

Indígenas sin derechos

Situación de los derechos humanos
de los pueblos indígenas

2007

Indígenas sin derechos

Situación de los derechos humanos
de los pueblos indígenas, 2007

Centro de Cooperación al Indígena CECOIN

Organización Indígena de Antioquia OIA

Carrera 10 N° 24-76 Oficina 706

Bogotá, D.C., Colombia

Telefax (57-1) 334 1810

Correo electrónico: cecoin@etb.net.co

Página web: www.observatorioetnico.org

Elena Rey

Editora

Jesús Abad Colorado

Fotografías

María José Díaz Granados

Revisión de textos

Marta Rojas

Producción

Martha Isabel Gómez

Diseño

Geovanny Martínez

Cartografía

Hernán Molina Echeverri

Documentación

Ediciones Antropos Ltda.

Impresión

ISBN 978-958-95143-4-4

Primera edición, agosto de 2007

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de Cecoin y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Se autoriza su reproducción parcial o total citando la fuente.

Se agradece enviar copia.

Indígenas sin derechos

Situación de los derechos humanos
de los pueblos indígenas

2007





INTRODUCCIÓN

- 7 Organización Indígena de Antioquia (OIA)
Guillermo Tascón González



CAPÍTULO 1

- 11 Las políticas públicas vistas desde la organización social: el caso indígena en Colombia
Observatorio Indígena de Seguimiento a Políticas Públicas y Derechos Étnicos
Carlos Zapata



CAPÍTULO 2

- 89 Los pueblos indígenas y las recomendaciones del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)
ILSA
Ángel Libardo Herreño Hernández



CAPÍTULO 3

- 107 Derechos sociales y bien-estar indígena: del racismo soterrado a la autonomía
Observatorio Indígena de Seguimiento a Políticas Públicas y Derechos Étnicos
Alejandro Mantilla Quijano



CAPÍTULO 4

- 133 Censo y caracterización de los indígenas de Colombia: una mirada a los procesos de censo
Observatorio Indígena de Seguimiento a Políticas Públicas y Derechos Étnicos
Edith Bastidas



CAPÍTULO 5

- 151 ¿Qué hay detrás de un número? Análisis de los “síntomas” sobre la situación de los pueblos indígenas desde una lectura del Censo de 2005
Observatorio Indígena de Seguimiento a Políticas Públicas y Derechos Étnicos
Elena Rey

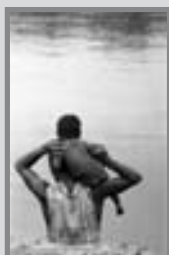


CAPÍTULO 6

171 Estado del derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas en Colombia

Observatorio Indígena de Seguimiento a Políticas Públicas y Derechos Étnicos

Juan Houghton



CAPÍTULO 7

239 Estado del arte de los DESC. La salud de los pueblos indígenas

Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos

Lucy Guamá



CAPÍTULO 8

265 La educación en los pueblos indígenas de Colombia

Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos

Marcela Castellanos, Mauricio Caviedes



CAPÍTULO 9

283 Casos documentados

Mesa de Pueblos Indígenas y DESC

287 Caso 1: La paradoja de la educación indígena

Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)

Mesa de Pueblos Indígenas y DESC

307 Caso 2: El derecho a la tierra (negado) de los indígenas pijaos del Tolima

Consejo Regional Indígena del Tolima (CRIT)

Mesa de Pueblos Indígenas y DESC

333 Caso 3: La institucionalidad pública frente a la garantía del derecho a la alimentación

Organización Indígena de Antioquia (OIA)

Mesa de Pueblos Indígenas y DESC



ANEXO

356 Censo Dane, 2005

■ OBSERVATORIO INDÍGENA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO Y DERECHOS ÉTNICOS.*

Marcela Castellanos, pasante de Cecoin,
Mauricio Caviedes, investigador de Cecoin.

La educación como derecho

La educación en Colombia ha sido consagrada en la Constitución Política de 1991 como el derecho de la persona a recibir una formación acorde con sus habilidades, con sus tradiciones y su cultura. Es también un derecho prestacional que vincula un servicio público con una función social, el cual debe ser una de las actividades primordiales del Estado, y debe garantizarse a través de la continuidad, la cobertura y el mejoramiento de la calidad de dicho servicio. Por otro lado, la educación adquiere el carácter de derecho fundamental a partir de la interpretación armónica de la Constitución Política y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional; no obstante, este solo obedece a la educación de los menores de edad, y cuando la amenaza o violación a este derecho implica la vulneración de otro derecho fundamental (Defensoría del Pueblo, 2003, p. 31).

Este doble carácter de la educación –como derecho y como servicio público–, según la Defensoría del Pueblo (2003) le otorga un papel preponderante en el proyecto nacional, y es fundamental para el desarrollo integral de los seres humanos, la solidez democrática

* Este artículo fue realizado con el apoyo de Mauricio Caviedes, investigador de Cecoin.

de la república, el desarrollo económico y la riqueza cultural de la nación. Por tanto, la educación no solo debe corresponder con un “proceso de formación personal, social, y cultural, de carácter permanente que busque el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura”, como se establece en la Ley 115 de 1994, sino, que debe contribuir con el cumplimiento de los derechos humanos en la formación de una sociedad pluralista, tolerante y participativa.

En este marco, el contenido y el alcance del derecho a la educación en Colombia está definido a través de la interpretación de las normas constitucionales, y de los instrumentos y tratados internacionales que han sido ratificados por el Estado colombiano,¹ y a través de los cuales se han acordado las garantías y responsabilidades exigibles que amparan el derecho

¹ Por virtud del artículo 93 de la Constitución Política, los instrumentos internacionales que reconocen derechos humanos, una vez aprobados por el Congreso y ratificados por el gobierno, tienen plena eficacia en el marco del orden jurídico interno del país y prevalecen en él, constituyendo un instrumento de interpretación de esos mismos derechos consagrados en la Constitución, ya que integran con el resto de la carta un bloque de constitucionalidad (Defensoría del Pueblo, 2003, p. 26).

a la educación en este país. Los pactos internacionales suscritos por Colombia sobre derechos humanos y derechos fundamentales son precisamente los que permiten esta condición; entre ellos los más relevantes en materia educativa, según la Defensoría del Pueblo (2003), son: El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Pidesc) (1966), y el Protocolo de San Salvador (1998), en donde se reconoce el derecho a toda persona a la educación, y se ratifica la instrucción de la Declaración de Derechos Humanos, en la cual la educación debe ser obligatoria y gratuita, elementos que son reconocidos como fundamentales en la realización de este derecho.

Dichas reglamentaciones, junto con las normas constitucionales, configuran el bloque normativo del derecho a la educación que está comprendido por dos partes: la primera hace referencia al núcleo esencial, constituido por elementos con características universales, indivisibles, interrelacionadas e interdependientes, que abarcan el derecho a la disponibilidad, al acceso, a la permanencia y a la calidad del sistema educativo, y que exigen al Estado las obligaciones de accesibilidad, de adaptabilidad y de aceptabilidad en materia del cumplimiento del derecho a la educación; se reconoce que este esquema es coherente con las disposiciones internacionales dictadas por el Consejo Económico y Social (Ecosoc) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y se adaptan a la propuesta de la Relatora de Naciones Unidas para el derecho a la educación, Katarina Tomasevski (2003). La segunda parte de este bloque normativo es definido por aspectos que conforman la zona complementaria, y que según la Defensoría del Pueblo (2003) obedecen a las derivaciones de las normas legales y reglamentarias que atienden la disponibilidad del recurso y las prioridades políticas coyunturales.

La reglamentación de la educación en Colombia exige a los gobiernos garantizar el núcleo esencial del derecho a través de la formulación de propósitos, de la coordinación y realización de acciones que conduzcan a la creación de políticas públicas acordes con las condiciones y necesidades del país con la participación de las diferentes organizaciones involucradas y con el mejor uso de los recursos públicos. Estas obligaciones estatales deben conducir al respeto, cumplimiento y protección del derecho a la educación y, por tanto, aplicar los mandatos del Pidesc en materia de la prestación de este servicio. De otro lado, en el artí-

culo 67 de la Constitución se reconoce que el Estado es responsable de la educación, pero que requiere del compromiso de la sociedad y la familia para actuar conjuntamente en el cumplimiento de este derecho (Procuraduría General de la Nación, 2006).

La etnoeducación: política marginal de atención a los pueblos indígenas

Las políticas que el Estado colombiano implementa para la atención educativa de los pueblos indígenas se ubican en el contexto normativo de definición del derecho a la educación, y se enmarcan en el reconocimiento de los derechos a la diversidad étnica y cultural, permitiendo así la definición de un marco conceptual y normativo que exige la especificidad en el tratamiento de la educación en comunidades indígenas. Dicha especificidad se revela en la adopción de pactos internacionales, como el Convenio 169 de la OIT ratificado por la Ley 21 de 1991, en donde se compromete a los gobiernos a asumir las responsabilidades de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática que garantice una educación que responda a las necesidades y aspiraciones de los pueblos, y en igualdad de condiciones con el resto de la comunidad nacional. Así mismo, en algunos artículos constitucionales (7, 10, 38, 68, 70) se contemplan derechos encaminados a la protección de las culturas, a la autodeterminación de los pueblos, al uso y oficialidad de las lenguas, a la enseñanza bilingüe, a la educación en respeto a la identidad, aspectos que condicionan profundamente el cumplimiento de este derecho.

La existencia de un marco normativo especial para la educación de pueblos indígenas responde a la política promovida desde las luchas y movilizaciones de los años setenta y noventa, que definieron gran parte de la legislación existente como resultado de la presión, protesta y negociación del movimiento indígena con el Estado. Además, establecieron una serie de exigencias y retos al sistema educativo, en cuanto a los propósitos del proyecto educativo nacional. No obstante, estas normas no necesariamente recogen las expectativas y necesidades actuales de los pueblos indígenas; al contrario, desconocen el proceso que estos pueblos han desarrollado para aceptar la educación como una herramienta fundamental en el fortalecimiento de sus formas de vida.

Este intento de reconocer el derecho a la educación de los pueblos indígenas tiene sus inicios en la creación

del Programa Nacional de Etnoeducación que surge en 1984 (con la Resolución 3454), en el marco de las tensiones propias de la relación entre los indígenas y el Estado colombiano. Posteriormente, este programa se institucionaliza a través de la Ley 115 de 1994, y en el Decreto 804, en donde se hace un esfuerzo por implementar las definiciones en materia educativa del Convenio 169 de la OIT, el cual establece que la educación debe consolidarse a través de un conjunto de políticas coherentes con un Estado multicultural y pluriétnico, en el que se reconoce a los pueblos y las comunidades indígenas derechos fundamentales que garantizan que la diversidad cultural y lingüística no sean razones de exclusión y marginación social sino, al contrario, se asuman como la posibilidad de poseer la identidad en un espacio de participación y de autonomía. Sin embargo, la ley y el programa no cubren a cabalidad los propósitos del Convenio 169 de la OIT, y son solo un intento de promover una política para operativizar la educación indígena en el Sistema Educativo Nacional, demostrando una vez más que esta propuesta no logra asumir y desarrollar los intereses sociales, culturales, económicos y políticos de los pueblos a pesar de que aparece –a modo de ilusión o espejismo– como un espacio flexible que abre la posibilidad de asociar la educación para indígenas a los procesos sociales, culturales y productivos de estas comunidades a través de la formulación y el desarrollo de propuestas educativas propias y enmarcadas en sus planes de vida.

El Programa Nacional de Etnoeducación expresa las particularidades que adquiere el derecho de la educación cuando se habla de pueblos indígenas, éstas radican en la implementación del concepto de “etnoeducación”, el cual está definido por el MEN (1996) como:

Un proceso social permanente de reflexión y construcción colectiva, mediante el cual los pueblos indígenas y afrocolombianos fortalecen su autonomía en el marco de la interculturalidad, posibilitando la interiorización y producción de valores, de conocimientos, y el desarrollo de habilidades y destrezas conforme a su realidad cultural, expresada en su proyecto global de vida.

Y en la ley General de Educación en el artículo 55 que define la Etnoeducación como:

El servicio educativo 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 autónomos; es una educación ligada al ambiente, al proceso productivo, y al proceso social y cultural de una comunidad, con el debido respeto de sus creencias y tradiciones.

De igual manera, se establece que la educación para pueblos indígenas obedece más a una definición de un *derecho colectivo*, y a la vez a la prestación de un servicio público que atienda las necesidades de las comunidades y no de los individuos. Esto implica que el programa de etnoeducación, como política pública para la población indígena, debe tener en cuenta estas particularidades no solo en la legislación, sino en la aplicación efectiva de la misma a través de las realidades administrativas, presupuestales, y de desarrollo regional y municipal para que faciliten su aplicación.

En el Decreto 804 de 1995, reglamentario de la Ley General de Educación, se desarrollan los lineamientos del Capítulo III de dicha Ley, y se especifica el tipo de atención educativa que el Estado y los diferentes gobiernos deben garantizar para la educación de grupos étnicos, asumiendo que la prestación de este servicio público debe sustentarse en la elaboración colectiva, que se inscribe en los proyectos de vida de los diferentes pueblos. Así mismo, este decreto define los principios que deben orientar la prestación de dicho servicio con el objeto de que sirvan como integradores y articuladores de las normas sectoriales aplicables a las comunidades indígenas. Los principios que se instauran son el de integralidad, que evita sectorizar y dividir los escenarios sociales de las comunidades indígenas para asumir los problemas integralmente; el de diversidad lingüística que garantiza la supervivencia y convivencia de las diferentes lenguas; el de autonomía de las autoridades y comunidades indígenas para liderar el proceso educativo y la toma de decisiones sobre el mismo; el de participación comunitaria y de interculturalidad para facilitar la relación de los miembros de estos pueblos con el resto de la población nacional. Igualmente, se encuentran estipulados los principios de flexibilidad, progresividad y solidaridad para adecuar y articular culturalmente los patrones educativos a los contextos culturales y ambientales en los cuales debe prestarse el servicio (MEN, 2004).

El decreto implementa la formulación de currículos etnoeducativos, y los reconoce como elementos fundamentales en la educación para los pueblos indígenas, los cuales deben basarse en conceptualizaciones elaboradas por estas comunidades. También establece que la formación de docentes hace parte esencial de la estructura educativa que garantiza el desarrollo de una educación propia y autónoma para los pueblos indígenas; dispone que la selección de docentes se debe realizar según los usos y las costum-

bres de cada pueblo y de manera concertada entre la autoridad competente y las autoridades de los grupos étnicos, prefiriendo a los miembros de las comunidades donde se va a prestar el servicio. Anteriormente se podía obviar el requisito del título de licenciado o normalista y del concurso; ahora esta norma no es vigente, ya que el Decreto 1278 del 2002 estipula la necesidad del título, y el Decreto 3982 la obligación de presentar el concurso como parte del proceso de selección de docentes (Echeverri, 2007, p. 90).

El Programa Nacional de Etnoeducación se fundamenta en un esquema de cinco componentes desde donde se rigen las acciones que se van a desarrollar; y en una estructura que se articula en los niveles nacional, departamental y local. Artunduaga (1997), en los lineamientos educativos del MEN, define estos componentes: el primero es de formación y capacitación, este busca la implementación de procesos de nivelación, profesionalización y actualización a docentes de los grupos étnicos. La investigación es el segundo componente, pretende el desarrollo de procesos de investigación-acción participativa orientados a fortalecer y desarrollar la etnoeducación y la organización en las comunidades. El tercer componente es la adecuación y el diseño curricular y propuestas pedagógicas enmarcadas en el proyecto global de vida de cada pueblo y definidas a partir de los proyectos etnoeducativos. El diseño, la elaboración y la producción de materiales educativos acordes con las propuestas propias de las comunidades corresponde al cuarto componente. Y el último corresponde a la asesoría, el seguimiento y la evaluación de los procesos etnoeducativos con el fin de garantizar óptimos resultados en los programas y proyectos que se adelanten con los grupos étnicos.

Arango y Sánchez (2006) consignan las metas que este programa etnoeducativo se impone, que corresponden directamente a la ejecución de los componentes, y son: la formación de maestros y líderes de comunidades indígenas con programas diseñados en procesos de reflexión y participación de las comunidades. La formulación de propuestas educativas para educación formal y no formal fundadas en el plan de vida de cada uno de los indígenas. El diseño y la elaboración de material educativo que parta de la base, de las necesidades y de los aportes de las comunidades. La promoción de procesos de reflexión y evaluación para el mejoramiento de la educación, la asesoría y el acompañamiento a los procesos educativos comunitarios.

En síntesis, el cumplimiento de este decreto y demás legislación debería garantizar y favorecer los espacios de autonomía y flexibilidad que permitan a cada pueblo decidir sobre los contenidos, las pedagogías, los fines de la educación y las cualidades de los maestros. Se considera arriesgado afirmar que estas políticas públicas cumplen a cabalidad con los requerimientos establecidos por el núcleo esencial de este derecho, y más aún, cuando no hay una aceptación efectiva de las recomendaciones acerca de la autonomía y autodeterminación de los pueblos en el agenciamiento de propuestas educativas, recomendación que hace Rodolfo Stavenhagen (2005) Relator de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Esta situación se vuelve más compleja en la actualidad, cuando el Programa de Etnoeducación se desarrolla a través de los lineamientos de la revolución educativa, que imponen nuevas lógicas en su funcionamiento y en el cumplimiento del derecho a la educación, en donde, y como lo identifica Katarina Tomasevski (2003), Relatora Especial de las Naciones Unidas, ya no se menciona el derecho, sino que se plantea el acceso democrático al "servicio educativo" revelando el carácter mercantil que adquiere la educación.

La revolución educativa, como programa de gobierno y directriz de la política nacional, plantea como estrategias fundamentales la ampliación de la cobertura; el mejoramiento de la calidad por medio de la definición de estándares, de la aplicación de pruebas Saber, y de la evaluación a docentes, directivos e instituciones; y la eficiencia del sistema educativo a través de los mecanismos de administración pública definidos en la Ley 715.

El Ministerio de Educación Nacional (2004) señala que su reestructuración en el 2001 obligó a cambiar la política del programa de etnoeducación, y a partir de enero de 2002 enfocó sus acciones al diseño de lineamientos y orientaciones pedagógicas, y suspendió la financiación de proyectos puntuales. Actualmente, el MEN orienta el acceso al derecho y al servicio de la educación para pueblos indígenas a través de programas como el de etnoeducación, y el de atención rural, los cuales buscan "asistir en materia educativa a las poblaciones más vulnerables² para suprimir las con-

² Las poblaciones que se tienen en cuenta para estos programas son: las comunidades étnicas, la población rural, los desplazados,

diciones de inequidad, discriminación o aislamiento en las que viven, y favorecer el reconocimiento de su diversidad étnica, cultural y social". Estos programas se integran en la "revolución educativa" y en sus estrategias de ampliación de cobertura, mejoramiento de la calidad y de la eficiencia del sistema educativo (Ministerio de Educación Nacional, 2004).

La actual reforma educativa supone nuevas estrategias para el funcionamiento de la política y el programa de etnoeducación, que no precisamente garantizan el acceso equitativo y la calidad de la educación para los indígenas. Con la aplicación de la Ley 715 los aportes de la nación a la educación siguen destinados casi con exclusividad a cubrir los gastos docentes, y se ha dejado de lado la inversión en calidad, además, la asignación de recursos obedece a las lógicas de la demanda sometiendo a un abandono la financiación estatal de los proyectos educativos de las comunidades. Por otra parte, la conformación de instituciones que garanticen la cobertura en la educación básica y media por medio de la fusión, acarrea complicaciones para la definición de los Proyectos Educativos Comunitarios o Institucionales. Frente a esta situación es difícil emitir una generalización de la postura de los pueblos indígenas, pero lo que sí parece claro es la preocupación que surge en las organizaciones acerca de la posibilidad de ejercer autonomía en sus propuestas educativas.

Consecuentemente, el diseño de estándares curriculares y su implementación, afecta los principios del programa de etnoeducación. La imposibilidad de asimilar estos estándares al sistema de educación indígena, no se remedia, como lo propone el MEN, con "ajustes y adaptaciones"; además, se desconocen los procesos que han llevado las comunidades a lo largo de los años en la definición de sus currículos propios, proceso que vincula un trabajo colectivo de las comunidades, de sus autoridades y hasta de otros pueblos indígenas. Por tanto, esta propuesta genera un fuerte rechazo y una gran preocupación por parte de los pueblos y las organizaciones indígenas. (ibid.).

Es evidente que estas nuevas condiciones generan mayor regulación de la dinámica educativa a nivel local, obstaculizando el desarrollo de las iniciativas pro-

los desvinculados del conflicto, los niños, las niñas y los jóvenes con necesidades educativas especiales, los adultos iletrados y los habitantes de las zonas fronterizas (MEN, 2004).

pias de educación de las diferentes comunidades de los pueblos indígenas, cerrando aún más los márgenes de autonomía y las posibilidades de intervención en la manera cómo los pueblos indígenas quieren y deciden educarse, y en las aspiraciones y el proyecto político del movimiento indígena.

Estas definiciones generales esbozan que la etnoeducación sigue siendo la única estrategia del Estado para el cumplimiento del derecho a la educación de los pueblos indígenas y, por tanto, es considerada como una política oficial del Ministerio a pesar de que cada vez representa menos las expectativas e iniciativas de los pueblos y el movimiento indígena. No obstante, el Programa de Etnoeducación sigue configurándose como el terreno en el que se disputan las concepciones sobre el derecho de los indígenas a la educación, y los mecanismos que deben guiar la apuesta por un sistema educativo colombiano que asuma positivamente la diferencia y la alteridad. Rojas y Castillo (2005) reconocen que estas políticas, aunque son parte integral de la legislación educativa nacional, siguen siendo marginales y se enfrentan a significativos vacíos en materia de funcionamiento y operatividad. Sin embargo, es preciso recalcar que en el aspecto jurídico, la definición de legislaciones para pueblos indígenas puede seguir siendo el espacio de confrontación y lucha política, un escenario de disputa en donde se fortalezcan las iniciativas de los pueblos indígenas.

Rojas y Castillo (2005) argumentan la condición de marginalidad de la política etnoeducativa en la dicotomía que define el sistema colombiano de educación; por un lado se encuentra el nacional y por el otro, el de las comunidades étnicas, esta división inserta las acciones institucionales de los programas etnoeducativos en las lógicas de funcionamiento del sistema nacional, que son extrañas a las lógicas locales y comunitarias obstaculizando la construcción efectiva de pedagogías propias y diferenciales acordes con las realidades y necesidades de las poblaciones indígenas.

En conclusión, se identifica la ausencia de acciones claras y concretas para el cumplimiento del derecho a la educación de los pueblos indígenas, y cada vez más se posterga la creación de mecanismos que lo garanticen. También se reconoce que los pueblos indígenas siguen sufriendo de estrategias inapropiadas de atención; que el cumplimiento de las obligaciones del Estado es precario, que la normatividad existente es una quimera que solo cumple con compromisos

internacionales, pero que generan expectativas en la población, y que existe una desarticulación significativa entre el discurso educativo y la práctica.

Definición del derecho a la educación desde los pueblos indígenas: por una educación propia

La aplicación y definición del derecho a la educación de los pueblos indígenas es en gran medida resultado del proyecto político de su movimiento, que desde un principio consideró que la educación debía ser redefinida y apropiada por las comunidades para que ésta dejara de ser un factor principal de etnocidio y se transformara en una estrategia para la fundamentación, reconstrucción y permanencia de sus culturas. Dicha estrategia sigue vigente en el proceso político y organizativo de las comunidades indígenas, así lo reconoce Graciela Bolaños (2004) asesora del Programa Educativo del CRIC, cuando describe que el proceso de educación propia, es el producto de las transformaciones de la escuela que deja progresivamente de ser “el espacio de desintegración cultural”. De la misma forma, Odilia Echeverri (2007), asesora pedagógica del Instituto Departamental para la Educación Indígena de Antioquia (Indei), propone que la educación es el punto de partida para garantizar condiciones sociales y culturales que favorezcan a los pueblos indígenas, ya que fue a través de la educación que “se subvaloraron y se debilitaron los pueblos, ha de ser ella misma la que reivindique y garantice condiciones más benéficas”.

La educación se convierte en una necesidad para las comunidades indígenas quienes han intentado subvertir la esencia y los fines del ejercicio educativo impartido en años anteriores. Desde la década de los setenta estas comunidades han agenciado una propuesta educativa que se ha caracterizado por su relación intrínseca con la lucha y los procesos organizativos indígenas, los cuales han sido fundamentales en la formulación y reflexión de la educación, y han llegado a consolidarla no solo como una de las más importantes reivindicaciones y conquistas de la resistencia indígena, sino como la estrategia que articula otras reclamaciones asociadas al reconocimiento y defensa del territorio, la autodeterminación de los pueblos, el respeto por la autonomía y la aceptación de sus formas culturales. Otro rasgo característico se encuentra en la importancia de contextualizar los procesos pedagógicos en los ambientes culturales, sociales, políti-

cos y económicos; y en el análisis de sus problemáticas y necesidades para construir desde allí un proyecto de vida acorde con las expectativas y los deseos de estos pueblos. La articulación de la comunidad como ente rector y de autoridad en los procesos educativos es otro aspecto importante, éste ha facilitado la apropiación de la escuela y la educación, y ha permitido que la construcción de conocimiento y los procesos de enseñanza-aprendizaje integren fuentes de conocimiento que antes no se consideraban como son los saberes ancestrales y los conocimientos locales fundamentales en la construcción de un pensamiento propio.

La educación de los grupos indígenas como parte esencial de su proyecto político ha logrado mantener una interlocución con el Estado y otros sectores de la sociedad para promover sus propuestas e iniciativas; sin embargo, estas demandas, al ser institucionalizadas e incluidas en las agendas de gobierno y en la reglamentación estatal, se insertan en lógicas distintas, a partir de las cuales son reinterpretadas. Por esta razón, es importante identificar como los indígenas interpretan la normatividad y definición del derecho a la educación.

En este aspecto, la Procuraduría General de la Nación (2006) afirma que los pueblos indígenas en Colombia asumen su derecho a la educación desde la *educación propia*, la cual es asimilada como un derecho colectivo que vincula la interculturalidad y el bilingüismo en su definición. Por otro lado, la educación como servicio público se relaciona con la creación e implementación del programa de etnoeducación. Estas son generalidades para los pueblos indígenas, sin embargo, cada uno de ellos reinterpreta desde sus particularidades culturales y según sus necesidades los conceptos de educación propia y etnoeducación. Algunos pueden resignificar la etnoeducación e implementarla como política educativa, otros ni siquiera la consideran acorde con sus expectativas y necesidades sociales, culturales y políticas. En consecuencia, es posible reconocer diferentes tendencias que surgen de la aplicación y administración del servicio educativo en las comunidades indígenas; Rojas y Castillo (2005) identifican tres tipos: el primero obedece al proceso de educación contratada en donde se delega a una entidad distinta de la comunidad o del Estado la educación. En la normativa existente esta modalidad plantea que en las entidades territoriales podrán ser prestadores del servicio educativo diferentes instituciones, las cuales deben ampararse en los criterios del sistema educativo oficial, en el programa de etnoedu-

cación, y deben estar bajo el control y la supervisión de las comunidades quienes asumen el papel de contratantes. Con esta modalidad, varias comunidades religiosas continúan ofreciendo educación a los grupos indígenas. Este es el caso de muchos pueblos de la Amazonia y de la Orinoquia colombiana.

El segundo tipo hace referencia a la prestación del servicio a través de escuelas oficiales y bajo las directrices de las políticas educativas nacionales, en las cuales se atiende población indígena, y donde estas comunidades no tienen ninguna intervención directa sobre la manera en que el servicio es ofrecido. Esta tendencia se concentra en la población indígena desplazada, en las comunidades que habitan en capitales. No obstante, en algunas instituciones se presentan formas educativas más acordes a los pueblos indígenas, las cuales son el resultado de experiencias comunitarias, como el caso de algunas instituciones en Bosa que atienden indígenas muiscas.

Y la última tendencia corresponde a los procesos educativos que son construidos y gestionados en las comunidades, en ellos las organizaciones, las autoridades y los comuneros indígenas participan en la creación de pedagogías diferenciales, en el diseño del currículo y en los planes curriculares. Estos procesos están orientados desde el Proyecto Educativo Comunitario (PEC), los planes de vida y las políticas territoriales y educativas de los pueblos indígenas. Esta tendencia surge desde antes de la institucionalización de la educación indígena y se puede considerar como su promotora; además, recoge en gran medida las experiencias construidas desde los movimientos y organizaciones indígenas como expresión de su política educativa.

En esta última tendencia se enmarca la educación que promueven las comunidades indígenas a nivel local, en las comunidades y en cada uno de los pueblos; está orientada desde la política educativa del movimiento y la organización indígena. Estos procesos comparten características similares que configuran propuestas más o menos definidas sobre la educación que quieren los indígenas, dichas propuestas son reconocidas como educación propia, educación intercultural bilingüe o educación indígena.

La *educación propia* es la posibilidad de construcción del sistema educativo para pueblos indígenas; está fundada principalmente en la experiencia de las comunidades del Cauca articuladas al proyecto político del CRIC, quien a través del Programa de Educación

Bilingüe e Intercultural (PEBI), ha logrado consolidar una alternativa de educación que busca el desarrollo de nuevas políticas y reconocimientos legislativos acordes con las exigencias de la realidad actual (PEBI-CRIC, 2004, p. 269).

La educación propia surge en las organizaciones indígenas que impulsan una propuesta de educación de fortalecimiento de la identidad cultural y de los procesos organizativos de las comunidades. El CRIC asume la educación propia como parte fundamental de su política organizativa y como un proceso de construcción de pensamiento que permita analizar los problemas de la comunidad, descubrir su propia historia, dinamizar la cultura y fortalecer la identidad. Es definida también como un espacio organizativo donde se construye comunidad, se forman dirigentes, y se fomenta el pensamiento crítico. Esta propuesta de educación influyó en la configuración de una educación indígena en otras partes del país, y presionó para que el Estado oficializara políticas flexibles y con apoyo económico e institucional para las comunidades indígenas, reconociendo el derecho a definir su propia educación (PEBI-CRIC, 2004).

El planteamiento de la educación en los pueblos indígenas se sustenta sobre la comunitariedad, la cosmovisión y la interculturalidad, tres aspectos que se consolidan como los ejes centrales y articulan los procesos de construcción de una educación propia, en donde el conocimiento es colectivo; la escuela está inmersa en la realidad cotidiana; las políticas, los lineamientos, los contenidos, las metodologías, los modos de administración, el seguimiento y la evaluación son definidos en los proyectos comunitarios; los maestros son dinamizadores de los procesos de enseñanza y aprendizaje, y orientadores del niño y la comunidad; la escuela es el espacio apropiado para la reflexión y proyección de la vida comunitaria, y la sistematización permanente de las experiencias educativas locales es necesaria para retroalimentar las dinámicas de pensamiento y acción educativa (PEBI-CRIC, 2004, p. 275).

Esta propuesta se desarrolla a través de una pedagogía propia en donde las comunidades controlan, orientan y evalúan el proceso educativo desde el bilingüismo, la interculturalidad, la investigación y la autogestión en el desarrollo de procesos curriculares de primaria (con seis cursos, aprestamiento primero, segundo, tercero cuarto y quinto), secundaria (representada en la profesionalización de maestros en

etnoeducación y en la conformación de centros de formación para jóvenes y adultos), y procesos de formación superior con programas como la licenciatura en educación comunitaria (PEBI-CRIC, 2004, p. 270).

Los procesos político-organizativos, pedagógicos y administrativos de la educación propia están articulados al proyecto de vida de los pueblos indígenas y al ejercicio de su autonomía, autoridad y autogobierno. Los mecanismos de operatividad del sistema educativo propio integran instancias locales y regionales, y otorgan funciones a diferentes agentes, como el Estado a quien le corresponde adecuar y garantizar las políticas públicas, asignar el presupuesto necesario y realizar interventorías de la aplicación de los recursos financieros. En esta estructura, las comunidades y las organizaciones tienen la responsabilidad de gestionar el funcionamiento del sistema de educación propia; construir planes de trabajo fundados en líneas de acción educativa y buscar en la reglamentación de las leyes las demandas sobre el derecho a la educación; en materia pedagógica tienen que orientar y desarrollar los proyectos educativos comunitarios y fortalecer los niveles existentes de educación escolarizada y no escolarizada ((PEBI-CRIC, 2004).

La etnoeducación a veces se usa para nombrar experiencias educativas comunitarias porque esta categoría recoge las expectativas de algunos pueblos, es legítima en la medida en que fue el resultado de la interlocución entre el movimiento indígena y el Estado. Sin embargo, dado que la etnoeducación es considerada como política oficial del Ministerio, su uso se hace menos común en el movimiento indígena, estableciendo diferencias entre la política oficial, y la política educativa que buscan las comunidades indígenas.

La diferenciación entre etnoeducación y educación propia resulta de la reclamación de las organizaciones y autoridades indígenas ante el Estado por el reconocimiento de una educación diferencial, situación que condujo a que los significados y las intenciones de las propuestas educativas se reconfiguraran en los procesos de institucionalización y legalidad, modificando tanto las lógicas y prácticas del Estado como las de las comunidades.

Recientemente surge una nueva iniciativa de varios pueblos indígenas, y es la de incorporar a sus procesos educativos programas de formación superior, es posible que aquí se establezca con mayor claridad y en ausencia de normatividad específica una propuesta de

educación superior desde, con y para los indígenas, que fortalezca el sistema educativo propio. Esta iniciativa está acompañada por un proceso iniciado por el movimiento indígena de conformación de una universidad indígena, comunitaria, bilingüe y intercultural, que asuma la investigación como condición fundamental para una educación pertinente, y que implemente programas propios diseñados a partir de las necesidades de las comunidades y de las experiencias acumuladas a lo largo de estos años (Pancho et al., 2005).

Podemos mencionar algunos programas que se han desarrollado:

- En el del Valle del Cauca la organización Indígena de este departamento (Orivac) ha implementado un programa denominado "escuela de líderes" con el objetivo de capacitar a personas de las comunidades para que asuman responsabilidades comunitarias, políticas y administrativas en sus territorios.
- En Caldas se desarrolló la Escuela de Jaibaná, coordinada por la Organización Indígena de Caldas (Cridec), la cual creó un programa para la formación de líderes comunitarios con un énfasis especial en la formación de nuevos recursos médicos propios.
- En el Cauca, a través del PEBI-CRIC, se han desarrollado varios programas en el marco del proyecto de universidad indígena, entre ellos se encuentra la licenciatura en pedagogía comunitaria, administración y gestión propias, programa de derecho propio, el diplomado sobre proyecto educativo comunitario, y con el apoyo de Programa de Educación Intercultural y Bilingüe de los países andinos (Proeib Andes) se ha participado en el diseño y desarrollo de un diplomado sobre gestión etnoeducativa, llevado a cabo por un equipo conformado por la Universidad del Cauca, la ONIC y el CRIC.
- En Antioquia se han desarrollado varios procesos de formación de liderazgo político y de cualificación de los docentes. En el año de 1989 se realizó un programa denominado Formación de Promotores Rurales Indígenas, proceso por el que pasaron la mayoría de los líderes actuales de la organización. Entre el año 2001 y 2007 se desarrolló la licenciatura en etnoeducación, un proceso de profesionalización de 45 docentes de las comunidades indígenas. Este programa

de educación formal fue implementado por el Instituto Departamental para la Educación Indígena (Indei) y certificado por la Universidad Pontificia Bolivariana. En la actualidad, la OIA comenzó el proceso de escuela de gobierno y licenciatura de la madre tierra en convenio con la Universidad de Antioquia.

Estos programas están diseñados para trabajar en la modalidad semipresencial. Son experiencias que retoman las características y dimensiones comunitarias, tratando de evitar los procesos de alejamiento de las comunidades y el riesgo de desarraigo. La formación de educación superior busca, en la perspectiva de los pueblos indígenas, formar personas que sean actores y gestores comprometidos con las dinámicas propias (Pancho et al., 2005).

En conclusión, el derecho a la educación desde los pueblos indígenas contiene particularidades que deberían ser asumidas por la planeación y política educativa del país; dichas particularidades se expresan en las propuestas que construyen las comunidades; sin embargo, éstas se enfrentan a múltiples problemáticas que no obedecen exclusivamente a las políticas estatales, sino a la falta de compromiso y trabajo en las comunidades y organizaciones indígenas generando, al igual que con las propuestas estatales, una brecha entre el discurso y la práctica. No obstante, los avances que han logrado las políticas y propuestas educativas de los pueblos indígenas son significativos revelando los obstáculos y las posibilidades de lograr una educación propia. Por eso es importante tratar de conocer la situación de los pueblos indígenas en el cumplimiento del derecho a la educación desde unos indicadores que conciben a la educación como un proceso social dirigido a ciudadanos indígenas, y no simplemente a los consumidores de un "servicio", y que partan de la noción de que administrar no es lo mismo que educar.

Qué dicen los indicadores sobre la situación educativa de los pueblos indígenas

El seguimiento y la evaluación del cumplimiento del derecho a la educación de los pueblos indígenas en Colombia debe enmarcarse en las reclamaciones promovidas desde la lucha indígena, y por tanto en los matices que adquieren sus reivindicaciones. En esta medida, el reconocimiento de este derecho logra un carácter colectivo que recoge las exigencias de una

educación que favorezca la permanencia cultural y material de estas poblaciones, y alcanza una condición especial como servicio público al configurarse desde los espacios de negociación y disputa entre las políticas de los pueblos indígenas y las del Estado.

Consecuentemente, la definición, el cumplimiento y el seguimiento del derecho a la educación es complejo porque al incorporar las propuestas educativas de los pueblos indígenas a la agenda pública y a la institucionalización, son redefinidas y adquieren diferentes significados; no obstante, se mantienen los espacios de demanda y exigencia del cumplimiento al derecho. Lo que se pretende hacer en este aparte es considerar la etnoeducación como la política estatal de atención del derecho a la educación de las comunidades indígenas, y el espacio reconocido de demanda y oferta del servicio público; además, se busca identificar las problemáticas, limitaciones y alcances de aplicación de este programa y correlacionarlo con el cumplimiento del derecho a la educación de los pueblos indígenas.

El Programa de Etnoeducación es de cobertura nacional, y a pesar de que no cuenta con un sistema de indicadores de gestión y evaluación, sí se puede establecer un balance de la situación educativa de los pueblos indígenas a través de estadísticas y de un conjunto de indicadores implementados por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo que intentan evaluar el funcionamiento del programa diseñado y planeado para la atención educativa a esta población.

La Procuraduría General de la Nación identificó que en materia de acceso al sistema educativo los pueblos indígenas enfrentan significativas ausencias, pues presentan altos índices de analfabetismo y bajas tasas de escolaridad revelando que la cobertura a la educación para estas comunidades aún es restringida y no presenta las facilidades económicas, de infraestructura y cercanía para el acceso al sistema público de educación.

Según los datos de la Encuesta de Calidad de Vida, para el año 2003 el analfabetismo de la población colombiana mayor de 15 años era de 7,9%; mientras que para los pueblos indígenas es de 17,7%, superando el promedio nacional. En este caso, las mujeres indígenas mantienen una tasa de analfabetismo que alcanza el 22,5%, frente a la de los hombres, con el 13,1%. (Procuraduría General de la Nación, 2006, p. 154).

En los departamentos de mayor población indígena se presenta un escenario similar, en donde el índice de analfabetismo supera ampliamente el nacional, y

**TASA DE ANALFABETISMO DE DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS
CON MAYOR POBLACIÓN INDÍGENA**

TABLA 1

Departamento	Municipio	Porcentaje población indígena	Tasa de analfabetismo		
			total	hombres	mujeres
GUANÍA	Guainía	61,5	18,2	12,3	24,7
	Inirida	58,3	18,2	12,3	24,7
	Barranco Minas	55,6	16,5	11,2	22,2
	San Felipe	79,6	21,7	15,9	29,0
	Puerto Colombia	96,5	28,1	20,5	37,1
	La Guadalupe	96,0	33,2	19,5	48,5
	Cacahual	95,0	29,4	16,4	44,1
VAUPÉS	Vaupés	58,1	26,0	23,9	28,1
	Mitú	54,8	25,8	23,7	28,0
	Carurú	59,0	26,2	24,4	28,0
	Taraira	70,9	9,2	8,2	10,6
	Papunaua	91,5	36,3	31,0	43,7
	Yavaraté	89,7	19,5	4,5	36,8
LA GUAJIRA	La Guajira	42,4	36	35,5	36,5
	Manaure	75,6	24,0	22,5	25,3
	Uribia	91,17	13	14,02	12,05
VICHADA	Vichada	39,6	22,11	20,23	24,14
	Cumaribo	57,42	21,31	21,33	21,29
AMAZONAS	Amazonas	39,8	10,8	9,7	11,9
	La Chorrera	78,8	13,2	20,0	3,2
	La Pedrera	70,8	9,6	10,3	8,6
	Mirití-Paraná	100,0	23,5	20,2	27,8
CAUCA	Cauca	21,0	12,93	11,45	14,35
	Caldono	69,69	19,00	17,65	20,52
	Jambaló	95,87	20,70	18,89	22,66
	Paez	66,72	9,61	9,77	9,46
	Puracé	71,97	6,95	6,59	7,26
	Silvia	79,34	18,88	17,19	20,73
	Toribío	94,80	31,95	26,91	37,17

Fuente: elaborada por la autora con datos del censo 2005.

el porcentaje de mujeres analfabetas es mucho mayor que el de los hombres. Se creería que los departamentos y municipios con altas densidades de población indígena son objeto de políticas departamentales y municipales de intervención que busquen cambiar esta situación de marginación en la prestación del servicio educativo; sin embargo, se encuentra que la condición de analfabeta es recurrente entre hombres y mujeres mayores de 15 años, aun en los municipios que presentan más del 95% de población indígena, como es el caso de Mirití-Paraná en la Amazonia o el de Guadalupe en Guainía con tasas de analfabetismo del 23 y 33%, respectivamente. En la tabla 1 se registran las

tasas de analfabetismo de hombres y mujeres mayores de 15 años correspondientes a los departamentos y municipios de mayor población indígena.

La situación de analfabetismo entre las comunidades es el resultado de la falta de adecuación de las políticas públicas y del Programa de Etnoeducación para atender a la población indígena en el cumplimiento del derecho a la educación, el cual exige que el acceso se presente sin discriminación alguna, y que garantice la existencia de instituciones y programas de enseñanza accesibles (material y económicamente) a todos los grupos, en especial a aquellos más vulnerables. A este respecto, los pueblos indígenas han identificado que

COBERTURA BRUTA DE MATRÍCULAS INDÍGENAS EN LOS DEPARTAMENTOS DE MAYOR POBLACIÓN INDÍGENA

TABLA 2

Departamento	Matrícula oficial Educación básica	Matrícula indígena Educación básica	Cobertura bruta
AMAZONAS	18311	9278	50,7
GUAINÍA	8804	5082	57,7
VAUPÉS	8477	7162	84,5
LA GUAJIRA	113790	41428	36,4
VICHADA	16825	8581	51,0
CAUCA	294074	123061	41,8

Fuente: elaborada por la autora con datos del censo 2005 y perfiles educativos departamentales (2005) del MEN.

las mayores problemáticas para el acceso a la educación son la falta de ajuste de los programas educativos a las condiciones de dispersión geográfica, difícil acceso y desplazamiento de los niños a las escuelas; también los elevados costos de sostenimiento de los escolares que superan la capacidad económica de las familias (información obtenida de las mesas departamentales de educación).

El acceso a la educación también se puede evaluar a través de la cobertura escolar en función de la asistencia a las instituciones educativas por parte de la población en edad escolar. Para el caso de la población indígena en el 2003, la tasa de inasistencia fue de 25,5%, cifra que se encuentra por encima del porcentaje nacional que es de 22,6%. En este mismo año la población indígena en edad escolar alcanzó la cifra de 282.693 niños y jóvenes, de los cuales el 75% recibió asistencia escolar, notándose una mayor inasistencia en la población femenina.

El número de matrículas que se registran en el sistema educativo también evidencia el acceso de los pueblos indígenas al sistema educativo. El porcentaje de matrículas indígenas que registran los departamentos con mayor población de ésta revela que la cobertura para educación básica alcanza al 50% de la población, indicando que la situación de acceso para estas comunidades no es óptima, y mucho que la educación indígena como derecho, cumple con sus condiciones mínimas de obligatoriedad y gratuidad.

En materia de disponibilidad, el sistema educativo colombiano no satisface las demandas educativas de la población indígena, la cual sigue presentando porcentajes de escolarización por debajo del promedio

nacional. La tasa neta de escolarización para la educación básica de los niños y niñas indígenas entre los 5 y 15 años es del 77,3%, cinco puntos por debajo de la tasa nacional. Para la educación media, la tasa neta de escolarización es de 17,5%, porcentaje que resalta el incumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de accesibilidad educativa para los pueblos indígenas, ya que la escolaridad neta para la educación media a nivel nacional es de 27% (Procuraduría General de la Nación, 2006: p. 156).

El nivel educativo que alcanzan las comunidades indígenas presenta amplias diferencias con los promedios nacionales; el 27% de esta población ha cursado la educación media completa, frente al 37% del resto de la población nacional; y el porcentaje de personas que no han cursado el primer año de educación en pueblos indígenas es del 18%; a nivel nacional este porcentaje es mucho más bajo, corresponde al 8%. Entre la población indígena mayor de 18 años el nivel educativo es el más bajo a nivel nacional, ya que el 77% de esta población no ha cursado completa la educación media, y solo el 29% de esta población ha superado el nivel de educación básica (Procuraduría General de la Nación, 2006: p. 159).

Estos índices reflejan en alguna medida la situación del derecho a la educación en pueblos indígenas, demostrando que el Estado mantiene grandes falencias en el cumplimiento de sus obligaciones; por otra parte, se manifiesta la ausencia de una caracterización estadística sobre la población escolar, y la falta de manejo y acopio de información cuantitativa como obstáculo principal no solo en el seguimiento de este derecho, sino en la planeación de políticas educativas orienta-

das a la eliminación de la discriminación y vulnerabilidad del derecho a la educación en estas comunidades.

El día a día de la etnoeducación. Problemáticas y limitaciones

La aplicación del derecho a la educación se desarrolla en medio de problemáticas estructurantes que se enmarcan en las falencias propias del sistema educativo nacional; en la descontextualización cultural, social y política de la escuela, la cual, a pesar de los procesos de apropiación, sigue manteniéndose alejada de las necesidades y realidades de la comunidad; en los altos costos educativos; en la falta de financiación estatal; en el incumplimiento de la gratuidad en la educación básica, y en la ausencia de apoyo económico para el desarrollo de las propuestas educativas de las comunidades indígenas.

Las limitaciones que presenta la educación para pueblos indígenas no solo se expresan en bajos niveles de escolarización y educativos, y en altos índices de analfabetismo, sino también en factores de calidad y pertinencia, demostrando que la implementación de las políticas etnoeducativas y la atención a las propuestas de las comunidades indígenas son tareas complejas. Durante el 2003 y 2005 el Programa de Etnoeducación y la dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales del MEN implementaron 8 mesas nacionales y 20 regionales de concertación de política etnoeducativa con participación de organizaciones étnicas, autoridades tradicionales, funcionarios de las Secretarías de Educación Departamentales (SED) y del MEN, y representantes de instituciones educativas para identificar necesidades y problemáticas del acceso, disponibilidad, permanencia y calidad de la educación en comunidades indígenas.

Este espacio logra visualizar el ejercicio del derecho a la educación a partir de la definición de unas políticas estatales que son adaptadas a nivel local y en cada una de las comunidades indígenas, reflejando el devenir "cotidiano" de las mismas, su planeación y su implementación. En este espacio se encontraron varias condiciones que afectan el desarrollo del derecho a la educación de los pueblos indígenas, entre ellas:

- La política educativa de cobertura, eficiencia y calidad no hace, en la atención, una diferenciación positiva hacia los pueblos indígenas.
- En la ampliación de cobertura educativa como política estatal no se especifica la formulación

de programas educativos de inclusión y ampliación de la matrícula para las comunidades indígenas.

- La ausencia de información válida y confiable obstaculiza el seguimiento y la evaluación de la política educativa en los pueblos indígenas; por la falta de estadísticas se dificulta identificar la cobertura, los costos, la financiación y el desarrollo de los procesos etnoeducativos en las comunidades.
- Los indicadores generados para la evaluación de la educación en comunidades indígenas desdibujan la condición de derecho e imponen la visión mercantil que concibe a la educación como un "servicio". En esta media, el diseño de indicadores responde a la atención de la demanda educativa y no al desarrollo integral del sistema, y mucho menos al cumplimiento del derecho. Se evidencia entonces la ausencia de indicadores que midan el desempeño y el impacto real que ha tenido la etnoeducación en los pueblos indígenas como la estrategia fundamental del Estado en la observancia de este derecho.
- El desconocimiento de las propuestas de los grupos indígenas para implementar procesos y políticas de educación en sus comunidades impide el reconocimiento efectivo del derecho.
- Las condiciones de prestación del servicio etnoeducativo se ven afectadas por distintas situaciones de orden público y de desplazamiento que vulneran a la población indígena.
- La situación de la atención a la educación indígena en algunos departamentos como Córdoba y Cundinamarca se encuentra afectada por las dificultades que enfrentan ciertas comunidades en relación con su reconocimiento étnico o por procesos de reindigenización.
- En la mayoría de planes departamentales donde existe población indígena se reconoce su presencia, pero no existe información de programas específicos para estas comunidades. Así mismo, las Secretarías de Educación Departamental y Distrital no poseen datos ni estadísticas sobre la educación de las comunidades indígenas.
- En la mayoría de zonas indígenas del país se establecen convenios con diferentes organiza-

ciones indígenas, ONG e instituciones para la administración del servicio educativo porque el Estado no garantiza la gratuidad del derecho a la educación, y mucho menos apoya económicamente los proyectos específicos de educación de los pueblos indígenas.

En materia de disponibilidad a la educación, la cual obliga al Estado hacer accesible la educación, las comunidades indígenas han identificado las siguientes problemáticas:

- Desconocimiento de la normatividad etnoeducativa y la legislación indígena por parte de los funcionarios de las instituciones estatales.
- Dificultades en la gestión de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS), frente a la prestación del servicio desconocen y demoran los trámites administrativos.
- Confusión frente a las competencias de las entidades territoriales en la implementación de la etnoeducación.
- Ausencia de personal capacitado en aspectos jurídicos y pedagógicos para la gestión educativa.
- Incumplimiento de los procesos de concertación en la implementación de la política etnoeducativa.
- No hay consulta de las autoridades indígenas en la fusión de establecimientos.
- Desconfianza de las comunidades y autoridades indígenas hacia las instituciones.
- Falta de asignación de recursos para apoyar la gestión etnoeducativa de las comunidades indígenas.
- La certificación de algunos municipios obstaculiza el desarrollo integral de la etnoeducación.

En materia de accesibilidad, las comunidades indígenas han identificado las siguientes problemáticas:

- Falta de adecuación de los programas etnoeducativos a las condiciones de dispersión geográfica.
- Los costos de sostenimiento de escolares son muy elevados y superan la capacidad económica de las familias.
- La infraestructura existente es insuficiente, inadecuada o se encuentra en mal estado.

- Las difíciles condiciones de desplazamiento de los niños a las escuelas.
- Los altos niveles de deserción escolar.
- Es necesario ampliar el rango de edad de ingreso al sistema educativo.

En materia de adaptabilidad el Programa de Etnoeducación refleja las siguientes problemáticas:

- Falta de asignación de recursos para apoyar la gestión etnoeducativa de las comunidades indígenas.
- Nombramiento de etnoeducadores por parte de la SED de manera arbitraria.
- Falta de participación y apropiación de los PEC por parte de maestros vinculados a comunidades indígenas.
- Ajuste de la educación a las realidades de las regionales, teniendo en cuenta el proceso organizativo de las comunidades.
- Implementación de principios de calidad que tienden a estandarizar el sistema educativo e impiden que las escuelas comunitarias, a partir de otros principios de calidad, puedan conservar la identidad cultural y la interacción necesaria para desenvolverse en el contexto nacional.
- Se requiere el apoyo institucional al diseño y la publicación de materiales didácticos.

Y por último, la calidad de la educación de los pueblos indígenas se ve afectada por diversas situaciones:

- Falta de una normatividad etnoeducativa para atender los requerimientos de autonomía educativa de las comunidades indígenas.
- Desconocimiento de los resultados de las investigaciones realizadas en las comunidades indígenas que pueden implementarse en los procesos educativos.
- Implementación de mecanismos de vigilancia y control en el cumplimiento de la política etnoeducativa por parte de los maestros y las organizaciones indígenas.
- Incidencia de la doctrina católica de los misioneros a cargo de la educación contratada en la orientación de los PEC.

- Capacitación a maestros para desempeñarse en contextos indígenas de interculturalidad y bilingüismo.
- Falta de apoyo institucional para la elaboración de planes de vida, proyectos educativos y currículos propios.
- Falta de asesoría, capacitación y acompañamiento en la formulación de los Proyectos Educativos Comunitarios, en el diseño de currículos y en la implementación de pedagogías diferenciadas.
- Debilidad en los procesos de capacitación, formación y profesionalización de docentes de comunidades indígenas.
- Ausencia de políticas claras para los sectores indígenas, donde la asignación presupuestal; la construcción, remodelación y el mantenimiento locativo; la dotación de materiales didácticos y equipos de laboratorio; el acompañamiento, la supervisión, capacitación y profesionalización docente, han quedado relegados a la iniciativa de los interesados.

Finalmente, se puede concluir que la política etnoeducativa sigue siendo marginal en el país tanto a nivel de las autoridades centrales, como regionales y locales; de igual manera, se evidencia una ruptura entre el diseño de políticas y la planeación de éstas. Además, las reformas de corte neoliberal, la reorganización de la prestación del servicio etnoeducativo, el sistema general de participaciones y la fusión e integración institucional, han contribuido a la profundización de dicha condición, y al desconocimiento de las políticas educativas de los pueblos indígenas, vulnerando el derecho a la educación y favoreciendo que la prestación de este servicio se inserte en el proyecto neoliberal de educación, el cual obedece a una lógica contraria a los planteamientos de la educación propia de los pueblos indígenas, y hasta de la misma definición de la etnoeducación.

Así, la etnoeducación, a pesar de su marginación, ingresa a la lógica neoliberal, la cual traslada el concepto de derecho y lo suplanta por el de mercancía; ahora la etnoeducación es apoyada siempre y cuando no sea más que una oferta educativa de este mercado. Por eso es que surgen discursos que asimilan los derechos indígenas como privilegios que tienen que ser eliminados en aras de la "equidad"; prácticas que garantizan la

libre elección de la educación importando el concepto individualista sobre el colectivo, y el control y la evaluación que favorecen que la educación en territorios indígenas no sea una decisión política, sino una actividad administrativa, guiada por indicadores de gestión y resultados de "calidad" y eficiencia, favoreciendo que la prestación de este servicio se inserte en la lógica de estandarización del sistema educativo nacional.

Apuntes para la construcción de indicadores en el seguimiento y la evaluación del derecho a la educación de los pueblos indígenas

El seguimiento de la educación de los pueblos indígenas en Colombia, desde la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, requiere la reinterpretación del concepto mismo de "derecho", categoría que es usada en el reconocimiento de las reivindicaciones de los pueblos indígenas. En este sentido, es necesario mencionar el debate que ha sido desarrollado por autores como Rodolfo Stavenhagen (2005) y Esther Sánchez (1996) sobre la distinción entre el ejercicio individual de los derechos humanos y el ejercicio colectivo de tales derechos.

Stavenhagen (2005) plantea que los pueblos indígenas han conseguido reivindicaciones ante el Estado para el reconocimiento de una serie de derechos colectivos, en primer lugar a la tierra, al ejercicio de una autoridad propia, a la permanencia de una cultura tradicional, a una jurisdicción propia y a una educación propia. El carácter colectivo de dichas reivindicaciones y derechos indígenas plantea el problema de que éstos son asimilables a los derechos sociales y culturales de los pueblos indígenas, y por tanto, no serían de cumplimiento inmediato, sino progresivo.

Ante ello, Stavenhagen argumenta que la distinción entre los derechos individuales, de cumplimiento inmediato (los derechos civiles y políticos) frente a los derechos colectivos cuyo cumplimiento sería gradual, es una distinción artificial; porque incluso los derechos que se consideran de ejercicio individual están intrínsecamente ligados a lo social, y no pueden ser ejercidos sino colectivamente. Un claro ejemplo que plantea el autor es el derecho a la libre asociación, imposible de ejercerse de manera individual. Si a este argumento se le agrega la definición de la Corte Constitucional, en donde se reconoce a los pueblos indígenas como "sujetos colectivos de derechos" (a diferencia de "su-

jetos de derechos colectivos”), se podría admitir que los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en la Constitución de 1991 y en el Convenio 169 de la OIT, son derechos fundamentales de estos pueblos.

En este contexto, el derecho a la educación sería de inmediato cumplimiento, no solo por ser un derecho tutelar de los niños, sino porque al garantizar la permanencia cultural asegura la existencia futura del pueblo indígena. Es necesario recalcar que el derecho a la educación entre los pueblos indígenas se exige como una reivindicación colectiva, porque no se trata sólo de la educación de cada niño indígena, sino de una educación diferencial que transmita al niño los conocimientos, las costumbres y las tradiciones de su pueblo. Sin ese tipo de educación, la permanencia de los pueblos indígenas estaría negada.

Acudimos al análisis de Stavenhagen (2005) y Sánchez (1996) para plantear una discusión sobre el reconocimiento del derecho a la educación de los pueblos indígenas, a saber: que la negación al derecho a una educación de acuerdo con la cultura indígena de cada pueblo, no sólo es una violación a un derecho fundamental de los pueblos indígenas, como “sujeto colectivo de derechos”, sino que también promueve la desaparición de los pueblos indígenas.

A esto se refirió Trino Morales, indígena guambiano, presidente del CRIC y más tarde presidente de la ONIC, en 1974, quien explicó:

No sólo con balas nos acaban; no solamente con bayoneta nos matan. Nos pueden matar de hambre y nos pueden matar con sus ideas. Se nos mata con las ideas cuando se nos destruye como indios. Cuando se hace creer a todo el mundo que ser indígena es ser un animal ruin, perjudicial para la comunidad. Y se nos mata con ideas cuando a nosotros mismos nos meten en la cabeza que es vergonzoso seguir nuestra propia cultura, hablar nuestra propia lengua, vestir nuestros propios vestidos, comer ciertas cosas que la naturaleza nos da o que nosotros producimos.

Las recomendaciones de Stavenhagen al gobierno colombiano como relator especial de las Naciones Unidas para pueblos indígenas, llevan implícito un tono de urgencia, teniendo en cuenta el carácter de sujeto colectivo de derechos de estos pueblos y su posible desaparición. Ante este informe, el Estado

colombiano responde con cifras de ampliación de cobertura, las cuales no incluyen consideración alguna sobre el tipo de educación impartida en las comunidades. Además, existe una condición primordial que impide la definición y evaluación real de políticas públicas educativas adecuadas para los pueblos indígenas, y es la ausencia de estadísticas que den cuenta de esta población y de sus necesidades; a este respecto, Katarina Tomasevski (2003) señala que es importante construir estadísticas desagregadas por todos los criterios de exclusión para que se pueda identificar la población que no tiene acceso al derecho a la educación registrando la discriminación, y así poder adoptar las medidas necesarias para alcanzar la inclusión.

Teniendo en cuenta lo anterior, la evaluación y el seguimiento del derecho colectivo a la educación de los pueblos indígenas adquiere matices que exigen la incorporación de indicadores capaces de integrar las especificaciones de prestación y cumplimiento de este derecho en comunidades indígenas. En primer lugar, y atendiendo a las recomendaciones de Stavenhagen, estos indicadores deben formularse para que den cuenta del funcionamiento, eficiencia, impacto y calidad del sistema educativo en comunidades indígenas, tratando de acercarse a la evaluación al desarrollo integral de este sistema para poder medir la pertinencia cultural y la calidad de la educación en estas comunidades; no, como ha sido costumbre los últimos años, informar sobre la administración de este servicio, sino intentar acercarse a través de los indicadores al proceso de educar.

Sin embargo, el planteamiento de estos indicadores se ve afectado por las tensiones entre las políticas promovidas desde los pueblos indígenas y las que son adaptadas por el Estado generando un campo de disputa en donde se configuran las políticas públicas. En este sentido, los indicadores deben ser conducidos a la interpretación y el seguimiento de este conjunto de disposiciones; por tanto, es necesario incluir procesos de conceptualización en perspectiva de los pueblos indígenas sobre indicadores sociales y la implementación de éstos en el seguimiento de sus “derechos” o reivindicaciones.

- AGREDA, ANTONIA (1999). La etnoeducación: una respuesta a las aspiraciones educativas de los pueblos indígenas en Colombia. En Agurre Lischt, Daniel, *Culturas, lenguas, educación. Memorias. Simposio de etnoeducación*. VII Congreso de Antropología. Bogotá: Gente Nueva.
- ARANGO, RAÚL; SÁNCHEZ, ENRIQUE (2006). Los pueblos indígenas en el umbral del nuevo milenio. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: www.humanas.unal.edu.co/colantropos/indigenas.php. [Consultado el 18-04-2007].
- ARTUNDUAGA, LUIS ALBERTO (2007). La etnoeducación: una dimensión de trabajo para la educación en comunidades indígenas de Colombia. En Revista iberoamericana de educación, núm. 13, Educación bilingüe. Biblioteca virtual. Disponible en http://www.campus-oei.org/revista/frame_anteriores.htm
- BOLAÑOS, GRACIELA (2004). FALTAN DATOS
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2003). El derecho a la educación en la constitución, jurisprudencia y los instrumentos internacionales. Bogotá: s.n.
- (2004). *Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública educativa a la luz del derecho a la educación*. Bogotá: s.n.
- ECHEVERRI BOTERO, ODILIA (2007). “Marco legal para la educación indígena”. En *kalujai. Pensamiento y cultura indígena*. Revista cultural y académica de la Organización Indígena de Antioquia, 2(2).
- ENCISO, PATRICIA; SERRANO, JAVIER y NIETO JAIRO (1996). *Evaluación de la calidad de la educación indígena en Colombia*. Informe final. Bogotá: Imprenta Nacional.
- GÓMEZ SOSA, MARÍA (2007). Educación superior indígena. Contextualización desde la Organización Indígena de Antioquia. En *kalujai. Pensamiento y cultura indígena*. Revista cultural y académica de la Organización Indígena de Antioquia, 2(2).
- HOUGHTON, JUAN (1998). “¿A dónde apunta la educación en los pueblos indígenas?” En María Trillos Amaya. *Educación endógena frente a educación formal*. Bogotá: Siglo XXI.
- JIMÉNEZ, NÉSTOR (1998). “Etnoeducación: política oficial para la educación en comunidades indígenas”. En María Trillos Amaya. *Educación endógena frente a educación formal*. Bogotá: Siglo XXI.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (1998). *Educación para la población rural: balance prospectivo*. Bogotá: s.n.
- (2004). Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales. Subdirección de poblaciones. *Estado del arte de la etnoeducación en Colombia con énfasis en política pública*. Bogotá. Disponible en www.Mineducacion.gov.co [Consultado en 15-05-2007].
- (2004). *Normatividad básica para etnoeducación*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA (s.f.). *Hacia una educación indígena multilingüe e intercultural comprometida con la vida*. Bogotá: Ediciones Turdake.

- PANCHO AQUITE, AVELINA ET AL. (2005). *Educación superior indígena en Colombia. Una apuesta de futuro y esperanza*. 2 edición. Ilesalc-Unesco, CRIC, ONIC, Ascun, MEN. Cali: Departamento de Publicaciones de San Buenaventura.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2006). *El derecho a la educación. La educación en la perspectiva de los derechos HUMANOS*. BOGOTÁ: S.N.
- PROGRAMA DE EDUCACIÓN BILINGÜE E INTERCULTURAL (PEBI)-CRIC (2004). *Qué pasaría si la escuela. 30 años de construcción de una educación bilingüe e intercultural*. Bogotá: El Fuego Azul.
- ROJAS GARZÓN, BIVIANY (2006). "Los procesos de etnoeducación. De las reivindicaciones y la ley al ejercicio de los derechos". En Omar Garzón. *Educación, escuela y territorio en la Amazonia colombiana*. Bogotá: Ediciones Ántropos.
- ROJAS, AXEL y CASTILLO, ELIZABETH (2005). *Educación a los otros. Estado, políticas educativas y diferencia cultural en Colombia*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- ROMERO LOAIZA, FERNANDO (2007). La educación indígena en Colombia. Referentes conceptuales y sociohistóricos. Disponible en: http://antropología.com.ar/congreso2002/ponencias/fernando_romero_loaiza.htm [Consultado el 02-05-2007].
- SÁNCHEZ BOTERO, ESTHER (1996). *Derechos de los pueblos indígenas en las constituciones de América Latina*. Bogotá: Ministerio de Salud, Instituto de Bienestar Familiar, Coama.
- STAVENHAGEN, RODOLFO (2005). *Cuestiones indígenas*. Derechos humanos y cuestiones indígenas. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades de los indígenas. Adición, conclusiones y recomendaciones del Seminario de Expertos sobre Pueblos Indígenas y la Administración de Justicia. Disponible en: www.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur. [Consultado el 07-05-2007].
- (2005). *Cuestiones indígenas*. Nota no verbal de fecha 16 de marzo de 2005 dirigida a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Disponible en: www.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur. [Consultado el 07-05-2007].
- TOMAŠEVSKI, KATARINA (2003). *Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación sobre su misión a Colombia (1 al 10 de octubre 2003)*. Disponible en: www.dplf.org/ADESC/pdfs/ext_RelatoraEspecial_co04.doc. [Consultado el 07-05-2007].
- UNICEF-ALDHU (2004). *La educación en la Amazonia colombiana un derecho postergado. Diagnóstico de situación*. Bogotá: Gente Nueva Editorial.

CAPÍTULO 9



Casos documentados

*A la memoria de Máximo Cristóbal Luquez Carrillo,
líder kankuamo.*

■ MESA DE PUEBLOS INDÍGENAS Y DESC

Los derechos económicos sociales y culturales (DESC) ingresan con fuerza en las agendas de los movimientos sociales de América Latina a partir de 1993 como consecuencia de la Declaración de Viena y de su Programa de Acción, resultado de la última Conferencia de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que hizo un especial llamado tanto a los Estados como a las organizaciones de la sociedad civil a enfatizar en el trabajo de promoción y defensa de estos derechos.

Sin embargo, este auge del “enfoque DESC” durante más de una década ha demostrado sus límites. Por un lado, el discurso de inclusión e igualdad implícito en la perspectiva DESC se ha visto frustrado en su contenido y en la realidad al chocarse con las duras restricciones políticas y económicas que el modelo neoliberal impuso con sus planes de ajuste estructural en todos los países latinoamericanos, que han debilitado las políticas sociales y las posibilidades de intervención positiva del Estado para garantizar los derechos sociales. Y de otra parte, la construcción política y jurídica del discurso de los DESC ha tenido históricamente un carácter occidental, urbano y universalista, que ha surgido como una dificultad cuando movimientos sociales con rasgos identitarios o culturalmente diferenciados, buscan justificar sus reivindicaciones sociales específicas en el marco de tales derechos.

Ante la segunda limitación descrita, la Organización Indígena de Antioquia (OIA) y el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA) emprendieron en el año 2003 el reto de llevar a cabo una lectura intercultural de los DESC a partir de una investigación llevada a cabo en la región del Urabá Antioqueño, para indagar acerca de las visiones que los pueblos embera, tule y senú tienen sobre los derechos a la salud, la educación y la vivienda.

El propósito de este trabajo fue el de reflexionar sobre los derechos humanos económicos, sociales y culturales en relación con las cosmovisiones y el pensamiento indígena desde una perspectiva intercultural. Se buscó visibilizar y reconocer la potencia de las visiones indígenas alrededor de estos derechos, fundamentar una visión teórica que permita fortalecer los diálogos interculturales sin incurrir en excesos indeseados ni limitaciones políticas, y crear un estado del arte acerca de las discusiones jurídicas y jurisprudenciales sobre los derechos sociales de los pueblos indígenas en Colombia. El resultado de este esfuerzo teórico y político fue el libro escrito por Anne Sophie Berche, Alejandra García y Alejandro Mantilla, *Los derechos en nuestra propia voz. Pueblos indígenas y DESC: una lectura intercultural* (OIA, ILSA, 2006), auspiciado por el Comité Catholique Contre la Faim et Pour le Développement (CCFD).