aplicó un currículo que desconocía las culturas, y se impidió

el uso de la lengua propia, situación que motivó a que las organizaciones indígenas incluyeran estos aspectos entre las demandas educativas que fueron atendidas mediante la expedición del Decreto 1142 de 1978, que reglamentó el artículo 11 del Decreto-Ley 088 de 1976, sobre educación de las comunidades indígenas. Además, se tuvieron en cuenta otros aspectos como participación, cooperación, investigación, lengua materna, gratuidad, financiación descentralizada, lección especial para etnoeducadores y calendarios flexibles, aspectos fundamentales de la educación indígena. Se otorgó el derecho a ejecutar y diseñar las propuestas curriculares, siendo este uno de los aportes más importantes al oficializar las prácticas pedagógicas de los pueblos indígenas (Rojas y Castillo, 2005).

1.7 Campesinos e indígenas y la lucha por la tierra

El origen del Consejo Regional Indígena del Cauca, como organización y como movimiento, se remonta a la misma época en que renace el movimiento campesino en el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo, a través de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).

La ANUC surgió con el trabajo mancomunado entre campesinos e indígenas, especialmente en la conformación de cooperativas agropecuarias y proyectos educativos, entre otros. Posteriormente, con el paso del tiempo, se presentó una separación ideológica y conceptual en torno a la tierra y a la lucha que se venía dando “entre indígenas y distintos sectores del campesinado por el enfrentamiento entre las concepciones, mientras que los indios luchan por *su* tierra, los campesinos lo hacen por *la* tierra, para los indígenas se resalta la relación

estrecha entre el hombre y la tierra, entre la tierra y la comunidad” (Vasco, 2002, p. 196).

Otros aspectos relacionados con los rasgos culturales, el idioma, la indumentaria, las formas de producción, la tecnología agrícola, la conciencia de su identidad, empezaron a marcar la diferencia entre ambos sectores de la población.

Para el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) la cuestión va más allá, es la lucha permanente y continua por el reconocimiento a una identidad social distinta, la indígena, la cual hay que mantener y preservar a toda costa, para lo cual los indígenas han entendido que deben unirse en un frente común, en un proyecto político que les permita, en nombre de la indianidad, seguir perviviendo como una cultura distinta (Jimeno y Triana, 1985).

Para Jimeno, esta situación se explica a través de la “etnicidad”, la cual vincula la identidad con rasgos, aspectos, atributos de un grupo humano con una noción que cobra existencia en un contexto de oposiciones y relatividades, que son las que de alguna manera se han dado. Hay identidad con los campesinos en el tema de la lucha por la tierra pero desde una concepción distinta, determinada por el hecho de que los indígenas reclaman la propiedad sobre estas tierras para consolidar un territorio propio, en el que puedan ejercer sus formas de autoridad tradicional, y en el que sigan ejerciendo sus usos y costumbres:

la relación y la concepción de y con la tierra, a su vez crea una tensión con el compañero de lucha: el campesino, tensión que es más difícil de superar y en la que la etnicidad se constituye en un atributo y para los investigadores en un concepto analítico que permite visibilizar que la diferencia va más allá de lo que se puede ver.

Las manifestaciones de identidad étnica se dan en relación con situaciones económicas, sociales, políticas, entre las cuales sobresalen las situaciones de marginamiento, rechazo y exclusión (Jimeno, 2006, p. 58).

Para el CRIC, las razones que justifican su lucha son el reclamo permanente por la tierra y por mantener su identidad, así como la persistente condición de marginalidad en la que han sobrevivido estos años. Estos aspectos han incidido en su ideal de lucha y resistencia que se mantiene hasta el día de hoy. Esta lucha, que se inició conjuntamente con la organización campesina, en los últimos años ha dado un giro; debido a la presión por la tierra, a la escasez de la misma, y a la diferencia de concepción sobre su uso se viene presentando una confrontación por su propiedad y por el derecho a continuar con el proceso de recuperación iniciado hace treinta años.

El problema de la tierra en el departamento del Cauca, antes de la creación del CRIC, se dio porque la mayoría de familias indígenas y campesinas poseían menos de dos hectáreas y solo el dos por ciento de la tierra era poseída por los terratenientes. Es así como, en 1971, al inicio del proceso de conformación de la organización, los principales ideales que orientaron el movimiento fueron los siguientes:

1. Recuperación y ampliación de las tierras de los resguardos.
2. Fortalecimiento de los cabildos indígenas.
3. El no pago de los terrajes.
4. Hacer conocer las leyes de los indígenas y exigir su aplicación.
5. Defensa de la historia, la lengua y las costumbres indígenas (CRIC, 2004, p. 30).

Pareciera que en Colombia no fuera posible hablar del movimiento indígena porque no hay un único movimiento. Por el contrario, se presentan varias tendencias expresadas en un número significativo de organizaciones que surgen en los contextos regionales. Lo anterior, a pesar de que las razones que les dieron origen son las mismas pues, a partir de 1980, en el Primer Encuentro Nacional Indígena realizado en Lomas de Hilarco, Tolima, se decidió crear una Coordinadora Nacional Indígena para preparar el primer congreso, el cual se realizaría dos años después en Bosa. Allí se conformó la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) para representar y defender a escala nacional los intereses indígenas a través de la reivindicación de la autonomía como eje central de su lucha, la defensa de los territorios, el derecho a la propiedad colectiva de los resguardos, el control de la gestión de los recursos naturales, la creación de entidades económicas y comunitarias, la defensa de las tradiciones históricas y culturales de las comunidades, y el favorecimiento del desarrollo de proyectos educativos bilingües y biculturales bajo el control de las autoridades indígenas.

Algunos estudiosos de los movimientos indígenas como Laurent (2005) consideran que sí se puede hablar del movimiento indígena colombiano,

surgido como en el resto de América Latina para agrupar y dar forma, primero a un movimiento regional, y luego nacional, para recuperar la tierra, e ir de esta manera ganando un nuevo estatus, como interlocutores reconocidos por el Estado, hasta llegar a un papel significativo frente a los diferentes actores sociales y políticos del país (Laurent, 2005, p. 67).

Para no entrar en esta discusión, en adelante se hablará de movimientos organizativos de los pueblos indígenas surgidos a lo largo del país, como el de los indígenas de la Sierra Nevada (koguis, arhuacos y wiwas), la Confederación Indígena Tairona (CIT), la Organización Gonawindua Tairona (CGT), el resguardo Unuma en Meta y Vichada, el Consejo Regional Indígena del Vaupés, el Consejo Regional Indígena del Tolima (CRIT), la Organización Indígena Regional Emberá Waunan (Orewa) y La Guajira, entre otros, quienes a través de sus luchas desarrollaron prácticas de participación y luchas reivindicativas que les permitieron hacer parte de los escenarios políticos y de las políticas de Estado, y resistir a las prácticas impuestas por los misioneros.

Estos movimientos organizativos se fueron gestando y fortaleciendo con la participación de las organizaciones indígenas y la presencia de los colaboradores y asesores no indígenas quienes, con su participación en las organizaciones, fueron tejiendo un tipo de relación intercultural que ha generado y determinado la forma como se le habla al Estado, la mayoría de veces cuestionándolo y confrontándolo para hacer valer sus reclamaciones,

dentro de un campo de acción localizado en el cual claramente se pueden establecer las interacciones entre actores indígenas locales, nacionales y actores no indígenas globales, como las ONG, que por años han venido apoyando las causas indígenas. Dando forma a un proyecto político mediante la modificación de las formas de concebir lo indígena y la diferencia cultural, en una dinámica que ha implicado la redefinición de su relación con el Estado y sus políticas al tiempo que alteran las formas de su participación con la sociedad nacional (Rapaport, 2003, p. 257).

1.8 Hacia la construcción de la concepción indígena de educación

Con la incorporación en la normatividad de los aspectos antes citados, se marcó un referente muy importante para la configuración de un movimiento pedagógico étnico que desde entonces lucharía por participar en la definición de las políticas educativas nacionales:

Al definir su posición, poco a poco el CRIC y otras organizaciones indígenas vienen participando en espacios institucionales, siempre con el propósito de afianzar su propio proyecto político, pero igualmente con el peligro permanente de ser cooptados por los intereses dominantes [...] el Programa de Educación Bilingüe ha tenido un papel pionero en las relaciones con el Estado, logrando el reconocimiento oficial de programas propios como el PEC por ejemplo, y obteniendo financiación estatal para desarrollar diversas propuestas indígenas (CRIC, 2004, p. 20).

A pesar de la normativa expedida, para las organizaciones indígenas como la ONIC el espíritu de la norma se quedó más en la intención que en la realidad —por lo menos esa fue la evaluación que se realizó en uno de los congresos de esta organización—, porque en la mayoría de aspectos no se tuvieron en cuenta, como la incorporación de la lengua en los espacios escolarizados, la vinculación de personal docente idóneo que pudiera garantizar la práctica de la lengua en el aula, la limitación de su implementación a nivel territorial, y en el mismo Ministerio ya que comenzó a crear conflicto por no poderse articular de manera

armónica con la normativa general, dando como resultado que la normativa se quedara más en la intención que en la realidad.

Lo que sí resulta interesante resaltar es que la educación impartida por la Iglesia es una de las primeras en implementar lo propuesto por esta normativa. En departamentos como el Putumayo se acogieron cambios como la incorporación de docentes bilingües indígenas, se cambió el nombre de la institución, y se definió un PEC, entre otras reformas, en las instituciones indígenas en las cuales se atiende a la población camentzá (Rojas y Castillo, 2005).

Con la etnoeducación se realizaron avances significativos de tipo conceptual y en el desarrollo de contenidos para los pueblos indígenas, los cuales fueron incorporados en sus proyectos educativos.

En el Ministerio de Educación se conformó un equipo técnico de funcionarios para trabajar a nivel político y normativo en los anteriores aspectos, así como retomar la concepción de etnodesarrollo elaborada en México por Bonfill Batalla, la cual corresponde al proceso histórico vivido por los diferentes pueblos étnicos a partir de sus particulares formas de ver y entender el mundo, usos, costumbres y valores expresados en la cotidianidad y transmitidos de generación en generación a través de los procesos de socialización de cada cultura, para incorporarla a la propuesta etnoeducativa (Vasco, 2002; Enciso, 2004).

Por esta misma época se adelantaron procesos experimentales de educación indígena en algunas zonas del Cauca y en la Sierra Nevada de Santa Marta. Tanto el Consejo Regional

Indígena del Cauca (CRIC) como la Confederación Indígena Tayrona (CIT) habían iniciado sus respectivos proyectos e insistieron en el nombramiento de docentes indígenas bilingües (Enciso, 2004).

En 1984, la CIT logró que se expidiera la Resolución 3454 de 1984 oficializando una comisión tripartita para administrar la educación indígena en la Sierra Nevada de Santa Marta. En ella participaron el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Departamento del César y las autoridades indígenas. Fue una de las primeras experiencias de concertación regional entre un pueblo indígena y el Estado para la administración del servicio educativo (Serrano y Enciso, 1991). Entre los aspectos que se decidieron están los siguientes: “Entrega por parte de los capuchinos de las instalaciones de Nabusimake, finalización del contrato entre el obispo y el gobernador para hacerse cargo de la educación contratada, entrega de la administración de salud a la Secretaría departamental (ONIC, citado por Rojas y Castillo, 2005, p. 76).

En este mismo periodo fue importante el impacto que tuvo la conformación del Comité Nacional de Lingüística Aborigen, conformado por el Decreto 2230 de 1986, el cual fue liderado por el MEN, el Instituto Colombiano de Antropología, y las universidades de los Andes y Nacional con la participación de representantes indígenas. El propósito fundamental era asesorar al Gobierno en la investigación, formular políticas, enseñanza, utilización y conservación de las lenguas indígenas y desarrollarlos en el territorio nacional. Este comité estuvo dirigido por el director del ICAN y el MEN.

La política etnoeducativa propuesta por el equipo del MEN se fundamentó en la “interculturalidad partiendo del reconocimiento de la cultura propia de cada comunidad, para lo cual es indispensable realizar el aprendizaje de los elementos culturales, nacionales y universales” (MEN, 1996). Por ello, el educando indígena debía tener conocimientos de su propia cultura, así como de las otras. Estos lineamientos fueron acogidos por la ONIC y sus organizaciones regionales en el primer seminario de etnoeducación realizado en la ciudad de Girardot en 1986.

Con su desarrollo se impulsó la capacitación de maestros indígenas y no indígenas, el diseño y la producción de materiales educativos bilingües, el apoyo a investigaciones en lingüística, antropología y pedagogía, y la asesoría, el seguimiento y la evaluación a proyectos regionales. También se desarrolló una política de difusión: se editaron, fotocopiaron y repartieron por todo el país las memorias de cada uno de los seminarios y talleres realizados, así como varias versiones de lineamientos generales de etnoeducación. Estas acciones y lineamientos de política se implementaron a través de los Centros Experimentales Piloto (CEP), instituciones encargadas de la etnoeducación en las regiones (MEN, 1996).

El bilingüismo se incorporó al proyecto educativo y político para promover el uso y la recuperación de la lengua materna en los procesos educativos y el dominio del castellano como segunda lengua, a fin de acceder en mejores condiciones a los intercambios económicos, sociales y políticos (Rojas y Castillo, 2005, p. 76).

A medida que se fueron fortaleciendo las otras organizaciones de la zona andina se fue avanzando en la construcción de proyectos de educación indígena, especialmente en la necesidad de consolidar los procesos bilingües, la construcción de proyectos etnoeducativos y de afianzar el proyecto político tal y como se desprende de la afirmación del CRIC:

En muchos casos, la educación aparece como apéndice a los ejes centrales de los movimientos sociales, es la cenicienta que nunca se le reconoce como una parte fundamental de las luchas. En el CRIC, en cambio, hacer educación es hacer política y hacer política es hacer educación, [...] porque es a través de ella que hemos encontrado nuestras raíces de resistencia [...] la educación es una base de nuestra lucha. Para nosotros la educación es un proceso de construcción de pensamiento para analizar los problemas, para descubrir nuestras raíces y para fortalecer nuestra identidad (CRIC, 2004, p. 24).

El surgimiento y fortalecimiento del movimiento indígena se presentó en otros países, como anota Gros, con las connotaciones de un fuerte cuestionamiento a la labor y acción del Estado:

Esta situación hace parte de los procesos latinoamericanos en los cuales sobresalen los siguientes aspectos: un cuestionamiento al Estado-Nación como espacio de protección en la medida que el Estado es muy pequeño para las cosas grandes y demasiado fuerte para las cosas pequeñas, y las naciones americanas que apenas se vienen consolidando tienen que enfrentar nuevas demandas, en particular las étnicas, que ahora son consideradas como legítimas (Gros, 2000, p. 186).

Más allá de las reformas normativas e institucionales aquí enunciadas, están las relacionadas con la obligación que se le generó al Estado, incluida la sociedad civil, de pensar en la existencia de unas sociedades culturalmente distintas, con unos intereses propios y conscientes de un proyecto político, que en lo macro está separado de la concepción que se viene trabajando para lograr una unidad Estado-Nación: esta tensión y necesidad que se evidenció desde el principio se sigue manteniendo hasta hoy en medio del proceso de descentralización⁹.

Dentro de este proceso, la educación es administrada por la entidad territorial a través de las secretarías de educación, las cuales se siguen negando a cumplir la normativa educativa bajo el pretexto de la autonomía territorial. El tema del nombramiento de docentes, así como los principales aspectos que debe contener la educación indígena, se viene trabajando desde la expedición del Decreto 85 de 1980.

1.9 Construcción y consolidación de una política educativa indígena

La experiencia adquirida en más de 32 años del proceso de etnoeducación en Colombia, ha permitido que el Ministerio de Educación, como ente rector de la política educativa en el país, y las organizaciones indígenas entren en un proceso de reconceptualización en torno a

⁹ Hay un debate en algunas entidades territoriales indígenas como las del Guainía, Amazonas y Vaupés, en las cuales los mandatarios locales, bajo el pretexto de la defensa de la calidad educativa, por el futuro de esas entidades territoriales y por el derecho a progresar en medio de la modernidad, no valoran los procesos educativos que realizan las mismas comunidades.

la etnoeducación, la educación intercultural bilingüe y la educación propia, en el que se ha vuelto necesario y obligatorio volver a repensar en algunas definiciones fundamentales para seguir avanzando hacia el desarrollo de procesos educativos acordes no solo con las necesidades actuales de la sociedad, sino además que sean pertinentes con los que viene proponiendo la población indígena.

En este sentido, las organizaciones vienen perfilando un modo de entender y de encarar la etnoeducación. Sin embargo, no se puede asegurar que con el tiempo esto lleve a un distanciamiento ideológico entre la propuesta de atención educativa y aquella por la que por mucho tiempo han luchado los pueblos indígenas.

Es así como las organizaciones indígenas regionales han asumido que el derecho a la diferencia está directamente ligado a la capacidad de decisión de cada pueblo sobre el tipo de educación que quieren para sus hijos. Por esta razón, han incluido la educación como uno de los componentes fundamentales en sus propuestas de autonomía y de fortalecimiento organizativo.

En el Primer Congreso Indígena Nacional, en 1982, se planteó la urgencia de rescatar las formas de educación propia para asumir gradualmente el control de la educación, investigar y profundizar la propia historia, y fortalecer la lengua y la tradición oral como mecanismos de transmisión de la cultura. Así, luego de una revisión del tipo de educación existente en los territorios étnicos, los líderes indígenas encontraron que las escuelas de pensamiento occidental “oficiales”, en muchos casos fueron impuestas, siendo uno de los medios más claros de desintegración de la identidad cultural.

Sin embargo, también se encontró que muchos pueblos han mantenido y desarrollado sus formas de vida comunitaria, su cultura y visión del mundo, los procesos de socialización, la oralidad, la espiritualidad y una serie de prácticas cotidianas y espacios educativos que son altamente formativos.

Desde estos saberes y conocimientos, y con el concurso de las autoridades indígenas, se replantea la educación escolarizada existente, creando escuelas comunitarias, donde los maestros son bilingües y conocedores de sus culturas; son elegidos por sus respectivas comunidades, desarrollan enseñanzas y aprendizajes, empezando por los conocimientos de adentro, rescatando los valores culturales y teniendo la investigación educativa y cultural como una de sus principales recursos metodológicos (Contcepi, 2009, p. 13).

En este orden de ideas, es importante conocer las definiciones que vienen planteando las organizaciones indígenas en relación con etnoeducación y educación propia:

Educación indígena: educación para la vida que capacita al hombre para aprovechar la naturaleza y le enseña a vivir y trabajar en y para la comunidad (CRIC, 2004 y ONIC).

Educación bilingüe: educación centrada en la recuperación de la lengua indígena como característica fundamental de los niños indígenas que logra la valorización de su identidad cultural, en la cual se mantienen los siguientes criterios:

- Priorizar la enseñanza que se da con el ejemplo.

- Las escuelas deben ser pilares para sostener las recuperaciones de tierra y demás derechos que se reclaman.
- Los maestros deben ser seleccionados por las mismas comunidades y deben ser bilingües.
- Las escuelas bilingües deben ser semilleros para revitalizar las culturas.
- La comunidad debe participar en la orientación de las actividades escolares.
- La escuela debe enseñar lo de adentro y lo de afuera de manera crítica, entre otros aspectos (CRIC, 2004, p. 32).

Educación propia: construcción de un horizonte que guía el proyecto de vida de los pueblos indígenas, en el que la participación de la comunidad define y apropia la escuela, de tal manera que el maestro no es el único responsable de la educación (CRIC, citado por Rojas y Castillo, 2005, p. 78).

Esta propuesta se viene trabajando en las escuelas de sus territorios. De ella se destaca la fortaleza investigativa, la apuesta por la formación de los docentes y la implementación del proyecto etnoeducativo a través de materiales diseñados y elaborados por ellos mismos.

Desde la década de los setenta se vivía un enfrentamiento entre los docentes de las comunidades y aquellos de los colegios manejados por la prefectura apostólica, por el enfoque que se daba a la educación. Por un lado, la educación oficial quería evangelizar y castellanizar a la población y, por el otro, la comunidad impulsaba la recuperación de la lengua, las costumbres y la identidad cultural. La educación y la escuela sirvieron al

proceso organizativo del CRIC para fortalecer culturalmente a la población, orientar a las demás comunidades que hacen parte de la organización, recuperar y fortalecer la lengua y, alrededor del proyecto, consolidar la organización y el proyecto político de recuperación de tierras a través de la enseñanza de las leyes, la investigación de los problemas políticos y sociales, y por el contacto que se pudo establecer con otras organizaciones, lo cual generó la construcción de nuevos contenidos.

Lo mismo ocurre con las organizaciones indígenas de la Amazonia y la Orinoquia. A pesar de que reivindican estos mismos conceptos, los contenidos y mecanismos de apropiación y de implementación son distintos a la plataforma política de las organizaciones que hacen parte de la ONIC. Para citar solo el caso de las organizaciones que conforman las Asociaciones de Autoridades Tradicionales del Amazonas (AATIS), las cuales son apoyadas por la fundación GAIA¹⁰, estas vienen implementando propuestas educativas relacionadas con la educación propia en el marco del fortalecimiento cultural de estos pueblos, como el caso del Pirá Paraná que está desarrollando un proyecto educativo acorde con el calendario ecológico de la comunidad con el que se busca armonizar los tiempos de rituales como el Yuruparí, con los de ayuno, con los de siembra y cosecha, verano e invierno, a través del trabajo con las autoridades indígenas y con el desarrollo de materiales didácticos propios en lengua.

Sin embargo, la tendencia de trabajo educativa del CRIC se impone frente a las otras, como se evidencia en los documentos políticos consolidados, y en las posiciones tomadas en

¹⁰ A pesar de que no hacen parte de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC), como organización que agremia a los pueblos indígenas de la Amazonia, se identifica en algunos aspectos con los lineamientos de la ONIC.

torno a este tema en las sesiones de concertación en las cuales se realizó el trabajo etnográfico entre 2005 y 2009, que serán analizadas en un capítulo posterior.

Este conjunto de concepciones que en adelante se denominará:

política educativa del movimiento indígena colombiano, juega un papel central en el surgimiento de una lógica distinta en la construcción normativa y técnica por parte del Estado en materia educativa para las poblaciones indígenas, en la medida que es agenciada desde las organizaciones sociales y ha logrado afectar las definiciones y las lógicas de la política oficial referidas a sus poblaciones, al tiempo que plantea al sistema educativo una serie de exigencias y retos en cuanto a los propósitos del proyecto educativo nacional, que han estado en la base de muchas de las reformas educativas (Rojas y Castillo, 2005, p. 78).

1.10 Conclusiones

Aunque ha habido avances en cuanto a la apuesta educativa, hay cierta decepción de las organizaciones indígenas en torno al avance de la implementación de la propuesta de atención educativa, como lo expresa la ONIC: “[...] Es una política marginal que no solo no recoge las expectativas y necesidades actuales, sino que por el contrario desconoce el proceso que estos pueblos han desarrollado para aceptar la educación como una herramienta fundamental en el fortalecimiento de sus formas de vida” (Cecoin, 2007).

Por su parte, el MEN considera que:

A pesar de la perspectiva de las organizaciones indígenas, el Ministerio de Educación ha venido realizando una serie de adecuaciones con el fin de incorporar los lineamientos de la política etnoeducativa, los cuales se vienen realizando desde 1984, conformando la Coordinadora Nacional de Etnoeducación adscrita a la dirección de Investigación y Desarrollo Pedagógico cuya función fue impulsar los procesos particulares de enseñanza-aprendizaje en las comunidades indígenas (MEN, 1996).

Con esta finalidad, en la Resolución 3454 de 1984 se definió la etnoeducación como:

[...] un proceso social permanente, inmerso en la cultura propia, que consiste en la adquisición de conocimientos y valores y en el desarrollo de habilidades y destrezas, de acuerdo con las necesidades, intereses y aspiraciones de la comunidad, que la capacita para participar plenamente en el control cultural del grupo étnico (Artunduaga, 1996, p. 26).

Se dejó por fuera un elemento fundamental como es el uso de la lengua, pero se insiste en la necesidad de brindar elementos a través del proceso para fortalecer la autonomía y el autogobierno. La etnoeducación representa una forma alterna al modelo escolar establecido que permite definir los elementos básicos y fundamentar el proyecto etnoeducativo a través de los conceptos de territorio, identidad, cultura, historia, organización y autonomía, en procesos cotidianos desde la reflexión, el análisis y la construcción de conocimiento y saberes, actitudes y valores que llevan al fortalecimiento de la relación entre la escuela y la

comunidad que permiten asumir la reorientación, dirección, control, ejecución y evaluación de los proyectos educativos, así como el uso e investigación, y la incorporación del bilingüismo en la práctica escolar (MEN, 1996, p. 34).

Con este proceso se logró el acercamiento y la concertación con las organizaciones indígenas, que de alguna manera generó confianza en las acciones del MEN, dado el “reconocimiento” que se hacía de las propuestas educativas de las organizaciones. En esta dinámica se observó cómo, tanto en el Estado como en las organizaciones,

la relación no se trató solamente del enfrentamiento entre entes monolíticos ni homogéneos; que los intereses que se juegan no solo son los personales, ni los compromisos políticos de funcionarios y activistas, ni los intereses gubernamentales los que inciden en la forma que adquieren las relaciones entre ambos y en la posibilidad de modificar sus lógicas de acción (Bodnar citada por Rojas y Castillo, 2005, p. 85).

Para Jimeno, esta forma de relacionamiento podría llamarse la cuestión indígena, la cual se entiende:

[...] como un campo de producción cultural que no se reduce a la tensión estructural permanente entre los intereses y las orientaciones del Estado Nacional y los pueblos indígenas, ni a las condiciones coyunturales que hacen posible determinados logros en un momento histórico particular, en el que convergen y se debaten intereses y aspiraciones de sectores sociales muy diversos, que acuñan en el proceso nuevas

representaciones e interpretaciones y ensayan lenguajes renovados. En este terreno de lucha de política cultural, ganar espacio implica obtener el respaldo de muchos no indígenas dentro del país y, por supuesto, en escenarios internacionales; significa que en torno al tema indígena convergen y se debaten intereses y aspiraciones de sectores sociales muy diversos, que acuñan en el proceso nuevas representaciones e interpretaciones y ensayan lenguajes renovados. La multiplicidad de actores en convergencia, y, al mismo tiempo en divergencia, hace difícil sostener sin conflictos los logros de un momento y hace necesario renegociaciones sucesivas (Jimeno, 2006, p. 2).

Este respaldo de los no indígenas corresponde a una corriente que indígenas, académicos y actores institucionales reconocen como indigenismo, vale decir, movimiento que Rojas y Castillo (2005) consideran como la forma de llamar la atención sobre la diferencia étnica y cultural, y la forma como se transforma la visión de sociedad y la idea de Nación de los colombianos, en el que las demandas de las organizaciones y la movilización política de sus recursos culturales han logrado transformar las formas de pensar y de hacer política; así, lo que antes era una reivindicación hoy es una política, un reconocimiento, un triunfo político para ambos.

En el proceso de definición y de implementación de la política hay que tener en cuenta las posturas y la comprensión sobre lo indígena que hay en algunos funcionarios públicos, y lo que algunos líderes indígenas indican como la capacidad de negociación de sus representantes, así como la experiencia de estos años, y la incidencia que tienen en la definición de ciertos temas.

En la educación para el resto de la sociedad nacional, lo indígena y su participación como parte de la Nación se hace a través de escasas imágenes en los textos, en las que poco o nada se hace alusión a su historia, a su situación presente. No hay referencias históricas en las que se hable de su presencia durante la vida republicana, ni en la independencia, ni posteriormente en los contenidos curriculares desarrollados en la escuela, y si por alguna situación se hace referencia es para confinarlos *a la categoría de “salvajes” pobladores de la periferia*. Estas imágenes y representaciones de la diferencia cultural las asocian con lo salvaje, lo periférico y lo atrasado (Rojas y Castillo, 2005).

2. Capítulo 2: Etnoeducación, realidad y esperanza de los pueblos indígenas.

Políticas educativas a partir de 1991



Niños posprimaria Simón Bolívar, Guainía, 2008.

Yo creo que la Constitución del 91 partió en dos con la presencia nuestra, yo con Francisco Rojas Birry. Yo recuerdo mucho, y repito, y a veces leo y releo mi intervención, mi discurso del debate general de la Asamblea General Constituyente, que nos cedieron a cada uno 20 minutos y en 20 minutos tenía cada uno que expresar lo que sentía, lo que quería. Yo creo que esa intervención, para mí, fue con la que empezamos a abrir espacio, empezamos a ganar confianza, a que la gente, los delegatarios y la opinión pública nos reconocieran.

Entrevista de Luis Carlos Castillo al taita Lorenzo Muelas, enero 3 de 2004 (Castillo, 2007).

En el capítulo anterior se presentaron los principales cambios que se implementaron a partir de la Colonia, para lograr desarrollar un proceso de modernización de la sociedad colombiana y, en general, de las sociedades latinoamericanas, a partir de la concepción europea de modernización y desarrollo. “Esta propuesta se caracterizó por la implementación de ciertas instituciones, particularmente el Estado-Nación, y por algunos rasgos básicos como la descontextualización de la vida social del contexto local y el distanciamiento espacio-tiempo” (Escobar, 2005, p. 26).

Desde esta perspectiva, se “construyó una idea de Nación en la que las poblaciones originarias y las otras, así como sus conocimientos fueron considerados y asumidos como subalternos, y sus prácticas culturales en el mundo de la supuesta modernidad fueron suprimidas, eliminadas, invisibilizadas y descalificadas, en una coexistencia con la modernidad, desde la conquista de América” (Escobar, 2005, p. 24). La modernización de estas poblaciones se realizó a través del proceso educativo.

La transición que implicó el cambio de concepción de pasar de una sociedad moderna, homogénea, rural, con formas económicas aún artesanales, a una sociedad étnica y culturalmente diversa, supuso realizar un cambio estructural a estas condiciones, un proceso de transición hacia la globalización, “o algo que no se entiende bien pero que en todo caso es una apertura a algo nuevo, a la pluralidad, a una negociación de un orden a partir del reconocimiento de la existencia de muchas culturas heterogéneas, de muchas realidades culturales, históricas y sociales, que antes no se reconocían” (Restrepo, 2005, p.

97). Este cambio se hizo manifiesto en la Carta constitucional de 1991 a través de un viraje a la política que se venía desarrollando, y adecuando la estructura orgánica institucional existente.

2.1 Factores internos y externos que incidieron en la adopción de una nueva Constitución

La caída del muro de Berlín y la quiebra del mundo bipolar incidieron en el cambio de la política doméstica. Esto hizo ver con buenos ojos un diálogo y desarme del grupo guerrillero M-19, porque la ideología que mantenían los grupos armados tuvo que cuestionarse en su interior, y porque se hizo necesario, por parte de la sociedad en general y del Gobierno en su conjunto, buscar una salida al conflicto a través del diálogo. “Pese a los temores y la desconfianza en el recién sucedido hecho de la desmovilización de esta guerrilla, se comenzó a ver a este actor no como un enemigo al que hay que exterminar, sino como un contendor político, con el cual se puede aliar o realizar acuerdos”¹¹ (Castillo, 2007, p. 237).

En América Latina se venía dando un proceso de transición de las dictaduras hacia las democracias, especialmente del cono sur y de Centroamérica; los gobiernos autoritarios fueron cayendo uno a uno dando paso a regímenes democráticos. En este proceso se adoptaron nuevas constituciones en Perú, Chile, El Salvador, Panamá, Guatemala y

¹¹ Aunque al cabo del tiempo hoy se siga deslegitimando a sus líderes y representantes ante el Congreso, precisamente por haber pertenecido a este movimiento; véanse, por ejemplo, los debates del senador Gustavo Petro contra el ministro de defensa Juan Manuel Santos.

Nicaragua, entre otros, todas ellas a través de asambleas constituyentes. Paradójicamente, en Colombia se dio a pesar de que solo vivió una dictadura de pocos años que fue sustituida por el Frente Nacional, pero que aún mantenía un conflicto interno no resuelto, en el que se vio la necesidad de impulsar un proceso de este tipo que diera la posibilidad de repensar y de redireccionar la política de Estado con el fin de enfrentar los nuevos retos.

El cambio que supuso pasar del modelo Estado-internista al modelo Estado-céntrico, caracterizado por la implementación de políticas neoliberales y de recorte del Estado, lo inició el presidente César Gaviria.

2.2 Situación interna

En Colombia, antes de 1991, se realizaron tres intentos para hacer una reforma constitucional durante los gobiernos de Alfonso López Michelsen (1974-1978), Julio César Turbay (1978-1982) y Virgilio Barco (1986-1990), todos fallidos por la falta de voluntad política de estos y de otros sectores tradicionales. Se dio entonces la necesidad de impulsar a través de la vía de una constituyente los cambios requeridos para hacer frente al conflicto interno el cual tendió a agudizarse por la presencia y el accionar paramilitar y el fortalecimiento de la expansión del narcotráfico en todas las esferas de la vida política, económica y social del país, profundizando aún más las diferencias y las manifestaciones violentas por parte de estos actores hacia el resto de la población. Los nuevos actores — narcotraficantes, paramilitares, narcoguerrilleros y narcoparamilitares— se impusieron

unos a otros mientras las guerras abiertas declaradas o subterráneas se alternaron (Pecaut, 1987, p. 322).

Frente a esta crisis, la respuesta que se adoptó por parte del Gobierno del presidente Belisario Betancourt fue la elaboración de un nuevo esquema político para abrir paso a una eventual oposición a través de la redefinición del papel del Congreso, la división política administrativa y la organización de la justicia. La reanudación de los diálogos con la guerrilla, el endurecimiento de la posición frente al narcotráfico y la reforma a la Constitución de 1886, se consideraron como aspectos claves para solucionar los problemas. La respuesta esperada se basó en un gran acuerdo patriótico en el que se adoptaron las medidas que restablecieron plenamente el Estado de derecho en Colombia (Laurent, 2005).

Fue así como en 1988, el presidente Barco propuso la realización de dos referendos: uno para derogar el artículo 13 del plebiscito de 1957, que dio vida al sistema del Frente Nacional, y otro para que la población se pronunciara frente a una propuesta de reforma constitucional. Esta última, sin embargo, no fue acogida por la clase política tradicional, lo que incidió en que este proyecto fuera abandonado, al igual que sucedió con el llamado acuerdo de la Casa de Nariño de 1989. El proceso se dejó a cargo del Congreso, quien puso como condición para tramitarlo que se agregara la pregunta sobre la extradición, lo que produjo que el Gobierno retirara esta petición, no solo porque el tema no se quería poner a debate, sino por las fuertes presiones de estos grupos (Laurent, 2005, p. 118).

Con la muerte de Luis Carlos Galán, candidato liberal a la presidencia, se produjo una fuerte reacción de la sociedad expresada en el rechazo a la violencia generada por el

narcotráfico, a la debilidad del Estado para brindar una solución de fondo, y a la incapacidad de la justicia para juzgar a los culpables.

Es decir, este fue el momento apropiado para la convocatoria de una asamblea constituyente liderada por el movimiento estudiantil, con unas singularidades frente a lo que ha sido y significado históricamente este movimiento, como el hecho de haber nacido en el seno de la universidad privada, además de ir a la par con los intereses del Gobierno haciéndolo particular frente al resto del movimiento estudiantil en Colombia (Laurent, 2005).

Es así como el 11 de marzo de 1990, tuvo lugar una jornada electoral en la que la población debió escoger alcaldes, concejales, diputados, senadores y representantes a la Cámara, además de la consulta liberal para definir su candidato a la presidencia. El movimiento estudiantil decidió incorporar una séptima papeleta, por medio de la cual se tendría la posibilidad de expresarse frente a la expectativa de una asamblea nacional constituyente.

Con esta iniciativa se buscó ampliar la perspectiva de participación de los grupos al margen de la ley que en ese momento se encontraban en negociación, así como de sectores minoritarios que venían demandando su participación en el contexto político colombiano, como negros, campesinos, indígenas —como el movimiento indígena Manuel Quintín Lame el cual se encontraba finalizando su proceso de desarme—. La condición para hacer parte del proceso era que se brindaran mayores garantías a las comunidades frente a la

violencia desatada contra ellas por parte de los grupos paramilitares, y que se les dieran algunas ventajas y garantías para su participación.

Para Castillo (2007), un factor que favoreció el buen ambiente para que las organizaciones indígenas y negras hicieran parte del proceso de la ANC, a pesar de la resistencia de los sectores más conservadores de la sociedad, fue el desarrollo de un discurso global favorable a la defensa de los pueblos indígenas y de la etnicidad. Sin embargo, para el proceso organizativo indígena también fue un momento en el que se manifestaron sentimientos encontrados frente a la situación. Para Luis Guillermo Vasco (2002), Virginie Laurent (2005) y Luis Carlos Castillo (2007), y para exconstituyentes como Lorenzo Muelas (2007) y Antonio Chepe García (2007) (citados por Castillo. 2007), y en general para el movimiento indígena, este proceso generó mucha desconfianza, no solo por la permanente exclusión a la cual se vieron abocados durante siglos, sino por la continua confrontación con la clase dirigente del país, lo que representó una disyuntiva para el movimiento indígena entre proseguir con el abstencionismo electoral y la oposición frontal al sistema, o la posibilidad de avanzar en las reivindicaciones a través de su participación. Esta reacción tiene su explicación en que:

una de las particularidades del movimiento étnico es su fuerte carga identitaria y su función dentro del sistema es la de enfrentarlo en la medida que al mismo tiempo lo rechaza, en tanto que lo excluye, lo que genera lógicamente una fuerte ambivalencia frente al poder. Constantemente se mueven los actores entre la confianza y la desconfianza, entre la voluntad de recurrir a él como su protector y alejarse por su arbitrariedad (Laurent, 2005, p. 124).

En esta perspectiva, el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), surgido del seno del Movimiento de Autoridades del Suroccidente, al comprender que se habían abierto oportunidades políticas que se podían aprovechar por el movimiento indígena para lograr sus reivindicaciones territoriales y de respeto a la diferencia cultural, decidió participar. Posteriormente, se unió la ONIC, con la consigna de que “la unidad del sector popular se construye en la diversidad”; finalmente, por el movimiento indígena se presentaron tres candidatos: Francisco Rojas Birry, quien lideraba la lista de la ONIC; Lorenzo Muelas, candidato del Movimiento AICO, y el desmovilizado del Quintín Lame, Antonio Chepe García.

2.3 Propuestas indígenas en la Asamblea Nacional Constituyente

De las propuestas presentadas por los indígenas hay que distinguir dos tipos:

1. Las que corresponden a exigencias propias enunciadas con el fin de proteger intereses para garantizar su existencia, en las que las reivindicaciones abarcan los principios fundamentales que definen la naturaleza y estructura general de la Nación, como el reconocimiento de la multietnicidad y pluriculturalidad, la ruptura con el concordato, la prohibición de la discriminación, el derecho a la vida y a conservar su identidad cultural, las cuales se cristalizarían a través de la autonomía política, administrativa y territorial, el ejercicio de la jurisdicción propia y la doble nacionalidad, entre otros.

2. Las que se relacionan con el “funcionamiento, económico, político y social de la Nación entera con el que se garantiza el ejercicio de las autonomías indígenas y el derecho a la diversidad” (Castillo, 2007, p. 256).

Este discurso por una Nación diversa en el que se reconoció la heterogeneidad étnica y cultural como fundamento de la nacionalidad se fundamentó en la presencia de más de 80 pueblos indígenas, el uso de más de 64 lenguas propias, la presencia del pueblo afrocolombiano con lenguas como la bantú en San Basilio de Palenque, poseer un legado cultural tradicional, tener un sentimiento de pertenencia al grupo étnico como una colectividad humana poseedora de una identidad cultural, con formas propias de organización social distintas a las de la sociedad nacional, formas propias de control social, ocupación tradicional del territorio y lengua propia.

Con lo anterior se pretendió cambiar el fundamento de la Nación colombiana transformando las bases de la formación de la identidad hacia el respeto por la misma y el reconocimiento a la diferencia, que en este caso se materializó en el reconocimiento de sus culturas y de sus formas de vida por parte del resto de la Nación (Castillo, 2007).

Las propuestas indígenas contaron con el apoyo de la alianza democrática M-19 y de la Unión Patriótica (UP), de algunos liberales, de un ambiente nacional favorable a los indígenas pues se consideró que la Asamblea Nacional Constituyente debía ser ante todo un pacto de paz en el que las demandas de las fuerzas heterogéneas tenían que ser consideradas, y así evitar que se acudiera a formas de violencia para reclamar los derechos.

Sin embargo, las demandas indígenas tuvieron muchos enemigos dentro del sector conservador encabezado por Álvaro Gómez Hurtado, y de liberales como Lleras de la Fuente, con el argumento de que estas propuestas contribuían a la fractura de la unidad territorial de la Nación al introducir territorios étnicos autónomos y por la creación de guetos étnicos y culturales¹² (Castillo, 2007).

La propuesta indígena estuvo a punto de naufragar, razón por la cual los constituyentes indígenas amenazaron con retirarse de la asamblea nacional y denunciar ante el mundo que una vez más los derechos de estos pueblos habían sido desconocidos por la élite política colombiana, y que la ANC no era más que una farsa a la cual habían sido convocados.

La cuestión fundamental se centró en el reconocimiento a la propiedad y la posibilidad de administración de los resguardos y de territorios tradicionales; de acuerdo con los representantes más conservadores, esto implicaba entregar más de la mitad del territorio nacional a la población indígena.

El acuerdo final contempló la existencia de entidades territoriales indígenas, conformadas a través de los resguardos, pero dejó su implementación para posteriormente cuando se reglamentara la ley orgánica de ordenamiento territorial¹³.

Lo único que se realizó fue la concreción de las dos comisiones de ordenamiento

¹² Estas apreciaciones se siguen esgrimiendo hoy en día para oponerse a la reglamentación de algunos aspectos contenidos en la Carta Política, como el tema de las entidades territoriales indígenas, que por falta de voluntad política no se han desarrollado, luego de 18 propuestas presentadas en el Congreso de la República, las cuales se han archivado, sin al menos pasar por el primer debate.

¹³ En el 2010, se archivó la propuesta número 18 presentada por el honorable senador indígena Ramiro Estacio.

territorial (COT) y la Comisión especial de comunidades negras (CECN) (Castillo, 2007, p. 276).

Lo obtenido en la Constituyente tuvo un doble carácter. Por una parte, se logró consolidar un aspecto de las luchas indígenas de lo que se venía reclamando hasta ese momento a nivel nacional. Es decir, se incluyeron los temas propuestos como parte del texto integral, en lugar de haberse dedicado un capítulo especial como era la reclamación indígena. Por otra parte, la negativa a considerarlos como pueblos, “la no inclusión del derecho a su reconstrucción social y económica, son los puntos cruciales que implicarían un verdadero reconocimiento de la existencia de formas de vida alternativas, peculiares, distintas y la viabilidad y aceptación de los proyectos propios de los pueblos indígenas” (Vasco, 2002, p. 126).

Esta situación marcó una ruptura o un estancamiento del movimiento indígena que se venía consolidando hasta ese momento, en razón de que el Estado, a través de sus instituciones, pasó de ser una instancia de negociación y mediación entre las comunidades y los sectores contradictorios, a ser la contraparte política, en la medida que ahora su papel era dar cabida a lo establecido en la normativa especial, la cual la mayoría de veces está en contradicción y en tensión con la normativa nacional.

2.4 Cambios en la nueva Constitución Política de Colombia

Las reformas constitucionales se mueven en tres fases de acuerdo con van Cott. La primera comprende las condiciones políticas que llevan a la decisión de transformar un régimen

democrático por la vía constitucional, paso que ya se había dado. La segunda fase, la creativa, que es la formal de los procedimientos para llevar a cabo la reescritura de la Constitución, la negociación y los pactos formales e informales que faciliten el acuerdo en torno a ciertos temas, y la tercera fase de implementación, que comprende las acciones del Ejecutivo, Legislativo, Administrativo y Judicial que transformen los textos de la Constitución en leyes, políticas e instituciones (van Cott, citado por Ochoa, 2003, p. 46). Estas acciones deben reflejar el cambio de concepción de la Nación colombiana, es decir, se debe dar paso a la oficialización del país como pluriétnico y multicultural. La diversidad surgió como paradigma nacional y por ende de visibilización de algunos reconocimientos culturales que se venían dando en el país en las últimas décadas al reconocer la existencia de otras formas culturales y étnicas que durante mucho tiempo fueron invisibilizadas e inferiorizadas. De acuerdo con Ochoa (2003), se redefinió el marco social y político en el que se articuló lo cultural en relación con el Estado y la sociedad civil, en un contexto de implementación de nuevas políticas de la diversidad, neoliberalización del Estado y agudización del conflicto armado, por la profundización de la crisis de gobernabilidad en medio de transformaciones aparentemente democráticas en cuanto a la visión de Nación que se nombraron con la diversidad.

Se ha considerado que la mayoría de las reformas constitucionales que se dieron en otros países, incluyendo a Colombia, limitaron la esfera del cambio

a la particularidad étnica, es decir, solo a los pueblos indígenas y afro, reconocidos como conjuntos de distintas tradiciones, como cuerpos culturales identificables,

estables y rurales (y no como seres que continuamente se recrean y reinventan). En contraposición de lo que se plantea en los restos del articulado de las cartas políticas las cuales se refieren a toda la sociedad. Es decir, se trató de promover el reconocimiento y la inclusión dentro de las mismas estructuras políticas e instituciones existentes, en este caso la *interculturalidad*, tiene un sentido equivalente a la *pluri* o *multiculturalidad* (Walsh, 2002).

El caso colombiano no se diferencia mucho de lo analizado por Walsh para Ecuador. Es claro que las intenciones indígenas en el proceso de la reforma constitucional fueron otras: exigir la transformación del Estado-Nación monocultural y no solo añadir su diferencia cultural a la matriz y norma dominante existente, para de esta forma dar pasos *hacia* la transformación intercultural (pero no de la constitucionalización e institucionalización de la interculturalidad en sí).

Esta perspectiva tiene desventajas como las que se enuncian a continuación:

1. Reduce la lucha por los derechos de los pueblos a una lucha indianista e indigenista por derechos aparte y no, complementariamente, por derechos ciudadanos, lo que afecta la articulación de la normativa especial con la ordinaria, generando que reiteradamente se considere que la defensa o la invocación de los derechos de los grupos étnicos es una manifestación de indigenismo y quien lo haga, así sea funcionario público, es indigenista.
2. Restringe el ámbito y la aplicación de los derechos colectivos al espacio rural y territorial, excluyendo las realidades multiétnicas y urbanas, como el caso de la

exención del servicio militar a los indígenas, que está restringida a los que tienen territorio y viven en él.

3. Asume que el indígena (o negro) que vive fuera de la comunidad puede (y debe) regirse por el derecho "universal" e individual, negando la existencia de la discriminación, el legado colonial o la monoculturalidad en la formulación y aplicación estas normas, como es el caso de los indígenas desplazados en las ciudades que no gozan de garantías del derecho.
4. Traslada prácticas y lógicas culturales a la racionalidad estatal, creando serias contradicciones como la que se viene dando entre la jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria.
5. Niega o simplifica la complejidad de la actual diversidad, pues reduce la mayoría de casos solo a los aspectos culturales, dejando por fuera el resto (Walsh, 2002, p. 3).

2.5 La política educativa

La política educativa aborda los objetivos colectivos que el Estado, a través del Ministerio de Educación Nacional, como entidad encargada por ley, tiene para desarrollar e implementar las políticas educativas para la población colombiana, los cuales están desarrollados a partir de los principales cambios que se dieron a nivel latinoamericano: las necesidades de globalización centradas en el conocimiento, la modernización de los aparatos educativos para dar respuesta a los cambiantes tiempos y la profesionalización docente, que anunció la mayoría de edad en la pedagogía.

Para responder a este cambio, en el mundo se definieron alrededor de 117 nuevas leyes de educación entre la década de los noventa y los años iniciales del nuevo siglo, de los cuales 25 corresponden a América Latina (Mejía, 2007, pp. 233 y 234). En ellas hay que tener en cuenta los estándares de calidad que se vienen proponiendo a nivel internacional, así como los ajustes que se requieren para dar cabida a una sociedad con manifestaciones culturales diversas y con múltiples identidades.

En el caso concreto de la educación para los pueblos indígenas, el desarrollo de la propuesta se sustenta en los siguientes elementos:

- a. Desarrollar unos postulados constitucionales de reconocimiento de la diversidad étnica y cultural.
- b. Fortalecer y desarrollar una política educativa de atención a estos pueblos.
- c. Definir y desarrollar un marco normativo que contenga lo anterior.
- d. Desarrollar programas, destinar recursos y definir metas de trabajo.
- e. Integrar dentro de estas propuestas el deseo y las reclamaciones indígenas en torno a su apuesta educativa, así como la posibilidad de administrarla de manera autónoma.
- f. Adecuar el sistema educativo para que esta posibilidad se concrete, teniendo en cuenta que el país es descentralizado y, en la mayoría de casos, en lo territorial se presentan más obstáculos.

En todo caso, la existencia de una política no garantiza que la misma satisfaga a las partes. Por el contrario, el proceso está inmerso en un campo de continuas tensiones las cuales no

siempre expresan el sentir y el deseo de los destinatarios. Un ejemplo de lo anterior lo constituye la adopción de la etnoeducación como política educativa para pueblos indígenas.

2.6 Políticas educativas para los pueblos indígenas



Foto: Sonia Rodríguez. Posprimaria Simón Bolívar, Guainía, 2008.

La apuesta educativa contenida en la Constitución y en la Ley 21 de 1991, ratificatoria del Convenio 169 de la OIT para pueblos indígenas, se fundamentó en dos vías. Una de ellas es la interculturalidad, entendida como la forma en que se debe impactar a toda la Nación colombiana, y la apuesta por una política cultural. Los distintos agentes como el Estado, los movimientos sociales, las industrias culturales, las instituciones como los museos, los artistas y otros se movilizan para transformar la concepción de Nación (Ochoa, 2003).

Ello se traduce en el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la población colombiana y, por ende, la oficialización de sus lenguas en sus territorios, para lo cual el sistema educativo en estas zonas debe desarrollar materiales bilingües y debe nombrar

docentes competentes en las dos lenguas —el castellano y la lengua propia de cada comunidad—, asimismo, debe tomar las medidas necesarias para que el sistema educativo nacional permita desarrollar los elementos pedagógicos, didácticos y administrativos que garanticen el derecho a la preservación de la identidad cultural.

Para que el reconocimiento se haga extensivo a todo el resto de la población nacional, el aporte de estas poblaciones a los procesos de construcción de la Nación, sus conocimientos y expresiones culturales, deben incluirse en los contenidos educativos y en los textos escolares.

Por su parte, para las poblaciones indígenas lo fundamental que debe tener y desarrollar un proceso educativo es que se mantenga su identidad étnica y cultural. De acuerdo con su perspectiva, se acerca más a la concepción que han desarrollado sobre educación como una forma de compensación por los años en los que se mantuvo a estas comunidades en condiciones de inferioridad frente al resto de la población nacional.

Esta perspectiva es corroborada por el consejero de Educación Propia e Intercultural de la ONIC, Darío Mejía, quien considera que el Estado, para realizar un verdadero reconocimiento a lo planteado por la Constitución Política, “debe partir de unas verdaderas políticas de afirmación en las que se tenga en cuenta la voluntad de los pueblos y no las políticas para legitimarse como Estado; se deben reconocer las equivocaciones históricas que llevaron al exterminio cultural de algunos pueblos” (entrevista mayo de 2010).

Estos aspectos se encuentran contenidos fundamentalmente en el Convenio 169 de la OIT, razón por la que este instrumento jurídico es más invocado por los indígenas que la misma Constitución, las leyes y las normas reglamentarias. En el ámbito del ordenamiento jurídico, se integra al bloque de constitucionalidad por ser consecuencia de la firma de un convenio internacional y regular derechos humanos (art. 93, Constitución Política).

El Convenio pretende poner en condiciones de igualdad a estos pueblos que históricamente han sido relegados, garantizar el derecho a la identidad étnica así como resarcir los impactos producidos por las políticas de integración y de exterminio de tantos siglos. En el tema educativo se espera que una vez que estas poblaciones se encuentren en las mismas condiciones académicas que las del resto de la población, hay que brindarles la posibilidad de conformar sus propias instituciones educativas, las cuales vienen avanzando más por iniciativa propia y a través de la gestión de recursos de cooperación internacional, que por apoyo del ente oficial encargado del tema.

Hasta el momento, la propuesta indígena no se separa de manera radical de la concepción tradicional, es decir, del aula de cuatro paredes, a pesar de que en algunos casos esté ubicada en tambos, enramadas y construcciones por el estilo. Lo que se ha venido incorporando es el aprendizaje en espacios no escolarizados como las chagras, los espacios y tiempos rituales como el Yuruparí, y las actividades cotidianas como la caza, la pesca y el ayuno, los cuales brindan a la población la posibilidad de mantener y practicar la tradición.

Hay un avance significativo en el tema de la educación superior, sobre todo en los casos del CRIC y de la Organización Indígena de Antioquia (OIA). El CRIC, por una parte, tiene una propuesta de universidad propia llamada Universidad Autónoma Indígena e Intercultural (UAI), la cual funciona en el departamento del Cauca y tiene cuatro programas académicos: formación de líderes, formación de docentes, promotores de salud y gestores. La OIA trabaja conjuntamente con la Universidad de Antioquia en la maestría de Pedagogía Propia.

Una de las principales dificultades que se ha presentado es la de desarrollar una verdadera política lingüística para esta población, debido a que los procesos educativos y pedagógicos se fundamentan en el castellano como segunda lengua y no al contrario. Ello genera bajos rendimientos a nivel académico de los estudiantes indígenas frente a los otros niños, creando una brecha insalvable entre los resultados que obtienen los educandos indígenas y aquellos que alcanzan los educandos no indígenas. Igualmente, es notoria la diferencia de los servicios que llegan a la población indígena sobre todo a aquellos que habitan en las zonas rurales, frente a la que se ofrecen al resto de la población del medio urbano (López, 2009).

Dentro de este contexto, se deben brindar las posibilidades para acceder a elementos culturales y de conocimiento que les permitan aprender la cultura de la sociedad nacional, así como vivir y desarrollarse en ella, en el marco de la consulta y de la participación.

Con la promulgación de la Ley 21 de 1991, se viene presentando una continua tensión entre el deseo de los pueblos indígenas establecidos en la Constitución y el Convenio, y lo que no

se ha desarrollado, dado que con su implementación los indígenas esperan el reconocimiento de la diversidad y el fortalecimiento de su autonomía como pueblos. Esta tensión se manifiesta especialmente en el campo de la concertación donde aparece el distanciamiento o acercamiento de las posiciones, de acuerdo con los intereses de cada uno, y en el que generalmente prevalecen las iniciativas gubernamentales frente a las de los indígenas. “Hoy organizaciones y pueblos indígenas consideran que han avanzado mucho más allá de la propuesta estatal de la etnoeducación, cuando plantean sus propios proyectos educativos, o su educación propia, en el marco de sus planes y proyectos de vida” (López, 2009, p. 10); etnoeducación que, muchas veces, no encuentra respaldo ni apertura para poderse desarrollar, a pesar de que los aspectos reclamados están contenidos en la normativa.

No obstante el avance en el reconocimiento de la pluralidad, no se ha realizado una reforma estructural a la organización institucional y a los modos de producción jurídica, quedando lejos la superación definitiva de la disociación entre la realidad formal (Estado nacional basado en una sociedad homogénea) y la realidad fáctica (base multicultural y existencia de un pluralismo jurídico fáctico) (Clavero, 2006).

Un elemento que contribuye a que esta situación no se desarrolle es la ausencia de criterios claros para referirse al otro y, por tanto, reconocerlo como sujeto de derecho. Es común en América Latina referirse por igual a los indígenas y a los otros grupos étnicos como pueblos indígenas, comunidad, grupo étnico indistintamente como si todos fueran lo

mismo, y sus procesos y el tratamiento jurídico fueran los mismos, lo que paradójicamente ha generado una discriminación producto del desconocimiento entre grupos étnicos.

Un caso concreto es el término “pueblos” utilizado por el Convenio. Para las instituciones en Colombia, como se pudo evidenciar durante el tiempo del trabajo de campo, dicho concepto se aplica a los indígenas, dejando por fuera de esta connotación a la población afrocolombiana la cual, además, se tiende a pensar como si fuera una sola sin tener en cuenta su diversidad.

Igual situación se presenta respecto de la población gitana (rom) a la que no se hace alusión sino posteriormente, cuando se realiza su reconocimiento por parte del Ministerio del Interior. Esto ocurre también en la Constitución Política, pues en el artículo 7 se habla de la protección a la diversidad étnica y cultural, pero en el resto del articulado solo se refiere a la población indígena y a sus particularidades económicas y sociales, salvo un artículo transitorio para población afrocolombiana para ser desarrollado posteriormente. En la práctica y posterior reglamentación aspectos como la territorialidad, el ejercicio de la autonomía y de la justicia propia han quedado casi que inexistentes, o limitados no solo por no haberse tenido en cuenta en la Constitución y en la ley, sino también por el tratamiento diferencial entre grupos étnicos que se generó como efecto de lo anterior.

La aplicación y definición de

los derechos colectivos indígenas se articulan como concesión del poder político al ejercicio de un cierto grado de autonomía grupal, en el respeto de determinadas

manifestaciones de la propia cultura (idiomas, costumbres, tradiciones o formas de organización social, etc., a menudo configuradas semánticamente como *derechos*), las que siempre se ven limitadas en su ejercicio mientras no entren en confrontación o contradicción con el resto del ordenamiento jurídico que paradójicamente es todo el tiempo, lo que se puede entender en la práctica es que el elemento jurídico ha asumido el papel homogeneizante que antes tenía la idea de desarrollo y de cultura nacional (Aparicio, 2009, p. 19).

De esta manera, se genera una ruptura entre la legislación y la práctica debido a las contradicciones, a la ausencia de aspectos especiales y de mecanismos de articulación con las propias leyes que hacen muy difícil su aplicación. A esto se suma la brecha entre el marco legal y las políticas públicas, situación que sigue generando marchas y protestas para reclamar el derecho a pesar de que, como lo dicen los mismos indígenas,

hacen parte del Estado y del sistema, lo que se configura en un paradigma ya que se reconocen como parte del Estado, por lo tanto ya no tendría que luchar contra él, pero lo cierto es que se sigue marchando para hacer cumplir los compromisos y acuerdos y para que se realicen los desarrollos normativos que la CP previó (Darío Mejía, consejero de educación, ONIC, entrevista enero de 2010).

Hay que tener en cuenta que si bien es cierto que los pueblos indígenas gozan de ciertos derechos (políticos y civiles) más que de otros (económicos y sociales), existe una tendencia a pensar por parte de otros sectores vulnerables y del resto de la población que

esta discriminación positiva es excluyente, discriminatoria y contraviene el principio de la igualdad.

Ley 115 de 1994

Los principios de esta ley, relacionados con el tema educativo para la población indígena, no son nuevos pues ya se venían trabajando por parte del Ministerio de Educación en la normativa anterior a 1991 a través de la propuesta de etnoeducación que recogió los aspectos fundamentales que venían reclamando los pueblos indígenas. Esta norma tiene los mismos problemas y dificultades para su implementación relacionados con la situación presentada antes, durante y posterior a 1991.

En efecto, existe poco desarrollo de la reglamentación en los aspectos fundamentales de la ley como el tema de la obligación del uso y trabajo con la lengua en los contenidos curriculares y en el proceso escolar, lo relacionado con la posibilidad de desarrollar proyectos propios etnoeducativos, frente al proyecto educativo institucional (PEI), y la formación e incorporación de los docentes de las mismas comunidades, además del hecho de que todo el tiempo hay una tensión entre la aplicación de la normativa especial y la nacional. Como si esto no fuera suficiente, la exigua reglamentación existente se enfrenta de manera gradual a un desmonte derivado de la contrarreforma iniciada con el Acto Legislativo 01 de 2001, desarrollado por la Ley 715 del mismo año, que plantea un ajuste y reestructuración del sistema escolar. Las demandas de los grupos étnicos quedaron supeditadas a unos débiles procesos de descentralización regida por la lógica neoliberal de reducción del gasto y de la estandarización de la educación.

Estos aspectos repercuten en el nivel territorial. La normativa etnoeducativa no es acatada en su totalidad sino que su aplicación se desarrolla en conflicto con la normativa nacional expedida. En varios casos, se les obliga a inscribir los proyectos educativos institucionales (PEI) argumentando que los proyectos educativos comunitarios no tienen la calidad exigida, ni los estándares ni las competencias. De esta manera, no se admite que su propuesta curricular se salga de las nueve áreas fundamentales, es decir, que no pueden proponer sus propios contenidos curriculares, sino los que ya están establecidos para el resto del sistema educativo.

Sin embargo, la experiencia en otros países y aún en los proyectos que vienen desarrollando algunas organizaciones y pueblos dentro de lo enmarcado como educación propia, es que se lograría avanzar en condición de equidad en el acceso a los servicios del Estado, y sobre todo en la relevancia social, pertinencia cultural y lingüística. No obstante, esta última es limitada en el caso colombiano, por no decir que inexistente, “debido a que no llega a la mayoría de la población indígena y no cuenta aún con la fuerza docente necesaria y con la calidad requerida” (López, 2009, p. 11).

Para los indígenas, en cambio, la política etnoeducativa, a pesar de que la reconocen como un avance y que para algunos pueblos ha sido fundamental a fin de visibilizar sus proyectos y sus prácticas pedagógicas y de alguna manera incorporar algunos elementos de la propuesta propia educativa, mantiene un enfoque de asimilación y de asistencialismo pues no parte de la diversidad.

Para que haya un verdadero paso a la diversidad, debe haber una voluntad política para dar paso al reconocimiento el cual debe tener procesos de planeación sostenida que no dependa de la voluntad de los funcionarios, que haya cumplimiento efectivo de los acuerdos, que se asignen presupuestos, además debe haber una coherencia y articulación entre las entidades del Estado (entrevista a Darío Mejía, mayo de 2010).

2.7 Educación intercultural bilingüe

En los países en donde se trabaja, la educación intercultural bilingüe es hoy vista como una propuesta estatal y en algunos casos solo gubernamental. Aun cuando ella incluye la enseñanza y el uso de las lenguas indígenas al lado del castellano, y también la posibilidad de diversificar el currículo escolar para incorporar valores y conocimientos indígenas y prácticas de la cotidianidad en muchos lugares del continente, para el CRIC (2004) y López (2009), los indígenas apuestan hoy por un enfoque más radical el cual tipifican como educación endógena o propia.

Lo paradójico del caso es que, pese al nombre y a la orientación, no busca ni conlleva aislamiento del resto del país ni de los otros grupos socioculturales que lo componen, sino más bien lleva a la participación en la toma de decisiones y la capacidad de incidir sobre el tipo de educación que sus comunidades y pueblos hoy requieren.

En suma, lo que buscan es que la educación parta de sus necesidades y expectativas, y que la gestión esté bajo su control, en interacción con las autoridades estatales. “Se concibe como propia en la medida en que se tiene el control sobre ella pero es también bilingüe e

intercultural, pues la historia y las condiciones actuales así lo requieren” (López, 2009, p. 19). De esta manera, la insistencia indígena es que hacen parte del Estado colombiano, que son colombianos y que, por tanto, lo que requieren es que se generen las condiciones necesarias para conservar la identidad étnica y que se faciliten los medios económicos necesarios para fortalecer su autonomía (reunión de la subcomisión de trabajo ruta jurídica, octubre de 2010).

Un aspecto fundamental para el desarrollo de los procesos educativos indígenas de acuerdo con su planteamiento es que sean liderados por docentes indígenas como pieza fundamental de articulación entre el proceso educativo y la comunidad. Esta situación es desconocida a nivel territorial. En el momento del nombramiento prevalece el cumplimiento de requisitos académicos que la mayoría de docentes de estos pueblos no cumplen por múltiples razones de tipo estructural, como la forma en que está diseñado el sistema. Se restringe la promoción de los niños indígenas debido, entre otras causas, a la limitación del uso y aprendizaje de la lengua, a la implementación de proyectos pedagógicos pertinentes, a la baja calidad en cuanto a contenidos de la educación, y a que no hay oferta educativa para la secundaria y media. Asimismo, la población en edad escolar tempranamente está conformando sus unidades familiares y requiere de mano de obra para ayudar a las labores de la comunidad, lo que incide en el desinterés de continuar en la escuela.

Cuando hay cumplimiento del requisito académico, como en el caso de los etnoeducadores¹⁴, solo pueden ejercer en primaria, quedando sin esta posibilidad los que

¹⁴ Título que se le ha dado a los licenciados en el tema de la educación para grupos étnicos.

deben prestar el servicio a los estudiantes de la básica y media secundaria, en el nivel y área específica de conocimiento.

Esto ha sido evidente luego de la realización, desde el año 2005, del proceso de concurso para el ingreso a la carrera docente para la población mayoritaria y para la población afrocolombiana¹⁵. La Ley de Educación y el Decreto 804 de 1995, contemplan para su nombramiento la excepcionalidad del requisito académico, pero en lo territorial se prefiere nombrar a docentes no indígenas pero que cumplan los requisitos académicos.

El proceso de selección se realiza sin la debida concertación con las organizaciones indígenas y con las autoridades de los grupos étnicos. Lo que se da más bien a nivel territorial son los nombramientos inconsultos, en general para cumplir cuotas políticas de los gobernantes de turno.

El nombramiento de docentes en estas comunidades a veces se considera una especie de castigo debido a las difíciles condiciones que enfrentan para su ejercicio pedagógico, la falta de los elementos didácticos relacionados con la enseñanza y práctica cultural de las comunidades y la insuficiente infraestructura. En muchas de las instalaciones no cuentan con los elementos básicos como bibliotecas, salones adecuados, baterías sanitarias, luz, salas de cómputo, aunado al monto del salario que no representa mayor estímulo para el

¹⁵ El tema para los docentes que atienden población indígena se encuentra suspendido debido a que mediante sentencia C-208 de 2007, la Corte Constitucional declaró que el estatuto docente vigente contenido en el Decreto Ley 1278 de 2002, no es aplicable para las situaciones administrativas de vinculación de los docentes que atienden población indígena, por lo que se debe concertar un estatuto especial con los delegados indígenas a la mesa de concertación.

ejercicio de la docencia en estas zonas. El tema de la selección de los docentes en lo territorial ha llevado a que se desconozca la aplicación del criterio de que sean miembros preferiblemente de sus comunidades, debido a esta situación la relación de docentes indígenas por niño atendido es muy baja¹⁶.

La situación que se presenta es que la mayoría de docentes son hablantes del castellano, no conocen las particularidades culturales y étnicas de estos pueblos y, además, siguen implementando los procesos tradicionales de educación. En otros casos, los docentes son indígenas pero no son del pueblo de las comunidades que atienden, generando que los niños y las niñas no aprendan la escritura, no hablen su lengua, ni el castellano, impactando de manera negativa los procesos educativos de estos pueblos.

En la mayoría de internados las remesas¹⁷ no llegan a tiempo, la dieta alimenticia básicamente es la misma y se fundamenta en alimentos no perecederos como frijol, arroz y pasta. El docente, al igual que el alumno, se ven aislados y separados de su familia por lo menos seis meses. Esta situación refleja los niveles de deserción y de baja permanencia en el sistema educativo. De acuerdo con la información del Departamento Nacional de Estadística de 2005, estos pueblos presentan los mayores índices de deserción, repetición y abandono escolar dentro del conjunto nacional. Su cobertura educativa está por debajo de la nacional en más del 20%.

¹⁶ La matrícula indígena en todo el país para el año 2009 fue de 358.565. El número de docentes indígenas que atendían a esta población para ese mismo año fue de 3.436, lo que significa que en teoría hay un docente por cada 104 niños.

¹⁷ La remesa contiene la alimentación, así como los productos de aseo, tizas, cuadernos y los elementos necesarios que permitan tanto a docentes como a estudiantes permanecer en el internado hasta por lo menos tres meses, la mayoría son llevados por río o, en casos como el Vaupés, por aire, lo que encarece aún más su costo.

La normativa contempla que los procesos de formación docente estarían a cargo de la Nación, pero la Ley 60 de 1993, que le daba el presupuesto para cumplir con esta orientación, fue derogada para dar paso a la ya mencionada Ley 715 de 2001, que delegó esta responsabilidad a las entidades territoriales, las cuales solo alcanzan con muchas dificultades en el manejo de sus recursos a cubrir los gastos de funcionamiento, quedando por fuera prácticamente todo tipo de inversión para la formación docente.

A nivel territorial, en 22 de las 93 entidades territoriales certificadas (año 2010) existen espacios de concertación departamental, los cuales no tienen mayor incidencia a la hora de la formulación y adopción de la política territorial, no solo porque no hay voluntad de cumplimiento de los acuerdos, sino porque no hay presupuesto garantizado para el funcionamiento de estos espacios territoriales.

A nivel nacional hay un avance significativo en el tema, fundamentalmente en lo relacionado con la construcción de confianza en los espacios de concertación. Las agendas de trabajo conjunto poco a poco han ido dando un giro importante para abordar los temas que interesan a las poblaciones indígenas. En algunos casos, bajo la presión de las mismas comunidades, se tratan estos aspectos, como lo demuestran las actas de acuerdo de las reuniones realizadas entre 2005 y 2008.

A nivel administrativo, el proceso de descentralización administrativa que se viene desarrollando en el país desde 1986 es aún débil. La administración y la responsabilidad de prestar el servicio educativo recae sobre las entidades territoriales, más exactamente sobre

las secretarías de educación departamentales y municipales, las cuales mantienen la concepción arraigada de que estas poblaciones son sinónimo de atraso.

Hay una continua confrontación por las concepciones de desarrollo territorial, acceso a la economía de mercado y uso del resguardo, este último considerado como subutilizado, porque las comunidades indígenas generan una economía de subsistencia. Este ha sido un obstáculo para la implementación de la etnoeducación y del desarrollo de los procesos propios, desconociendo los avances constitucionales y la aplicación de la normativa especial para los grupos étnicos, lo que mantiene un continuo conflicto entre los deseos y los derechos adquiridos.

Por otra parte, hay otra serie de trabas a su implementación como la falta de recursos, docentes bilingües, capacitación y formación de los docentes, y la imposibilidad de recibir a jóvenes dentro del sistema escolar que superen los parámetros de edad que se han establecido para la sociedad nacional, así como la adopción de calendarios académicos que incluyan las épocas de siembra, de rituales y las culturales. Esto refleja que aún se mantiene el desconocimiento de las particularidades culturales de estas poblaciones en los contextos territoriales.

Asimismo, a todos los niveles se evidencia el desconocimiento o la falta de comprensión de que la etnoeducación o la educación propia es una respuesta pedagógica a un problema generado por la incomunicación en el aula y en la escuela. Paradójico resulta que a la vez que se garantizan por ley los espacios de construcción participativa, la distribución de las

competencias y los recursos entre la Nación y las entidades territoriales, haya una infinidad de obstáculos para que las autoridades indígenas decidan sobre los aspectos relacionados con la prestación efectiva y pertinente del servicio educativo.

Pese a todas estas dificultades, propias de un proceso iniciado tan recientemente, hay confianza en las organizaciones en que el mismo avanzará hasta desarrollar y lograr la autonomía y descentralización educativa indígena, precisamente porque las razones antes esgrimidas allanan las condiciones para que las organizaciones y los pueblos, de acuerdo con su nivel de desarrollo, vayan asumiendo el control del manejo de su educación.

2.8 Cambios en la estructura del Ministerio de Educación Nacional

Los cambios internos que se dan en el Ministerio de Educación a partir de 1991 para lograr desarrollar la propuesta constitucional se reflejan en las reestructuraciones que se dieron, las cuales se sintetizan de la siguiente manera:

Con el Decreto 2127 de diciembre 22 de 1992, se reestructuró el MEN y se conformó la División de educación preescolar, básica y media adscrita a la subdirección de educación de grupos poblacionales especiales, igualmente se conformó la División de Etnoeducación, cuyas funciones eran dirigir y coordinar las actividades de esta subdirección con el fin de garantizar condiciones mínimas de calidad de la educación de estas poblaciones, promover el desarrollo de métodos y proyectos de educación especiales destinados a poblaciones que por sus características se consideran excepcionales, y promover el estudio de las culturas y lenguas, elaborar currículos, textos y medios educativos propios para los grupos étnicos.

La función de la División de Etnoeducación fue la difusión de las innovaciones curriculares y pedagógicas concernientes al tema, así como coordinar y asesorar para que los departamentos y el Distrito Capital trabajaran en la identificación, práctica y adopción de las innovaciones curriculares y pedagógicas para la etnoeducación.

De acuerdo con Rojas y Castillo (2005), en 1993 el Programa Nacional de Etnoeducación se fundamentó en un esquema de cinco componentes, desde los cuales se definen las acciones que se deben desarrollar. Estos componentes son diseño curricular, capacitación, investigación, diseño y elaboración de material educativo; asesoría, seguimiento y evaluación. Esta estructuración del programa reflejó una centralidad de la dimensión pedagógica decisiva en la promulgación del Decreto 804 de 1995, lo que curiosamente y como lección aprendida contribuyó a la consolidación de la política oficial a partir del reconocimiento efectivo que se hizo de la propuesta de una educación indígena y que dentro de la lógica del Estado se asumió como etnoeducación.

Conforme avanzó la institucionalización de la política para la educación indígena, la misma es nombrada y reglamentada en los términos de los lenguajes expertos de la burocracia educativa como “diseño curricular”, material educativo, etc., términos que hasta ahora vienen a ser apropiados por los indígenas sin que esto signifique que, en su totalidad, estén de acuerdo con esta situación y hayan participado en este proceso.

El testimonio de Agustín Almendra, funcionario guambiano del MEN desde 1993, aporta para ilustrar los cambios que se dieron:

Cuando llegué al MEN, existía la división de Etnoeducación liderada por Luis Alberto Artunduaga, se trabajaba en desarrollar el plan de vida, basado en la experiencia del pueblo guambiano porque fue uno de los primeros en definir este plan, y se buscaba que los otros pueblos tuvieran planes de desarrollo. La oferta etnoeducativa exigió para atender el tema la existencia de la División. La cual atendía todos los niveles educativos, no había división entre educación Media y Superior. Se trabajaba en coordinación con las organizaciones regionales como la ONIC, CRIC, OIA, Orewa; con 50 organizaciones regionales y con cabildos y autoridades tradicionales que tenían la dinámica etnoeducativa, la cual surgió como la respuesta de las peticiones indígenas y ante la situación que se presentó por la aculturación que vivieron los pueblos indígenas por la educación impuesta.

Esta propuesta surgió en el Cauca en 1972, como una crítica profunda a la educación occidental sin metodología que afectaba la identidad cultural de los pueblos indígenas. Se trabajó en cómo construir una educación pertinente, siendo en ese momento la etnoeducación la propuesta más pertinente, partiendo de los propuestos conceptuales de Bonfill Batalla, de producción autosostenible, se llamó también educación endógena, se apoyó en investigaciones lingüísticas y etnológicas, se estructuraron alfabetos de 48 lenguas como producto del CCLA para estructurar escritos, se trabajó la parte pedagógica y administrativa, se trabajó a partir del Decreto 1860 en los PE, pero las organizaciones indígenas comenzaron a hablar de los PEC,

hubo un forcejeo entre los jefes de núcleo porque no se admiten los PEC como proyectos etnoeducativos sino los PEI, el MEN fue decisivo para que las SED admitieran en sus planes educativos los PEC. El equipo lo conformaron 10 técnicos profesionales, dos secretarías, y el jefe, había una indígena, Rosalba Jiménez. Tenían la infraestructura y material para investigación de los proyectos etnoeducativos (Entrevista, abril 24 de 2009).

Con el Decreto 088 de 2000, se reestructuró nuevamente el Ministerio y se crearon la Dirección de Investigación y Desarrollo para la promoción humana, la articulación de modalidades de educación, el estímulo de innovaciones, del pensamiento pedagógico, tecnológico, así como el montaje de proyectos educativos no convencionales y la Dirección de Educación Preescolar, Básica y Media que se conformó para apoyar procesos pedagógicos curriculares específicos en el marco de la diversidad, la interculturalidad, las particularidades regionales, la pertinencia de la atención educativa de los grupos poblacionales y la inclusión de los PEI en los planes de desarrollo territorial. Dentro del proceso de adecuación institucional para desarrollar lo propuesto por la ley general de educación se realizaron entre 1992 y el año 2000 al menos más de tres reestructuraciones internas de los grupos de trabajo, en los cuales todavía no existía la división actual por viceministerios (preescolar, básica y media y superior).

El tema etnoeducativo se trabajó en las distintas direcciones y subdirecciones, siempre ligado al proceso de calidad de la educación. Dentro del grupo de funcionarios ha sido una constante la vinculación de antropólogos y sociólogos y, en menor cantidad, pedagogos y

lingüistas. Igualmente, han participado miembros de los grupos étnicos, afrocolombianos e indígenas. Incluso una funcionaria de origen raizal dirigió la oficina en el periodo de 2001 a 2003, lo que no necesariamente significó que se mejoraran los aspectos estructurales que no permiten la implementación exitosa del proceso etnoeducativo. Lo que sí es cierto es que dentro de las demandas que permanentemente realizan los representantes indígenas y afrocolombianos es que se aumente el número de funcionarios de estos dos grupos étnicos no solo a nivel nacional sino también a nivel territorial, como parte de las acciones afirmativas y de reconocimiento a estas colectividades.

Nuevamente, en el año 2003, con el Decreto 2230 de 8 agosto, se modificó la estructura del Ministerio de Educación Nacional y se crearon los dos viceministerios. El de preescolar, básica y media es el encargado del tema, bajo el cual quedaría la responsabilidad de atender y asumir las funciones a través de la recién conformada Dirección de Poblaciones. Entre las funciones asignadas a esta Dirección estaría proponer la política educativa para esta población, a la cual le correspondió liderar los procesos de consulta, elaborar criterios que permitan lograr la pertinencia de los procesos educativos y de los docentes que los atienden, entre otros.

2.9 La revolución educativa ¿contrarreforma educativa?



Foto: Ministerio de Educación Nacional (MEN).

Esta política implementada en Colombia busca dar cuenta de los objetivos propuestos a nivel internacional para desarrollar un proyecto educativo homogéneo común a la América, de acuerdo con lo establecido en el decálogo neoliberal de la educación el cual está fundamentado en el ajuste fiscal. De igual manera, es la respuesta al compromiso de los gobiernos de América de cumplir con los mandatos del Banco Mundial y su Programa de Reforma Educativa para América Latina y el Caribe. El Decálogo estableció metas relacionadas con la cobertura, la calidad, el fortalecimiento institucional y la inversión en educación.

A nivel curricular, el proyecto contempla los estándares y las competencias como elemento fundamental, los cuales echan por el suelo el tema de las áreas obligatorias que tradicionalmente desarrollaron los proyectos educativos nacionales que se venían realizando hasta la fecha. De igual manera, pretendió dar paso a los proyectos adecuados a los contextos, es decir, avanzar de una educación por contenidos a una centrada en las competencias, en las que algunas áreas como ciencias sociales y naturales perdieron peso y contenido.

La educación se comenzó a ver como un gasto, su racionalización se debe hacer bajo criterios de eficacia y eficiencia productivista, lo que en la práctica implicó

realizar el cambio del modelo fordista al toyotista en las escuelas. Con este modelo se generaron menores costos unitarios, en los que la racionalización en pos de la cobertura y eficiencia arrasó con los pequeños intentos de innovación pedagógica que se habían iniciado para conseguir calidad. La investigación, las infraestructuras,

las relaciones entre comunidades, la dotación de las aulas, laboratorios y aulas especiales y bibliotecas se vieron sacrificados por los pocos recursos de inversión para el sector (Díez, 2009, p. 236).

Es así como lo que empezó como la gran transformación en la apuesta educativa hacia una sociedad más abierta, más plural, más democrática, más consciente de sí, se vio afectada por esta contrarreforma que echó para atrás justamente los elementos más progresistas planteados en las leyes de educación

al abandonar la idea de que la educación debe estar al servicio integral de las personas y de la formación de ciudadanos críticos, capaces de intervenir activamente en sus mundo y transformarlo, para dar paso al ciudadano que responda a las necesidades del mercado, a la vez que homogeneizar e integrar a quienes se educan en un pensamiento pragmático, realista, acrítico, aceptable socialmente (Díez, 2009, p. 204).

En síntesis, el conocimiento se redujo a estándares y competencias (para ingresar al mercado laboral), las reformas a unos criterios de costo-beneficio, con políticas de capitación (pago por alumno atendido), en donde el menor costo financiero desplazó al proyecto pedagógico.

En Colombia el objetivo de esta política, además de lo anterior, fue dar respuesta a las necesidades de cobertura y calidad para alcanzar mejores condiciones de desarrollo social y económico, y mejorar la calidad de vida de la población, de acuerdo con la propuesta de

Gobierno y como herramientas de intervención y acción social para administrar, regular y cambiar la sociedad. En este sentido, el interés es preparar al ciudadano como fuerza de trabajo, reducir los costos de la educación y cambiar el proyecto curricular.

La base sobre la cual se inició este proceso fue el número de matrícula atendida hasta esa fecha (2002), la cual no superó el 78% (aproximadamente 10 millones de estudiantes) de población en edad escolar atendida por el sector oficial, de los cuales el 75% residían en zonas urbanas y el 25% restante en zonas rurales. Esto reflejó una gran brecha entre lo rural y lo urbano, siendo más grave la situación para la media y básica.

La zona urbana es atendida con una cobertura del 96%, mientras que la población rural solo cubre el 35%. En la secundaria el porcentaje de cobertura es menor aún con el 27% por debajo de la media nacional, siendo los departamentos de San Andrés, Magdalena, Guainía, Vichada, Amazonas y los nuevos departamentos los de menor cobertura, contrastando con Bogotá y Antioquia que la mantienen. La información arrojada por el DANE en el censo 2005 estableció que aproximadamente el 16% de la población en edad escolar, es decir, entre 5 y 17 años, se encuentra por fuera del sistema educativo, con un número cercano a los dos millones.

Para subir la tasa de cobertura se propuso la creación de un millón y medio de nuevos cupos con el fin de alcanzar el cubrimiento total, para lo cual se enfatizó en la población más vulnerable como mecanismo para asegurar la equidad en la distribución de oportunidades a través de dos programas básicos: reorganización del sistema a partir del

mejoramiento de la gestión de las entidades territoriales (ET) y de las instituciones educativas, mediante la eficiencia de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), y la optimización de la capacidad instalada (MEN, 2003, pp. 10 y ss.).

Asimismo, se viene realizando la incorporación adicional de recursos por más de 150 mil millones de pesos para atender a la población vulnerable: indígenas, afrocolombianos, población rural dispersa, los habitantes de frontera, los desmovilizados y los que se encuentran en situación de desplazamiento. Para poder ejecutar los recursos se implementó una modalidad de atención a través de la contratación con privados de la prestación del servicio educativo, que incluye además del docente, la infraestructura, la canasta educativa, los *kits* escolares y la implementación de un modelo educativo pertinente y adecuado de acuerdo con el contexto cultural y social de la entidad.

Entre los modelos diseñados especialmente para trabajar en las zonas rurales y de difícil acceso se encuentra: Escuela Nueva, Posprimaria Rural, Sistema de Aprendizaje Rural (SAT), Servicio Educativo Rural (SET), Telesecundaria y Aceleración del Aprendizaje, los cuales pretenden atender mayor población de estas zonas reuniendo grupos en una sola aula, pero atendiendo toda la primaria.

La información relacionada con la matrícula étnica, con base en la Resolución 166 de 2003, en estos años es la siguiente (tabla 3):

Tabla 3. Matrícula étnica

Población Atendida	Indígenas	Afrocolombianos	Rom	Total
2007	391.521	401.295	92	794.318
2008	329.732	482.184	755	812.671

Fuente: MEN (2009).

Tabla 4. Población en edad escolar

Grupo étnico	Edad	Población
Indígena	5-19 años	481.203
Afrocolombiano	5-19 años	1.857.949
Rom	5-19 años	1.148

Fuente: DANE, 2005.

La deserción y repitencia, de acuerdo con la información del MEN, alcanzó casi un 10% del total nacional, ligada a causas como la inexistencia de oferta para la atención, así como la falta de motivación e interés para asistir al colegio, la falta de proyectos educativos acordes a la realidad territorial, la falta de material didáctico pertinente, de docentes, la difícil situación económica que viven las familias de los estratos más bajos, el trabajo infantil, la desnutrición y la falta de oportunidades. Estos aspectos se trabajan a través de las políticas de eficiencia y calidad del sector educativo.

La política de calidad se enfoca en la definición y difusión de estándares, la implementación de un sistema de evaluación periódico y la formulación de planes de mejoramiento de las instituciones educativas, no se tienen en cuenta las especificidades culturales de los pueblos indígenas, ni la particularidad de los proyectos etnoeducativos.

El tercer eje es el de mejoramiento de la eficiencia, el cual se dirige a lograr la modernización de la administración y la gestión del sector en los niveles nacional, departamental y municipal, a través de cuatro programas: modernización institucional del MEN, modernización de las entidades departamentales y municipales, concertación de los planes de gestión y desempeño con las instituciones de educación superior, y sistema de información del sector educativo.

Si bien es cierto que la política nacional tiene como objetivo a toda la población, en lo específico debe ser concertada con los indígenas. De igual manera, se observa que los ejes de política antes enunciados están en sintonía con los concebidos en el decálogo neoliberal propuesto para trabajar a nivel global.



Fotos: Ministerio de Educación Nacional (MEN).

A pesar de los anteriores esfuerzos, lo cierto es que hasta este momento no se han podido reducir las brechas de cobertura ni de calidad de la población rural frente a la urbana. Las tasas de matrícula y de resultados de las pruebas de Estado para estas poblaciones siguen siendo críticas frente a la zona urbana, y mucho mayores frente a la educación privada. Ni los recursos humanos ni económicos son suficientes para atender a un niño en estas zonas, aunado a la falta de infraestructura, recursos pedagógicos, oferta institucional para seguir promocionándose en el sistema educativo, y la falta de oportunidades para apoyar las actividades extracurriculares vitales para los niños de estas zonas.

2.10 A manera de conclusión

En este capítulo se vio cómo, a través de una nueva apuesta política concertada entre distintos sectores, se trató de dar respuesta no solo a la difícil situación política y de violencia social del país, sino que también se trató de responder a los planteamientos políticos, sociales y económicos surgidos con el nuevo giro mundial. El pluralismo cultural y social está a la orden del día, y fue uno de los vértices para la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente conformada por los sectores sociales, étnicos y culturales representativos del momento.

Este pacto social, económico, cultural e identitario se plasmó en una nueva Constitución Política. Lo interesante del ejercicio realizado es que permitió tener un avance a nivel de construcción de la política en el sentido de haber sido construida de manera participativa y

porque su objetivo principal buscó darle solución a una situación particular de conflicto en Colombia.

La participación de sectores antes invisibilizados en el proceso de adopción de la política marcó un hito muy importante para la historia reciente del país, porque le dio un sentido social más amplio a su construcción aunque, como se vio, también el sentido y la finalidad sigan siendo los de responder a distintos intereses económicos, sociales y culturales establecidos en el contexto global, y que el objetivo tradicional de la definición de la política siga siendo tener unas herramientas de intervención y acción social para administrar, regular y cambiar la sociedad o para mantener la que se tiene.

Para cumplir con este objetivo se requiere legitimar y establecer una estructura para su implementación, y darle un piso social con el cual se legitimen las decisiones tomadas por aquellos en posiciones de autoridad. Este pareciera ser el escenario en el cual se movió la adopción de la Constitución del 91, haciendo partícipes a muchos sectores anteriormente desconocidos e invisibilizados, los cuales fueron involucrados no solo para legitimar las decisiones, sino también para visibilizarlos y crear sujetos sociales necesarios para canalizar demandas específicas, validar un lenguaje que permitiera convertir necesidades individuales en planteamientos públicos, y posibilitar así su articulación a la lógica estatal.

En las transformaciones del modelo de Estado colombiano lo étnico y la participación redefinen el concepto de ciudadanía y del otro (Escobar, 1999). Este proceso requirió la participación de sujetos locales, de gestión y de interlocuciones organizadas, necesarias

para poner en marcha las mismas, y la incorporación de respuestas a las demandas que venían haciendo estos sectores.

En Colombia, significó el reconocimiento de la diversidad étnica y de la multiculturalidad de sus sociedades, generando la reinención de la etnicidad y la emergencia de nuevos movimientos sociales entre los grupos étnicos (Castillo, 2007) a través de la organización como “una forma de movilización colectiva inscrita en la modernidad que trabaja en la integración de sus miembros en la sociedad que los engloba, ser uno mismo con el fin de ser diferente, de afirmarse en relación con la historia, con una tradición, y cuestionar el orden social para participar activamente en la modernidad si es posible a su favor” (Gros, 2000, p. 71).

Se buscó, en nombre de la identidad y del autorreconocimiento como pueblos diferenciados del resto de la sociedad, reclamar el derecho a su existencia como pueblos y sociedades, con derecho a tener una ciudadanía no inferiorizada, en condiciones para seguir siendo pueblos y tener acceso al territorio, a su forma de gobierno, a ejercer su autoridad y justicia. La lucha indígena se sigue enmarcando en el propósito de seguir siendo comunidades diferenciadas frente al conjunto de la Nación colombiana.

Por tanto, la población indígena es la destinataria de ese reconocimiento a la diferencia y, a la vez, es la que tiene que participar activamente y liderar el camino hacia el mismo. A partir de la presencia y el trabajo de las organizaciones del movimiento indígena se genera

una variación en cuanto al lugar en su relación con el Estado, que ha implicado el cambio de “objetos” o sujetos pasivos de la política estatal¹⁸, a ser objetos o sujetos activos protagonistas de su propio proceso.

En un claro rompimiento con la Nación mestiza que permitió la transformación de las identidades tradicionalmente consideradas negativas en identidades positivas, este paso ha significado, al menos en la práctica de la identidad, pasar de la homogeneidad al reconocimiento de la diversidad, iniciando un proceso de reimaginación de la identidad étnica basada en la identidad cultural.

Para algunos antropólogos como Luis Guillermo Vasco, este cambio no ha implicado necesariamente un viraje radical en la política estatal frente a los indígenas, sino que más bien:

corresponde a un cambio de táctica de acuerdo con las exigencias de la inserción de Colombia en lo que se ha dado en llamar el nuevo orden internacional, que implica un reacomodo entre las fuerzas políticas y sus jerarquías. Explicando así, la contradicción entre las tendencias globalizadoras que pretenden alcanzar la homogeneización de las sociedades del mundo y por el otro, los esfuerzos por reconocer, garantizar y desarrollar la diversidad a través del diálogo, la tolerancia y la negociación entre diferentes, realizada en un plano de igualdad y equidad entre dialogantes (Vasco, 2002, p. 151).

¹⁸ Caracterizado como lo encuentra Ramos (2007) por la resistencia y la lucha de estos pueblos que son presentados frente al otro como un ciudadano no nacional.

Para Gros, lo anterior

evidencia dentro de la dinámica nacional, un fuerte carácter performativo, que se articula en el espacio social y político del momento, en la medida que las reivindicaciones étnicas parecen tener mayor legitimidad. En tanto hay un ambiente favorable, tanto nacional como internacional, hacia un nuevo discurso de reconocimiento de las diferencias culturales, los derechos territoriales y de cierta autonomía, lo que algunos han llamado el despertar indígena, soportado por el proceso de modernización y la necesidad del Estado de hablar y entablar procesos de diálogo con las minorías (Gros, 2000, p. 100).

Este proceso es conflictivo en la medida que viene legitimando

la política neoliberal y reforzando los mecanismos de diferenciación excluyente que sigue generando que las poblaciones indígenas sigan en el proceso de integración a la Nación colombiana y al modelo económico, es decir, se viene jugando a la doble lógica: por un lado se reconoce y respeta la diversidad, por el otro se les vincula al mercado mundial a través de lo que para ellos es más valioso: su territorio (Vasco, 2002, p. 155).

Esto es visible frente al tema del reconocimiento identitario. Ahora bien, a nivel de las políticas educativas adoptadas para hacer realidad la visibilización de este nuevo ciudadano

colombiano han tenido varios y difíciles obstáculos que atravesar, como la falta de reglamentación completa de los derechos fundamentales, la imposibilidad del uso de la lengua propia en sus territorios y en sus procesos educativos, lo dificultoso o imposible que ha sido hasta el momento desarrollar la Ley 115 de 1994 y el Decreto 804 de 1995 a nivel territorial, el choque entre la normativa nacional con la especial, la ausencia de propuestas, presupuestos y políticas territoriales, la falta de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que entregaría la posibilidad de administrar la educación en sus territorios, evidenciando así la resistencia por parte de la institucionalidad para desarrollar jurídicamente lo que se propuso, lo que generó una posibilidad en el discurso político y en las reclamaciones.



Foto: Bertha Quintero. Leticia, 2008.

En el próximo capítulo se evidenciará la forma como responde e interpreta el interlocutor indígena la práctica del Estado como parte del proceso relacionado con la formulación e implementación de la política.

3. Capítulo 3: “Un ejercicio de concertación”. La construcción de la política educativa para pueblos indígenas



Foto: Bertha Quintero. Reunión del Comité Técnico de Etnoeducación Nazareth, La Guajira, 2008.

Hoy, cuando el tema de la Consulta Previa se ha vuelto un escenario que trasciende los espacios políticos y jurídicos a otras esferas del orden académico y social, es responsabilidad de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) tratar de orientar sus organizaciones, en una línea de nuevas acciones y posición respecto al tema. Para ello debe buscar la consolidación de una propuesta clara y práctica, para que este instrumento tan polémico en el orden de las instituciones nacional e internacional y al interior del mismo movimiento indígena latinoamericano y colombiano pase de ser un instrumento de tipo legal difuso e incoherente, en la

mayoría de las veces, a una política pública de Estado que promueva el bienestar integral de los pueblos indígenas. Puede resultar paradójico que un movimiento como el indígena, que ha abanderado la lucha por la territorialidad y ha expresado con gran claridad a través de sus organizaciones y dirigentes un no rotundo a la consulta previa, por las implicaciones y vicios que esta tiene para el futuro de las comunidades, hoy se hable de la posibilidad de pensarse en una propuesta en la que convierta la consulta previa en una política pública oficial de Estado.

Juvenal Arrieta, asesor emberá de la ONIC, consulta previa, política pública de Estado para pueblos indígenas.

El presente capítulo pretende determinar los cambios generados en la estructura orgánica de las entidades de Gobierno, la implementación y adecuación de los instrumentos jurídicos y participativos ordenados en la Constitución y en las leyes posteriores, teniendo especial cuidado con las medidas administrativas y legislativas las cuales, de acuerdo con la nueva normativa, deben ser consultadas en los espacios representativos y de participación de los pueblos indígenas. Se busca describir y analizar la forma como se vive, recrea y entiende este espacio por las entidades de Gobierno y por las organizaciones de los pueblos indígenas.

Además de lo anterior, se analizará el proceso por el cual se conformó la instancia de concertación de la política educativa —la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación para la Educación de los Pueblos Indígenas—, los antecedentes de su conformación, los

participantes, los temas de concertación, las decisiones tomadas, y las propuestas de las organizaciones indígenas y del MEN.

Hay que tener en cuenta que para que este proceso se diera hubo dos hechos fundamentales: uno, la conformación de la instancia nacional de concertación, y otro, el ejercicio de participación y de construcción a nivel nacional de los aspectos reglamentarios del Decreto 804 de 1995, con el cual se definieron los temas educativos para los pueblos indígenas y afrocolombianos contenidos en la Ley 115 de 1994. Bajo este contexto se gestó la conformación de una mesa de concertación para este tema.

De lo anterior se desprenden algunos aspectos que han sido poco trabajados y documentados como la relación que hubo entre la realización de este ejercicio en el tema educativo, y la definición de la estructura organizativa de la instancia de concertación nacional.

3.1 ¿Diversidad para quién? Reconocimiento de los derechos étnicos y culturales

Para el periodo que nos concierne hay que tener en cuenta que dentro de las propuestas de trabajo y de las líneas de política se incluyeron las principales reclamaciones indígenas que había hasta ese momento, las cuales estaban influenciadas por las políticas que se venían dando a nivel nacional y global. Dentro de esta perspectiva, para el caso colombiano la cuestión identitaria determinó y sigue determinando la forma, el modo y las condiciones como se aplican los cambios introducidos por la carta constitucional, en la medida que es la que niega o permite el acceso al reconocimiento de los derechos diferenciales, en lo que

algunos consideran la juridización de la identidad como una condición necesaria para la negociación. Es en nombre de ella que se intenta definir la entrada de esta población en la modernidad en un proceso que, de acuerdo con lo descrito por Ulloa, “tiene más de cultural que de económico y por ende las situaciones y acciones políticas hacia y por los indígenas que están en formulación pueden ser manipuladas y transformadas no solo por los indígenas sino también por la institucionalidad en aras de obedecer el nuevo giro de la multiculturalidad” (Ulloa, 2007, p. 288).

Estas transformaciones no son exclusivas de los indígenas colombianos, sino que más bien obedecen a un cambio que se evidencia en Latinoamérica desde fines de los años ochenta, en el que los proyectos de nacionalidad han dado un giro hacia el multiculturalismo, entendido como el reconocimiento de las múltiples expresiones de la cultura de las poblaciones y la juridización del derecho indígena expresada en las distintas constituciones y desarrollos normativos en los que prevalecen los derechos y reconocimientos de tipo legal y cultural hacia estas poblaciones, y la forma como el Estado ha propuesto que sea la relación con el “otro”. La inclinación pluralista como el avance neoliberal han determinado la forma como cada país le habla a sus ciudadanos y la manera como administra históricamente su relación con ellos, y como estos grupos le responden al Estado (Chaves y Zambrano, 2006; Briones, 2005).

En el caso educativo, además de la Constitución Política de 1991 y el Convenio 169 de la OIT, se incluye lo que se venía trabajando y discutiendo a nivel iberoamericano por parte de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en reuniones realizadas en

Querétano, México, en octubre de 1995; en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en marzo de 1996, y en Oaxaca, México. Se trata de la educación intercultural bilingüe como propuesta a nivel latinoamericano para la armonización y el intercambio de orientaciones y experiencias educativas para los pueblos indígenas, sobre todo en el ámbito de las instituciones oficiales, y centradas principalmente en la mencionada educación intercultural bilingüe, la cual surge como resultado del diagnóstico educativo realizado por la OEI en Honduras, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Nicaragua, Perú y Guatemala. Entre los aspectos de tipo político y técnico que recoge la propuesta se destacan los siguientes:

- La falta de reconocimiento expreso y generalizado en las comunidades nacionales de los derechos culturales y lingüísticos de los indígenas, de voluntad de algunos de estos países para ratificar los convenios internacionales en materia de derechos indígenas (por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT), y a su vez la incipiente institucionalización de estos derechos.
- El distinto estado de incorporación y reconocimiento expreso de los derechos culturales y lingüísticos de los pueblos indígenas en las constituciones de los distintos países del continente, la persistencia de algunas leyes de educación que no contemplan un tratamiento pedagógico adecuado y pertinente a las características lingüísticas y culturales de los pueblos indígenas. Esto generó la existencia de diversos niveles de institucionalización y gestión de la educación en los que prevaleció la perspectiva intercultural, poco desarrollada e implementada,

repercutiendo en la incorporación de elementos pedagógicos tradicionales en los que no hay cabida para los elementos propios de los pueblos.

En la actualidad, solo Bolivia ha asumido en su política educativa la diversidad cultural y lingüística, plasmada en un sistema nacional sustentado en dos ejes fundamentales: la interculturalidad y la participación de la sociedad civil como sostén de dicha política educativa. La tendencia que se viene dando a nivel del continente es una transición paulatina en la educación bilingüe hacia una perspectiva intercultural, en la cual se incluye el desarrollo y mantenimiento de las lenguas y culturas indígenas.

Frente a esta situación, las principales recomendaciones que se hicieron a los Estados fueron las siguientes:

- Promover acciones encaminadas al reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística en las cartas constitucionales y en las leyes de educación.
- Facilitar en estas acciones la participación de las organizaciones y los pueblos indígenas.
- Fomentar la concertación entre instituciones sociales y partidos políticos para dar respuestas permanentes y coherentes a las necesidades educativas y culturales de dichos pueblos.
- Aumentar los presupuestos; mejorar la descentralización; desarrollar en los procesos educativos el uso, estudio y conservación de la lengua materna y la implementación de una segunda para la relación intercultural, de acuerdo con las condiciones lingüísticas específicas de cada país o región.

- Elaborar acuerdos binacionales o multilaterales para la atención de los pueblos indígenas separados por fronteras territoriales.
- Incorporar el uso de las lenguas indígenas y de sus perspectivas culturales en los servicios públicos y medios de comunicación; sensibilizar a la población en general, a través de todos los niveles y las modalidades educativas, sobre el pluralismo cultural y lingüístico en cada país y región.

El eje fundamental es y sigue siendo garantizar la participación de los pueblos indígenas a través de sus autoridades y organizaciones, con el fin de promover programas integrales de desarrollo (educación, vivienda, salud, etc.) en la identificación, estructuración, desenvolvimiento y evaluación de las políticas y los programas educativos. Se propuso como tema fundamental el fortalecimiento de los equipos o espacios técnicos en los ministerios de Educación encargados del tema. En cuanto al tema pedagógico, entre las principales actividades que se recomendaron está la revisión conjunta de los currículos a nivel nacional y en particular los elaborados para los pueblos indígenas. Esto significa seleccionar, desde la perspectiva intercultural, los contenidos y procesos metodológicos para el desarrollo de propuestas curriculares pertinentes, las cuales deben responder a la dimensión y concepción de un diálogo cultural sistemático con el diseño, la elaboración, la revisión y la actualización de materiales educativos para esta población.

Se establecieron las medidas que garantizarían la continuidad y sostenibilidad de los procesos de educación de los pueblos indígenas, suministrando los recursos técnicos apropiados (pedagógicos, didácticos, etc.) para satisfacer las exigencias de calidad que

demandan, así como la apropiación de recursos económicos y técnicos necesarios para formar y capacitar personal, y para la actualización permanente de los docentes en servicio a fin de que estos pudieran implementar y fortalecer los procesos de educación intercultural bilingüe, aspectos retomados en la definición del Decreto 804 de 1995 (Artunduaga, 1997).

3.2 Etnoeducación = Decreto 804 de 1995

Uno de los hechos más significativos para el proceso de la definición de la política educativa lo constituye la expedición del Decreto 804 de 1995, pues reglamentó los aspectos contenidos en la Ley General de Educación relacionados con la perspectiva educativa étnica, y porque para su expedición se realizó en un proceso enmarcado dentro de la participación, metodológicamente fundamentado en la realización de talleres regionales liderados por la ONIC y financiados por el MEN, para concertar lo relacionado con los procesos educativos tendientes a mantener la identidad cultural de los pueblos indígenas.

Uno de los aspectos que más llama la atención dentro de la estructura del decreto es que, a pesar de la participación afrocolombiana, lo relacionado con la atención a esta población no se distingue de manera clara de las acciones definidas para la población indígena, tal vez porque el proceso de organización de esta población es más reciente, lo que incide en el tipo de demandas frente a este tema presentadas durante las jornadas de trabajo.

A esta situación se le suma que lo étnico se ha entendido y se viene trabajando en el enfoque institucional desde la concepción indígena. Las reivindicaciones afrocolombianas

en torno al tema educativo no se distanciaron mucho de la propuesta indígena, dando como resultado que el decreto en algunos incisos es muy confuso cuando se refiere a ambas poblaciones, y en temas relacionados con la incorporación de docentes para el caso afrocolombiano y el cumplimiento de requisitos.

Para su elaboración y discusión se conformó una comisión sectorial indígena liderada por la ONIC, la cual fue convocada desde 1994, en el marco de lo establecido en la Constitución de 1991 y la Ley 21 de este mismo año, para lo cual se realizaron talleres y seminarios a nivel nacional en los que participaron, además de los representantes de las organizaciones indígenas y afrocolombianas, coordinadores regionales de etnoeducación y miembros de la educación contratada. Entre los talleres que se realizaron se destacan:

El seminario de Etnoeducación y diseño curricular realizado en el Ocaso, Cundinamarca, en enero de 1992, para trabajar sobre la situación educativa, lingüística y cultural. Se acordaron los aspectos conceptuales relacionados con la etnoeducación, se propusieron los fundamentos del currículo, y se establecieron los perfiles de los capacitadores y de los docentes. Al año siguiente, en mayo de 1993, se realizó otro taller para trabajar fundamentalmente en la identificación de los principios y criterios técnicos, pedagógicos y administrativos para la implementación y el desarrollo de los procesos de diseño curricular y profesionalización en el marco de la etnoeducación.

En noviembre de ese mismo año se realizó el seminario-taller de lingüística para abordar la articulación entre la investigación lingüística y su aplicación pedagógica. En este contexto, se llevó a cabo el Primer Seminario Nacional de experiencias de educación secundaria

realizado en Ibagué, en abril de 1994, en el cual se presentaron experiencias significativas y de avance de algunos procesos que se venían trabajando, las relaciones entre establecimientos educativos-comunidades indígenas, la investigación como soporte del trabajo, y los procesos pedagógicos.

Esta serie de actividades concluyeron con la realización del Seminario Nacional de Coordinadores de Etnoeducación y de funcionarios de las secretarías de educación que atienden a nivel territorial el tema. Este evento se realizó en Santa Marta en junio de 1994, con el fin de trabajar en el análisis y la reglamentación de las leyes 115 de 1994 y 70 de 1993, así como en la definición de los mecanismos de participación de esta reglamentación. El encuentro sirvió para intercambiar las experiencias del manejo que se le viene dando al tema por parte de las entidades territoriales, identificar puntos comunes de trabajo, formas de resolver las situaciones problemáticas y de conformar una red de trabajo. Asimismo, fue útil para que las entidades territoriales aportaran en la definición de las políticas que se venían construyendo. El último taller de este proceso se realizó en Villa de Leiva, en marzo de 1995, para trabajar en la conceptualización de los proyectos etnoeducativos comunitarios (Ramírez, 1996).

Una de las conclusiones metodológicas a las que se llegó luego de la realización de estos talleres es que el trabajo, en adelante, se llevaría a cabo en el marco de la consulta previa, que de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 21 de 1991 “[dispone] que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o

administrativas susceptibles de afectarles directamente”. Este procedimiento debía adoptarse por las instancias de Gobierno de acuerdo con lo establecido por la normativa, para lo cual cada sector debía implementar una instancia de concertación.

Para el caso colombiano se dispuso que era el Ministerio del Interior, como encargado de diseñar las políticas para la población indígena, quien debía asumir su implementación y hacerse cargo de los procesos de consulta, razón por la cual ha venido trabajando en su reglamentación desde el momento en que se expidió la normativa relacionada con el tema a través de la entonces Dirección General de Asuntos Indígenas (DGAI), para lo cual se desarrolló un marco de referencia y un instructivo expedido en marzo de 1995.

De acuerdo con información de esa dependencia, en el periodo de 1994-1998 se desarrollaron más de 100 procesos de consulta a más de 20 pueblos indígenas, especialmente para la explotación de recursos mineros en los territorios indígenas. Los otros temas se iban definiendo ya sea conjuntamente con ellos, o unilateralmente por el sector encargado, como sucedió con la expedición del Código de Minas, el cual no contó con la participación indígena en su elaboración. De acuerdo con algunas afirmaciones de los delegados indígenas a la Mesa permanente de concertación del mes de noviembre de 2009, el proyecto fue entregado en una sesión de esta comisión a manera de información, pero luego se utilizaron las firmas de asistencia para demostrar que se había consultado.

Una de las conclusiones que arrojan las observaciones realizadas durante el tiempo comprendido entre 1997 y 2000 en el Ministerio del Interior¹⁹, es que con su actuación lideró una postura de respaldo y defensa no solo a las decisiones de los pueblos indígenas, sino que también veló por el bienestar y fortalecimiento de las autoridades de los pueblos en estos procesos a través de un acompañamiento en los momentos decisivos que hacen parte del proceso. Hubo casos como el de los indígenas kofanes en el proyecto Sísmica 3D en el valle de Guamuez, proceso que se llevaba intentando consultar por más de tres años sin llegar acuerdos, por lo que el prácticamente estuvo suspendido en este tiempo, lapso en el cual la empresa petrolera ejerció presión para agilizar el proceso a través del Ministerio del Medio Ambiente (Diario de campo, 2009).

En los años posteriores, este respaldo desapareció. Lo que se evidenció es la presión para que se tomaran decisiones prontamente y cada vez se limitó el alcance de la consulta a la aprobación del proyecto. Salvo el caso u'wa, que llegó hasta instancias internacionales sin que hasta el momento haya una decisión en firme sobre la viabilidad del permiso para la explotación petrolera en ese territorio, se han producido decisiones apresuradas.

Una de las dificultades que más ha incidido es la falta de reglamentación de los procesos de consulta, ya que solo se han priorizado los aspectos relacionados con los temas de explotación de recursos mineros, hídricos, auríferos y petroleros. Esto ha afectado de manera negativa los otros aspectos relacionados con la protección, la permanencia en sus territorios y los culturales e identitarios de las comunidades por el desarrollo de un proyecto

¹⁹ Antes de Gobierno, y a partir del 2003 del Interior y de Justicia.

de este tipo. La situación se hizo más compleja por la falta de unidad de criterio de parte de las entidades de Estado para abordar el tema. Por un lado, estaba la propuesta desarrollada por la DGAI y, por el otro, los intereses de las empresas respaldados por los ministerios del Ambiente y de Minas.

Por este tipo de dificultades en más de una ocasión se suspendieron los procesos, y los litigios generados por esta situación llegaron a las altas cortes al no haber acuerdo, como lo sucedido en los dos casos más conocidos por la opinión pública relacionados con la explotación petrolera en territorio u'wa, y la construcción de la represa de Urrá en territorio emberá katío del Alto Sinú.

Por este hecho, una de las prioridades de la DGAI fue la expedición de un decreto de consulta previa; el 21 de julio de 1997, la directora de la época, Gladys Jimeno, le comunica al ministro del Interior, Alfonso López Caballero, que dicho decreto no solo no recoge las expectativas generadas en la normativa existente sobre el tema (Constitución y Convenio 169) sino que además no fue consultado ni con los indígenas ni con la dependencia encargada. El Decreto 1320 de 1998 se limitó a los procesos relacionados con la expedición de licencias ambientales y explotación de recursos naturales, se desconoció la concepción de territorialidad, se equiparon los procedimientos para poblaciones indígenas con los de las poblaciones afrocolombianas, sin tener en cuenta el tema de las autoridades propias y la forma como cada una maneja una concepción y una relación con el territorio distinta (Jimeno y Correa, 1998).

Se mencionan, pero no se profundiza por no ser objeto de este trabajo, las implicaciones que para este tema tiene la conformación y legitimación de organizaciones y autoridades indígenas en donde el Estado ha venido definiendo la forma como se deben organizar, a través de qué instancias y las facetas organizativas de las mismas. Para el caso concreto de ese decreto, es a través de los cabildos, que son una forma de organización de origen colonial, que dentro de su composición orgánica y administrativa no tienen que ver con las formas organizativas preexistentes al momento de la Colonia, y que más bien fue una forma de explotación de los indígenas adoptada y apropiada con más fuerza en las zonas andinas.

En el caso de algunos pueblos de la Amazonia, la autoridad mayor del cabildo no es el gobernador del que habla la Ley 89, sino el presidente o capitán, quien cuenta con el apoyo del secretario, el tesorero y los alguaciles que cumplen funciones policivas. Los capitanes son una forma de autoridad indígena que se presenta especialmente en la Orinoquia y la Amazonia (Rodríguez, p. 1995). En otros casos, la autoridad la asumen personas experimentadas en el trato con la sociedad nacional o que manejan el castellano, formadas como dice Gros (2000) en seminarios o en instituciones educativas relacionadas con confesiones religiosas en las cuales la educación sigue siendo al estilo occidental, afectando de esta manera la organización interna y el ejercicio de autoridad de los pueblos indígenas.

Hay casos en los que el capitán coincide con la autoridad tradicional y es quien representa a la comunidad ante las autoridades, y se encarga de la promoción de eventos y actividades comunales. “En algunos pueblos indígenas continúan recreando formas de autoridad y de organización tradicionales diferentes a la del cabildo, lo que obligó al Gobierno a reconocer además de los cabildos y las asociaciones de cabildos, otras formas de autoridad como las

asociaciones de autoridades tradicionales que son específicas para un determinado pueblo indígena” (Rodríguez, 2009). Estas últimas se encuentran reglamentadas en el Decreto 1088 de 1993, por medio del cual se desarrolla lo establecido en el artículo 56 transitorio de la Constitución Política que facultó al Gobierno Nacional para dictar normas relativas al funcionamiento de los territorios indígenas mientras se expedía la ley orgánica de ordenamiento territorial.

Como consecuencia de lo anterior, se ha generado la conformación de una élite indígena que reside de forma permanente en la ciudad de Bogotá y otros centros principales como Quibdó, Medellín, Santa Marta y Riohacha. Por esta dinámica, estos líderes y organizaciones se van separando cada vez más de sus bases y del contacto con sus comunidades, y la comunicación que debería existir entre ellos se desdibuja de manera bidireccional (Vasco, 2002). Estos líderes van aprendiendo a vivir separados del trabajo comunitario y a depender de otras formas distintas a las que tenían en sus comunidades, conformando una élite burocrática indígena. Con la participación en las mesas de concertación se evidencia que ha cambiado la reivindicación para dar paso a la negociación y a la que ellos mismos enuncian como convivencia con el Gobierno, definiendo la concertación como estrategia y, en algunos casos, limitándola a la búsqueda de beneficios personales más que de acciones que favorezcan a las comunidades, además de cumplir con el papel de legitimar las propuestas políticas definidas y consolidar los espacios de participación.

En octubre de 2009, en charla con un exasesor del CRIC, y ante la pregunta de por qué no continuaba asistiendo a las reuniones de concertación, respondió:

[...] en las mesas de concertación priman las posturas personales y no las organizativas, hay un excesivo protagonismo de los delegados, falta de legitimidad en la representación de algunos delegados manifestada en la existencia de líderes que solo se representan a sí mismos, como el caso de los amazónicos, la presencia de personas no solo asesoras sino también indígenas en la mesa, en las que prima la postura personal y radical que no permite el avance en las discusiones.

En el anterior testimonio hay que tener en cuenta que algunas organizaciones cambian sus directivas cada cierto tiempo y, en consecuencia, a sus delegados y asesores, y que las impresiones aquí dadas pueden ser producto del hecho de no hacer parte de las mismas.

En el caso del Ministerio y sus interlocutores hay debilidades expresadas en la, a veces, falta de unidad de criterios, coherencia en las propuestas presentadas, falta de conocimiento de la normativa especial indígena, siendo la mayor debilidad para los representantes indígenas y para los encargados de la negociación el no tener la capacidad de decisión para estar en estos procesos. Por eso los líderes consideran que logran más reuniéndose con la misma Ministra de Educación, que con sus subalternos (conversación con exasesor del CRIC en Popayán, octubre 26 de 2009).

Estos aspectos, a pesar de que aparentemente podrían desmotivar y ser poco ideales para desarrollar un proceso de concertación, no implican necesariamente que este espacio no sea

útil y no sean importantes los logros allí obtenidos para las organizaciones indígenas así como para el Gobierno en materia de adopción de políticas. Por el contrario, es con el fortalecimiento de este espacio que se puede seguir avanzando en el proceso tendiente a garantizar la autonomía indígena y el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural; es un ejercicio que apenas se está empezando a implementar y del cual hay mucho por aprender para seguir construyendo la relación Estado-pueblos indígenas.

Retomando el tema de la consulta, el Decreto 1320 de 1998 prevé que el proceso se reduce a una sola reunión, sin tener en cuenta que metodológicamente los temas tratados no se pueden definir en una sesión, y sin observar que los pueblos indígenas, al inicio del proceso, no estaban preparados para asumir esta responsabilidad y que no hubo un real acompañamiento por ninguna instancia a las organizaciones, especialmente la DGAI, como dependencia encargada del tema.

Este aspecto debe tenerse en cuenta dentro del proceso posterior de la consulta previa porque, de acuerdo con lo que inicialmente se trabajó en la DGAI, y lo esperado por las organizaciones indígenas, estos procesos se debieron realizar en el marco del respeto a la integridad física y cultural de los pueblos, cuyo ente garante es el Ministerio del Interior y de Justicia.

La situación ha ido empeorando como resultado del impacto de las recientes reestructuraciones a las que se ha visto avocada la dependencia, evidenciadas en el cambio en la estructura interna que incluyó la desaparición de las oficinas regionales y departamentales de asuntos indígenas. Asimismo, ha cambiado el perfil del equipo de

trabajo de la dirección; algunos funcionarios no tienen experiencia, ni conocimiento ni afinidad en su formación con el tema, a lo que se suma la falta de recursos para el funcionamiento.

Aparte de lo anterior, la normativa de la consulta previa ha sido modificada para responder a los intereses de las multinacionales y de sectores del Gobierno interesados en que estos proyectos se desarrollen sin mayores tropiezos para los intereses de los inversionistas. Para el caso, la normativa ambiental, el Código de Minas, el Estatuto Rural, y la Ley de Tierras —Ley 1151 de 2007—, entre otros, que fueron declarados inexequibles porque no respetaron el derecho a la consulta.

El tema de la consulta previa se ha constituido en un complejo y tensionante campo de trabajo para el Estado que, por un lado, debe hacer respetar la legislación indígena, implementar todos los mecanismos y las medidas para proteger la integridad étnica y cultural de estas poblaciones y, por el otro, debe impulsar la “modernización” del país. En más de una ocasión, y en distintos eventos, públicamente se ha escuchado que el interés de 40 millones de colombianos debe prevalecer por encima del de cinco o diez mil personas. Este argumento se esgrimió principalmente para justificar el caso de explotación del bloque Samoré, en territorio u’wa. En la práctica, no se ha logrado armonizar el pretendido interés nacional con la protección a la diversidad étnica y cultural.

Para entender lo complejo de la situación es necesario tener en cuenta lo establecido en la ley y la jurisprudencia acerca de lo que se entiende por consulta previa.

3.3 La consulta previa ¿solo una ilusión?



Foto: Sonia Rodríguez. Sesión Contcepi, 2009.

Como definiciones de este proceso solo se han encontrado las que están enmarcadas dentro del ámbito de la ley y de la jurisprudencia que se desprende del reconocimiento constitucional, como una protección especial del Estado hacia los grupos étnicos. Esta protección se traduce en el deber de adelantar consultas cuando una decisión administrativa o legislativa, e incluso constitucional, afecte a los grupos étnicos, de acuerdo con lo concebido en el artículo primero de la Constitución Política de 1991, por medio del cual se identifica al Estado colombiano como social de derecho, en el cual prevalecen además de los derechos individuales los colectivos.

En este mismo sentido la Corte, en reiterados pronunciamientos, ha reconocido que es un derecho fundamental “individual y colectivo” de los grupos étnicos, y que es, por un lado, la “cristalización” del derecho fundamental a la participación y, por otro, un medio para proteger la diversidad étnica y cultural de estos grupos:

[...] Para asegurar dicha subsistencia se ha previsto, cuando se trate de realizar la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, la participación de la

comunidad en las decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación. De este modo, el derecho fundamental de la comunidad a preservar la integridad se garantiza y efectiviza a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, como es el derecho de participación de la comunidad en la adopción de las referidas decisiones. La participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social. De este modo la participación no se reduce meramente a una intervención en la actuación administrativa dirigida a asegurar el derecho de defensa de quienes van a resultar afectados con la autorización de la licencia ambiental, sino que tiene una significación mayor por los altos intereses que ella busca tutelar, como son los atinentes a la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las comunidades (sentencia SU-383 de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis).

La consulta previa es un proceso mediante el cual el Estado debe garantizar a las autoridades representativas de los grupos étnicos y a las comunidades implicadas directamente, la participación y el acceso a la información sobre un programa o proyecto que se pretenda realizar en su territorio, buscando la identificación de los impactos positivos o negativos del proyecto o programa respectivo; es ante todo un derecho que debe

ser garantizado para lograr la protección de esta población a través del establecimiento de procedimientos y reglas claras para su materialización o aplicación (Rodríguez, 2009). De acuerdo con lo anterior, la consulta previa implica: informar sobre las características del proyecto o actividad que se desea realizar en territorio indígena, dar a conocer el punto de vista y las expectativas de participación de los PI (concepto de territorio/desarrollo). Concertar los términos de realización de los proyectos garantizando la participación: beneficios (concepto de calidad de vida y bienestar: no de corto plazo y basados en el mercado), monitoreo de los impactos ambientales y sociales. Identificar la representación auténtica de la comunidad para la vinculación al proceso (sistema de autoridad y liderazgo). Respetar el manejo de los tiempos y los mecanismos propios de consulta interna y la toma de decisiones entre las comunidades: dos tipos de consulta, interna/externa, y considerar la lengua propia como elemento en el diálogo.

La consulta previa está ligada a la capacidad de los pueblos indígenas de ejercer su autonomía, al derecho al territorio y a la capacidad de acceder a espacios democráticos. En la práctica, y por el resultado de la implementación de la normativa, el proceso poco tiene que ver con lo anterior, más bien se ha priorizado su aspecto procedimental, que podría esconder o invisibilizar una parte de la estrategia oficial para renovar la política hegemónica a fin de desmontar las luchas indígenas y desplazarlas por los espacios de concertación.

La participación en un principio se enmarcó más en el proceso del cumplimiento de una formalidad que de la verdadera posibilidad de incidir de acuerdo con sus decisiones en la ejecución o no de los proyectos.

3.4 Mesa permanente de concertación, ¿el inicio de una nueva relación.

Construcción del espacio de concertación?



Foto: Sonia Rodríguez. Sesión Contcepi, 2009.

Es fundamental relacionar la existencia de la instancia de concertación nacional con la conformación de la instancia de concertación de la política educativa en la medida que la segunda nace como parte del desarrollo del artículo 13 del Decreto 1397 de 1996, por medio del cual se conforma la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa permanente de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas. Dicho artículo posibilita la conformación de comisiones temáticas para lo cual se determina que los integrantes de la Mesa organizarán por temas y asuntos específicos comisiones de trabajo y concertación con participación de las entidades oficiales de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales.

En razón de lo anterior, la Mesa educativa tiene la misma composición que la Mesa permanente, así: las organizaciones nacionales como la ONIC y la OPIAC, la CIT, y un delegado por cada macrorregión, de acuerdo con la estructura Corpes. La Mesa nacional la

componen, además, los senadores indígenas, exconstituyentes, más los ministros, directores o delegados del Interior, Agricultura, Medio Ambiente, Hacienda, Desarrollo Económico, Minas y Energía, Salud, Educación, de Planeación Nacional y Consejero para Fronteras.

La Mesa nacional de concertación surge por la presión ejercida en la toma del Episcopado en Bogotá por parte de las organizaciones indígenas, especialmente por las organizaciones wayúu que venían protestando por la explotación de la mina de El Cerrejón y de las salinas de Manaure sin que se hubiera realizado debidamente el proceso de la consulta. Esta situación, a pesar de que se dio en el contexto regional junto a otras que se venían dando, desembocó en la toma del Episcopado y de la oficina regional de Asuntos Indígenas. Estos eventos regionales fueron la coyuntura necesaria para realizar una protesta nacional sobre esta situación.

Algunos indígenas entrevistados consideran que la toma fue motivada y sostenida por algunos funcionarios y asesores de la Dirección de Asuntos Indígenas para presionar la conformación de una instancia de concertación nacional que debía trabajar en los aspectos normativos aun no se desarrollados (Popayán, 2009, directivo del CRIC).

En este momento, y pese al trabajo que viene realizando en la Mesa permanente de concertación, se sigue notando falta de voluntad para desarrollar algunos de los postulados constitucionales fundamentales para el completo reconocimiento de estas poblaciones, los cuales están relacionados con la definición de la ley orgánica de ordenamiento territorial, la administración de los territorios, el tema del manejo de los recursos económicos, y el ejercicio de la jurisdicción propia.

Como resultado de la toma se expidieron los Decretos 1396 y 1397 de 1996, que reglamentan la Mesa de concertación en materia de derechos humanos y la conformación de la Mesa permanente de concertación para trabajar el tema de tierras y territorios.

Los delegados a la Mesa son las organizaciones que han venido trabajando desde los años setenta, los que participaron en el proceso de la constituyente y las nuevas organizaciones que se han venido conformando posteriormente. Por definición, son 14 delegados indígenas entre senadores, exconstituyentes y organizaciones, pero a estas mesas terminan asistiendo más de 50 delegados indígenas con lo que se pretende garantizar la participación de los pueblos indígenas colombianos, pero a la vez hace más complejo el espacio de concertación por la multiplicidad de intereses, comprensiones y formas de asumir los procesos.

3.5 La Comisión Nacional de Trabajo y Concertación para la Educación de los Pueblos Indígenas (Contcepi)

Desde el año 2000, la temática educativa que se viene discutiendo tiene que ver con las deficiencias de la aplicación del Decreto 804 de 1995, el retroceso del proceso de descentralización administrativa en el país, y la entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001, que cambia el esquema de transferencias a las entidades territoriales y establece las competencias de la Nación y de las entidades territoriales (departamentos y municipios), que en el caso de los indígenas tiene un vacío y es que sigue dejando por fuera la estructura administrativa, financiera y territorial de los resguardos.

A partir de 2002, con el proceso de ajuste y reestructuración del sistema escolar, las demandas de los grupos étnicos han quedado supeditadas a una débil descentralización regida por la lógica neoliberal de reducción del gasto y mejoramiento del servicio educativo en la perspectiva de estandarización y competencias (Castillo *et al.*, 2009).

Esta contrarreforma tiene como rasgo central su incidencia territorial, pues aunque no se trata, en sentido estricto, de una ley en educación, su implantación regula, en cada una de las entidades territoriales, la contratación de los maestros en virtud de la cobertura; el funcionamiento curricular de las escuelas, por cuenta del sistema de evaluación implantado para todo el país, y condiciona el acceso a recursos para proyectos propios, al cumplimiento de los programas universales en educación. Este ordenamiento territorial ha puesto en crisis el concepto de la educación como derecho en todo el país y ha desplazado la noción de la etnoeducación como derecho (Castillo *et al.*, 2009, pp. 8-9).

Esta situación muestra el papel que cumplen las políticas de reconocimiento, las cuales son atravesadas por estas dinámicas y tensiones que se presentan tanto en la aplicación de la normativa general como en las instancias de concertación, que presentan matices interesantes para el análisis desarrollado, por lo que es importante detenernos en los siguientes aspectos.

3.6 Sobre la delegación

A las mesas asisten más de 30 representantes de los pueblos indígenas, delegados por las cuatro organizaciones de nivel nacional reconocidas para la fecha: ONIC, AICO, CIT, OPIAC. En un ejercicio de revisión sobre los asistentes se pueden evidenciar varias situaciones, entre ellas que la delegación de algunas organizaciones regionales de amplia trayectoria a nivel nacional delegan su participación a asesores no indígenas, como es el caso de los representantes de la Orewa y del CRIC (véase listado de asistencia y *las actas de acuerdo* en los anexos).

Pareciera no existir un interés y confianza en los resultados del trabajo que se desarrolla en estos espacios o, por el contrario, que hay una gran confianza en el papel que puedan desempeñar estos delegados en las sesiones de trabajo, por lo que la delegación recae en ellos. De igual manera, no es muy claro cómo se surten los espacios internos para designar a los delegados. Cosa distinta aparentemente pasa con los representantes de la población afrocolombiana, porque el tema está dispuesto en la normativa relacionada con la consultiva y los mecanismos mediante los cuales se debe elegir, lo que podría indicar una especie de control sobre los procedimientos internos de selección de estas comunidades²⁰.

²⁰ A pesar de que en fallo de agosto de 2010, el Consejo de Estado determinó que las organizaciones de base no son las instancias legítimas para elegir a los miembros de las consultivas, sino únicamente los Consejos Comunitarios.

Otra situación encontrada es que dentro de las organizaciones participantes hay presencia mayoritaria indígena de representantes de la zona andina que pertenecen a la ONIC²¹, los cuales cuentan con la participación de organizaciones tradicionalmente fuertes y con trabajo consolidado sobre el tema como el CRIC, las organizaciones que representan a La Guajira, el pueblo zenú, la Orewa, el CRIT, entre otros. Las organizaciones de la Orinoquia y Amazonia participan en menor número, y no hay trabajo previo, no se reúnen entre ellos, falta infraestructura organizativa y de recursos para realizar reuniones zonales previas y periódicas para discutir y socializar los temas. La asistencia y participación de los delegados no es constante, y los que llegan no conocen el estado de avance del trabajo en las comisiones, no conocen los temas, y la mayoría de veces no hay aportes significativos ni distintos de estas organizaciones frente a las propuestas lideradas por la ONIC.

En las sesiones de trabajo más recientes, no solo del tema educativo sino de la Mesa permanente, se han evidenciado las fricciones y los desacuerdos que se generan por algunas decisiones y posiciones de los delegados de la OPIAC frente a temas que la ONIC viene abanderando como la política pública para pueblos indígenas, situación que ha llevado a que los delegados de esta zona públicamente manifiesten su interés en trabajar en un espacio propio de concertación, hecho que se dio de manera coyuntural por una sentencia de la Corte Constitucional que ordenó la conformación de una mesa de trabajo y concertación para el caso de la erradicación de cultivos ilícitos en esta zona en el año 2005, en la conocida Mesa Amazónica.

²¹ La estructura se fundamenta en las macrorregionales en las que el CRIC es una de las regionales más fuerte y con más influencia.

En cuanto a la delegación de la Costa Caribe, fundamentalmente recae en la Confederación Indígena Tairona (cuya base organizativa está en el departamento del Cesar) y la Organización Gonawindua Tairona (con sede y presencia en el Magdalena); los pueblos zenú y wayúu hacen parte de la ONIC. Quedan por fuera, y sin ningún tipo de representación, pueblos como el yukpa, kankuamo y emberá katíos del Alto Sinú, entre otros.

Igualmente, se ha evidenciado la falta de representación de otros pueblos amazónicos quienes por problemas internos y de legitimidad entre las organizaciones agremiadas en la OPIAC y las AATIS, que trabajan con el acompañamiento y asesoría de GAIA²², no asisten a la Mesa. La OPIAC se arroga la representación de todos los pueblos de esta zona del país basada en la supuesta intervención y participación de la ONG.

De lo anterior se puede colegir que, aunque hay una buena representación, no es cierto que haya una presencia nacional de organizaciones. No todas las organizaciones tienen un trabajo desarrollado con sus bases, el cual se evidencia en las posiciones expresadas en las mesas y, por supuesto, en la delegación que asiste a las reuniones. Algunas organizaciones, especialmente las amazónicas, no tienen una posición política frente a los temas discutidos y, por tanto, no hay una efectiva capacidad de decisión.

A lo anterior contribuye que la delegación recae sobre líderes que en algunos casos no tienen relación con las autoridades tradicionales, que se han formado por fuera de las

²² GAIA es una ONG fundada por el exdirector de Asuntos Indígenas Martín von Hildebrand, la cual trabaja especialmente en la zona de la Amazonia colombiana.

comunidades y no concen el tema educativo, contribuyendo a que la Mesa sea un espacio para toma de decisiones políticas y no de trabajo técnico ni pedagógico.

3.7 De la delegación de Gobierno

Por el lado de la delegación de Gobierno se presentan los siguientes matices:

El tema ha ido cambiando de dependencia, siendo para el periodo estudiado liderado por la directora de Poblaciones en las mesas realizadas entre 2003 a 2008; luego en la subdirectora de Poblaciones cuando el tema se redujo a ser trabajado en una subdirección; posteriormente, en la asesora de Poblaciones, cuando se transversalizó en todo el Ministerio con el argumento de que el tema de etnoeducación se venía manejando como un ministerio aparte (lo que indica su complejidad y su alcance si se manejara de acuerdo con lo establecido en la norma). Para este periodo la delegación recayó en las dos mismas personas que ocuparon estos cargos dada la permanencia de ocho años de la ministra de Educación, Cecilia María Vélez.

Esto incidió en que el tema tuviera continuidad, y que se destinaran recursos específicos para la realización de las mesas de concertación y el desarrollo de las acciones previstas en el plan de Gobierno. En cuanto a las decisiones que se tomaron en estos espacios, la mayoría de veces no fueron ágiles, notándose cierta dilación porque, como se evidenció durante el trabajo de campo, la cuestión jerárquica en el MEN es piramidal, lo que afectó las condiciones de tiempo y concreción de las mismas. Un ejemplo de lo anterior es la ratificación de la voluntad del MEN en un compromiso de acuerdo que fue firmado por la

viceministra del momento en septiembre de 2004, el cual solamente se pudo refrendar en marzo de 2009, es decir, transcurrieron más de cinco años para ratificar el mismo compromiso de trabajar y adelantar lo relacionado con el Sistema Indígena de Educación Propia²³. Para adelantar finalmente este trabajo desde 2009 se acordó la designación de una subcomisión encargada de realizar una propuesta de documento.

La Subcomisión



Foto: Sonia Rodríguez. Reunión de la subcomisión, noviembre de 2010.

Originalmente participaron cinco delegados indígenas y el equipo del MEN encargado del tema de etnoeducación, de los cuales finalmente terminaron siendo diez delegados indígenas con los expertos que se solicitaron para el desarrollo de algunos temas como el componente pedagógico. Se solicitó el acompañamiento permanente de una persona no indígena que manejara el tema de la Secretaría así como de la transcripción de textos y revisión de los mismos. A esto se sumó la presencia de otros expertos indígenas como

²³ El cual contempla los siguientes componentes: político-organizativo, que contiene los fundamentos y principios del sistema, las bases legales, las definiciones y los conceptos del sistema. Un componente pedagógico que establece los fundamentos de los proyectos educativos, los calendarios, modelos, planes de estudio, la evaluación tanto de los docentes como de los proyectos, formación de los docentes y diseño de material. Y un componente administrativo que contiene el estatuto docente, aspectos de administración educativa en los territorios y por parte de las autoridades de los pueblos indígenas, planta de personal, financiación del sistema, infraestructura y sistema de información.

Abadío Green quien participó en tres de las seis sesiones, abogados para el tema de viabilidad jurídica de la propuesta y para traducir el documento SEIP en términos de proyecto de ley, y expertos para el tema lingüístico como Rosalba Jiménez Sikuaní y Simón Valencia Cubeo, Antonia Agreda Inga, para profundizar los aspectos lingüísticos y administrativos de la propuesta.

En tanto, la delegación del Ministerio disminuía en cada sesión. La primera comenzó con un equipo de seis personas de las direcciones de Calidad y Cobertura, la subdirectora de Poblaciones, el asesor jurídico del Ministerio; al resto de sesiones solo fueron dos delegados, ninguno de los cuales estaba encargado del tema. En términos de la presencia del MEN se puede concluir lo siguiente:

No se entendió la importancia de la construcción conjunta de la propuesta por parte del MEN, los funcionarios encargados del tema no solo no acompañaron la totalidad de las reuniones, sino que no se prepararon para participar en las mismas; no hubo directrices por parte de los encargados; faltó socialización de la propuesta con las demás dependencias del MEN, aspecto evidenciado en el desconocimiento de los avances de las mesas de trabajo, la incomprensión por parte de los delegados MEN del manejo de tiempo y de la metodología de trabajo indígena, y la armonización con los tiempos institucionales. Un aspecto fundamental que debe enunciarse es el hecho de que mientras el Ministerio, en desarrollo de la sentencia C-208 de 2007, tenía que definir y concertar un estatuto docente para esta población, los indígenas se enfocaron en trabajar el Sistema Educativo Indígena Propio y, en ese sentido, en las sesiones se negaron a revisar y trabajar sobre la propuesta de estatuto

con el argumento de que es en el SEIP en donde se enmarca la relación laboral y no al contrario.

3.8 ¿Cómo se llegó a la definición del objeto de la concertación?

Conjuntamente se acordó trabajar en la propuesta de Sistema, el Ministerio con la esperanza de que en algún momento se pudiera abordar el tema del concurso, y los indígenas con la expectativa de trabajar en el SEIP. La estrategia para el Ministerio no funcionó porque hasta el final los indígenas mantuvieron su posición de no incluirla en la temática. Conforme avanzaba el trabajo en algunas reuniones la participación del MEN ya no era requerida. La delegación indígena solicitó que los funcionarios no siguieran asistiendo a las reuniones con el argumento de que se requería trabajo interno. Al MEN se le entregaban los temas ya trabajados sobre los cuales se realizaron comentarios que no se incluyeron en los textos finales del documento.

Es importante tener en cuenta que dentro de este proceso las sesiones se suspendieron dos veces, una en 2006 y otra en 2009, porque el MEN seguía insistiendo en la necesidad de aplicar el artículo 125 de la CP sobre concurso, y la necesidad de cumplir requisitos académicos para los aspirantes a ocupar los cargos docentes.

Esta situación motivó a que el MEN hiciera una consulta al Consejo de Estado para definir las acciones que se iban a realizar. La respuesta del Consejo de Estado correspondió a las interpretaciones que venía dando el MEN sobre el ingreso a la carrera docente:

[...] Que el ingreso a la carrera docente de etnoeducadores docentes y directivos docentes para la atención de población indígena se debe realizar mediante concurso abierto especial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 125 de la Constitución Política Nacional, la Ley 115 de 1994, y el Estatuto de Profesionalización Docente contenido en el Decreto Ley 1278 de 2002. Para lo cual solamente el legislador tiene competencia para crear excepciones a la regla constitucional de la selección por mérito.

Para ingresar a la carrera docente los docentes y directivos docentes etnoeducadores que atiendan población indígena deberán cumplir con los requisitos previstos en los artículos 105 y 116 de la Ley 115 de 1994, y 3, 10 y 21 del Decreto Ley 1278 de 2002. Sin embargo, los títulos de normalista superior en etnoeducación y de licenciado en etnoeducación, deben homologarse a los de normalista superior y licenciado en educación. Por tanto, servirán para acreditar esos requisitos en los concursos. Igualmente, si el currículo formal contempla las materias específicas sobre "conocimientos básicos del respectivo grupo étnico" o enseñanza de la "lengua materna", para dictar esas materias la obligación de presentar título de normalista superior o licenciado en educación, puede obviarse y en los requisitos del concurso específico, se dirá la forma de acreditar esos conocimientos.

Finaliza el concepto determinando que los docentes y directivos docentes etnoeducadores que atiendan población indígena que se vinculen como docentes estatales se rigen por las

normas de inscripción, ascenso, evaluación y exclusión del Escalafón Docente establecidas en el Decreto Ley 1278 de 2002. Lejos de clarificar, el concepto generó más inconvenientes, porque su aplicación no contribuyó a mejorar la situación en lo territorial y radicalizó aún más la posición de los delegados indígenas a la Mesa. Estos interpusieron una acción de inconstitucionalidad para que se declarara la inexecutable parcial del Decreto 1278 de 2002, por considerar que este es contrario a los artículos 7, 8, 10, 13, 44, 68 y 70 de la Constitución Política.

Lo anterior evidencia que, aunque existe un espacio de construcción y concertación de la política educativa, no todas las situaciones se negocian y se definen allí, como en este caso en el que hubo la necesidad de recurrir a otras instancias para dirimir los conflictos presentados durante el proceso.

Para el periodo de trabajo de campo realizado entre 2005 y 2009, se expidieron normas que no fueron consultadas (los decretos de salarios), ni siquiera presentadas a manera de información porque no había claridad por parte del MEN sobre lo que debía concertarse, debido a la tendencia de la oficina jurídica de sustentar que los temas que tienen que ver con los docentes en general no son materia de consulta. Por esta situación se presentaron muchas quejas por parte de los delegados indígenas, quienes aún no entienden cómo, si existe un espacio de trabajo y concertación, no todo se define allí.

Para dar respuesta a esa demanda, la Corte Constitucional expidió la sentencia C-208 de 2008, ya mencionada, que declaró executable el Decreto Ley 1278 de 2002, “por el cual se

estableció el estatuto de profesionalización docente”, siempre y cuando se entienda que el mismo no es aplicable a las situaciones administrativas relacionadas con la vinculación, administración y formación de los docentes y directivos docentes en los establecimientos educativos estatales ubicados en territorios indígenas que atienden esta población, con la aclaración de que, mientras el legislador procede a expedir un estatuto de profesionalización docente que regule de manera especial la materia, las disposiciones aplicables a los grupos indígenas son las contenidas en la Ley General de Educación y demás normas complementarias.

Aun con esta sentencia de hace cuatro años, a la situación no se le ha dado solución ni en la Contcepi, ni por fuera de ella, lo que viene afectando a nivel territorial el nombramiento de los docentes indígenas, ya que ahora se realiza por la contratación de la prestación, o en los casos en los cuales hay cargos en la planta docente se nombran en provisionalidad, pero se les reconoce un salario inferior al del resto²⁴.

3.9 Etnoeducación frente a educación propia o el objeto de la concertación

Con la decisión de la Corte, el MEN se vio obligado a cambiar su objeto de concertación de los últimos tres años para dedicarse a definir un estatuto docente indígena²⁵, a la vez que definió el espacio de concertación el cual venía funcionando sin reglamentación hasta el año 2007.

²⁴ Véanse los decretos 1056 de 2011, 1368 de 2010, 701 de 2009, por citar algunos.

²⁵ Para lo cual se contrataron dos personas para escribirlo y presentarlo en las sesiones y acompañar el proceso, las cuales no fueron bien recibidos y, por el contrario, su presencia fue vetada en el resto del proceso.

Con la conformación de la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación para la Educación de los Pueblos Indígenas (Contcepi), creada por el Decreto 2406 de 2007, el Ministerio de Educación Nacional de Colombia reglamentó el espacio de concertación de la política educativa²⁶ para la población indígena²⁷.

De acuerdo con la Corte, esta instancia debía contar con una representación reconocida y legitimada por las organizaciones indígenas²⁸.

Una vez reglamentada la Mesa, el primer tema que se empezó a trabajar fue la propuesta SEIP planteada por las organizaciones indígenas presentes en la instancia de concertación como la alternativa para seguir existiendo como pueblos indígenas y una de las bases de su lucha.

²⁶ Se desarrollaron mesas a lo largo de dos años de concertación en las cuales uno de los debates más importantes se centró en si la instancia de concertación trabajaría sobre “política educativa para pueblos indígenas” o “políticas etnoeducativas”. Finalmente, en la última sesión prevaleció la posición de la Organización Nacional Indígena de Colombia, basada en la necesidad de hablar de políticas educativas.

²⁷ Inicialmente hicieron parte de las mesas de trabajo nacionales y las territoriales más de 80 organizaciones indígenas, las cuales a partir de unos fundamentos y principios que propuso la ONIC, con el aval de varias organizaciones, habrían de guiar la etnoeducación. Estos fueron aceptados por el MEN y los representantes afrocolombianos, convirtiéndose una vez más los requerimientos de los indígenas en política pública (Enciso, 2004).

²⁸ Para conocer las organizaciones indígenas y las instancias de gobierno que hacen parte de la mesa véase el artículo 1 del citado decreto; es importante resaltar cómo, luego de trabajarse con más de 70 representantes indígenas en las mesas anteriores a la expedición del decreto, la participación se reduce a 21 delegados, los cuales tienen que ver con la estructura de participación determinada por el ya citado decreto 1397 de 1996, en el cual tienen presencia dos organizaciones nacionales, a saber: la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombia (OPIAC), la Confederación Indígena Tairona (CIT) y delegados por cada macrorregión Corpes; en ese momento no hacía parte de ninguna de las mesas la organización AICO, últimamente cuestionada por los indígenas por la falta de claridad en sus objetivos de conformación, dado que no hay unidad de criterios entre sus mismos miembros acerca de si el énfasis debe darse en el trabajo para la representación en el tema político electoral o en el campo de fortalecimiento organizativo y de acompañamiento a sus organizaciones y pueblos de base (Laurent (2005), Vasco (2002)).

Esta propuesta, enmarcada dentro de lo que algunos reconocen como educación indígena, educación propia, educación bilingüe o educación intercultural (Castillo y Garzón, 2008, p. 9), surge a partir de la evaluación del proceso etnoeducativo que se viene desarrollando en el país desde la década de los setenta. Los indígenas piensan que la etnoeducación o proceso educativo “Ha sido una política marginal que no solo no recoge las expectativas y necesidades actuales, sino que por el contrario desconoce el proceso que estos pueblos han desarrollado para aceptar la educación como una herramienta fundamental en el fortalecimiento de sus formas de vida” (Cecoin, 2007, p. 266).

[Al] no tener en cuenta nuestro derecho a tener una forma de vida propia: nuestras lenguas, nuestras autoridades, las formas de trabajo, nuestras costumbres y tradiciones; como por ejemplo las leyendas, los mitos, las creencias rituales, nuestra música, la medicina indígena, han sido consideradas como elementos despreciables y el objetivo de muchos maestros era acabarlos a toda costa (Tovar *et al.*, 2000, p. 36).

La concepción de educación de los pueblos indígenas se basa en la idea de educación propia como necesidad derivada de la lucha por recuperar el territorio, mantener su lengua y cultura, sus formas ancestrales y el ejercicio de la autoridad propia (Vasco, 2002) en cumplimiento de la ley de origen o derecho mayor propio de cada pueblo para fortalecer la autonomía, la autoestima y la identidad cultural (SEIP, 2008, pp. 9 y 10).

En la propuesta del SEIP se establece un acercamiento a la concepción de educación propia:

Cada cultura es portadora de una educación propia que le ha permitido las enseñanzas y los aprendizajes para atender sus necesidades de supervivencia, relacionamiento interno y externo, creando sus lenguajes y otras formas de comunicación, así como sus maneras de trabajar y establecer los tipos de formación que requiere cada pueblo; como por ejemplo la medicina tradicional [...] De esta manera se han venido formando los gobiernos propios, los sabios, las parteras, entre otros. La educación también ha permitido la creación de normas de comportamiento para una buena convivencia tanto hacia el interior como con otros pueblos (propuesta SEIP, 2009, p. 9).

La diferencia con la propuesta de etnoeducación es que no tiene en cuenta la incorporación de los saberes propios, la participación de miembros de la comunidad distintos a los docentes y los procesos lingüísticos. La etnoeducación es entendida por los indígenas como la oferta educativa de atención a los grupos étnicos propuesta por el Gobierno, la cual inicialmente respondía a sus intereses, pero se quedó más es la “esperanza que en la realidad”, constituyendo así el punto de tensión entre las políticas educativas y la relación de Estado-indígenas, ya que con su implementación no se logró resolver el impacto y las consecuencias generadas por más de cien años de educación impartida en las aulas enmarcadas en la homogeneización y castellanización desarrolladas en el proceso.

Desde la expedición del decreto de conformación de la Contcepi se han realizado ocho reuniones para acordar, entre otros aspectos, el reglamento interno de trabajo de la

Comisión, la concertación de un acto administrativo de transitoriedad que regule las situaciones administrativas de los docentes hasta el momento que se expida el estatuto docente indígena, las discusiones del sistema indígena de educación propia, y la expedición de la directiva 02 de 2008, sobre la provisión de cargos docentes y directivos docentes para la atención de la población indígena en edad escolar.

En las sesiones de trabajo participan el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Cultura, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. La financiación para el funcionamiento de la Comisión está garantizada por el MEN.

Por otra parte, en los últimos cinco años se han realizado más de 40 mesas departamentales de etnoeducación financiadas por el MEN, las cuales han contado con la participación de los delegados indígenas regionales y nacionales, así como de los gobiernos territoriales. Igualmente, dentro de las acciones adelantadas se han realizado dos encuentros nacionales con los encargados del tema en las secretarías y cuatro talleres de legislación etnoeducativa en el país.

3.10 ¿Cómo seguir avanzando en la construcción de un sistema indígena de educación propia? Definición del Decreto transitorio 2500 de 2010

Trabajar el sistema indígena de educación propia conlleva tener en cuenta dos aspectos: 1) el tema de la descentralización administrativa del sistema el cual se relaciona con la administración de la educación en sus territorios; el manejo de los recursos físicos, técnicos y económicos relacionados con el manejo del recurso docente y directivo docente,

administrativo, de infraestructura y la infraestructura administrativa territorial, que permita el manejo de los aspectos aquí enunciados. 2) El aspecto relacionado con lo pedagógico y jurídico de la propuesta.

Dado el alcance y la forma como está organizado el Estado, el Ministerio de Educación y los delgados indígenas consideraron que era necesario que el tema se presentara en la Mesa permanente de concertación por ser esta la instancia de la que hacen parte los ministerios, en particular los de Hacienda, Interior y el Departamento Nacional de Planeación, entidades competentes para desarrollar las discusiones y propuestas de trabajo. En sesión del 29 de abril de 2009, ante la viceministra de Educación, se justificaron los alcances y la necesidad de trabajar el SEIP en el espacio de concertación nacional en los siguientes términos:

El SEIP no solo está pensado para el manejo y administración del recurso[...] y por lo tanto su implementación implica un cambio en el ordenamiento jurídico y en la estructura actual del Estado colombiano [...] el SEIP no está concebido para resolver aspectos coyunturales como el tema de los docentes, esa es función del MEN [...] pero no es lo único [...] al MEN solo le interesa trabajar sobre el estatuto docente y los proyectos etnoeducativos, dejando de lado la propuesta SEIP. Solicitamos que no se parcele la propuesta, que esta sea concertada y trabajada en la Mesa permanente de concertación de los pueblos indígenas conformada mediante el decreto 1397 de 1996, y que sea liderada por el Ministerio del Interior y de Justicia (reunión MEN del 29 de abril de 2009 en Bogotá).

Pasaron alrededor de siete meses hasta que el asunto se llevó a la reunión convocada por el Ministerio del Interior y de Justicia, en sesión del 13 al 15 de noviembre de 2009, en la cual las viceministras del Interior y la de Educación firmaron en acta la voluntad del Gobierno colombiano en desarrollar una propuesta del sistema educativo propio, para lo cual la Mesa de concertación delegó en cinco personas la definición de una ruta jurídica que permitiera la reglamentación del SEIP.

En esta subcomisión, además, participaron delegados de las áreas jurídicas de los ministerios del Interior y de Justicia, Hacienda, Educación, el Departamento Nacional de Planeación, la Federación de Municipios y Departamentos, y como veedores la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

En la primera reunión no fue posible que las instituciones de gobierno se pusieran de acuerdo sobre la figura jurídica requerida para desarrollar la norma, ya que la propuesta indígena se basa en el desarrollo del artículo 56 transitorio el cual, para los especialistas del Gobierno, ya no está vigente porque se desarrolló con el Decreto 1088 de 1993, mediante el cual autorizó la conformación de las asociaciones de autoridades de los pueblos indígenas.

Lo que propone el Gobierno es que se desarrolle a través de una ley orgánica que, por su naturaleza, se discutiría en dos periodos legislativos, propuesta que por supuesto los indígenas no consideran viable porque está sujeta a la voluntad política de esa corporación con la cual no cuentan los indígenas.

Para darle salida al tema se ha pensado en realizar un evento académico que permita a otras voces proponer alternativas para poder desarrollar la norma. Este proceso, que se inició en el 2009, todavía no ha terminado.

Por otro lado, los componentes pedagógico y político-organizativo se continúan trabajando con el Ministerio de Educación en su instancia de concertación, proceso que se ha demorado por la coyuntura de la exigencia de las organizaciones indígenas de tomar medidas transitorias para que sus pueblos avancen en la administración de la educación en sus territorios.

En una de las sesiones se presentó la exigencia por parte de las organizaciones indígenas de tomar una medida que dejara sin aplicación el Decreto 2355 de 2009²⁹ sobre la contratación de la prestación del servicio educativo, el cual es considerado por algunos, como Baronet y Mazarts (2009), como la aplicación de la política neoliberal y el desarrollo de las políticas sociales interculturales en regiones diversas y marginadas, en las que la prestación de servicios sanitarios y educativos tiende a ser traspasada a ciertas organizaciones regionales de los pueblos indígenas que asumen su gestión directa en condiciones fijadas por la normatividad en vigor, gracias a recursos públicos, pero con sus propias orientaciones y acciones de desarrollo social. A pesar de ser recientes y parciales, estas experiencias de administración directa de los recursos públicos son inéditas en América Latina.

²⁹ Tampoco fue consultado con la Contcepi.

De acuerdo con las estrategias encaminadas por agencias internacionales financieras como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el desarrollo de las políticas sociales de las comunidades indígenas en América Latina se ha vuelto un tema crucial (BID, 2006; Abram, 2004, citados por Baronet y Mazarts, 2009). Entre otras agencias financiadoras que asesoran al Estado colombiano, el BID ha tenido desde hace una década un rol decisivo en la renovación de la política social indígena. Esta tercerización de la prestación de los servicios es entendida como un proceso de introducción de un tercer actor, en este caso las entidades indígenas como intermediarias entre el Estado y los pueblos indígenas (Baronet y Mazarts, 2009).

El concepto de tercerización se refiere a la política de traspaso de funciones de la administración pública a empresas privadas y organizaciones indígenas regionales, mediante convocatorias públicas lanzadas por entidades territoriales descentralizadas tales como los departamentos y los municipios certificados.

En materia educativa, el Decreto 2355 de 2009 deroga el 4313 de 2004 y reglamenta la contratación, la concesión y la selección de los contratistas para lo cual “cada entidad territorial certificada conformará un banco de oferentes” (art. 8) por medio del cual se valora su “trayectoria e idoneidad en la prestación o promoción del servicio de educación formal” (art. 2). La afectación presupuestal corresponde a “una suma fija de dinero por alumno atendido, por cada período lectivo contratado” (art. 4) llamada “canasta básica”, y cuyos números y montos son definidos por la administración pública. Esta política es operacional desde hace pocos años en resguardos del Cauca, Putumayo, Amazonas, Nariño y, más recientemente, en Vaupés y Córdoba (Baronet y Mazarts, 2009).

Esta perspectiva se ve por algunos funcionarios del Ministerio y por ciertas organizaciones indígenas, como la posibilidad al alcance de la mano de manejar recursos y administrar el proceso educativo a través de la contratación, como un mecanismo de consolidación y de fortalecimiento de la autonomía en organizaciones como el CRIC y algunas wayúu, ya que en la práctica, con la implementación de estos decretos, se permitió la contratación de docentes por fuera de la tasa técnica establecida en el Decreto 3020 de 2002 de 22 niños por docente en la zona rural y 35 en la zona urbana, la adquisición de bienes y servicios propios y necesarios para el desarrollo del proceso educativo, la actualización y formación de docentes en el SEIP, y la definición de material propio. En el caso del CRIC, con estos recursos se viene financiando la universidad propia y además alcanzaron los recursos para atender a aproximadamente 18 mil niños en el departamento del Cauca, los cuales no son atendidos con los docentes de planta.

Las organizaciones indígenas, a pesar de que la prestación del servicio educativo viene aumentando, y de que más organizaciones indígenas están interesadas en participar en este proceso, vieron en el Decreto 2355 de 2009 una amenaza a lo ya conseguido, y al avance hacia una posibilidad en el proceso de autonomía administrativa, por lo que en sesión de trabajo del mes de diciembre de 2009 le solicitaron a la viceministra de educación que derogará el mencionado decreto por considerarlo lesivo y porque, de acuerdo con los argumentos esgrimidos por el abogado del CRIC, no fue consultado con los pueblos indígenas y no es aplicable a estos.

Esto condujo a que en el mes de febrero de 2010, y ante la situación delicada en algunos departamentos como el Cauca y La Guajira³⁰, generada por la demora en la renovación de los contratos de prestación de servicio, se afectara la normalidad académica de 35 mil niños indígenas de ambos departamentos, por lo que se debió concertar de manera urgente y prioritaria la directiva 01 de 2010, en la cual se brindaron orientaciones sobre la contratación del servicio educativo con población indígena, y se ordenó la concertación con las organizaciones indígenas territoriales para la prestación del servicio educativo a través de sus instancias de concertación departamental.

Esta situación atrasó el inicio del calendario escolar en estos departamentos, y obligó a que constantemente el Ministerio estuviera realizando seguimiento a los procesos de contratación. El más grave se presentó en La Guajira, en donde la Gobernación y la Alcaldía se negaron a acatar la orden ministerial con el argumento de que una directiva no tiene la fuerza para derogar o dejar sin aplicación un decreto. La situación se mantuvo todo el año hasta octubre, cuando finalmente la entidad llegó a un acuerdo con la organización indígena para la firma de un contrato de prestación de servicios (Acta de reunión, 2010).

El proceso territorial se vio afectado por las dinámicas de desconocimiento de la normativa etnoeducativa, por la mencionada falta de voluntad política expresada en la incredulidad acerca de la capacidad de las organizaciones indígenas para hacerse cargo de su propia educación, y por la división de las organizaciones indígenas, las cuales tienen en su interior procesos de manejo de sus propios intereses que afectan la unidad en torno a la prestación del servicio educativo.

³⁰ Los de mayor presencia indígena.

En la Contcepi se exigió la expedición de un decreto transitorio para el SEIP, y la reglamentación de la contratación en los territorios indígenas.

Tabla 5. Contratos realizados con las organizaciones indígenas hasta la fecha

Organización prestadora de servicio etnoeducativo	Departamento	Localización de los territorios étnicos y No. de cabildos	Pueblos indígenas	Años de contratación	No. aprox. de alumnos atendidos por oferta en 2008	No. de docentes contratados u “oferentes”
CRIC 606 escuelas	Cauca	Toribío, Corinto, Jambaló, Suárez, Miranda, Buenos Aires, Caloto, y Santander (ACIN): 18	Nasa (Páez)	2004-2008	16.000	818

		Inzá y Páez (Tierradentro): 24	Nasa			
		Caldono, Silvia y Morales: 18	Nasa, Misak, Totoró, Kizgó y Ambaló			
		Puracé y Popayán: 8	Kokonuko			
		Nueve mun. en el Macizo sur: 5	Yanakona			
		Guapí, Timbiquí y López Micay (Pacífico): 4	Eperara- Siapidara			
Cabildo de Guambía (AICO) 25 escuelas y 1 colegio.	Cauca	Silvia: 1	Misak (guambiano s)	2005-2008	780	70

Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas (asesoradas por la Fundación Gaia)	Amazonas	Leticia, La Pedrera, Mirití-Paraná (Cimtar, Crima, Acima, Aciya, Aipea, PANI, AIZA)	Yukuna, Tanimuka, Miraña, Carijona, Eduria, Cubeo, Desano, Yurutí, Piratapuyo, Itano, Bora, Matapí y otros	2004-2009	1.400	100 (para confirmar)
	Vaupés	Resguardo del Vaupés (Acaipi)	Macuna, Barasana, Tuyuca, Tatuyo y Edulia	2007-2009	380	36
	Guainía	San Felipe y Puerto Colombia (Jajlami y Wayuri)	Curripaco y Nheengatú	2008-2009	200	24

Fundación Zio-a'i 18 escuelas	Putumayo	Valle de Guamuez, San Miguel y Orito: 18	Kofán, Awá, Emberá, Nasa, Pasto, Ingá,	2005-2008	600	50
		Puerto Leguízamo: 11	Kichwa, Siona, Koreguaje, Murui-Huitoto	2007-2008	400	
CAMAEM KA 15 escuelas	Córdoba	Alto Sinú: 2	Emberá-Katío	2006-2008	155	5
UNIPA-CAMAWA RI (ONIC) 86 escuelas y 1 colegio	Nariño	Barbacoas, Tumaco y Ricaurte: 26	Awá	2004-2007	550	2006: 25 2008: 23 del Colegio Musical Británico

Fuente: Baronet y Mazarts, 2009, pp. 13-14.

Sobre estos contratos es importante precisar que unos fueron producto de acuerdos con las organizaciones ante la incapacidad de las entidades territoriales para atenderlos de manera

pertinente como los de Guainía, Vaupés y Tierralta para los cuales, pese a las continuas quejas y hasta la interposición de tutelas y medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (para este último), no fue posible que las secretarías de educación atendieran las reclamaciones indígenas. Otros se hicieron con operadores privados sin la autorización de las organizaciones indígenas como es el caso de los awá de Nariño, cuya atención educativa fue realizada con el Colegio Musical Británico, lo que generó las protestas de los indígenas y la consecuente intervención del MEN, para llegar a un acuerdo que permitiera la normalización del servicio educativo.

Esta salida jurídica planteada por los delegados indígenas³¹ como forma de avanzar hacia la implementación del SEIP, se sustentó en que “[...] se debían tener en cuenta los procesos organizativos de los pueblos indígenas [...] algunos como los del Cauca que desde hace tiempo están preparados para manejar su propia educación, las otras organizaciones consideran que hay que tener en cuenta una gradualidad, así como una transitoriedad para asumir el SEIP” (Relatoría, reunión abril 29 de 2009).

Lo anterior quedó plasmado en el Decreto 2500 de 2010, mediante el cual se reglamenta de manera transitoria la contratación de la administración de la atención educativa por parte de las entidades territoriales certificadas con los cabildos, la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas y sus organizaciones en el marco del proceso de construcción e implementación del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP).

³¹ No todos, especialmente hubo una influencia muy grande de las organizaciones del Cauca y de La Guajira.

Con la implementación de esta norma se avanza en dos sentidos. Uno, en brindarle a los pueblos indígenas que llevan esperando el ejercicio de su autonomía la posibilidad de asumir y encargarse de la administración educativa, y otro, irle a quitando a la Iglesia el monopolio de administrar la educación en los territorios indígenas ante la incapacidad de las entidades territoriales para hacerlo.

Hasta el momento han manifestado su interés en asumir este proceso el CRIC, Yanama en La Guajira, los ingas de Aponte en Nariño, los guambianos y yanaconas en el Cauca, y se espera que organizaciones como las AATIS en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés lo hagan.

Sorprende que los pueblos de la Sierra hayan manifestado claramente no tener interés, al menos por ahora, en hacerse cargo de la administración, pero han solicitado al MEN que trabaje con ellos en el fortalecimiento del proceso educativo y pedagógico para que la entidad territorial no ponga obstáculos y los acompañe.

Por ahora lo que viene es el reto de poder acompañar y responder a través de las entidades territoriales a esta puesta en marcha, para lo cual ya se han escuchado voces en contra, especialmente de los sectores campesino, sindical y gubernamental en el departamento del Cauca, y de otras dependencias al interior del MEN.

Es necesario mejorar la adecuación institucional y los sistemas de información en relación con la matrícula discriminada por pueblo indígena, el inventario de establecimientos educativos y la implementación sin conflictos a nivel territorial; asimismo, es necesario

seguir trabajando en el sistema indígena para mejorar la propuesta y lograr su reglamentación, proceso que no está muy claro, aunque existe la voluntad de avanzar expresada en actas de concertación.

3.11 Conclusiones

Luego de iniciarse algunos de los cambios requeridos para implementar el paso de una Nación homogénea a una heterogénea, se evidencia que el papel que antes cumplía la ideología para homogenizar a la población hoy lo tiene la legislación a través de su aplicación la cual produce una permanente tensión entre la normativa general y la especial que en la mayoría de los casos genera que solo se aplique la general, desconociendo la importancia que para los proyectos de estas poblaciones tiene la aplicación de la normativa especial. Se evidencia, asimismo, la falta de precisión impuesta por la misma Constitución para la implementación de la normativa especial para grupos étnicos en la medida en que para su aplicación se requiere que no sea contraria a la legislación nacional, desde estas condiciones se vienen homogeneizando e invisibilizando los cambios propuestos en la Carta Constitucional.

A lo anterior se suman los débiles procesos de descentralización administrativa en el tema educativo que se expresan en la poca influencia y orientación de los procesos etnoeducativos por parte del MEN, el desconocimiento de estos y los de educación propia, la permanente tensión jurídica y administrativa, la politiquería en los procesos de selección de los docentes etnoeducadores que atienden población indígena, y la politización de las organizaciones indígenas.

La corrupción territorial permite que los recursos destinados a los procesos educativos de los grupos étnicos se pierdan, desvíen, malgasten y, muchas veces, se inviertan en otras acciones. Sumado a lo anterior está el no reconocimiento de las instituciones etnoeducativas en los sistemas de información nacional, departamental y municipal; hay dificultades en el registro de matrícula de las poblaciones indígenas y en el acceso al sistema de identificación de la población, además de la poca pertinencia de programas y de materiales, la oferta de docentes, y la inexistencia de calendarios escolares en los que se tengan en cuenta los ciclos rituales de caza y pesca de la población. Existe poco interés de las secretarías de educación en realizar las gestiones necesarias para garantizar el acceso de la población a tiempo y con todas las condiciones que ello implica.

No hay voluntad política por parte de los mandatarios de los entes territoriales para definir programas de capacitación y de formación a los docentes. Otro problema es la permanencia de funcionarios que no tienen el perfil para atender el tema de manera pertinente; las innovaciones pedagógicas y tecnológicas no se relacionan de ningún modo con las pedagogías y tecnologías propias de los pueblos indígenas.

Los proyectos educativos institucionales (PEI), los currículos y planes de estudios están descontextualizados y excluyen lo intercultural; falta financiación para la elaboración de textos bilingües o multilingües según los contextos, y existe una baja o nula producción y aplicación textos y materiales didácticos.

Los sistemas de evaluación, desde su concepción sociocultural homogeneizante, no dan cuenta de la realidad ni de las particularidades étnico-culturales de estudiantes, docentes y directivos docentes; la aplicación de pruebas de Estado iguales que para el resto de la población nacional no tienen en cuenta las particularidades que se trabajan en los proyectos etnoeducativos. Se presentan limitaciones en la capacitación y actualización de docentes, directivos docentes y líderes comunitarios.

Se advierte una falta de claridad en la forma como se deben ajustar los estándares y las competencias nacionales con los proyectos etnoeducativos comunitarios, que se manifiesta en la alta repitencia y deserción escolar, ligada a las problemáticas ya enunciadas, y a las derivadas por el problema del desplazamiento forzado.

En conclusión, los avances que hay —al menos en materia normativa y de políticas— no han impactado lo suficiente como para generar un cambio significativo tanto en las prácticas como en el ideal de Nación que hasta ahora conocemos.

Esta situación es consecuencia de políticas ambiguas, poco claras o sobre las cuales no hay voluntad para implementar, afectando tanto a los destinatarios como a sus formuladores. De acuerdo con Shore (2010), una vez creadas las políticas entran en una compleja red de relaciones con varios agentes, actores e instituciones generando en algunos casos consecuencias imprevistas e inesperadas, como el caso de la propuesta etnoeducativa, ya que tanto formuladores como destinatarios pensaron que con su adopción se lograría dar cumplimiento a lo expresado en la Carta Constitucional del 91, así como cumplir con las

expectativas educativas de los pueblos indígenas pero, como se ha mostrado a lo largo del trabajo, el resultado no fue el esperado por ambos sectores, quienes en mayor o menor medida han visto con desilusión cómo la propuesta no corresponde con los objetivos de formulación. Como sugiere Appadurai (1986) las políticas, al igual que los objetos materiales, tienen vidas sociales propias en las que es muy difícil determinar el impacto y efecto sobre los destinatarios; a pesar de que han sido trabajadas conjuntamente con las organizaciones, y de que se han tenido en cuenta sus planteamientos y aspiraciones, el efecto no ha sido el que la población esperaba.

En este momento las organizaciones no quieren seguir trabajando en términos de la etnoeducación porque consideran que con esta política se ha venido construyendo un individuo que no es indígena, pero que tampoco está preparado para hacer parte plena de esta sociedad, al menos no en condiciones de igualdad, por lo que pretenden que se establezca como política de Estado su visión y apuesta educativa, considerada por ellos como educación propia. Las organizaciones indígenas entienden que la política de educación está profundamente implicada en la manera como nos construimos como individuos y como sujetos.

Es así como en Colombia, con la política educativa, se han venido construyendo unos individuos subordinados y otros dominantes. Pero también, se le ha dado vida a categorías como “ciudadano”, “adulto legal”, “profesional”, “residente permanente”, “inmigrante”, “criminal” o “pervertido”. Desde la cuna hasta la tumba las personas son categorizadas, clasificadas y reguladas por procesos de política pública sobre los cuales tienen poco control o de los cuales son poco conscientes (Shore, 2010, p. 21).

El ejercicio de construcción de la política no siempre tiene los efectos que se esperan con su implementación, el mismo proceso para desarrollarlas no deja de ser tensionante y conflictivo a pesar de que se tenga en cuenta la participación de los beneficiarios en la formulación de la misma, lo cual tampoco garantiza su efectividad.

Igualmente, como se ha expresado, el ejercicio de la política impacta las relaciones existentes entre los individuos, la sociedad y el Estado, construyendo y deconstruyendo sujetos, a la vez que legitimando órdenes sociales y poderes. A pesar de lo anterior, la práctica política como ejercicio seguirá, y los indígenas cada día se vienen preparando, fortaleciendo y haciendo cargo de su propio destino ya sea a través de los espacios participativos políticos abiertos para ellos, o de vías tradicionales como las movilizaciones.

