

**LA AUTONOMÍA EDUCATIVA
INDÍGENA EN COLOMBIA***

**THE INDIGENOUS EDUCATIONAL
AUTONOMY IN COLOMBIA**

*Carlos Mario Molina-Betancur***

*Fecha de recepción: 07 de febrero de 2012
Fecha de aceptación: 20 de marzo de 2012*

Para citar este artículo / To cite this article

Molina-Betancur, Carlos Mario, *La autonomía educativa indígena en Colombia*,
124 *Vniversitas*, 261-292 (2012)

SICI: 0041-9060(201206)61:124<261:LAEIEC>2.0.TX;2-Q

-
- * Avance de investigación del proyecto internacional de investigación “Género, familia y tierra en Popayán”, realizado en la Universidad de Medellín en asocio a la Universidad Córdoba de España. Proyecto terminado en junio de 2010. Con el apoyo investigativo del miembro del semillero Ágora, Roger Alejandro Jiménez Fernández. Auxiliar de investigación Universidad de Medellín.
 - ** Profesor de Derecho Público de la Universidad de Medellín. Doctor en Derecho de la Universidad Paris II Panthéon, Director de la Maestría y del Doctorado en Derecho de la Universidad de Medellín. Comisionado de la Sala de Maestrías y Doctorados del Ministerio de Educación Nacional. Director Ejecutivo de ACOFADE. Director grupo de investigaciones jurídicas de la universidad de Medellín, categoría A1 de colciencias. carmol@wanadoo.fr

RESUMEN

La autonomía educativa indígena es todavía un sueño en Colombia. Los territorios indígenas todavía no pueden administrar libremente sus recursos, aunque avances significativos se han realizado en el país para integrar las comunidades a las decisiones que competen: a sus gentes, en la administración de sus tierras, la aplicación de una justicia autóctona y el respeto de una cultura propia. El concepto que se ha ido desarrollando ha sido el de educación dentro de su etnodesarrollo, que les permite a estas comunidades decidir sobre su forma de vida, de producción y de regulación. Pero su desarrollo legislativo y jurisprudencial todavía está en construcción.

Palabras Claves: Autonomia, indigenas, territorios indigenas y derecho indigena.

ABSTRACT

The indigenous educational autonomy in Colombia is still a dream. The indigenous territories cannot be part of the administration of its resources, although significant advances has been done in the country to integrate the communities to the decisions of its people regarding the administration of its lands, the application of an autonomy justice and the respect of a proper culture. The concept that has been developed has been education inside its ethno-develop, that permit those communities to decide over its style of life, production and regulations, but its development over legislative and jurisprudence is still in construction.

Keywords author: Autonomy, Indigenous, Indigenous Territories, Indigenous Righths.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.- I. EL PROGRESIVO RECONOCIMIENTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.- A. La distribución de la población étnica.
- B. Un progresivo reconocimiento legislativo.- II. EL SURGIMIENTO DE LA EDUCACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENA.- A. Referentes históricos.
- B. La toma de conciencia sobre la etnoeducación.- C. La apuesta a la autonomía universitaria indígena.- CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

La población indígena colombiana no logra llegar al dos por ciento de la población; las comunidades indígenas cuentan con tan solo 1'392.623 individuos, según estadísticas 2005 del DANE¹. Sin embargo, todavía se conocen 82 pueblos que hablan 63 dialectos indígenas que hacen presencia en gran parte del territorio nacional.

La Constitución de 1991 dio visibilidad a este grupo étnico cuando reconoce en su artículo 7 que el Estado colombiano reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. Igualmente en su artículo 10, cuando reconoce que las lenguas y dialectos de los grupos son también oficiales en sus territorios. Además, en su artículo 10 establece que la enseñanza que se imparte en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe. También en su artículo 63 se reconoce que las tierras de resguardo son inalienables, imprescriptibles e inembargables. En su artículo 68 el texto constitucional establece que dichos grupos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. El artículo 70 establece el principio de la igualdad con dignidad de todas las culturas del país. Por último, el artículo 286 los integra al resto del país al reconocerlos como territorios indígenas, al lado de los departamentos, los distritos y los municipios².

En este sentido, el artículo 246 de la Constitución de 1991 crea una jurisdicción propia para los indígenas y los artículos 286 y 287 establecen que las entidades territoriales gozan, dentro del concepto de Estado unitario, de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, en virtud de la cual pueden gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales³. Ello se compagina con el artículo 246, que les otorga autonomía jurisdiccional y con los artículos 329 y 330, que les reconoce formas solidarias y asociativas en el manejo de la propiedad, así como la

- 1 Departamento Administrativo Nacional Estadística (DANE), *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*, tomado el 20 de octubre de 2010 de la página http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf.
- 2 Ver Yolanda Bodnar, *La Constitución y la etnoeducación, ¿una paradoja?*, Revista educación y cultura, 27, Estado, educación y grupos étnicos, pp. 20-23 (1992).
- 3 Ver Augusto Hernández Becerra, "Autonomía territorial y derecho a gobernarse por autoridades propias", en *El principio constitucional de autonomía territorial, realidad y experiencias comparadas*, Universidad del Rosario, Bogotá, p. 150 (2010).

autonomía en la toma de decisiones para la explotación de sus recursos naturales. En este sentido el artículo 357 establece que los resguardos pasan a ser entidades autónomas de derecho público.

Por ello, los territorios indígenas gozan de la autonomía, que no es más que el grado creciente de libertad con autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general⁴. La Corte Constitucional avala dicha definición y establece que las únicas tradiciones autonómicas aborígenes que deben ser respetadas son aquellas compatibles con la estructura básica del sistema jurídico de la mayoría de los habitantes, es decir con el sistema que los reconoce⁵, y que sus restricciones están delimitadas por la misma Carta constitucional de 1991, que entre otras estableció el respeto de los derechos fundamentales para todos los habitantes del territorio⁶, los cuales se protegen a través del mecanismo de tutela⁷.

En materia de educación, el artículo 288 de la Constitución de 1991 estableció una competencia concurrente de regulación normativa, la cual debe realizar una armónica distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales; dichas competencias serían ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley. Con base en lo anterior, la Ley 115 de 1994, regulatoria de la educación en el país, establece:

ARTÍCULO 55. Definición de etnoeducación. Se entiende por educación para grupos étnicos la que se ofrece a grupos o 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.

PARÁGRAFO. En funcionamiento las entidades territoriales indígenas se asimilarán a los municipios para efectos de la prestación del servicio público educativo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 60 de 1993 y de conformidad con lo que disponga la ley de ordenamiento territorial.

4 Corte Constitucional, Sentencia C-497A del 3 de noviembre de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, expediente D-591.

5 Corte Constitucional, Sentencia T- 254 de 1994.

6 Ver, Corte Constitucional, Sentencia SU-510 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes.

7 Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-139 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Sin embargo, la ley orgánica de ordenamiento territorial no ha sido aún votada, y con ello el reconocimiento de la autonomía territorial indígena, que influye considerablemente en su autonomía educativa, sigue sin resolverse⁸.

Mientras tanto, ante la ausencia mundial de una definición clara sobre la noción de pueblo indígena, el Gobierno Nacional considera que ser indígena es pertenecer a un grupo caracterizado por rasgos culturales de origen prehispánico y con una economía de autoconsumo, en áreas previamente establecidas. Dicho grupo étnico debe conservar un auto-reconocimiento con la colectividad indígena, viviendo en sus territorios y practicando su lengua y costumbres⁹. Esto es criticable desde el punto de vista teórico, por cuanto la existencia de estos grupos no debería depender de disposiciones gubernamentales; sin embargo, para una adecuada distribución de recursos y para facilitar mejor su censo, se podría pensar que deben existir criterios de identidad que faciliten su organización, tales como estilo de vida, cultura, organización social, costumbres, tradiciones, lenguas y continuidad histórica¹⁰. Lo que parece lógico para la Corte Constitucional, que considera que los grupos aborígenes no son comunidades culturales autónomas como lo prevé el derecho internacional con la libre determinación¹¹, es que son subdivisiones políticas dentro del Estado colombiano con rasgos históricos particulares¹², aunque hay que reconocerles que por su identidad histórica no tienen que cumplir con todas las normas nacionales¹³.

8 Ver Alberto Maldonado Copello, "Alcance de la autonomía territorial en materia de distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales", en *El principio constitucional de autonomía territorial, realidad y experiencias comparadas*, op. cit., p. 160 (2010).

9 Ver, decretos, 1490 de 1990, 1860 de 1994, 2165 y 0804 de 1995.

10 "Son comunidades, pueblos y naciones indígenas las que teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precolonización que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de la sociedad que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con los patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales". Ver, ONU, *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, New York, Doc. E/CN.4/sub 2/1986. Ver, igualmente, el manual OIT de 2003 sobre pueblos indígenas.

11 Como lo establece el artículo 1.3 del Convenio 169 de la OIT, los artículos 3° y 4° de la Declaración Universal de los pueblos indígenas y el artículo 1° del Pacto de Derechos Civiles y Políticos "Todos los pueblos tienen derechos de libre determinación. En virtud de estos derechos establecen su condición política y proveen asimismo su desarrollo económico, social y cultural".

12 Ver, Corte Constitucional, Sentencias, T-246 de 1992, T, 533 de 1992, SU-559 de 1997 y SU-642 de 1998.

13 Ver, Corte Constitucional, Sentencia, T-349 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Podríamos decir que el hecho que el gobierno se interese de cerca por la existencia y condiciones de vida de los pueblos indígenas es un gran avance en nuestro país, por lo que dicha intervención no ha sido masivamente contestable por los mismos grupos indígenas o sus defensores. Lo que más les interesa, aparte de ser incluidos, es resolver la grave situación social de estos pueblos en materia de salud y educación.

En materia educativa el Gobierno Nacional ha dado pasos agigantados para llegar a toda la población, incluyendo la indígena. En el siglo XIX los grandes esfuerzos del gobierno de Santander no pudieron instaurar una educación gratuita y obligatoria en todo el territorio nacional. Las grandes reformas que se han realizado en 1843, 1851, 1870, 1880, 1903 y 1927 no lo pudieron lograrlo tampoco; solamente en 1936 la ley ordena por la primera vez que la educación fuera gratuita y obligatoria para todos, sin embargo, estas disposiciones tampoco llegaron a solucionar el grave problema del cubrimiento de la educación¹⁴.

Posteriormente, la Ley 111 de 1960 centralizó la educación sin quitarles a los departamentos la competencia para el nombramiento de docentes y mantenimiento de las escuelas. Solamente hasta 1957 el gobierno central asume enteramente los gastos la educación primaria y secundaria¹⁵. Desde entonces la cobertura ha ido en aumento tanto para el sector público como privado¹⁶. En 1951 la cobertura de la educación primaria fue del 43% y pasó al 97% en 1980. En materia de educación secundaria, se pasó en las mismas fechas del 4,5% al 35,5%. Para 1980 el 20% de la población era iletrada y el gasto del PIB en materia educativa había pasado del 1% al 3%.

Las leyes 12 de 1986, 24 de 1988 y 29 de 1989 le devolvieron a los municipios las competencias en materia de administración de la educación, lo que se ratifica en la Constitución de 1991 que dispone que la Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales. La misma Constitución establece unos parámetros financieros que le garantizan a

14 Ministerio de Educación Nacional, *Revolución educativa, 2002-2010, acciones y lecciones*, Bogotá, 2010, p. 29.

15 Ver, Gloria Mercedes Álvarez, “Alcance de la autonomía en la prestación del servicio público de la educación preescolar, primaria, secundaria y media”, en *El principio constitucional de autonomía territorial, realidad y experiencias comparadas*, op. cit., p. 158 (2010).

16 Ver, Víctor Manuel Gómez Campo, “Calidad, pertinencia y equidad en la educación en Colombia”, en: Bonilla Ricardo y Cárdenas Miguel (coords.), *Políticas públicas para Colombia: empleo, educación, política agraria, salud, régimen político, distribución de ingreso, economía pública y regionalización*, FESCOL, Bogotá (2006).

las entidades territoriales un porcentaje de ingresos corrientes para el manejo de la educación primaria y secundaria. Los territorios indígenas, siendo denominados por la Constitución como entidad territorial, van a administrar unos bienes de forma autónoma. Sin embargo, la ley de ordenamiento territorial no se ha expedido aún y son solamente los resguardos, bajo el control de los municipios, quienes reciben los aportes del Estado para la educación.

Estos aportes pasaron de la Administración del Estado a los Departamentos con las leyes 60 de 1993, 115 de 1994, las cuales incluyen el financiamiento de la educación técnica formal y la educación de los grupos étnicos, los adultos y las poblaciones con dificultades o limitaciones. De su lado, la Ley 30 de 1992 estableció los parámetros de la educación superior¹⁷. La experiencia de autonomía administrativa y financiera del sector educativo no dio los resultados esperados y creó mucha desigualdad entre los entes territoriales, lo que remedió el Acto Legislativo 01 de 2001 que unificó la repartición del Sistema General de Participaciones, de acuerdo a criterios claros de calidad y eficiencia en el manejo de los recursos *“según la población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y la equidad”*.

La Ley 715 de 2001 pone en práctica la nueva distribución y establece una mayor claridad en materia de competencias, dejándole a la administración central la formulación de políticas y la distribución de recursos, a los entes territoriales les corresponde la planificación y dirección del sistema educativo¹⁸.

De forma general, la Nación cuenta con competencias educativas referentes a la formulación de políticas, a la regulación de la prestación del servicio, a la reglamentación de los concursos que rigen la carrera docente, a la evaluación de la gestión financiera del sector, a la certificación de municipios mayores de cien mil habitantes y a la distribución de los recursos para educación provenientes del Sistema General de Participaciones. Los departamentos cuentan con las competencias generales de asistencia técnica a los municipios y la administración de la información educativa, y en relación con los municipios no certificados, se asignaron las competencias de dirigir, planificar, administrar y financiar la prestación del servicio educativo con todo lo que ello

17 Ver Decretos 2886 de 1994 y 1060 de 1995.

18 Ver Decretos 1278 y 3020 de 2002 y 3940 de 2007.

implica en el marco de la ley. Los distritos y municipios certificados cuentan con competencias de dirección, planificación, administración y financiación de la prestación del servicio educativo en su jurisdicción. Los municipios no certificados cuentan con la administración y distribución de los recursos de calidad provenientes del SGP, el traslado de las plazas y los docentes entre las instituciones educativas, la participación con recursos propios en la financiación de los servicios educativos y el suministro de la información requerida al departamento y a la Nación en los términos establecidos en el reglamento.

Desafortunadamente, los territorios indígenas siguen sin constituirse y por ello no cuentan con las mismas competencias que la ley le brinda a todos los entes territoriales, caso particular el del autogobierno para decidir sobre sus destinos¹⁹. Las participaciones presupuestales del Estado llegan a los indígenas a través de los municipios que tienen resguardos²⁰, que deben reportar el número de individuos con el que cuentan y su extensión territorial. Por ello muchas agrupaciones indígenas que habitan fuera de los resguardos siguen sin contar con esta participación y se encuentran alejados de todo contacto con la civilización, con problemas graves de desnutrición y de alfabetización²¹.

Estos grupos no entran a formar parte de la llamada educación formal, la cual se define como aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, conducentes a grados y títulos. Los niveles de formación de la educación formal son: educación preescolar, con mínimo un grado de obligatoriedad; la educación básica, con nueve grados (básica primaria: cinco grados y básica secundaria: cuatro grados); la educación media con duración de dos grados (10 y 11) y culmina con el título de bachiller. Por su parte, la educación superior tiene dos niveles de formación: de pregrado y de postgrado.

19 Ver ampliamente Daniel Bonilla Maldonado, *La Constitución multicultural*, Universidad de los Andes–Siglo del Hombre Editores, Bogotá, pp. 197-266 (2006).

20 Territorios con límites definidos por la ley, habitados por grupos de indígenas con títulos de propiedad colectiva inembargable e intransferible.

21 Según el Censo 2005, 72,83% de la población indígena vive en resguardos y 27,17% viven dispersos en todo el territorio nacional. En total existen 737 resguardos registrados ubicados en 234 municipios y 27 departamentos.

I. EL PROGRESIVO RECONOCIMIENTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El progresivo reconocimiento de los pueblos indígenas como cultura autóctona tiene su explicación en parte en la tradicional subsistencia territorial y en el avanzado reconocimiento legislativo que se ha hecho de su cultura en los últimos veinte años.

A. La distribución de la población étnica

Por razones de violencia, familiares, educativas o para mejorar sus condiciones de vida, muchas comunidades indígenas han emigrado de un lugar a otro y se acercan generalmente a las cabeceras municipales. Son en realidad pocos los grupos indígenas que residen en sus lugares tradicionales de origen: Amazonas, Guajira, Cauca, Sucre, Córdoba, Santa Marta y el Darién del Chocó, que concentran un 65,77% del total de la población indígena del país. En estos departamentos del país existe presencia importante de grupos indígenas en lo que respecta a la población total de cada lugar: Vaupés (66%), Guainía (64,90%), La Guajira (44,94%), Vichada (44,35%) y Amazonas (43,43%). Otros como Cauca (21,55%) y Putumayo (20,94%) recogen otra parte importante de la población. En los demás territorios del país se encuentran grupos indígenas dispersos sin alcanzar el 1% en cada población: San Andrés, Bolívar, Santander, Bogotá, Quindío, Boyacá, Antioquia, Valle, Santander y Magdalena²².

La mayor parte de la población indígena vive en resguardos legalmente constituidos. De 27 departamentos que cuentan con asentamientos indígenas reconocidos, encontramos que Chocó es el departamento en donde el mayor número de ellos se concentran, 119 resguardos dispersos en 26 municipios; en Cauca existen 93 resguardos en 26 municipios. Lo siguen en importancia Tolima con 72 en siete municipios, Putumayo con 66 en 13 municipios, Nariño con 65 en 20 municipios, Antioquia con 45 en 21 municipios, Caquetá con el mismo número pero distribuidos en 10 municipios, Vichada con 32 en cuatro municipios, Amazonas con 29 en 10 municipios, Arauca con 26 en seis municipios, Valle del Cuaca

22 Departamento Administrativo Nacional Estadística (DANE), *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos* [en línea], disponible en http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf, recuperado el 20 de octubre de 2010.

con el mismo número pero distribuidos en 14 municipios, Guainía con 25 en cuatro municipios y Guaviare también con 25 en tres municipios. El resto de los departamentos no cuenta con más de 20 resguardos y no suman en cada uno más de 20 mil habitantes²³.

Departamento resguardos	Número de resguardo	Municipios con a 2011, en miles	Población estimada
Amazonas	29	10	27.379
Antioquia	45	21	19.238
Arauca	26	6	4.410
Boyacá	2	2	4.700
Caldas	8	5	49.031
Caquetá	45	10	7.742
Casanare	11	4	6.691
Cauca	93	26	233.135
Cesar	11	5	42.801
Chocó	119	26	54.009
Córdoba	4	4	51.859
Guainía	25	4	16.800
Guaviare	25	3	10.267
Huila	16	10	6.699
Guajira	26	11	241.516
Magdalena	5	5	8.421
Meta	20	6	11.034
Nariño	65	20	124.841
Norte de Santander	9	6	4.865
Putumayo	66	13	26.409
Risaralda	6	3	10.506
Santander	2	2	919
Sucre	3	3	17.823
Tolima	72	7	23.635
Valle del Cauca	26	14	9.903
Vaupés	5	4	19.533
Vichada	32	4	30.063
Total	796	234	1'064.229

23 Ib.

La población indígena es una población joven con 39,5% en edad que oscila entre 0 y 14 años de edad, con 55,2% de población entre los 15 y 64 años de edad y con solo un 5,2% mayor de sesenta y cinco años. Del total, 50,5% son hombres y 49,5% mujeres. La tasa de natalidad es baja en los grupos indígenas, 124 nacimientos por cada 1000 mujeres en edad fértil. La tasa de alfabetismo en los grupos indígenas alcanza el 71,4% (74,1% de los hombres y 68,6% de las mujeres), lo que es inferior a los demás grupos étnicos y se queda en los niveles de educación básica primaria. Muchos de los resguardos practican la etnoeducación, que les permite la integración de su cultura al resto de la sociedad²⁴.

B. Un progresivo reconocimiento legislativo

En aras de organizar a los pueblos indígenas se ha establecido una cantidad importante de normas a su favor, tales como:

La Ley 21 de 1991, la cual ratifica el Convenio 169 de la OIT de 1989, sobre pueblos indígenas. En esta, el Estado colombiano se compromete a desarrollar acciones tendientes a garantizar su participación en las decisiones gubernamentales que los conciernen, así como al respeto de su identidad cultural para proteger sus bienes, su trabajo, su cultura y el medio ambiente en el que viven.

De su lado, la Ley 152 de 1993, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, establece en su artículo segundo acciones coordinadas para que los grupos indígenas participen del Consejo Nacional de Planeación por medio de representantes. Con ello se les permite participar en la elaboración de diagnósticos y actividades de seguimiento y evaluación en los planes de desarrollo, sobre todo en los aspectos que a ellos compete.

Con lo anterior, se expide el Documento Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales (CONPES) 2773 de 1995, el cual establece un programa de apoyo y fortalecimiento étnico de los pueblos indígenas con objetivos de política gubernamental para estos colectivos en materia de etnodesarrollo autónomo y sostenible.

Luego se expide el Decreto 1396 de 1996, el cual crea la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y el Programa Especial de Atención a los Pueblos Indígenas. Este decreto sigue la línea del Decreto

24 Ib.

1397 de 1996, el cual crea la Comisión Nacional de Territorios y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas.

En materia presupuestal, la Ley 715 de 2001 (Decreto reglamentario 159 de 2002) fija las normas orgánicas de recursos y competencias, de conformidad con los artículos 151, 288 y 356 del Acto Legislativo 01 de 2001 de la Constitución de 1991, para organizar la prestación de los servicios educativos y la salud de los entes territoriales. En su artículo 82, la ley establece que en tanto no sean constituidas las entidades territoriales indígenas, serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los resguardos indígenas legítimamente constituidos y reportados por el Ministerio del Interior al Departamento Nacional de Estadística DANE, y al Departamento Nacional de Planeación en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos.

De igual forma, el artículo 83 establece que la distribución y administración de los recursos para los resguardos indígenas se distribuirán en proporción a la participación de la población de la entidad o resguardo indígena, en el total de la población indígena reportada al DANE por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) (Hoy Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). En materia de extensión territorial de la comunidad indígena, es el Instituto Agustín Codazzi (IGAC) quien rinde el informe al DANE.

Finalmente, es interesante resaltar la Ley 1381 de 2010, la cual desarrolla los artículos 7, 8, 10 y 70 de la Constitución Política, así como los artículos 4, 5 y 28 de la Ley 21 de 1991, la cual aprueba el Convenio 169 de 1989 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Con esta norma se brinda un amplio reconocimiento a los pueblos indígenas, se fomenta, protege y preserva el uso de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia. Esto es un adelanto, pero la tan esperada autonomía de los pueblos indígenas sigue a la espera de ser una realidad.

En primer lugar, en materia de autonomía, la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas del 13 de septiembre de 2007 de la Asamblea General de Naciones Unidas no es muy clara. El reconocimiento de los indígenas como ciudadanos plenos no borra de un brochazo el despojo de sus tierras, la discriminación, los maltratos, el desplazamiento forzado a los que son sometidos estos pueblos en todo el mundo. Basta mirar cada represión de sus protestas en Bolivia, Perú, Brasil y Ecuador para darse cuenta que finalmente no son libres y no se respetan sus derechos.

Además, el artículo 3 de la Declaración sobre Derechos Indígenas de 2007 afirma que en virtud del derecho a la libre determinación los pueblos indígenas determinan libremente su condición política y prosiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. A su vez el artículo cuarto establece que los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas²⁵. Pero esto no parece ser reconocido sino como un derecho interno que tienen los pueblos indígenas de autogobernarse, nunca para separarse del Estado al cual pertenecen²⁶. La definición de pueblo indígena aún no se ha concretado y los derechos colectivos que le son atribuidos no son verdaderos derechos subjetivos por ser atribuidos y enmarcados por una cultura dominante, además que no cuentan con estamentos institucionales propios que los defiendan²⁷.

En materia del derecho a la tierra, por ejemplo, la mayor parte de los países que tienen asentamientos indígenas, rechazan la idea de devolverles las parcelas que por siglos estos pueblos han ocupado, además que claman por el respeto a la vida y a no proliferación del conflicto armado dentro de sus territorios²⁸. En materia institucional, estos pueblos han sido sometidos a estructuras de gobierno y de participación que ellos no practican y por ello siguen siendo absorbidos por un sistema institucional que se les ha impuesto sin tener consideración de la autonomía que tienen para autogobernarse²⁹. En materia económica, los pueblos indígenas colombianos siguen estando en los estratos económicos más bajos de la sociedad, su poder de comercio se limita a la venta de artesanías o de productos agrícolas, lo que dificulta su autodeterminación como pueblo.

25 Ver, Corte Constitucional, Sentencia T-349 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

26 Ver Rodolfo Stavenhagen, "Los pueblos indígenas como nuevos ciudadanos del mundo", en *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas: hacia un mundo intercultural y sostenible*, Catarata, Madrid, p. 31 (2009).

27 Ver, Marco Aparicio Wilhelmi, "Los pueblos indígenas y el derecho", en *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas: hacia un mundo intercultural y sostenible*, op. cit., p. 196.

28 Ver, Gloria Amparo Rodríguez, "La realidad de la autonomía de los territorios colectivos en Colombia", en: *El principio constitucional de autonomía territorial, realidad y experiencias comparadas*, op. cit., p. 305.

29 Ver, James Anaya, "Porqué no debería existir una declaración sobre derechos de los pueblos indígenas", en: *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas: hacia un mundo intercultural y sostenible*, op. cit., p. 43.

Por ello, si bien es cierto que es un adelanto el reconocimiento constitucional de su identidad y la inclusión dentro de los organismos políticos y administrativos del Estado, la autonomía con la que cuentan algunos pueblos indígenas colombianos no se encuentra sino en el papel de la norma, hace falta mucha voluntad política para que se realicen las reformas institucionales, económicas, políticas y judiciales que favorezcan la autonomía de estos pueblos.

II. EL SURGIMIENTO DE LA EDUCACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La educación autóctona de los pueblos indígenas está surgiendo en el país gracias a unos fuertes referentes históricos, que van desarrollando e imponiendo progresivamente el término de etnoeducación, a tal punto que hoy ya se habla de la apuesta por la educación superior indígena.

A. Referentes históricos

Antes de la llegada de los españoles a tierras americanas, los habitantes de nuestras tierras habían formado un sistema educativo propio, con unos ideales y conocimientos bien definidos en diferentes campos del saber: ingeniería, medicina tradicional, música, arquitectura, ciencias botánicas, actividades artísticas, astronomía y lenguas. Con ello, alcanzaron un nivel de desarrollo tal que les permitió construir grandes ciudades, canales de riego, controlar enfermedades y tecnificar la agricultura, siempre enmarcado en la búsqueda del equilibrio del hombre con la naturaleza³⁰.

Con el arribo de los españoles, la sociedad colonial contaba con una estructura social altamente diferenciada: se caracterizó por una fuerte diferenciación y exclusión entre españoles de origen y españoles nacidos en América, entre mestizos, indígenas y esclavos; con una división del trabajo bien definida, en donde cada grupo recibía la educación de su nivel social. Por ello, la única educación que recibieron los indígenas fue la educación religiosa, con normas básicas de conducta propias de doctrina cristiana: obediencia, abstinencia y trabajo. Era una educación

30 Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC, *Nuestra educación en la historia*, Revista educación y cultura, 27, p. 30 (1992).

monopolística, eminentemente autoritaria, vertical y memorista, que enfatizaba en el aprendizaje de oraciones y deberes religiosos.

Durante los siglos XVI y XVII, cada encomienda contaba con su “cura doctrinero”, que se encargaba de la evangelización de los nativos, cumpliendo con una doble finalidad: obtener la redención de los indígenas y garantizar la pasividad y complacencia con la asimilación de las ideas dominantes³¹. Se estableció así una escuela sin libros y una enseñanza sin escritura³², pero con muy buenos resultados en la práctica; el predicador los doblegaba moralmente con dogmas de fe, mientras que el encomendero les instruía nuevos hábitos de agricultura y les inculcaba el trabajo, especialmente en las minas.

Esta “civilización” de los nativos a través de los misioneros, tuvo como uno de sus objetivos la persecución de los líderes ideológicos de los indígenas, ya que cada tribu antes de la llegada de los españoles tenía su propia cosmovisión y su manera de reproducirla. Esta persecución trató de acabar con los representantes de las comunidades, tachándolos de “diabólicos”; se persiguió a chamanes, jaibanás, mamus, médicos tradicionales, etc.; con esto se trató de sustituir las lenguas indígenas por las europeas, como el español, francés, inglés y portugués. Para ello se les prohibió hablar su propio idioma, se les obligaba a cambiar de vestido, a cortarse el cabello, y cuando desobedecían eran azotados en las plazas públicas, catalogándolos como aliados del diablo, o salvajes sin alma, eran desterrados o quemados en plaza pública. Este sometimiento fue cambiando la autoridad ancestral y la sabiduría de los ancianos, dándole paso a la educación religiosa con el fomento de la propiedad privada, afectando la economía comunitaria tradicional indígena³³.

De esta forma violenta se fue imponiendo la nueva cultura, buscando la resignación o erradicación de las comunidades indígenas, pero gracias a zonas geográficas impenetrables y a una fuerte resistencia de ciertos pueblos disgregados, no fue posible la implantación absoluta de la cultura occidental. Para los misioneros tampoco fue fácil la tarea de

31 Ver, Jaime Jaramillo Uribe, *Manual de Historia de Colombia*, Tomo 3, Colcultura, Bogotá, pp. 219-337 (1982). Citado por Javier Sáenz y Rosa Emilia Salamanca, *La educación indígena en Colombia*, Revista Foro, 3, p. 53 (1987).

32 Fernando II, “El Católico”, rey durante el descubrimiento de América, estableció que todo encomendero que tuviera más de 50 indígenas a su cargo debía enseñar a escribir a uno de ellos; en la práctica estas medidas tuvieron poca eficacia. Ver Ramón Zapata, *La instrucción pública en la colonia*, Boletín de Historia y antigüedades, XXV, pp. 383-384 (1983), citado en http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce22-23_04arti.pdf.

33 Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC, *Nuestra educación en la historia*, op. cit.

evangelización, ya que cada tribu manejaba un idioma diferente, y para asegurar la evangelización algunos misioneros se dieron a la tarea de aprender las lenguas aborígenes, recibiendo el nombre de “lenguaraces” o “lenguas”, y los indígenas que eran capaces de aprender el castellano, eran llamados “ladinos”³⁴. Los primeros en preocuparse por el aprendizaje de las lenguas nativas fueron los frailes dominicanos, lo que evitó la desaparición total de ciertos dialectos³⁵.

Con la llegada del primer presidente de la Nueva Granada, Andrés Díaz Venero de Leiva en 1564³⁶ se trató de darle cumplimiento a cédulas reales, creando escuelas de primeras letras por todo el territorio para hijos de españoles e indios; la idea era instruirlos en religión, gramática, escritura y lectura. También se intentó darle cumplimiento a una norma que ordenaba la creación de colegios para hijos de caciques indígenas. En líneas generales se trató de aumentar la instrucción, se aumentó el número de doctrineros dominicos y franciscanos y para cada una de las poblaciones donde había cura doctrinero funcionó una escuela, financiada bien sea por religiosos, por particulares o por cabildos. Estas escuelas son el antecedente de la educación pública contemporánea pero estas disposiciones no tuvieron eficacia para los indígenas³⁷.

En el siglo XIX, poco después que el Libertador Simón Bolívar liberara de la esclavitud a los negros e indígenas de Colombia, fue la Iglesia católica la encargada de evangelizarlos, y por ende de brindarles una educación cristiana. La Iglesia controlaba la educación tanto pública como la privada a través del monopolio de las escuelas, los colegios religiosos y universidades³⁸. El Decreto del 5 de noviembre de 1829, reforma por completo el Plan de Estudios de 1826, modificando de manera tajante la enseñanza primaria, con ideas de Simón Rodríguez y Lancaster. De su maestro extrajo la idea de la educación universal

34 Carlos V de España asumió el trono en 1516 tras la muerte de su abuelo; poco tiempo después, convirtió la obligación de alfabetización en una facultad del encomendero. Felipe IV, en 1624, ordenó que se les enseñara a las mujeres indígenas la lengua castellana y se les prohibiera hablar la nativa. En 1627 se decretó que se enseñaran públicamente las lenguas más habladas por los indígenas, un verdadero antecedente de etnoeducación pero, como vemos, no hubo una política bien definida en la materia.

35 <http://www.adida.org.co/documentos/correopedagogico2010.pdf>.

36 Fue el primer presidente de la Real Audiencia de Nueva Granada llegó a Santafé en febrero de 1564. El 28 de octubre de ese mismo año, abolió “los servicios personales” de los indios en las labores domésticas, el pastoreo y el aprovisionamiento de forrajes.

37 <http://www.adida.org.co/documentos/correopedagogico2010.pdf>.

38 Ver, ONIC, *Algunos apartes de nuestra educación en la historia*, Revista Educación y Cultura, 27, p. 30 (1992).

y gratuita, humanística e integral, con contenidos que le permitan al ciudadano aprender a vivir y a crear una auténtica cultura que sirva de sustento a su nacionalidad. De Lancaster se tomaron los fundamentos que le permitirían hacer viable una educación pública a todos los ciudadanos en medio de la profunda crisis económica de la República, pues dicho sistema permitía un maestro para mil alumnos³⁹.

En la segunda mitad del siglo XIX, con la aparición de una burguesía naciente con nuevos intereses comerciales, se propició la formación de una escuela pública, bajo una nueva idea de un maestro secular, que comenzó el proceso de laicización de la educación, situación que no cambió nada para el caso de los indígenas, quienes continuarían mucho tiempo bajo la tutela de la Iglesia Católica. Para la época, la sociedad los consideraba salvajes⁴⁰, la misión de la Iglesia Católica era brindarles una evangelización para convertirlos al cristianismo.

Con la firma del Concordato de 1887⁴¹ se entregó formalmente la titularidad de la educación a la Iglesia Católica, se dispuso que la enseñanza religiosa debía ser obligatoria en escuelas, colegios y universidades, orientada con la moral y los dogmas católicos, recuperando así la Iglesia no solo los bienes que le habían sido confiscados bajo el Régimen Liberal Federal (1863-1886), sino también la enseñanza religiosa; con ello se reorganizó la educación privada expandiéndose a través de las comunidades religiosas. Se fortaleció para los indígenas la llamada “educación contratada”, en la que la administración de la educación era realizada por las misiones católicas o en internados indígenas bajo preceptos estrictamente religiosos para la evangelización de estos pueblos.

Con esto, el Estado delegó en las misiones religiosas toda la responsabilidad en materia educativa sobre las comunidades indígenas. Fueron famosas “las misioneras de la madre Laura” y las misiones

39 El interés por monopolizar la educación de estos pueblos no fue solamente de la Iglesia católica, pues se conocieron de misiones protestantes como el Instituto Lingüístico de Verano, que disfracaba bajo la excusa de estudios universales su proselitismo educativo religioso. Ver, Rosa Emilia Salamanca y Javier Sáenz, *La educación indígena en Colombia*, Revista Foro, 3, p. 53 (1987).

40 Ver Ley 89 de 1890, Por medio de la cual se determina la manera cómo debe ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada. Artículo primero: “*La legislación general de la República no regirá entre los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada por medio de Misiones. En consecuencia, el Gobierno, de acuerdo con la Autoridad eclesiástica, determinará la manera como esas incipientes sociedades deban ser gobernadas*”. Ley Declarada parcialmente inconstitucional por la Corte Constitucional en Sentencias, C-139 de 1996.

41 Concordato firmado bajo el gobierno de Rafael Núñez el 31 de diciembre de 1887 por Joaquín Fernando Vélez (embajador de Colombia ante el Vaticano) y por Rampollo del Tindaro, delegado del Papa León XIII. Tratado aprobado por la Ley 35 de 1888.

capuchinas y carmelitas. En el Cauca, por ejemplo, Tierradentro es la región en donde habita el mayor porcentaje de paeces, la congregación de la misión compuesta por lazaristas y vicentinos se instala desde 1905. Los centros misioneros escolares ejercían control y vigilancia sobre las actividades cotidianas del mismo, pretendiendo incidir en la continuidad de la estructura social tratando de amoldarla según ciertas pautas “civilizadas”. Rápidamente los misioneros se percataron del gran flujo de elementos que permitían los centros y las posibilidades que ofrecía la creación de poblados alrededor de estas escuelas, convirtiéndolos en espacios económicos, de aprovisionamiento, circulación de mercancías, de comunicaciones y de compra de fuerza de trabajo⁴².

De su lado, los internados indígenas eran unidades económico-administrativas que concentraban la población alrededor suyo, con labores agropecuarias, salud, servicios de comunicaciones, mercadeo y transporte, que permitieron consolidar pautas cognoscitivas, modelos espacio-temporales, relaciones de producción, valoraciones y prohibiciones. La educación en los internados adolecía de muchos defectos, estaban ubicados en lugares lejanos a donde se desarrollaba la cotidianidad de las sociedades indígenas, con un idioma diferente al de los nativos, con horarios muy rígidos y donde los niños y niñas eran separados. A los varones se les enseñaba carpintería, ebanistería, agricultura y mecánica, a las mujeres se las preparaba para ser empleadas domésticas, se les instruía en el cuidado de los niños, limpieza de pisos, costura o culinaria. Todo lo anterior en espacios apartados de su entorno y de acuerdo a una división del trabajo por sexo diferente a la de sus costumbres⁴³.

Todo esto generó el bajo rendimiento académico de los pequeños indígenas, que si era comparados con el resto de colombianos se encontraban muy por debajo del rendimiento normal, acentuando esa superioridad ya consagrada de los “blancos” sobre los “indios”, quienes por mucho tiempo conservarían el lugar de “brutos” e “ignorantes”. Esta situación contribuyó al deterioro de la cultura de los aborígenes, en cuanto al ver resquebrajados todos sus valores se producía desprecio por su cultura, y el deseo de algunos de pertenecer a la cultura “moderna”, y en la sociedad hegemónica la sensación de estarles haciendo un favor,

42 http://www.naya.org.ar/congreso2002/ponencias/fernando_romero_loaiza.htm.

43 Ver, Yolanda Bodnar C., “Una mirada a la etnoeducación desde las prácticas pedagógicas culturales”, en *Interacciones Multiculturales, Los Estudiantes Indígenas en la Universidad*, Miguel Rocha Vivas-Universidad Externado de Colombia, Bogotá (2009). Disponible en http://www.corprodic.com/una_mirada_a_la_etnoeducacion.pdf.

de “humanizarlos”. Este proceso terminó en una “deculturación” de las etnias indígenas, pues se les brindaba una educación que no permitía la interiorización de sus valores tradicionales ni la adopción adecuada de los conocimientos de la sociedad civilizada, es decir, una integración que solo creaba sumisión⁴⁴. Con todo, el rechazo de los estudiantes a los misioneros tenía diversas manifestaciones: hiperactividad, falta de comunicación, apatía, deserción escolar, factores que a su vez eran usados para seguir justificando la labor misionera, asumiéndolos también como simples expresiones del “poco coeficiente intelectual” y del “atraso cultural” de los nativos. Durante todo el siglo XIX y mitades del siglo XX, los indígenas se educaron en las iglesias, en ocasiones en escuelas públicas en donde no se les permitía hablar sus dialectos ni derogar las reglas que regían el sistema educativo nacional⁴⁵.

Hacia mitad del siglo XX, los pueblos indígenas comienzan a organizarse en los resguardos bajo las banderas Manuel Quintín Lame, un indígena educado que reivindicó los derechos sociales, sobre todo el derecho a la tierra, de los pueblos indígenas⁴⁶. Así, en 1971 se crea una de las organizaciones indígenas más importantes del país, el Consejo Regional Indígena CRIC, compuesto por paeces, con unos 120.000 habitantes. A este movimiento indígena le sigue el del Consejo Regional Indígena del Tolima CRIT en 1975, compuesto por pijaos y coyaimas, después el Consejo Indígena Arhuaco (COIA), el Consejo Regional Indígena del Vaupés (CRIVA), la Organización U'wa del Oriente Colombiano, y la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC de 1982⁴⁷. Dichas organizaciones eran más de veinte en 1980 y sus reivindicaciones principales son recuperar la tierra de los resguardos; la ampliación de resguardos; el fortalecimiento de los cabildos; el no pago de terraje; hacer conocer las leyes y exigir su justa aplicación; recuperar las costumbres, tradiciones y la historia propias, así como formar profesores que enseñen de acuerdo a las necesidades y en sus respectivas lenguas; fomentar las organizaciones económicas comunitarias y defensa de los recursos naturales.

44 Ib., p. 11.

45 Ver, Fernando Romero Loaiza, “La educación indígena en Colombia: referentes conceptuales y sociohistóricos”, artículo bajado de internet el día 28 de octubre de: http://www.naya.org.ar/congreso2002/ponencias/fernando_romero_loaiza.htm.

46 Ver, Manuel Quintín Lame, *El pensamiento del indio que se educó dentro de las selvas colombianas*, Funcol, Bogotá (1939).

47 http://www.naya.org.ar/congreso2002/ponencias/fernando_romero_loaiza.htm.

Con la Ley 20 de 1974, se reforma el Concordato de 1887 y se da un paso trascendental en la emancipación de la Iglesia de la educación indígena, pues se suprimió por completo el monopolio de la Iglesia sobre el aprendizaje. No obstante, el Estado carecía de los medios necesarios para hacerse cargo de la formación de estos pueblos, por lo que se vio en la necesidad de continuar la educación por contrato, pues la Iglesia contaba con más de 1300 escuelas aptas para la enseñanza. Esta reforma es fundamental, sobre todo para los nativos que venían de la desafortunada aplicación de internados para ellos.

En 1976 se reevalúa la mirada que se le venía dando a la situación indígena, se inicia la historia legal de la etnoeducación mediante el Decreto-Ley 088 de 1976, donde se les reconoce el derecho a tener una educación acorde a sus experiencias, necesidades, particularidades y procesos, permitiéndoles participar de la formación, selección y evaluación de sus profesores.

Con el Decreto 1142 de 1978 se consolidan los principios de una educación bicultural y bilingüe. Se introduce así el estudio de las lenguas aborígenes, y adquieren la potestad de intervenir en la escogencia de sus profesores, en la elaboración de sus planes de estudio, en el diseño de los horarios y calendarios académicos de acuerdo a sus tradiciones, etc. Esta sería la norma rectora de la materia hasta la Constitución de 1991.

Con la llegada del gobierno de Belisario Betancur en 1982, se inició una nueva fase en la política indigenista, se extendió masivamente la figura del resguardo a los pueblos de tierras bajas, se reconoció de esta forma una territorialidad indígena con autoridad política administrativa conocida como cabildo en casi un cuarto del territorio colombiano.

Por las fuertes presiones de las organizaciones indígenas, se desencadenó un fenómeno semejante a una reforma agraria, se devolvieron millones de hectáreas a comunidades indígenas, tierras que jurídicamente por mandato de la Ley 89 de 1890 eran propiedad indígena. El gobierno propició la consolidación de los movimientos indígenas, convirtiéndolos en interlocutores nacionales de sus asuntos, pues se requerían instancias mediadoras para la consolidación de la política indigenista, y en el marco de la descentralización, organizar las regiones indígenas del país.

Un avance considerable lo constituye la realización de encuentros nacionales indígenas. En 1985, por ejemplo, dentro del marco del II Congreso Nacional Indígena, se definieron las grandes políticas que deberían dirigir las reivindicaciones indígenas, dentro de ellas la au-

tonomía, la tierra, la cultura y la unidad son prioritarias⁴⁸. Entre otras reivindicaciones de estas organizaciones, se busca la recuperación de la tierra para los indígenas, la recuperación de los valores, el fortalecimiento de los resguardos y cabildos, la recuperación y respeto de la medicina indígena, fomentar sus tradiciones y la economía comunitaria, así como la formación de profesores para que enseñen a sus pueblos de forma bilingüe y de acuerdo a sus tradiciones y costumbres⁴⁹.

Las siguientes reformas a la educación indígena en Colombia han tenido que hacer frente a las organizaciones indígenas, las cuales, cada vez más organizadas, exigen que la educación bilingüe se establezca dentro de los parámetros de su cultura, en donde se difunda la importancia de la tierra, el respeto por su lengua, sus mitos ancestrales y su medio ambiente⁵⁰.

En definitiva, existe desde los años setenta un rechazo continental por la escolarización de los indígenas en escuelas formales del Estado o en misiones religiosas, para llegar progresivamente a un sistema indígena propio en donde los profesores son los mismos miembros de los grupos indígenas que enseñen de acuerdo a sus tradiciones. Con esto, cada grupo o etnia crea su propio modelo de enseñanza de acuerdo a sus condiciones y necesidades propias de la autonomía regional⁵¹.

B. La toma de conciencia sobre la etnoeducación

La etnoeducación en Colombia está ligada al desmonte de los privilegios de la Iglesia en los territorios indígenas y la defensa de los grupos étnicos minoritarios sometidos a una educación que desconocía sus culturas y formas de vida. Esto coincide en los años setenta con la firma de varios tratados internacionales sobre derechos de grupos minoritarios y con las presiones crecientes del movimiento indígena en todo Latinoamérica.

La historia legal de la etnoeducación en Colombia comienza en 1976 con el Decreto 088 que reestructura del sistema educativo colombiano,

48 Ver Carlos Andrés Zapata Cardona, "El reconocimiento jurídico de la autonomía de los pueblos indígenas en Colombia", en: *El principio constitucional de autonomía territorial, realidad y experiencias comparadas*, op. cit., p. 270.

49 Ver ONIC, *Derechos de los pueblos indígenas y sistemas de jurisdicción propia*, p. 12 (2007).

50 Ver Corte Constitucional, Sentencia T-188 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

51 Ver H. Díaz-Polanco, *La autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios*, 3a edición, Siglo XXI editores, Ciudad de México (1999).

en la cual se brinda a los indígenas el derecho a una educación propia y a participar activamente en la elaboración de sus currículos.

En 1978 se expide el Decreto 1142 como documento rector de los principios de educación indígena para el país. Según el texto, la educación debía estar de acuerdo con las necesidades y características culturales de los grupos étnicos, las comunidades deben participar en el diseño de sus programas educativos. Lo más importante de este documento es la aceptación de que la alfabetización debía hacerse en lengua materna, y en la cual se tendrían en cuenta horarios y calendarios de acuerdo a las características de las comunidades.

Un poco tarde, el Ministerio de Educación Nacional expide la Resolución 3454 de 1984 sobre el programa de etnoeducación, según el cual la educación de los grupos étnicos es *“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”*. Esto tiene que ver estrechamente con la noción de desarrollo étnico conocido más como etno-autodesarrollo⁵², es decir, un desarrollo cultural y social acorde a las necesidades de los grupos que habitan la región y de su medio ambiente⁵³.

Con el Decreto 2127 de 1992 se establece una División de Etnoeducación en el Ministerio de Educación Nacional. En esta ocasión parecía que los indígenas sí contarían con un interlocutor permanente y de primer nivel en la dependencia nacional encargada de la educación, pero en 1994, con la reestructuración del Ministerio, regresaría a ser un grupo de trabajo. En el 2008 figuraba como programa de la Subdirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales, pero en ese mismo año, cuando se reorganizó esta dependencia, desapareció de la agenda programática del Ministerio definitivamente.

Como quiera que sea, la etnoeducación adopta definitivamente su identidad en el aprendizaje bilingüe teniendo como referente el aprendizaje de la lengua materna para garantizar la transmisión de saberes tradicionales; de su lado, el aprendizaje de la lengua española servirá

52 Ver, Daniel Oliva Martínez, “El derecho al desarrollo de los pueblos indígenas: evolución conceptual y su inclusión en la declaración de Naciones Unidas”, en *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas: hacia un mundo intercultural y sostenible*, op. cit., p. 238.

53 Ver, Corte Constitucional, Sentencias, T-349 de 1996, T-496 de 1996, C-139 de 1996, T-523 de 1997, SU-510 de 1998 y T-266 de 1999.

de referente para el aprendizaje del mundo externo y de los saberes universales. Como lo vimos supra, la Ley 115 de 1994 encuadra esta educación en su artículo 55, y la define como aquella que se ofrece a grupos o 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 tradiciones⁵⁴.

La etnoeducación está orientada por los principios y fines generales de la educación nacional, basada en criterios de integralidad, interculturalidad, diversidad lingüística, participación comunitaria, flexibilidad y progresividad⁵⁵. Dicha educación tendrá como finalidad afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, sistemas y prácticas comunitarias de organización, uso de las lenguas vernáculas, formación docente e investigación en todos los ámbitos de la cultura.

Una de los aspectos más importantes para resaltar es que la enseñanza de los grupos étnicos con tradición lingüística propia será bilingüe, tomando como fundamento escolar la lengua materna del respectivo grupo⁵⁶. Por su parte, el Estado se compromete a promover la formación de educadores en el dominio de las culturas y lenguas de los grupos étnicos, así como programas sociales de difusión de las mismas⁵⁷. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional y en concertación con los grupos étnicos, presta asesoría especializada en el desarrollo curricular, en la elaboración de textos y materiales educativos y en la ejecución de programas de investigación y capacitación etnolingüística.

Con el Decreto 804 de 1995⁵⁸, se redefine la concepción de etnoeducación; ya no se entenderá solo como derecho a exigir el respeto a la identidad y autonomía educativa en cuanto diseñar currículos, esta-

54 Ver Decretos 1860 de 1994, 0804 de 1995 y 1490 de 1990.

55 Ver artículo 56 de la Ley 115 de 1994.

56 Ver artículo 57 de la Ley 115 de 1994.

57 Ver artículo 58 de la Ley 115 de 1994.

58 *“Artículo 3°. En las entidades territoriales donde existan asentamientos de comunidades indígenas, negras y/o raizales, se deberá incluir en los respectivos planes de desarrollo educativo, propuestas de etnoeducación para atender esta población, teniendo en cuenta la distribución de competencias previstas en la [Ley 60 de 1.993]. Dichos planes deberán consultar las particularidades de las culturas de los grupos étnicos, atendiendo la concepción multiétnica y cultural de la Nación y garantizarán el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto”.*

blecer funcionamientos escolares, determinar procesos de evaluación o seleccionar docentes, sino también como servicio, es decir, como escolarización, como obligación del Estado dentro de la política vigente. Surge así la dicotomía entre la etnoeducación como educación desde las culturas étnicas o asumirla como escolarización de esas culturas.

El Decreto 982 de 1999 estableció compromisos del Gobierno Nacional para el desarrollo integral de la política indígena en el departamento del Cauca y consideró que es necesario fortalecer el sistema educativo de los pueblos indígenas y sus autoridades de acuerdo con sus características culturales, sociales y administrativas.

Con esta reglamentación, el Ministerio de Educación Nacional pretende formar a los grupos indígenas dentro de la interculturalidad para que el aprendizaje de la lengua española no sea una simple vía de comunicación entre dos culturas sino la manera más rápida de inculcar en estos pueblos la aceptación y tolerancia de nuestra cultura y de otras culturas diferentes a las de ellos. De otro lado, le permite a nuestra cultura aceptar la diferencia y reconocer el gran valor que tienen otros grupos por minoritarios que sean.

En la actualidad, de acuerdo con lo expuesto por los expertos en el tema⁵⁹, el programa de etnoeducación está estructurado en un sistema articulado en los niveles nacional, departamental y local.

En el ámbito nacional existe una División de Etnoeducación, compuesta por una jefatura y profesionales encargados de dinamizar los procesos del programa. La división está encargada de la coordinación nacional por zonas de responsabilidad. En esta división se encuentran representantes de los grupos étnicos.

En lo regional existe un coordinador regional, generalmente ubicado en el centro experimental piloto, quien orienta y dinamiza todos los procesos etnoeducativos. También en este nivel se encuentran organizaciones representativas de los grupos étnicos que coordinan, con las instancias estatales la planeación, la programación, la ejecución y la evaluación de los procesos etnoeducativos.

En el nivel local se encuentran las comunidades con sus maestros, autoridades y sabedores tradicionales. Este núcleo constituye el grupo

59 Ver Luis Alberto Artunduaga, *La etnoeducación: una dimensión de trabajo para la educación en comunidades indígenas en Colombia*, Revista iberoamericana de educación, 13, *Educación bilingüe intercultural* (enero-abril, 1997) [en línea], disponible en http://www.rieoei.org/frame_anteriores.htm, recuperado el 29 de octubre de 2010.

de base para el desarrollo de todas las actividades de diseño curricular y de medios educativos, de formación, de investigación y de evaluación propias de los procesos de etnoeducación.

Con lo anterior, la legislación colombiana se aproxima a lo dispuesto en el artículo 14 de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, el cual pretende que: 1) los pueblos indígenas tengan derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes y a que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. 2) Las personas indígenas, en particular los niños indígenas, tengan derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación. 3) Los Estados deben adoptar medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.

Sin embargo, la aplicación de la norma se ha quedado en un discurso de buenas intenciones, las dificultades propias de presupuesto y de inaccesibilidad de algunas regiones no han permitido que se realice una educación propia de acuerdo a la historia, la cultura y las tradiciones de los grupos indígenas. De forma general, las decisiones gubernamentales que se toman en materia educativa no propician el desarrollo de modelos educativos alternativos ni potencian el concepto de etnoeducación como política educativa estatal; además, el proyecto oficial se refiere exclusivamente a la educación básica. Siguen siendo los organismos internacionales y las ONG las que finalizan procesos exitosos en la formación de maestros autóctonos en regiones apartadas de tradición indígena⁶⁰. El sistema educativo lo consideran solamente para ciertos grupos minoritarios y con procesos paralelos al sistema de educación nacional integral. Por ello Colombia debería afrontar el reto de crear una educación nacional pluricultural, caracterizada por la diversidad de razas que la compone, para que todos los grupos se sientan identificados e inmersos en una misma cultura.

60 Ver UNICEF, *Etnoeducación en Cauca y Nariño: "proceso de formación de docentes para la comunidad Eperara siapidaara de la costa pacífica"*, UNICEF, Popayán (2002) [en línea], disponible en <http://www.unicef.org/colombia/pdf/etnodoc02.pdf>, recuperado el 30 de octubre de 2010.

C. La apuesta a la autonomía universitaria indígena

Aparte del hecho que desde 1991 el Gobierno Nacional comienza a subsidiar la educación de los indígenas en las universidades del país y que en la actualidad existen siete universidades con programas de etnoeducación, en algunas comunidades indígenas, desde hace una década se ha puesto en marcha el proyecto de universidad autónoma como respuesta a las necesidades de una etnoeducación para la formación de profesores interculturales. Dicha propuesta, como la del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)⁶¹ y el consentimiento de algunos resguardos⁶², ha tenido eco en algunas comunidades que han trabajado la educación superior alternativa de acuerdo a las necesidades y la cosmovisión de cada pueblo.

Dicha educación es diferente a la educación superior oficial, por cuanto está compuesta del plan de vida de cada pueblo, con currículos propios, para formar sus habitantes a partir de la cultura indígena, su historia, raíces y necesidades. Lo interesante de la formación es el bilingüismo y la interculturalidad que maneja con profesores y metodologías autóctonos que enseñan y transmiten los saberes tradicionales, las costumbres y la cosmovisión de cada pueblo.

Estos profesores sirven de puente entre ambas culturas y se convierten en líderes comunitarios, empresarios, comunicadores y profesionales de la medicina autóctona; tienen relaciones y en ocasiones estrechos vínculos con la sociedad alterna que los alberga: representantes en administraciones locales, políticos y cargos públicos. Con esto se pretende crear un sistema propio de producción y conocimiento que organice con una mejor calidad de vida la convivencia de los habitantes de cada comunidad. Esta formación busca ser altamente calificada para conseguir el respeto por las autoridades propias y por aquellas con las cuales tienen relaciones económicas, sociales y culturales⁶³.

Dentro de las áreas que enseña la universidad indígena podemos resaltar la formación pedagógica comunitaria, la gestión colectiva, el

61 Organización indígena que reagrupa más del 90% de las comunidades indígenas del departamento del Cauca. Las etnias que alberga son: guambianos, nasa o paeces, coconucos, yanacona, totoró, eperara – siapidara, e inga.

62 Como el de la Junta Directiva del Cabildo del Cauca.

63 Ver *La universidad Autónoma indígena* [en línea], disponible en http://www.cric-colombia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=49, recuperado el 3 de noviembre de 2010.

derecho indígena, la salud comunitaria, las políticas públicas locales, la administración colectiva y el desarrollo local sostenible. Con más de 300 estudiantes, algunos ya egresados, la Universidad Autónoma Indígena, cuenta con los límites propios de financiamiento y de población estudiantil, ya que solamente el 60% de los menores indígenas del Cauca son escolarizados, y de estos solamente el 19% siguen una educación secundaria. Además que las políticas de acceso y vinculación laboral para pueblos indígenas en Colombia son inexistentes⁶⁴.

64 Ib., disponible en http://www.cric-colombia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=85.

CONCLUSIONES

Si bien es cierto que la autonomía de las minorías indígenas comenzó a ser reconocida constitucionalmente desde hace muy poco, también es cierto que los avances en materia de derechos han sido progresistas y de avanzada constitucional en nuestro país.

Es abundante la legislación colombiana que reconoce y respeta sus derechos, como también los tratados internacionales que han sido incorporados a la normativa interna como garantía de protección y respeto.

La Corte Constitucional ha sido la encargada de interpretar toda esta compleja normativa y garantizar la autonomía y los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, la Constitución de 1991 hizo depender mucha de esa autonomía de la constitución de las entidades territoriales como entes autónomos. Dicha legislación no se ha producido y eso ha impedido que los pueblos ejerzan adecuadamente sus competencias administrativas y políticas. La misma Corte Constitucional ha hecho depender la noción de autogobierno indígena de la noción de unidad nacional, lo que ha venido a contrarrestar la libertad de acción de esos pueblos en materia política⁶⁵, administrativa⁶⁶, cultural⁶⁷ y educativa⁶⁸.

En materia de educación, los territorios indígenas todavía no pueden administrar libremente sus recursos, aunque avances significativos se han realizado en el país para integrar las comunidades a las decisiones que competen a sus gentes, en la administración de sus tierras, la aplicación de una justicia y el respeto de una cultura propia. El concepto que se ha ido desarrollando ha sido el de etnodesarrollo⁶⁹, que les permite a estas comunidades decidir sobre su forma de vida, de producción y de regulación.

Progresivamente el avance y respeto por el concepto de etnoeducación, que aunque es dirigido y planificado por el Gobierno Nacional ha brindado a estas minorías la posibilidad de formar a sus gentes dentro de su historia y cultura para garantizar la supervivencia de la especie. La educación escolar es hoy en su mayoría bilingüe y respetosa de su cultura. La universidad indígena incursiona lentamente, lo que garantiza

65 Ver Corte Constitucional, Sentencia T-405 de 1993 y SU-039 de 1997.

66 Ver Corte Constitucional, Sentencia T-428 de 1992.

67 Ver Corte Constitucional, Sentencia T-405 de 1993.

68 Ver Corte Constitucional, Sentencia C-139 de 1996.

69 Ver G. Bonfil, "El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas, y de organización", en *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*, FLACSO, San José (1982).

que a futuro sus colectivos sean gobernados y educados por personas de su misma cultura, su modo de producción será autóctono y original, lo que no debería chocar con el sistema productivo dominante.

Queda en la discusión el tema de la autodeterminación como pueblo y el alcance que esta pueda tener al momento de decidir tener un sistema educativo propio que no tenga ninguna relación con el sistema educativo nacional. El voto de la ley orgánica de entidades territoriales nos podrá dar luces al respecto.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR, *Los pueblos indígenas en Colombia: Derechos, Políticas y Desafíos*. Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4885.pdf>. Recuperado el 2 de noviembre de 2010.
- Luis Alberto Artunduaga, *La etnoeducación: una dimensión de trabajo para la educación en comunidades indígenas de Colombia*, Revista Iberoamericana de Educación, 13, pp. 35-45 (1997).
- Ernesto Barnach-Calbo, *La nueva educación indígena en Iberoamérica*, Revista Iberoamericana de Educación, 13, pp. 13-33 (1997).
- G. Bonfil, "El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas, y de organización", en *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*, FLACSO, San José de Costa Rica (1982).
- Yolanda Bodnar C., *Una mirada a la etnoeducación desde las prácticas pedagógicas culturales*, Corporación para la Producción y Divulgación de la Ciencia y la Cultura - CORPODRIC, Bogotá (2006).
- _____ *La Constitución y la etnoeducación, una paradoja?*, Revista, Educación y Cultura, 27, pp. 20-23 (1992).
- Marta Cardona, *Etnoeducación y cultura: elementos para una caracterización de la educación indígena en el departamento del Amazonas*, Bogotá, Boletín de Antropología, 28, pp. 71-103 (1997).
- Gina Carrioni D., *Formación de indígenas en etnoeducación*, Revista Educación y Cultura, 27, pp. 24-27 (1992).
- Elizabeth Castillo Guzmán, *Etnoeducación y políticas educativas en Colombia: la fragmentación de los derechos*, XX Revista Educación y Pedagogía, 52 (sep.-dic., 2008).
- Clemente Mendoza Castro, *Pedagogía indígena: una visión diferente de hacer educación en Colombia, nodos y nudos*, Revista Número, 10, pp. 42-50 (2001).
- Patricia Patiño Enciso, *Estado del arte de la etnoeducación en Colombia con énfasis en política pública*, Ministerio de Educación Nacional, Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales Subdirección de Poblaciones (sep., 2004).
- Gustavo Patino Londoño, *Etnoeducación una alternativa cultural transformadora*, Revista de Ciencias Humanas, 10, pp. 75-82 (1996).
- Tulio Rojas Curieux, *La etnoeducación en Colombia: un trecho andado y un largo camino por recorrer*. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/.../descargar.php?>; Recuperado el 13 de noviembre de 2010. –
- Álvaro Rodríguez Rueda, *Educación y transculturación juvenil indígena en el Amazonas*, Revista Colombiana de Educación, 48, pp. 107-144 (2005).
- Lilia Trivino Garzón, *Logros y retos de la etnoeducación en Colombia*, Universitas. Universidad Salesiana, 7, pp. 145-181 (2006).
- Javier Saen, Rosa Emilia Salamanca, *La educación indígena en Colombia*, Revista Foro, 3, pp. 52-68 (1987).
- Corte Constitucional. Sentencia C 208 de 2007.

Documentos en medio electrónico

<http://www.sututela.com/jurisprudencia/sentencia-de-tutela-t899-de-2005-t-899-05>.

http://www.naya.org.ar/congreso2002/ponencias/fernando_romero_loaiza.htm.

http://www.utp.edu.co/educacion/htm/etno/et_gral.htm.

<http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-87223.html>.

<http://www.oei.org.co/oeivirt/rie13a02.htm>.

<http://www.oei.es/oeivirt/rie13a02.htm>.

<http://www.scribd.com/doc/16647708/UN-RECORRIDO-POR-LA-ETNOEDUCACION-EN-COLOMBIA>.

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:pqZch7d6lTEJ:www.etnias.de.colombia.org/actualidad/legislacion/proyecto_de_ley_universidad_indigena_de_colombia.doc+proyecto+de+ley+para+la+creacion+de+universidad+indigena&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=co.

http://www.cric-colombia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=86.