

Página inicial: 82 Página final: 93  
Tipo de artículo: de reflexión

## »»»INTRODUCCIÓN

# LA RELACIÓN ESTADO-POBLACIONES INDÍGENAS EN COLOMBIA: UNA REFLEXIÓN A PARTIR DE LA ETNOEDUCACIÓN<sup>1</sup>

## THE RELATIONSHIP BETWEEN STATE AND NATIVE PEOPLE IN COLOMBIA: A REFLECTION FROM THE ETHNO-EDUCATION

Recibido: abril 5 de 2009 / Revisado: agosto 27 de 2009 / Aceptado: noviembre 2 de 2009  
Por: **Carlos Ariel Mueses**<sup>2</sup>

### RESUMEN

El tratamiento político de la diversidad cultural, puede ofrecernos ciertas pistas para entender los procesos de configuración social. El presente artículo, sustentado principalmente en la revisión bibliográfica y documental de los antecedentes históricos, políticos y sociales de la relación Estado y poblaciones indígenas en Colombia, busca reflexionar sobre la transformación de dicha relación a través de la consideración de la etnoeducación como política cultural y como política educativa.

Para ello, se entenderá esta relación a partir de tres planos: funcional, material y de dominación, con el fin de establecer las mutuas determinaciones en el devenir histórico y normativo de tramitación de la diversidad cultural, donde actores y estrategias van emergiendo, transformándose y consolidándose respecto al Estado y a la misma sociedad.

**Palabras clave:** Estado colombiano, etnoeducación, poblaciones indígenas.

### ABSTRACT

The political treatment of cultural diversity may offer some clues to understanding the processes of social configuration. This paper, based mainly on literature review and document the historical, political and social relationship between the state and indigenous peoples in Colombia, seeks to reflect on the transformation of that relationship through the consideration of etho-education and cultural policy and as educational policy.

This means that relationship from three levels: functional, material and domination in order to establish mutual determinations in the historical and policy for handling cultural diversity where actors and strategies are emerging, transforming and consolidating respect to State and society itself.

**Key words:** Colombian State, Ethno-education, Indigenous peoples.

La continua preocupación por la implementación de estrategias de presencia y control de los territorios y las poblaciones, ha acompañado la formación y consolidación de los Estados latinoamericanos. Siendo ésta una heredad colonial, los Estados se enfrentan a la necesidad de configurar un sistema de dominación efectivo, sistema que permita simplificar política y normativamente la complejidad social. Esta preocupación ha caracterizado la relación del Estado con las poblaciones indígenas, asunto que ha asumido distintas formas a lo largo de la historia política y constitucional de Colombia.<sup>3</sup>

De allí que, tanto el Estado como las poblaciones indígenas, se están configurando mutuamente como actores interdependientes, como expresión de un proceso más amplio de transformaciones en la relación del Estado y la sociedad, donde las reglas de juego no se han modificado, pero sí los actores, sus estrategias y el resultado mismo del juego.<sup>4</sup>

Se considera que una forma de examinar estas transformaciones, es a través del análisis del tratamiento político de la diversidad cultural. No obstante, siendo este campo demasiado amplio y complejo, se decidió retomar la reflexión teniendo en cuenta como objeto de estudio una política pública denominada etnoeducación<sup>5</sup>, que permita dar cuenta de la relación dialéctica entre el Estado y las poblaciones indígenas, a través de su consideración como política cultural y como política educativa. Por ello, se retoma el planteamiento, según el cual, la relación entre el Estado y la sociedad se desenvuelve en tres planos diferentes: funcional, material y de dominación (Oszlak, 1997). En el plano funcional, esta relación se refiere al establecimiento de fronteras de actuación<sup>6</sup> y la delimitación de los ámbitos de intervención<sup>7</sup> entre el Estado y la sociedad, que para el caso del presente trabajo, se trata de encontrar respuesta a la siguiente pregunta: ¿Quién se debe ocupar de la educación? En el plano material, esta relación se caracteriza por la recaudación y la redistribución del ingreso, es decir, ¿Cómo se financia la educación? Y, finalmente, en el plano de la dominación<sup>8</sup> o de la correlación de poder ¿Quién decide sobre esta educación?.

Teniendo en cuenta que estos planos se afectan mutuamente, se asume que tanto la delimitación funcional como la distribución del ingreso están siendo determinados por la configuración de un nuevo escenario político, es decir, la configuración de una nueva relación de dominación, donde la correlación de fuerzas entre el Estado y las poblaciones indígenas, en el campo educativo, ha adquirido notorias modificaciones gracias a la implementación de una política cultural por parte del movimiento indígena.

<sup>3</sup> Una expresión de ello, son las distintas formas de nombrar a los indígenas: Poblaciones, Comunidades, Pueblos Originarios y otras. Para efectos de la escritura de este artículo, estos términos se utilizarán indistintamente, tratando de no caer en una denominación anacrónica. La intención es ceñirse a la forma como son nombrados por los autores citados, incluyendo los académicos e institucionales.

<sup>4</sup> Esta proposición corresponde a la hipótesis planteada por Oszlak (1997), cuando pretende desarrollar un esquema analítico para dar cuenta de los procesos de transformación del Estado y la sociedad, en el marco del capitalismo y las reformas estatales a finales del siglo XX.

<sup>5</sup> Teniendo en cuenta lo problemático que puede resultar una definición de la etnoeducación, ésta es asumida de manera general como la educación para y de grupos étnicos. Sin embargo, nos atrevemos a plantear que la etnoeducación es la respuesta institucional a una demanda educativa del movimiento indígena y, como tal, se constituye como el ámbito de acción para el desarrollo e implementación de otras educaciones más acordes al proyecto cultural y político de las organizaciones indígenas.

<sup>6</sup> Siguiendo a este autor, entre Estado nacional y Estados subnacionales. Aplicado al caso colombiano, entre gobierno central y entidades territoriales locales como departamentos o municipios.

<sup>7</sup> Salud, educación, seguridad, etc.

<sup>8</sup> De acuerdo con O'Donnell (1984), la dominación o correlación de poder se entiende como "la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente, contra su resistencia" (p. 200).

<sup>1</sup> Artículo que se deriva de la investigación: "Diagnóstico de la Etnoeducación en Colombia".

<sup>2</sup> Doctorando en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de la Plata, Magister en Ciencia Política del Instituto de Altos Estudios Sociales y Politólogo de la Universidad del Cauca. Correo electrónico: carlosarielmueses@gmail.com

Y si la pretensión es dar cuenta de la transformación de la relación establecida entre el Estado colombiano y estas poblaciones, se privilegia el plano de la dominación política como eje articulador, partiendo del planteamiento, según el cual, las poblaciones indígenas han asistido, en los últimos treinta años, a un proceso de cambio que reconsidera su papel de objetos y los sitúa como sujetos de políticas públicas.

De este modo, la consideración de la etnoeducación como el marco de acción para una política cultural del movimiento indígena (Castillo & Rojas, 2005), permite preparar el terreno para la reflexión sobre la transformación de la relación del Estado colombiano con las poblaciones indígenas, a través de la observación de los planos funcional y material en la formulación e implementación de la etnoeducación como política educativa.

## »»LA ETNOEDUCACIÓN COMO POLÍTICA CULTURAL

Antes de la emergencia del movimiento indígena, la educación recibida por estas poblaciones tuvo como objetivo primordial la sujeción e incorporación al proyecto civilizador colonial y al proyecto nacional republicano; proyectos éstos que, a pesar de corresponder a momentos históricos distintos, convergían en la participación única de la Iglesia Católica y el Estado colombiano en la educación de las poblaciones indígenas, así como su consideración como objetos pasivos y receptores de políticas públicas.<sup>9</sup>

Esta representación fundamenta el papel y lugar ocupado por las comunidades indígenas en el imaginario nacional y en la agenda política del Estado, es decir, “[la] otredad de indígenas y negros, construida socialmente a lo largo de la historia, ha sido un mecanismo de diferenciación-minorización que soporta y sustenta a la vez sutiles y complejos mecanismos de inclusión-exclusión” (Castillo & Rojas, 2005, p. 29). Durante la conquista y el periodo de relaciones coloniales en América, la educación de las poblaciones indígenas fue manejada como par-

9 Según Castillo y Rojas (2005), se identifican tres momentos en la política indigenista relacionada con la educación de los grupos étnicos. En la colonización, la educación de estos grupos era asumida desde la evangelización; un segundo momento se constituye en la República, cuando se pretende integrar escolarmente a indígenas y negros al emergente Estado-Nación a través de las misiones religiosas; y un tercer momento, con la reivindicación, reconocimiento y cooptación de los derechos étnicos a finales del siglo XX.

te del proceso de evangelización, el cual reproduce las lógicas del sistema de dominación colonial, y justificó las diferenciaciones sociales y, por ende, los privilegios de unos grupos sobre otros.

Así, en función de la evangelización, la política indigenista colonial delegó la prestación del servicio educativo a la Iglesia Católica, además del control político de las comunidades indígenas en amplios sectores del territorio nacional. Sin embargo, esta delegación de autoridad no tuvo como prioridad el promover la educación y evangelización de estas poblaciones; más bien, su principal énfasis estaba en detener la excesiva autonomía de los encomenderos, y devolverle a la Corona el control político y social -y sobretodo económico-, de las comunidades.

Incluso, durante los periodos de Independencia y República, la educación de las comunidades indígenas no sufre modificación en los términos como se venía dando, es decir, de competencia eclesiástica e integración escolar, y esta situación se extenderá hasta bien entrado el siglo XX. Por ejemplo, en los inicios de la vida republicana los “niños nativos” debían asistir a la escuela y aprender “el saber reconocido por el blanco” (Decreto del Libertador en 1820), además, las misiones debían evangelizar y civilizar a los nativos (Decreto del Libertador en 1824). Esta última condición se ratificaría con la firma del Concordato y la promulgación de la ley 89 de 1890<sup>10</sup>.

En la zona andina, la educación de las poblaciones indígenas es tramitada como parte de la instrucción pública del Estado -a través de la escolarización-, fijando como objetivo la desaparición de los rasgos culturales diferentes, y desvanecer a las comunidades en la categoría de ciudadanos nacionales, mediante la promoción de un proceso de mestizaje cultural.

10 En 1887 se firma el Concordato entre la Santa Sede y la República de Colombia, donde se concede a la Iglesia Católica -mediante el establecimiento de un Convenio de Misiones- “la tutela sobre el sistema educativo y autoridad sobre los territorios de misiones (alrededor del 64% del territorio nacional)”. Por otra parte, este legado colonial de compartir responsabilidades -entre el Estado colombiano y la Iglesia Católica- frente a la protección e integración de las poblaciones indígenas, viene a ser legalizado mediante la expedición de la ley 89 de 1890: “A tenor de la Ley existen ... tres categorías jurídicas de indios ...: 1. los indios salvajes, 2. aquellos que están en proceso de integración a la vida civilizada, 3. aquellos que habiendo sido ya integrados a la civilización, están organizados en parcialidades y viven en resguardos o reservas. Para las dos primeras categorías, el Estado en virtud del Concordato, delega en la Iglesia su soberanía ... Para la tercera categoría, que tiene que ver con la población indígena que se calificará hoy en día como campesina [el Estado asumirá directamente esta responsabilidad]” (Gros, 1991, p. 218).

Mientras tanto, para los indígenas de los llamados territorios de misión o territorios nacionales, es decir, para la amazonia, la orinoquía y la costa pacífica, la Iglesia Católica mantuvo un régimen de tutela sobre los pueblos a través de la escolarización fundada sobre la idea de civilización: el aprender castellano, el ser cristiano y el ejercicio de ciertas prácticas económicas.

Principios que permitieron “desarrollar un proyecto cultural-nacional que utilizaba la población indígena como una frontera viva y como instrumento de afirmación de la soberanía nacional en las zonas alejadas, con baja presencia institucional” (Arango & Sánchez, citado en Laurent, 2005, p. 58).

No obstante, la afirmación de la soberanía nacional se concebía frente a posibles enemigos externos, mientras que el control y administración de las poblaciones indígenas -sobre todo en lo referente a educación-, estaba en manos de las congregaciones religiosas, debido a la incapacidad funcional y material del Estado para asumir esta responsabilidad. Esta mencionada incapacidad, manifiesta tanto en las zonas de selva y llano como en la región andina, permite la revalidación de la misión autónoma y civilizadora de la Iglesia en la prestación del servicio educativo por medio de la educación contratada a partir de 1976<sup>11</sup>.

Efectivamente, la educación de las poblaciones indígenas al haber hecho parte, tanto de la evangelización como de la instrucción pública y las misiones religiosas, no fue considerada como un problema público para el Estado:

Este modelo de Iglesia docente se legitimaba gracias a la autonomía que el Estado otorgó a las congregaciones religiosas para definir de qué manera educar a las poblaciones indígenas. De este modo la separación de los niños indígenas de sus familias con la finalidad de confinarlos en escuelas-internados, la imposición de la doctrina cristiana por la vía de la escolarización y los castigos y penalidades impuestos por los misioneros se vieron como procedimientos ade-

11 La educación contratada se define como una forma de administración educativa, donde el Estado delega a las congregaciones religiosas su responsabilidad en la prestación del servicio educativo de comunidades indígenas por medio de un contrato renovable cada dos años. El Estado “de acuerdo con los presupuestos presentados por los distintos Vicariatos Apostólicos a nivel regional, asigna los recursos para el buen funcionamiento de los centros educativos a su cargo” (Bodnar citada por Castillo y Rojas, 2005: 71).

cuados dadas las finalidades que perseguía la misión (Castillo & Rojas, 2005, p. 68).

Entonces, la manera de educar a estas poblaciones, entra a ser cuestionada con el surgimiento del movimiento indígena<sup>12</sup>, la creación de las primeras escuelas bilingües por parte de las organizaciones indígenas regionales<sup>13</sup> y la promulgación de los decretos 088 y 1142 en la década de 1970<sup>14</sup>.

Ciertamente, la confrontación del proceso educativo cuestiona, en primera medida, los modelos pedagógicos descontextualizados<sup>15</sup> a los que estaban sometidas las poblaciones indígenas, y que implicaban la pérdida de algunos elementos en su proceso de reproducción cultural. En este ejercicio de control cultural, llevado a cabo por las congregaciones religiosas, la educación “consistía fundamentalmente en prohibir el uso de la lengua... las costumbres de vestir y peinar y en aprender a avergonzarse de ser indio” (Findji, 1993, p. 55).

12 El movimiento indígena será entendido como una forma de movimiento social construido alrededor de una identificación y reivindicación de intereses -con un sustrato histórico y cultural que les da especificidad- que, al poner a disposición mecanismos institucionales y extrainstitucionales, obtiene cierto reconocimiento social y político por parte de la sociedad y el Estado, sin comprometer su acción con formas de representación político-electoral. Particularmente, relacionamos este proceso de identificación y reivindicación con la creación del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), sin desconocer la lucha territorial y cultural emprendida por Manuel Quintín Lame a inicios del siglo XX. Formalmente, el CRIC se conforma el 20 de febrero de 1971 y promueve la adopción de un programa objetivado en la ampliación de las tierras de resguardo y el reconocimiento de la interlocución indígena en términos de elaboración e implementación de políticas públicas, de igual manera, manifiesta su rechazo frente a las condiciones de explotación económica y social de las comunidades. El 6 de septiembre del mismo año, se da lugar a una segunda asamblea en el resguardo de Tacuayó y se establecen como objetivos: 1. Recuperar las tierras de los resguardos; 2. Ampliar los resguardos; 3. Fortalecer los Cabildos Indígenas; 4. No pagar terrajes; 5. Hacer conocer las leyes sobre indígenas y exigir su justa aplicación; 6. Defender la historia, lengua y las costumbres indígenas; 7. Formar profesores indígenas para educar de acuerdo con la situación de los indígenas y en su respectiva lengua. De acuerdo con Gros (1991), este programa sería el definitivo en la consolidación de la plataforma y las acciones políticas emprendidas por el CRIC.

13 Como resultado de la experiencia del CRIC, en 1973 se crea la Unión de Indígenas Jivi Sikuani en Meta y Vichada (UNUMA) y el Consejo Regional Indígena del Vaupés (CRIVA); la Organización Indígena de Antioquia (OIA) y el Consejo Regional Indígena de Risaralda (CRIR) en 1976; la Organización Regional Ecuatoriana (OREWA) y el Consejo Regional Indígena del Tolima (CRIT) en 1980 y 1981 respectivamente (Laurent, 2005, p. 74).

14 Como antecedentes, se puede citar el cuestionamiento de la labor de la Iglesia en los territorios de misiones en el primer gobierno de López Pumarejo en la denominada República Liberal y la realización de un convenio con el Instituto Lingüístico de Verano (ILV) en el año de 1962. Sin embargo, para el primer caso, la confrontación de resultados no prospera quizá por la marcada tendencia político-partidista de las reclamaciones del Ministro de Educación, así como por la incapacidad del Estado para responder a las demandas de las comunidades indígenas de esta zona del país; contrariamente, el convenio con el ILV reduce la hegemonía de la Iglesia en las comunidades, pero -en función del proselitismo y aculturación- afecta las formas de vida de las comunidades indígenas (Munoz & Bolaños, 2003, p. 465).

15 Se cuestiona, principalmente, la denominada pedagogía católica, definida como “transmisión de conocimientos, entre otras cosas, porque no es una pedagogía producto de la observación, ni de la naturaleza, tampoco es una pedagogía que piense la relación hombre-medio; hombre naturaleza; en fin, la pedagogía católica es una pedagogía dogmática, axiomática, disciplinante a la manera de la moral cristiana y de enclaustramiento” (Quiceno citado en Gaitán, 2008, p. 83)

De igual manera, la educación era impartida por maestros ajenos a la comunidad indígena, puesto que, “tanto en términos cuantitativos como cualitativos, prácticamente no existía el maestro indígena y las comunidades mismas no contemplaban la posibilidad de tener sus propios maestros indígenas” (Cortés, 2003, p. 259)<sup>16</sup>.

Frente a este aspecto, el movimiento asume una revalorización de la educación en la construcción política de la identidad, es decir, la educación debía ofrecer a las comunidades elementos para profundizar en la cultura y la lengua, fundamentar una mejor defensa de los intereses colectivos y la conformación de una nueva élite indígena (Gros, 1991, 1997); lo cual indica que la educación no sólo cumplía una labor instrumental “que constituiría un simple programa de alfabetización en lengua española” (Gros, 1991, p. 251); por el contrario, su labor se ubica dentro del proyecto político y educativo del movimiento indígena, y en la valoración del uso de sus lenguas<sup>17</sup>.

En este sentido, la educación para el movimiento indígena debe, necesariamente, salvar (rescatar) la cultura y formar (capacitar) a los individuos... Rescatar porque, al ritmo en que van las cosas, mañana será demasiado tarde. Sin cultura no hay identidad posible, y sin identidad ¿cómo existir, hacerse reconocer y defender sus derechos? Capacitar porque la identidad para ser portadora de porvenir y aglutinar a una mayor cantidad, debe actualizarse en la modernidad y responder mediante la educación a nuevas necesidades” (Gros, 2000, p. 76).

<sup>16</sup>Con este propósito, en las décadas de 1980 y 1990, se inicia un proceso de profesionalización docente con el fin de legalizar la situación de los maestros provenientes de las experiencias educativas del movimiento indígena (Castillo & Rojas, 2005, p. 82), así como la conformación de una nueva élite indígena que “va a emanciparse progresivamente de sus tutores y que encontraremos a menudo encabezando las nuevas organizaciones” (Gros, 1997, p. 20).  
<sup>17</sup>Según Castillo y Rojas (2005, p. 76) al incorporar el bilingüismo en el proyecto político y educativo del movimiento y las organizaciones indígenas, se busca promover y recuperar el uso de la lengua materna en los procesos educativos y el dominio del castellano como segunda lengua. Con esto, se pretendía transformar el nivel de participación de los indígenas frente al Estado y la sociedad y, a su vez, también permitía mayor control y autonomía por parte de las comunidades.

De igual forma, el control del proceso educativo en relación con lo administrativo, viene a ser cuestionado con la conformación de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) en la década de 1980, y con la expulsión de los Capuchinos<sup>18</sup> de Nabumisake, en la Sierra Nevada de Santa Marta, por parte de un grupo de indígenas arhuacos en 1982<sup>19</sup>.

En consecuencia, teniendo como antecedente el cuestionamiento del control cultural y administrativo de la educación, se puede afirmar que el movimiento indígena ha logrado concientizar al Estado sobre su derecho a una educación adecuada, y le ha permitido intervenir en la formulación y negociación de una política pública denominada etnoeducación.

Si bien, esta respuesta institucional no compromete su aceptación -a rajatabla- por parte del movimiento indígena, la etnoeducación aparece como una protección normativa y como el marco de acción para el ejercicio de una nueva relación de dominación política en el campo educativo. Por tanto, las representaciones de la alteridad, los imaginarios y prácticas que sustentan el ejercicio de la política y el proceso tradicional de formulación e implementación de políticas públicas, aparecen cuestionadas por el reconocimiento de la interlocución indígena y el otorgamiento de un nuevo significado a la noción de educación como instrumento en la politización de la identidad y en la constitución de los indígenas como actores sociales con pretensiones políticas.

De esta manera, se puede afirmar que la apropiación de la etnoeducación como una posibilidad normativa, por parte del movimiento y las organizaciones indígenas, se desarrolla en el marco de implementación de una política cultural:

La política cultural de los movimientos sociales intenta a menudo desafiar o desestabilizar culturas políticas dominantes. En la medida en que los objetivos de los movimientos sociales contemporáneos algunas veces se extiendan más allá de los logros materiales e institucionales, percibidos,

<sup>18</sup> Congregación religiosa franciscana.

<sup>19</sup> Sin embargo, en los territorios nacionales “... la presencia de la Iglesia había logrado consolidarse a lo largo de dos siglos de intervención, de tal forma que el modelo de educación contratada era bastante estable” (Castillo & Rojas, 2005, p. 77).

en la medida en que los movimientos sociales sacuden las fronteras de las representaciones culturales y políticas y de la práctica social, en la medida, finalmente, en que las políticas culturales de los movimientos sociales ponen en marcha cuestionamientos culturales o presuponen diferencias culturales, entonces debemos aceptar que lo que está en juego, desde la perspectiva de los movimientos sociales y de manera profunda, es una transformación de la cultura política dominante, en la cual ellos mismos deben moverse y en cuyo ámbito buscan constituirse como actores sociales con pretensiones políticas (Escobar, Álvarez & Dagnino, 2001, p. 27).

De este modo, se asiste a la configuración de un nuevo escenario político, caracterizado por el surgimiento -o reacomodamiento- de las poblaciones y organizaciones indígenas, una nueva élite con distinto peso en la tramitación política de la diversidad cultural, y unos nuevos sujetos de políticas.

Por otra parte, este escenario también se caracteriza por el “enraizamiento del Estado en la trama de las relaciones sociales, en lugar de su aislamiento” (Oszlak, 1997, p. 35), que mediante un proceso continuo de retroalimentación de prácticas y discursos, ajusta su institucionalidad y establece los mecanismos políticos y jurídicos de interlocución, con la finalidad de acercarse progresivamente a un proceso de institucionalización de la etnoeducación (Castillo & Rojas, 2005, p. 80).

## »» INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ETNOEDUCACIÓN COMO POLÍTICA EDUCATIVA.

La política indigenista del Estado colombiano, se viene modificando a partir del reconocimiento legal de las reivindicaciones territoriales del movimiento y las organizaciones indígenas. Si bien, esta política estaba objetivada en la integración de estas poblaciones a una forma de organización social capitalista, las respuestas legislativas a la problemática territorial -especialmente, al reconocimiento del carácter comunal de las tierras de resguardos y cierta autonomía política de los cabildos-, permiten resistir esta entrada.

Así mismo, al abrir camino al reconocimiento legal de las reivindicaciones culturales del movimiento, especialmente en el campo educativo, la relación del Estado y las poblaciones indígenas tiende a transformarse no sólo en el plano de la dominación, sino también, en sus aspectos funcional y material.

Para empezar, dicha transformación -en tanto relación de dominación-, confiere mayor peso a la interlocución indígena. Por tanto, si antes de la emergencia del movimiento y las organizaciones indígenas, su educación era un quehacer unilateral por parte del Estado, y dirigido a estas poblaciones con el fin de incorporarlas a la nación mediante un proceso de homogenización cultural, con la protección normativa de la etnoeducación, la educación de estas poblaciones mínimamente requiere ser negociada y concertada.

En este sentido, la etnoeducación expresa “la cristalización de un momento en el estado de la relación de fuerzas entre los distintos actores” (Roth, 2002, p. 20), y se manifiesta bajo una formulación jurídica particular que busca transformar una cuestión socialmente problemática.

Esta percepción de lo problemático se expresa en la década de 1970, cuando la atención educativa de las poblaciones estaba siendo manejada por la educación pública oficial y el sistema de educación contratada. El Estado atiende esta problemática proyectada por el movimiento indígena, y emprende un proceso de reglamentación para que este asunto sea acogido como válido para la sociedad en su conjunto, es decir, se acoja como de interés público y, en consecuencia, haga parte de su agenda política (Castillo & Rojas, 2005).

Por consiguiente, la educación de las poblaciones indígenas se convierte en dominio funcional del Estado, es decir, una extensión -o reapropiación- del ámbito de intervención que anteriormente era compartido con otras instituciones sociales como la Iglesia.

Esta intervención, que se sustenta en un proceso de reglamentación institucional, se expresa a través de una serie de acciones legislativas como la promulgación del decreto ley 088 de 1976<sup>20</sup> y

<sup>20</sup> Según este decreto se reconoce el derecho de las poblaciones indígenas a recibir una educación acorde a su realidad antropológica (artículo 11) y a la participación de las comunidades en el diseño curricular (artículo 33).

el decreto 1142 de 1978<sup>21</sup> que, si bien devuelve completamente el manejo de esta educación a la responsabilidad estatal (en oposición al modelo de educación contratada), también otorga a las poblaciones y organizaciones indígenas un mayor campo de acción para su participación en la definición de esta educación. Por ejemplo, el decreto 1142:

Define los principios de una educación bilingüe, acorde con las características culturales y las necesidades de cada uno de los grupos indígenas. Con la afirmación del derecho al respeto de las comunidades a definir por sí mismas el contenido de los programas educativos, y a la referencia explícita a los principios de la Etnoeducación, el Estado rompe formalmente con un pasado marcado por la voluntad de destruir la civilización indígena y responde positivamente a una demanda promovida cada vez más claramente por las diferentes minorías étnicas del país (Gros, 1991, p. 277).

A este momento le sucede, en términos de normatividad etnoeducativa, una proliferación de decretos y resoluciones por parte del Ministerio de Educación Nacional (MEN) que, a pesar de no centrar su atención exclusivamente en la prestación del servicio educativo para comunidades indígenas, presentan en su contenido aspectos concernientes a la etnoeducación<sup>22</sup>.

Con la creación del Programa Nacional de Etnoeducación se produce, en primer lugar, “la institucionalización de la etnoeducación en el MEN, en tanto enfoque de política educativa para atender a las poblaciones indígenas” y, en segundo lugar, promueve “un proceso de acercamiento y concertación con las organizaciones indígenas, que habría de afianzar temporalmente la confianza en las acciones del MEN, dado el reconocimiento que se hacía de las propuestas educativas de las organizaciones” (Castillo & Rojas, 2005, p. 81).

Por otra parte, la Constitución Política de 1991 ratifica el papel del Estado en la reglamentación de una educación acorde a los usos y costumbres indígenas; por lo tanto, se asume como un derecho de segunda generación<sup>23</sup> y es acompañada por la conformación de la División de Etnoeducación, como parte de la estructura orgánica del Ministerio de Educación, mediante el decreto 2127 de 1992.

Igualmente, se convalida la incorporación de la etnoeducación con la expedición de normativas especiales, como el decreto reglamentario 804 de 1995<sup>24</sup>, al servicio educativo general mediante la Ley General de la Educación o ley 115 de 1994<sup>25</sup>, la cual permite el surgimiento del Programa Nacional de Etnoeducación en Comunidades Indígenas, cuyos objetivos se dirigían a:

21 El decreto 1142 reglamenta el artículo 11 del anterior decreto y establece la gratuidad de la educación para comunidades indígenas (artículo 3); la participación indígena en el diseño y evaluación de currículos y la organización de Centros Experimentales Pilotos para su implementación (artículos 4 y 5); la promoción de investigaciones y formación de investigadores indígenas (artículo 7); la adecuación de los niveles de educación básica a las características culturales de las comunidades (artículo 8); la selección, formación y capacitación del personal docente que debe ser de la comunidad y preferiblemente bilingüe (artículo 11); la incorporación en el currículo de la Educación Formal de conocimientos históricos y culturales de las comunidades (artículo 12); y la autorización del Ministerio de Educación para el establecimiento de horarios y calendarios escolares adecuados a las características culturales de las comunidades indígenas (artículo 13).

22 Por ejemplo, se exige de algunos requisitos académicos y de concurso para su nombramiento a docentes indígenas por medio del decreto 85 de 1980, la resolución 9349 de 1984 y el decreto 1498 de 1986; por esta resolución se crea un modelo de profesionalización dirigido por los Centros Experimentales Pilotos y en el año de 1984 mediante la resolución 3454 se crea el Programa Nacional de Etnoeducación dentro del Ministerio de Educación Nacional, estableciendo los lineamientos de educación indígena en acuerdo con la ONIC y aprobando el plan de educación de los IJKA de la Sierra Nevada. En 1986, por medio del decreto 473, se crea el Consejo de Cultura y Educación con el fin de “conseguir el rescate, la preservación, la promoción y la defensa del patrimonio cultural” de las Intendencias y Comisarías e impulsa la creación de establecimientos públicos con este propósito. En este mismo año, con el decreto 2230 se crea el Comité Nacional de Lingüística Aborigen.

23 La Constitución Política de 1991 respecto a la educación de las comunidades indígenas establece: artículo 7: El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural; artículo 10: Las lenguas indígenas son oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe; artículo 68: Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural (Presidencia de la República, 2008).

24 Según este decreto, la Etnoeducación debe ser incluida en los planes educativos de las entidades territoriales (artículo 3) y su finalidad es afianzar procesos de identidad por medio de la formación y selección de etnoeducadores (capítulo 2), la construcción y puesta en marcha de cursos propios (capítulo 3) y la adecuación del proceso educativo a los usos y costumbres de los grupos étnicos teniendo en cuenta su calendario productivo, sus formas organizativas y la disposición de recursos naturales en sus territorios (capítulo 4); todo esto en concordancia con los planes de vida y en un proceso de continua interlocución y concertación entre las autoridades de las entidades territoriales y las autoridades indígenas.

25 De acuerdo con la Ley General de Educación, en su artículo 55, “[s]e entiende por educación para grupos étnicos la que se ofrece a grupos y comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos.

Esta educación debe estar ligada al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural, con el debido respeto de sus creencias y tradiciones” (Ministerio de Educación Nacional, 1999, p. 7).

La constitución de una alternativa pedagógica que le permitiera a los grupos indígenas formular y desarrollar propuestas educativas teniendo en cuenta sus características propias en el marco de los planes de vida, así como los avances y prácticas culturales de los demás pueblos que conforman la nación (Arango & Sánchez, 2004, p. 76)<sup>26</sup>.

De acuerdo con Cortés (2003), en este momento la etnoeducación alcanza una alta jerarquía dentro de la estructura institucional del Ministerio, que hasta entonces había sido marginal. Lo cual, hace pensar que funcionó con relativo éxito la apropiación funcional, por parte del Estado, de la prestación del servicio educativo para las poblaciones indígenas.

Más aún, si tenemos en cuenta que la financiación de esta educación se ve favorecida por la redistribución de los recursos de la nación a través de las transferencias a los resguardos indígenas (considerados de forma provisional como entidades territoriales) por medio de la ley 60 de 1993.

este buen momento terminaría con la promulgación de la ley 715 de 2001. A pesar que esta ley no sea de orden educativo, contextualiza un nuevo escenario en la implementación de la etnoeducación, puesto que configura una transformación de las relaciones del Estado colombiano con las poblaciones indígenas en sus planos funcional, material y, por ende, en el desarrollo de la educación de poblaciones indígenas como derecho y servicio<sup>27</sup>.

Así pues, en primer lugar, esta ley otorga un nuevo rol a las entidades territoriales<sup>28</sup> (departamentos y municipios), en cuanto a la prestación de los servicios de educación y salud, confiriéndoles mayores competencias para administrar y evaluar estos servicios; por lo cual, se presenta un desplazamiento funcional del servicio educativo y, en consecuencia, de la misma etnoeducación.

26 En este sentido, el Programa de Etnoeducación se desarrolla con los componentes de formación y capacitación de docentes; investigación antropológica, lingüística y pedagógica; diseño curricular y proyectos etnoeducativos comunitarios; diseño, elaboración y producción de material educativo y; asesoría, seguimiento y evaluación de programas y proyectos (Arango & Sánchez, 2004, p. 76).

27 Resulta interesante el planteamiento respecto de que el proceso de institucionalización de la etnoeducación enmarcado en la apropiación funcional del Estado ha ocasionado su consideración como parte del servicio educativo y, por lo tanto, se la considere como una política oficial de integración a la cual se le antepone, por parte del movimiento y las organizaciones indígenas, el derecho a una educación propia como expresión de una autonomía educativa plena (Castillo, 2008).

28 El proceso de descentralización y delegación de competencias por parte del Estado central, tiene sus antecedentes en el gobierno de López Michelsen (1974-1978), sin embargo, es en el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), posteriormente avalado por la Constitución política de 1991, donde se concreta esta reforma.

Sin embargo, este desplazamiento no sería problemático si los departamentos y municipios contaran con la experiencia administrativa para dar respuesta a este requerimiento, es decir, si el tema de la educación de poblaciones indígenas hiciera parte —por lo menos— de su agenda política y no correspondiera a una difusa —y a veces hasta extraña— orientación

del Ministerio de Educación Nacional<sup>29</sup> o a una cuestión social medianamente resuelta, porque no compromete a la mayoría de la población.

En segundo lugar, los retos a los que se enfrenta la etnoeducación no radican, principalmente, en el desplazamiento funcional, sino en el plano de la redistribución del ingreso y los condicionamientos que establece la ley 715 y el programa de Revolución Educativa<sup>30</sup> para la asignación de recursos.

En efecto, esta ley al reconocer exclusividad de competencias a los departamentos y municipios, desconoce a los resguardos indígenas facultados para decidir sobre el uso de estos recursos, puesto que su destino se dirige a la atención del servicio educativo general. Así también, esta ley deroga la ley 60 de 1993, con lo cual se termina con las transferencias directas a los resguardos en tanto no se constituyan como Entidades Territoriales Indígenas (ETIs)<sup>31</sup>, y la entrega de estos recursos estaría mediada por las entidades territoriales.

Por otra parte, el programa de Revolución Educativa objetivado en el mejoramiento de la cobertura, calidad y eficiencia del sector educativo, incide también, en el plano material de la relación del Estado y las poblaciones indígenas. La etnoeducación, al ser parte del servicio educativo, se encuentra condicionada en sus recursos al cumplimiento de ciertos estándares de calidad, los cuales son evaluados a través de las pruebas Saber, planes de mejoramiento e indicadores de gestión; o sea, se estimula la

29 A partir del 2002, la etnoeducación pierde la fuerza institucional que había logrado (Cortés, 2003). En efecto, el alcance institucional de la etnoeducación en el orden nacional se ve mermado, lo cual se evidencia por el desplazamiento institucional de la etnoeducación: de ser el Programa de Etnoeducación pasa a ser un programa atendido por la subdirección de poblaciones, como parte de la Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales, en el marco de la política general de atención a poblaciones vulnerables. Es decir, además de los grupos étnicos, esta Subdirección atiende a la población rural, desplazados, desvinculados del conflicto armado, niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales, adultos iletrados y habitantes de las zonas de frontera (Enciso, 2004, p. 20).

30 Programa educativo del gobierno de Álvaro Uribe (2002-?) que incluye cinco temas esenciales: cobertura, calidad, pertinencia laboral, capacitación técnica e investigación científica.

31 Al parecer, este proyecto se encuentra empujado en el Congreso, en razón que el poder político —o electoral— de las poblaciones indígenas o sus representantes, no resulta significativo para las mayorías, por tanto, no es prioritaria su viabilidad.

## »»»CONCLUSIONES

implantación de un modelo educativo nacional basado en la estandarización y la competitividad, en detrimento de la particularidad y el carácter comunitario de otras educaciones (Castillo, 2008).

En consecuencia, la transformación de los planos funcional y material de la relación Estado y poblaciones indígenas, ha configurado un nuevo escenario político donde las estrategias de los actores se trasladaron al orden local y se desarrollan, diferencialmente, en cada departamento y municipio (Mueses, 2008). Por lo tanto, la implementación de una educación para/de poblaciones indígenas ahora es entregada a una pluralidad de centros de poder locales, que manifiestan una correlación distinta y diversa a la enfrentada por el movimiento indígena en el orden nacional.

Efectivamente, aparte del debilitamiento del Estado, cabe también preguntarse si las administraciones departamentales y municipales son el escenario más adecuado para definir las relaciones de los pueblos indígenas con el Estado y, en particular, para cumplir las responsabilidades públicas con la educación de los grupos étnicos (p. 212).

La relación del Estado y las poblaciones indígenas, hace parte de un proceso más amplio de construcción social. Este proceso, como se ha venido sosteniendo, se define a través de la configuración de la relación en tres planos interdependientes: el funcional, el material y el de dominación.

En el plano funcional, la cuestión indígena ha sido compartida con las congregaciones religiosas, en especial, los asuntos relacionados con su educación. Sin embargo, a partir de la emergencia del movimiento indígena en 1970, esta función fue apropiada por el Estado colombiano, el cual se reclamó como el legítimo interlocutor frente a las poblaciones.

Quizá por ello, el Estado pretende delegar esta representación a las entidades territoriales locales, no con el ánimo de mejorar la relación entre el aparato institucional y las comunidades indígenas, sino correspondiendo a una delegación de competencias políticas y administrativas (como expresión de la idea de disminución del tamaño del Estado lo cual, supuestamente, implica automáticamente su mejoramiento), puesto que tiene, aparentemente, otras cuestiones más importantes para ocuparse, como seguir preparando a la sociedad, a través del sofisma de la seguridad democrática, para la intervención económica extranjera.

Del mismo modo, al tener el Estado colombiano otras prioridades, se justifica la reducción del gasto público y el condicionamiento de su acceso por parte de la sociedad, en especial, por parte de las poblaciones indígenas.

Respecto a la relación de dominación, ésta no ha estado exenta de transformaciones, lo cual ha permitido la construcción de nuevos escenarios políticos que dan cuenta de un momento específico en la correlación de fuerzas entre actores sociales e instituciones. De allí que, la intervención en las poblaciones indígenas a través de políticas por parte del Estado, requiera ser negociada y concertada, es decir, se resiste una interlocución indígena ante la extensión funcional estatal.

Sin embargo, en tanto que las relaciones de dominación expresen un distinto lugar a estos actores, esto no compromete la sustancia misma del orden social y económico nacional; en consecuencia, en palabras de Oszlak (año), las reglas de juego no se han transformado<sup>32</sup>. Una expresión de ello es el alcance de las últimas normatividades de este siglo que, si bien no están referidas, específicamente, a la relación del Estado y las poblaciones indígenas, establece una suerte de integracionismo administrativo, ya que obliga a los indígenas a dirigir sus demandas en educación y salud a través del ordenamiento político y administrativo del Estado colombiano: departamentos y municipios.

Por otro lado, el panorama no es tan adverso si reconocemos el lugar que han alcanzado las poblaciones indígenas a través del despliegue de una amplia movilización social que les permite resistirse no sólo al Estado, sino también, ante cualquier grupo que pretenda cuestionar la legitimidad de sus organizaciones en sus territorios. Aunque suene paradójico, el movimiento indígena ha posibilitado una mayor capacidad de las poblaciones para definir la manera cómo quieren ser gobernados, capacidad que obliga al repliegue hacia las preguntas ¿Quiénes son los menores de edad? ¿Será que la condición de menores, atribuida por la Constitución Política de 1886 a las poblaciones indígenas, se mantiene en la actualidad?.

Finalmente, se menciona el tema de la educación de grupos étnicos. Si bien la etnoeducación como tal, no hizo —ni lo hará— parte de las demandas de una educación acorde a los usos y costumbres de las poblaciones indígenas, a una educación acorde a su proyecto político, es necesario expresar que responde positivamente en cuanto hacer parte del abanico de posibilidades normativas para acercarse al proyecto de educación propia, demandado, en la actualidad, por las organizaciones indígenas.

Es cierto que la lucha por la etnoeducación no se emprenderá ni en el orden nacional ni en el orden local; sin embargo, es importante reconocerle el valor instrumental que representa ante el reconocimiento de la diversidad cultural del país. Valía que se expresa en la apropiación discursiva de la etnoeducación en otros grupos étnicos, como los afrocolombianos que, si bien tampoco la reivindican completamente, han aprovechado este espacio para la implementación de la Cátedra Afrocolombiana y la Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras.

En conclusión, la relación del Estado y las poblaciones indígenas puede constituirse como un ejemplo para pensar la complejidad de la sociedad colombiana, en tanto que las políticas estatales no se enfrentan a un todo homogéneo e inerte, por lo cual, las actuales alternativas de representación y participación política requieren ser examinadas.

<sup>32</sup> Según Oszlak (1997), las reglas de juego que orientan la relación del Estado y la sociedad, podrían resumirse bajo estas proposiciones: "no taxation without representation" (No hay tributación sin representación); "no power without taxation" (ningún poder sin impuestos); "no taxation without delivery" (ningún impuesto sin prestaciones o políticas sociales); "no delivery without taxation" (No hay prestaciones sin impuestos); "no legitimacy without delivery" (ninguna legitimidad sin prestaciones); "no delivery without power" (no hay prestaciones sin poder).

## »»REFERENCIAS

- Alonso, L. E. (2000). Ciudadanía, sociedad del trabajo y estado de bienestar: Los derechos sociales en la era de la fragmentación. En M. Pérez (Ed.), *Ciudadanía y democracia* (pp. 159-187). Madrid: Pablo Iglesias.
- Arango, R., & Sánchez, E. (2004). *Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), República de Colombia.
- Castillo, E. & Rojas, A. (2005). *Educación a los otros. Estado, políticas educativas y diferencia cultural en Colombia*. Popayán: Universidad del Cauca.
- Castillo, E. (2008). Etnoeducación y políticas educativas en Colombia: la fragmentación de los derechos. *Educación y Pedagogía*, XX (52), 15-26.
- Chatterjee, P. (2008). La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos. Buenos Aires: Siglo XXI y CLACSO.
- Cortés, P. (2003). Problemática institucional de la etnoeducación. Del discurso al ejercicio. En *Segundo Congreso Nacional Universitario de Etnoeducación. La etnoeducación en la construcción de sentidos sociales* (pP. 207-218). Popayán: Universidad del Cauca, Instituto Caro y Cuervo, Centro Colombiano de Estudios de Lenguas Aborígenes y PROEIB Andes.
- Enciso, P. (2004). *Estado del arte de la etnoeducación con énfasis en política pública*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales, Subdirección de Poblaciones.
- Escobar, A. Álvarez, S. & Dagnino, E. (2001). Política cultural y Cultura política. *Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Bogotá: Taurus e ICANH.
- Findji, M. T. (1993). Tras las huellas de los paeces. En F. Correa (Ed.), *Encrucijadas de Colombia Amerindia* (pp. 49-69). Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología y Concultura.
- Gaitán, M. (2008). "Y la escuela, nos moldió": aproximación a una propuesta pedagógica misional en contextos indígenas colombianos. *Educación y Pedagogía*, XX (52), 77-89.
- Gros, C. (1991). *Colombia indígena. Identidad cultural y cambio social*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC.
- Gros, C. (1997). Indigenismo y etnicidad: el desafío neoliberal. En M. V. Uribe, & E. Restrepo (Eds.), *Antropología en la modernidad*. (pp. 15-59). Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología y Concultura.
- Gros, C. (2000). *Políticas de la etnicidad: Identidad, Estado y Modernidad*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Laurent, V. (2005). *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998. Motivaciones, campos de acción e impactos*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia e Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Ministerio de Educación Nacional. (1999). *Decreto 804 de 1995. Reglamentario del Título III, Capítulo 3 de la Ley 115. Educación para grupos étnicos*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Mueses, C. A. (2008). Etnoeducación en Amazonas: ¿se indianizó la institucionalidad educativa o se institucionalizó la propuesta indígena? *Educación y Pedagogía*, XX (52), 43-54.
- Muñoz, I. C. & Bolaños, G. (2003). Licenciatura en etnoeducación a distancia, Universidad Nacional Abierta y Distancia. En *Segundo Congreso Nacional Universitario de Etnoeducación. La etnoeducación en la construcción de sentidos sociales* (pp. 463-486). Popayán: Universidad del Cauca, Instituto Caro y Cuervo, Centro Colombiano de Estudios de Lenguas Aborígenes y PROEIB Andes.
- O'Donnell, G. (1984). Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oszlak, *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos* (pp. 199-250). Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, O. (1997). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?. *Reforma y Democracia*, 9, 7-60.
- Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Planeta.
- Presidencia de la República. (2008). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Rojas, A. A. (2003). Etnoeducación y construcción de sentidos sociales. En *Segundo Congreso Nacional Universitario de Etnoeducación. La etnoeducación en la construcción de sentidos sociales* (pp. 3-15). Popayán: Universidad del Cauca, Instituto Caro y Cuervo, Centro Colombiano de Estudios de Lenguas Aborígenes y PROEIB Andes.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.