

# El indígena urbano: Análisis de la política pública para los pueblos indígenas de Antioquia. Antecedentes, logros y desafíos en el municipio de Medellín entre los años 2004 a 2015.

**Luis Alejandro Rivera Flórez**

*Luis Alejandro Rivera Flórez es un estudiante de 21 años de edad de Medellín, Colombia. Actualmente se encuentra cursando el octavo semestre del pregrado de Planeación y desarrollo social en la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia. Entre sus intereses académicos destacan la geopolítica, las teorías alternativas del desarrollo y el análisis de políticas públicas poblacionales. Correo electrónico: [lalejandrорivera@est.colmayor.edu.co](mailto:lalejandrорivera@est.colmayor.edu.co)*

## Resumen

*Este artículo busca indagar el impacto de la Ordenanza 032 de 2004 del Departamento de Antioquia para la población indígena del municipio de Medellín, puesto que este territorio urbano no cuenta con un acuerdo o política pública al que puedan recurrir los miembros de estas comunidades. El estudio se desarrolla por medio de metodologías cualitativas que buscan dar cuenta de las opiniones tanto de los implicados en la creación y ejecución de la política (instancias gubernamentales como Gerencia Indígena) como en los miembros adscritos a la asociación de cabildos indígenas de Antioquia representados por la Organización Indígena de Antioquia (OLA) en relación a los elementos estructurales y coyunturales de la política, las dificultades que ha enfrentado, y los logros que ha cultivado con el fin de generar insumos para el análisis y la construcción de políticas públicas para comunidades diferenciadas con orientación cultural para territorios urbanos.*

**Palabras clave:** población indígena, política pública, contexto urbano, indígena urbano, etnicidad, cultura

## Abstract

*This paper seeks to explore the impact in the indigenous community of Antioquia, Colombia, of the 032 Ordenanza of 2004 developed by the Municipal Department of Antioquia, since this urban territory does not have an agreement or public policy that can be use by members of these communities. The study develops through qualitative methodologies seeking to give an account of the views of those involved in the creation and implementation of policy (Government agencies as management indigenous) as in the members affiliated with the Association of indigenous councils of Antioquia, represented by the indigenous organization of Antioquia (OLA) in relation to the structural and cyclical elements, to the difficulties that has faced, and the achievements that has grown to generate inputs for the analysis and construction of public policies for communities differentiated cultural orientation for urban territories.*

**Keywords:** indigenous communities, public policy, urbanization, urban indigenous, ethnicity, culture

## Introducción

A nivel global, los grupos indígenas enfrentan el desafío del mundo contemporáneo en el marco del neoliberalismo; a través del legado de la colonización, la llegada de la modernidad o la demanda de la migración hacia los centros urbanos. Las promesas de oportunidades abundan y los nuevos paradigmas sobre las junglas de concreto venden la noción de que estas montañas de cemento grises y asimétricas son la promesa del “desarrollo” y de la “calidad de vida”, términos modernos de los últimos siglos que fueron impulsados por coyunturas geopolíticas de las potencias mundiales en su afán por dar nombre a las soluciones prefabricadas que expertos premeditaban en grandes universidades. ¿Qué surge de esto? Migración (en muchos casos forzada<sup>1</sup>), el choque de diferentes mundos, en donde los “mejores” mundos atraen a aquellos que habitan las montañas a adentrarse en los mundos de cemento. Esto ha significado, y de acuerdo con Mick Dodson (2008), líder indígena australiano y miembro del Foro Permanente de Asuntos Indígenas de la ONU, “ser desterrados de nuestras tierras es ser desterrados de nuestro ser”.

En dicho contexto, los centros urbanos han enfrentado la situación del indígena urbano a través de la creación de políticas públicas, entendidas según Fischer (1993) como un reflejo de las relaciones de poder de un territorio, específicamente como una muestra de las relaciones discursivas que concurren en un contexto. Es por medio de estas políticas que es posible observar el lugar de un grupo poblacional, sus necesidades, desafíos y propuestas políticas.

Entendiendo las políticas públicas como un medio canalizador de acciones intencionadas y de estructuras de poder, se posibilita un espectro de visión para la situación de las poblaciones indígenas del mundo. No obstante, el enfoque de la mirada de este estudio de remonta a América Latina, territorio subyugado por relaciones centro-periferia desde finales del siglo XV. Debido a la visión colonizadora norte-eurocéntrica, el territorio latinoamericano fue descubierto, por lo que no podría haber existido sin el consentimiento de sus descubridores, generándose así lo que Mignolo (2010) señala como la “doble cara de la modernidad”.

Particularmente, el caso de Colombia se destaca por ser un territorio étnicamente diverso, con un extenso legado histórico, caracterizado por las construcciones ideológicas precolombinas que yacían en el territorio hace más de quinientos años. Tomando como referencia estos cinco siglos es posible considerar el espectro de cambios que ha sufrido el territorio, puesto que no sólo Colombia,

---

<sup>1</sup> Según reporta la ONU en sus diferentes iteraciones del Foro Permanente. Para mayor información revisar la sección “Why do indigenous peoples migrate?” disponible en el “fact sheet” del séptimo encuentro del foro Permanente. Disponible en: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/factsheet\\_migration\\_final.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/factsheet_migration_final.pdf)

sino toda Latinoamérica, se ha enfrentado a la proliferación de dinámicas urbanas y la dicotomía que éstas representan frente a las apropiaciones territoriales que ya existían en los territorios previamente. Todo país latinoamericano ha dado diferente respuesta a este fenómeno, pero específicamente para el caso de Colombia el debate interno que ha surgido puede ser resaltado, y cuyos resultados pueden ser vistos desde las experiencias internacionales latinoamericanas para generar nuevas consideraciones en el tema.

En Medellín, municipio capital del Departamento de Antioquia, desde hace varias décadas se ha precensado numerosos casos de desplazamiento forzado en vista de la violencia histórica del país.<sup>2</sup> Una población que se ha visto afectada por estas realidades ha sido la indígena, compuesta por más de 160 comunidades en el territorio departamental, y quienes por diferentes motivos han encontrado estadía en las ciudades.<sup>3</sup>

A raíz de esto, se han formado grupos políticos que advocan por un mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones indígenas en el municipio de Medellín y en el departamento de Antioquia. Ejemplos de esto son la ‘Gerencia Indígena’ como instancia gubernamental que da respuesta a las comunidades indígenas de Antioquia, o los cabildos que han surgido dentro de los municipios, entre otros.

El cabildo Chibcariwak y la Organización Indígena de Antioquia<sup>4</sup> (OIA) son algunas de estas entidades, las cuales trabajan en conjunto para cumplir objetivos de mejoramiento de calidad de vida para comunidades indígenas en contextos urbanos y rurales. En un sentido estricto funcional, los cabildos de Medellín formulan proyectos de diferentes tipos y los presentan a la OIA para indagar

---

<sup>2</sup> El legado de violencia que permea a la historia de Colombia se puede citar en distintos puntos de referencia. Para lo que compete al objetivo de este estudio se debe reconocer la pertinente a la segunda mitad del Siglo XX, en la que se comprenden la época de La Violencia, el surgimiento de las guerrillas, el auge del paramilitarismo, y demás hitos que propiciaron el desplazamiento masivo de poblaciones de todo el territorio rural colombiano, entre los cuales no escaseaban los casos de población indígenas.

<sup>3</sup> Para lo que compete al caso de Medellín, según reporta el borrador del último Plan de desarrollo municipal “Porque creemos en Medellín” 2016 – 2019, se plantea que: “Del total de la población, el 56% llegó a Medellín por desplazamiento forzado, el 30% en busca u trabajo, el 8% por razones de estudio y el 3% para establecerse en la ciudad.” (P. 201). Nótese la alta cifra de población indígena desplazada que se reporta como víctima de la violencia.

<sup>4</sup> La Organización de Indígena de Antioquia es una entidad social de base sin ánimo de lucro, constituida jurídicamente como una entidad de derecho público a través del Decreto 1088 de 1983, mismo año en que fue fundada, y hasta la actualidad ha sido la encargada de asociar a los cabildos del departamento de Antioquia con el fin de representar políticamente a todos los pueblos indígenas del departamento, más representativos, entre ellos, los Tule, Senú y Emberá. El objetivo de la OIA es propender porque cada comunidad indígena a la que representan tengan acceso a tierra propia, cobertura completa de derechos humanos, y la capacidad para preservar las tradiciones médicas y educativas de las diferentes etnias. La OIA, a pesar de actuar en todo Antioquia, cuenta con una sede central en el barrio Prado Centro de Medellín, a la cual acuden miembros de las más de 20 comunidades indígenas del departamento de Antioquia a diario.

sobre su puesta en marcha. Por su parte, los cabildos indígenas son entidades de carácter público especial que suelen ser reconocidos como rurales y que propenden por el bienestar de una o varias comunidades indígenas. La OIA por otra parte, se consolida como una asociación de cabildos la cual adopta la estructura de una entidad sin ánimo de lucro financiada a través de proyectos de cooperación internacional y con las instituciones estatales.

No obstante, han surgido ciertas situaciones problemáticas que han generado conflictos. Estos han experimentado una escalada en los últimos años, en un marco temporal de alrededor de una década desde que se puso en funcionamiento la Ordenanza 032 de 2004, la cual funciona como una política pública para la protección de pueblos indígenas en todo el departamento<sup>5</sup>. Los cabildos urbanos, principalmente el Chibcariwak, al igual que la OIA, han clamado durante esta década a las instituciones municipales por la creación de una política pública a nivel de ciudad que dé respuesta a sus necesidades más representativas, se hace necesario resaltar el choque que representa para habitantes de territorios rurales (como los indígenas colombianos) el llegar a contextos urbanos plagados por ideales “modernos” propios de la ciudad.

Frente a esto, y en los albores de la construcción de una política pública para esta población, se hace necesario plantear la pregunta por la comprensión de los alcances de la política departamental actual (a la cual deben recurrir los integrantes de comunidades indígenas de Medellín para el respaldo de sus derechos). Para alcanzar resultados óptimos, es por consiguiente importante recurrir a la opinión de actores políticamente activos, representados por la OIA (siendo esta una entidad representadora de todo cabildo) y la Gerencia Indígena (Teniendo en cuenta que es esta la institución oficial encargada del manejo de la política pública indígena departamental). Por ello, es pertinente indagar, ¿cómo es la percepción que guardan algunos actores de diferentes comunidades indígenas de Antioquia asociados a la OIA y a la Gerencia Indígena frente al desarrollo que ha tenido la ordenanza 032 de 2004 en el municipio de Medellín como política pública de protección para pueblos indígenas desde su concepción hasta el año 2015?

Dar respuesta a esta pregunta puede generar un estudio de caso, específicamente uno del proceso de adaptación social de una población proveniente de contextos rurales que llega a un

---

<sup>5</sup> La Ordenanza 032 de 2004 fortalece la garantía de protección y cumplimiento de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas por el Departamento de Antioquia en coordinación con el Gobierno Nacional y las Autoridades Indígenas. La política pública indígena orienta y fortalece la garantía de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de Antioquia en territorio, Autoridades y jurisdicción propia, a la seguridad alimentaria y a los sistemas productivos propios, a la salud propia e intercultural, a la etnoeducación bilingüe e intercultural, a la vivienda y a los equipamientos comunitarios y de servicios públicos de acuerdo a la identidad cultural de las comunidades. Tomado de: <http://antioquia.gov.co/index.php/la-gerencia/pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica-ind%C3%ADgena>

contexto urbano; al igual que se puede indagar sobre las dinámicas entre las instituciones y la sociedad civil, su manifestación y la invisibilización de problemáticas sociales en un contexto urbano. El análisis de estos escenarios guarda un valor de pertinencia para Latinoamérica en especial, dado el giro colonial que han tomado las relaciones urbano-rurales en concordancia con el desarrollo histórico continental.

A favor de esta revisión, y obedeciendo un rastreo de las experiencias empíricas de diferentes actores clave por medio de entrevistas semiestructuradas de diferentes entidades públicas y de base (Gerencia Indígena, Organización Indígena de Antioquia, Cabildos urbanos) se propende alcanzar un entendimiento en razón de las falencias que ha tenido la política pública para las poblaciones indígenas en el municipio de Medellín, a partir del cual se aspira construir una crítica analítica frente al desarrollo de políticas públicas culturales.

### ***Metodología empleada***

En razón de la naturaleza cualitativa de este estudio, se emplearon para su realización las propuestas del enfoque investigativo histórico-hermenéutico debido a la capacidad de este para entender la realidad a través de la interpretación de los comportamientos sociales a partir del entendimiento de los contextos histórico-sociales de un territorio o una comunidad por medio del análisis de las construcciones intersubjetivas que allí son creadas.

Desde este enfoque investigativo se acepta que los sujetos son portadores de historias, lo cual nos convoca a una lectura de la realidad facilitada por estrategias etnometodológicas, las cuales se sustentan en el apartado técnico a través de entrevistas cualitativas o semi-estructuradas, las cuales para el caso de este estudio fueron llevadas a cabo con miembros de la OIA y de la instancia departamental de Gerencia Indígena con el fin de aproximar las construcciones sociales de algunos actores políticos de ambos grupos. En relación al muestreo se delimitó una población con ciertas características o rasgos de liderazgo entre las comunidades indígenas o instancias gubernamentales consultadas. En razón de la naturaleza de los actores se propende por la discreción frente a sus disposiciones.

Las entrevistas que sustentan los hallazgos de este estudio se enfocaron en tres líneas de profundización centrales, las cuales son:

1. La situación de las poblaciones indígenas de Medellín desde la perspectiva de actores adscritos a la OIA y una funcionaria de Gerencia Indígena.
2. Generalidades de la Ordenanza 032 y la percepción que tuviesen los actores frente a esta.

3. Propuestas generadas frente a la política pública que pudiesen servir de insumo para el reconocimiento legal del indígena urbano, la elaboración de un acuerdo municipal para comunidades indígenas y la posible modificación de estructuras institucionales que puedan facilitar el cambio contextual de los habitantes indígenas que se acoplan a contextos urbanos.

A parte de las entrevistas, también se llevó a cabo un análisis documental de la Ordenanza 032 de 2004, al igual que se indagó sobre la legislación indígena de Latinoamérica (impulsada por las propuestas de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) a través de su convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales), con el fin de contextualizar de manera general la situación de los derechos de los indígenas de Colombia en relación a los otros países latinoamericanos.

### **1. Revisión de literatura – Estudios previos sobre “el indígena urbano”**

El tema del indígena urbano ya ha sido abordado en otros escenarios del contexto colombiano. Sevilla (2007) ya había elaborado sobre las realidades de la connotación de “indígenas urbanos” de la comunidad Yanacona de Popayán; su análisis buscó ahondar sobre el estado actual de las relaciones de los Yanaconas tanto con entidades estatales como con otras organizaciones indígenas, criticando en su escrito las dificultades y los obstáculos a los que se han enfrentado estas comunidades para ser validadas ante diferentes institucionalidades.

El caso de los *Yanaconas* sirve de referente para entender que hay un llamado en el contexto colombiano moderno por apreciar los constructos comunitarios endógenos. Pero este llamado se diluye en el sin fin de problemáticas sociales que ha experimentado Colombia desde hace ya varios siglos<sup>6</sup>, sumado a los cambios coyunturales que han sufrido las mismas instituciones colombianas. El trabajo de Sevilla, aunque se centra específicamente en el caso de *Popayán*, ilustra un fenómeno social y sus diferentes ramificaciones, entre las cuales podemos señalar:

1. La dicotomía entre auto reconocimiento y reconocimiento externo sobre un constructo cultural.
2. El dilema de legitimidad y legalidad complejizados por la acción burocrática.
3. El choque cultural de tradiciones rurales enfrentadas a un territorio urbano.

Los enunciados anteriores, aunque se estudian a profundidad para el caso de los *Yanaconas*, también permean la realidad de otras comunidades indígenas que habitan en entornos urbanos,

---

<sup>6</sup> Véase: la hegemonía conservadora del siglo XIX, el d Nacional y el periodo de La Violencia de mediados del siglo XX, y el recurrente conflicto armado colombiano que perdura hasta la actualidad.

nombradamente para el caso que compete a este estudio, las adscritas a la asociación de cabildos de Antioquia también conocida como Organización Indígena de Antioquia (OIA).

Otro estudio referente al concepto de indígena urbano que ya ha tomado lugar en el municipio de Medellín fue llevado a cabo por Sabinee Ramírez (2009) quien, a través del estudio del caso indígena en este municipio ya planteaba la pregunta “¿Es posible ser indígena en la ciudad?”. Planteamiento ante el cual Ramírez responde:

*En este sentido, considero que si es posible ser indígena en la ciudad, porque existimos, porque a pesar de que no conservemos una lengua materna, no nos pintemos y no practiquemos muchas costumbres de nuestros pueblos, tenemos una visión y un sentir muy profundo de nuestro ser indígena. Además, porque desde aquí y para allá estamos luchando por tener unas mejores condiciones de vida, participación, inclusión y equidad de nuestros pueblos, que por mucho tiempo han estado marginados (P. 213).*

Otros aportes del estudio de Ramírez logran ser caracterizaciones de las comunidades indígenas de Medellín<sup>7</sup>; estudios de caso relacionados con investigaciones cualitativas relacionados con jóvenes indígenas; y análisis de los procesos y los resultados surgidos a partir de diferentes procesos sociales que giraron en torno a poblaciones indígenas de Medellín.

También se han llevado a cabo estudios en el campo de políticas públicas urbanas para comunidades indígenas en el caso específico de Medellín. Particularmente se ha abordado el tema desde diferentes perspectivas (antropológicas, políticas) las cuales se han concentrado en diferentes apartados de la temática social en cuestión.

Valencia (2012) indaga en su artículo “*Comunidad quechua en Medellín: lengua, identidad y cultura*” sobre la importancia del contexto sociolingüístico de las comunidades indígenas en Medellín, específicamente de la cultura *Quechua*, he indaga sobre una problemática que no es atendida directa o indirectamente por la administración actual: Los programas educativos ofrecidos por el municipio actualmente no cubren ningún aspecto de culturas indígenas, los jóvenes de estas comunidades que optan por estas opciones académicas suelen preferir dejar de lado su lengua materna y emplear a tiempo completo el habla hispana (P. 315 – 316). Esta situación llama la atención a dos elementos pertinentes de análisis.

---

<sup>7</sup> Detallando las comunidades que integran el Cabildo urbano Chibcariwak, el cual comprende Ingas, Paeces, Zenúes, Embera Chami, Emvbera Catíos, Embera Dóbida, Arhuacos, Cubeos, Sionas, Wayúus, Kamentsa, Guambianos, Quichuas de Cajamba, Quichuas de Chimborazo, Quichuas de Otavalo (P. 202).

*El deterioro del patrimonio histórico – cultural indígena:* Al no haber tanto cubrimiento institucional de aspectos básicos de protección para las lenguas indígenas, los estudiantes se vuelven más propensos a dejarla de lado.

*La debilidad de políticas públicas orientadas a la preservación de rasgos culturales indígenas:* Las políticas públicas en Colombia han mantenido ciertas ambigüedades desde su aplicación práctica en nuestro contexto (Arroyave, 2011) y en el caso de las políticas orientadas para poblaciones indígenas puede ser aún más ambigua la situación. Frente a esto, entidades como el Cabildo Chibcariwak ha hecho esfuerzos por establecer escuelas para los jóvenes indígenas de Medellín, las cuales han buscado transmitir aquel legado patrimonial indígena, acto que resalta la necesidad de rescatar aquella riqueza cultural.

La situación anterior sirve como indicio de que hay áreas en las que la política pública indígena debe tomar acción, pues existen casos como el tema de la preservación de los rasgos sociolingüísticos que pueden verse afectados por variables institucionales y programas oficiales, los cuales no están exentos de no tener las reglamentaciones o consideraciones legales necesarias para brindar el soporte adecuado a la población en cuestión.

Por otro lado, Zapata (2014) analizó recientemente en su estudio titulado “*El fracaso de la política pública para la población indígena de Medellín*” los motivos principales por los que esta política no ha logrado consolidarse. A partir de esta premisa se construyen unos referentes históricos para ilustrar los mandatos de los diferentes alcaldes de la ciudad y su interacción con las comunidades indígenas, al igual que su relación con la política pública. Esfuerzos por entablar una política pública en este campo han surgido desde finales del siglo pasado, desde 1998. La siguiente tabla busca ilustrar el desarrollo histórico de dichos esfuerzos:

<b>PERIODO</b>	<b>PLAN DE DESARROLLO</b>	<b>LÍNEAS ESTRATÉGICAS</b>	<b>PRESUPUESTO</b>
1998 - 2000	Por una ciudad más humana	Desarrollo de las minorías étnicas	55 millones de pesos
2001 - 2003	Medellín competitiva	Atención a grupos vulnerables	430 millones de pesos



2004 - 2007	Medellín: Compromiso de toda la ciudadanía	Pluralidad de expresiones culturales	298 millones de pesos
2008 - 2011	Medellín es solidaria y competitiva	Desarrollo y Bienestar para toda la población	124 millones de pesos
2012 - 2015	Medellín un hogar para la vida	Ciudad que respeta, protege y valora la vida	225 millones de pesos

Tabla 1. Fuente: Construida en base a la información recopilada por Zapata (2014) con información adicional tomada del Plan de Desarrollo actual de la ciudad de Medellín “Un hogar para la vida”.

## 2. Revisión teórica – Análisis de políticas públicas

Autores como Jean Pierre Nioche (1982) o Paul Sabatier y Hank Jenkins (1993) ofrecen espectros de análisis muy útiles para el tipo de evaluación que confiere a este estudio, el cual requiere de un análisis primordialmente cualitativo (sin dejar de lado indicadores estipulados por las mismas instituciones) estructurado en el vivir de los actores, quienes son los que experimentan los efectos de una política antes que cualquier institución.

Nioche (1982) expone que “los campos en los cuales hay evaluaciones parecen caracterizarse por dos factores: un alto grado de incertidumbre y/o un alto potencial de conflictos” (P. 108), pues bien, esta situación reclama directamente un acercamiento al análisis de la Ordenanza 032 de 2004. El primer factor se traduce en evidencias empíricas expuestas por varios elementos:

La institucionalidad, encarada por el Ministerio de Interior desconoce voluntariamente la existencia del “indígena urbano”, entendido este como aquella población indígena (representada por cabildos o por su mera distinción racial) que reside en un contexto urbano, por lo que no existe una necesidad manifiesta por generar una política pública. Esta dicotomía entre las instancias gubernamentales y los constituyentes indígenas genera focos de incertidumbre que bien pueden escalar con el pasar del tiempo. Este desconocimiento surge a partir, según señalan los líderes indígenas del Cabildo Chibcariwak, del desbalance político de fuerzas que existe en Colombia. Desde una perspectiva legal los Cabildos Indígenas son territorios y todo indígena tiene derecho a reclamar su territorio, por lo que el reconocer a los cabildos indígenas urbanos significaría para el Ministerio de Interior avalar la existencia de territorios dentro de los municipios o centros urbanos, por lo que

estos podrían recibir insumos económicos de la Nación. Este argumento es el soporte de la institucionalidad colombiana para justificar su falta de reconocimiento a los indígenas que claramente han establecido instituciones de base en los centros urbanos.

A través de la última década se han llevado a cabo intentos por consolidar una política pública enfocada especialmente para las comunidades indígenas de Medellín. Zapata (2014) narra los esfuerzos, sus dificultades, y los subsecuentes conflictos que han generado estos intentos a partir de la reconstrucción histórica de la política desde 1998 hasta el 2014. Gracias a la lectura de Zapata se logra evidenciar una fuerte relación conflictiva entre la gobernación departamental y la alcaldía frente a las propuestas de entidades como el Cabildo *Chibcarimák* o la OIA.

Estos dos elementos componen por si solos una explicación funcional de la situación, dado que son respuestas a necesidades sentidas por diferentes grupos poblacionales. No obstante, es necesario delimitar los mayores retos que ha enfrentado el surgimiento de esta política más allá de indicar una situación de tensión entre diferentes actores políticos.

Nioche plantea a los desafíos sociopolíticos como los obstáculos más complejos y cuya superación requiere de mayores esfuerzos, dado que según él, estos cubren comportamientos anclados en fuertes tradiciones institucionales o culturales (p. 41). En el caso de la Ordenanza 032 de 2004 se denota una fuerte esencia cultural; toda la política está planteada desde un enfoque diferenciador cultural, dado que se reconocen elementos como la raza, la etnia, y se validan los derechos indígenas para un contexto departamental. Estas intenciones no se ven traducidas por completo a un entorno municipal de carácter urbano, dado los choques culturales y territoriales inherentes al cambio de contexto.

Para ahondar en la naturaleza del análisis de esta política pública, es pertinente recordar el enfoque propuesto por Sabatier y Jenkins (1993) sobre *Advocacy Coalitions* (Coaliciones defensoras) debido a su interés por preguntar directamente por los cambios que ha sufrido una política en torno a los valores, las concepciones o percepciones de un contexto, las creencias y los procesos de aprendizaje que surgen a partir de una coalición social. En este aspecto, Sabatier y Jenkins proponen una naturaleza correlacional entre las condiciones físicas y materiales de un entorno, los atributos característicos de una comunidad determinada y el conjunto de legislaciones o estructuras burocráticas a las que atienden estos elementos.

### 3. Diálogo de saberes – Relación teórica con las evidencias empíricas de Medellín

Sintetizando la sumatoria de los planteamientos expuestos tanto por Nioche (1982) como Sabatier y Jenkins (1993) en conjunción con los estudios específicos de Sevilla (2007), Ramírez (2009), Valencia (2012) y Zapata (2014) podemos encontrar un panorama sociopolítico y sociocultural que está en constante expansión dentro del municipio de Medellín. Ante esta situación son muchos los interrogantes que surgen y muchos los juicios que se presumen, realidad que resulta en un llamado directo al análisis de los esfuerzos institucionales realizados por las instituciones gubernamentales que afectan las dinámicas del diario vivir de las comunidades indígenas que habitan el territorio de la ciudad.

Los puntos expuestos por Nioche y Sabatier permiten aludir la concepción de que la evaluación de las políticas públicas puede llevar a su mejoramiento<sup>8</sup>; sin embargo en el caso de Medellín, la población indígena se enfrenta a una dicotomía gigantesca: no existe una política pública para esta población. Aunque en los albores de una nueva administración municipal se contempla la creación de un acuerdo entre la administración local y las comunidades indígenas, esta puede fácilmente recaer en las problemáticas que ya reportó Zapata (2014) al elaborar sobre el fracaso de la política pública para indígenas en Medellín.

La no existencia de una política pública en este municipio, en conjunto con los constantes fracasos por establecer un acuerdo municipal, demuestra como los indígenas de Medellín se encuentran ante un vacío institucional. En el constructo elaborado por Zapata (2014) se resaltan diferentes conflictos que han surgido entre las poblaciones indígenas de Medellín y la misma institucionalidad, de hecho, Zapata señala:

*Un aspecto conflictivo del proceso fue la debilidad política del cabildo Chibcariwak para proponer acciones, unido a la nula participación de otros colectivos indígenas distintos a este cabildo. Además, la relación con ellos se debilitó a raíz de las denuncias realizadas desde la Alcaldía sobre hechos de corrupción por parte de uno de sus gobernantes en este en periodos pasados (P. 137)*

Sumado a esto, Ramírez (2009) ya señalaba las dificultades y los choques que representan los contextos urbanos para las comunidades rurales, esto sintetizado en cuatro puntos que se han desarrollado desde el año 2007:

---

<sup>8</sup> Como bien ilustra Nioche al estudiar los efectos de las evaluaciones y metaevaluaciones de las políticas francesas, como en el caso del aborto.

1. Pérdida de identidad cultural y poca participación de los jóvenes, niños y niñas indígenas y afros en la ciudad
2. Desconocimiento de espacios educativos que permitan la integración de saberes propios.
3. Una educación pensada para los pueblos étnicos de la ciudad, donde se tenga en cuenta la interculturalidad
4. Ausencia de encuentros para que estos participantes puedan reflexionar, dialogar y compartir sus conocimientos. (P. 209)

Estos elementos, sumados al deterioro del legado sociolingüístico señalado por Valencia (2012) dan cuenta directa del escenario que mencionaba Nioche (1982) en el que existe un alto grado de incertidumbre y/o un alto potencial de conflictos, representado por las ausencias y los ejes problematizadores mencionados, al igual que la hostilidad del contexto urbano para adoptar o recibir social y culturalmente a comunidades con rasgos diferenciados dan cuenta de aquel vacío que amerita el estudio sobre las acciones que se han hecho, aquel llamado a analizar ese recurso en particular que tienen los indígenas de Medellín: La ordenanza 032 de 2004 y aquella naturaleza correlacional de condiciones que señalaban Sabatier y Jenkins (1993), puesto que como respuesta a todos estos elementos se justifica una coalición defensiva, una unión de elementos que puedan generar aquello a lo que apunta toda evaluación de una política: al mejoramiento de la misma, al reconocimiento de nuevas fronteras, a la aceptación de las limitaciones previas y la eliminación de estigmas del pasado.

#### **4. Datos ¿Cuáles fueron los hallazgos?**

##### **1. *Estudio de la Ordenanza 032 de 2004***

Ya se ha abordado previamente en este estudio la situación de la Ordenanza, la cual básicamente ha intentado llenar un vacío sociopolítico que yace latente para las comunidades indígenas que por una u otra razón se ven enfrentados con el cambio contextual que supone un territorio urbano frente a uno rural. Ante este señalamiento es necesario aclarar que la Ordenanza 032 no nació con este fin, y se establece originalmente para reconocer y garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas del Departamento de Antioquia.

Entre sus objetivos la política advoca por promover la paz y el desarrollo alternativo y equitativo; evaluar y determinar los efectos de las políticas públicas de Antioquia; garantizar los derechos de los territorios indígenas; ofrecer apoyo a las economías indígenas; asegurar el acceso a la prestación de servicios para la población indígena; respetar el ordenamiento jurídico indígena; apoyar

a las organizaciones indígenas en diferentes procesos (de capacitación y fortalecimiento de sistemas de gobierno); buscar mecanismos para la coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de recursos del SGP (Sistema General de Participaciones, instancia estatal a la que le compete la asignación de los recursos económicos para todos los territorios de Colombia); apoyar los procesos de desarrollo legal, diseñar mecanismos y espacios de participación para la elaboración de una política pública para la coordinación institucional de bienes y servicios; y finalmente implementar espacios de consulta para garantizar la participación de la población indígena en todo lo concerniente a planes, programas o proyectos que pueda competir a su vida.

Los elementos anteriores son a groso modo los trece objetivos que plantea la Ordenanza en cuestión. Además, se establecen criterios orientadores para lo político, y de manera un tanto inesperada se dedica un artículo entero a las “líneas estratégicas para la implementación de la política”. Lo extraño en sí no el artículo, sino que las “líneas” solo comprenden una línea estratégica orientada al tema del conflicto armado, la paz y la convivencia de los pueblos indígenas, lo que puede vincularse con aquel 56% de población indígena desplazada que reporta el borrador del Plan municipal de desarrollo que ya se mencionaba en la introducción de este estudio. Cabe aclarar que esta población desplazada no aparece desde los últimos años, sino que hace parte de la historia de la violencia colombiana.

## **2. *Análisis de impacto***

Con base a la estructura presentada anteriormente es posible hacer un análisis del impacto o efectos centrados en el caso de Medellín. Según propone Nioche (1982), “la evaluación de efectos es el nivel más representativo de la evaluación de las políticas públicas [...] ¿Permitió el programa de acción revisar los objetivos iniciales?” (P. 102). Para ahondar en la pregunta planteada por Nioche, fue necesario recurrir a los actores de las diferentes instituciones que dieran respuesta a los interrogantes en relación a la Ordenanza y a cómo ha afectado este a la población indígena de Medellín

Todas las entrevistas se llevaron a cabo entre los meses de septiembre y octubre de 2015, y fueron situadas en instituciones que se encargan de un mismo tema pero desde diferentes perspectivas, lo que llevo a ciertas dicotomías discursivas. También es necesario señalar que los actores involucrados (4 en total) en las entrevistas cualitativas tenían cargos públicos dentro de dichas instituciones (como asesores jurídicos, abogados, profesionales universitarios, entre otros), y

en la mayoría de los casos pidieron discreción con el uso de sus nombres y con la divulgación de información que podría ser sensible.

Por un lado, desde Gerencia Indígena, los actores entrevistados indican que no existe tal cosa como un indígena urbano desde un nivel político-legal, esto significa que el Ministerio de Interior no reconoce legalmente a los cabildos *Chibcariwak, Inga y Quillasingas-Pastos* como cabildos urbanos. No obstante, desde Gerencia Indígena no se desconoció la legitimidad de los cabildos. Frente al tema de los objetivos institucionales, desde Gerencia Indígena se señalaron varias problemáticas.

La situación de desplazamiento de muchos indígenas incentiva a que estos opten por recurrir a la política pública de desplazamiento forzado, pues esta política permite a todo desplazado optar por subsidios, acceso a servicios públicos, y en ocasiones incluso a viviendas.

Las administraciones municipales se han concentrado en ejecutar proyectos censales, esto con el fin de determinar las mejores estrategias para ayudar a la población. Desde Gerencia Indígena el actor entrevistado argumentó la necesidad de estos censos puesto que para ofrecer servicios de salud, alimentación, o educación, se debe saber con exactitud a cuanta población se ha de atender.

La diversidad étnica y cultural de los indígenas de Medellín dificulta en gran medida su atención, puesto que no todos los indígenas están dispuestos a aceptar los mismos servicios de salud no diferenciados y carentes de su tradición cosmogónica particular.

No se necesita crear una nueva política pública ni actualizar la Ordenanza 032 de 2004, puesto que las políticas no se plantean con un horizonte definido (al no saber con exactitud cuándo acabará un problema) y las comunidades indígenas ya pueden recurrir a diferentes medios para validar o fortalecer sus derechos, de igual forma, diferentes medios institucionales les asignan recursos a las instituciones indígenas para la ejecución de sus propios programas y proyectos, por lo que la autogestión puede ser más importante para el desarrollo de las comunidades en las ciudades que las mismas políticas.

Estos elementos muestran un panorama complejo para la Ordenanza 032, y es que las dificultades que afrontan estas comunidades en Medellín son un monstruo totalmente diferente a lo que se puede experimentar en otros territorios (principalmente rurales) de Antioquia.

Con el fin de contextualizar un poco la situación poblacional de los indígenas de Antioquia, es necesario recurrir a un tardío pero necesario constructo estadístico que ilustre uno de los posibles impedimentos del desarrollo de los efectos de la Ordenanza 032 para el caso de un territorio de

naturaleza urbana como lo es Medellín. Según informes de la Gobernación de Antioquia<sup>9</sup>, para el año 2013 la población indígena del departamento constaba de 35.582 habitantes, de estos, 32.269 (90.6%) distribuidos en áreas rurales y 3.313 (9.3%) en áreas metropolitanas. Cabe resaltar que el borrador del último Plan de desarrollo municipal de Medellín (2016 - 2019) reporta una extraña cifra de 9.000 habitantes indígenas solo en Medellín, mientras que para el 2012 el cabildo *Chibcarinwak* mostraba una cifra de 4.400 indígenas en todo el Área Metropolitana del Valle de Aburrá<sup>10</sup>. Estas cifras dispares dificultan en gran medida cualquier aproximación real a las dimensiones del problema, y solo genera más cuestionamientos sobre qué tan efectivos han sido realmente los censos llevados a cabo por las últimas administraciones municipales (al igual que las venideras).

Por otro lado, desde la OIA los actores entrevistados relataron experiencias un tanto contrarias a las expresadas en Gerencia Indígena.

Todos los actores entrevistados desde las entidades de base estuvieron de acuerdo en que los efectos de la Ordenanza 032 no eran realmente positivos, y por el contrario sentían que esta política era un reflejo del intento institucional por “diferenciar” de manera forzosa a las comunidades indígenas. Uno de los actores entrevistados aclaró que le parecía irónico este asilamiento social, puesto que varias situaciones problemáticas demandaban la creación de nuevas políticas públicas y especialmente, el reconocimiento del indígena urbano.

1. Las ciudades están creciendo en todo Latinoamérica. Es ridículo pensar que miembros de poblaciones indígenas no llegarán a estas por una u otra razón, y es aún más ridículo considerar que sus necesidades en estos espacios se pueden suplir por medio de políticas poblacionales tan generalizadas.
2. La falta de una política pública para indígenas que habitan la ciudad, así como el poco reconocimiento institucional hacia estos constituyentes reflejan un vacío del artículo 7 de la Constitución Política de Colombia, en el cual se establece la naturaleza pluri-etnica y multicultural de la Nación.
3. Las dinámicas modernas de gestión estatal pueden no ser la solución a las problemáticas. Las instituciones de base (generadas y gestionadas de manera endógena, como la OIA) pueden ser un insumo social mucho más potente que instancias gubernamentales como Gerencia

---

<sup>9</sup> Información de prensa disponible [En línea] en <http://antioquia.gov.co/index.php/prensa/historico/13284-poblacion-indigena-de-antioquia-crecio-el-32-en-los-ultimos-7-anos> publicado el 5 de abril de 2013, citado el 29 de julio de 2015.

<sup>10</sup> El Área Metropolitana comprende 9 municipios: Medellín, Bello, Itagüí, Sabaneta, Barbosa, Caldas, La Estrella, Girardota y Copacabana.

Indígena, puesto que reflejan de manera más clara las necesidades de una comunidad (o, en este caso, las comunidades representadas por la OIA).

Como es posible ver, las entrevistas arrojaron puntos de vista un tanto contrarios entre la OIA y la Gerencia Indígena. Aunque ambas partes velan por el bienestar de unas comunidades específicas de un territorio determinado, quizá pueda plantearse a partir de los constructos generados a partir de las entrevistas llevadas a cabo que la Gerencia Indígena mantiene una postura de carácter *Top-down* (de arriba hacia abajo, las gestiones burocráticas se priorizan y el quehacer social se estandariza como una gestión pública), mientras que la OIA mantienen una estructura más *Bottom-up* (De abajo para arriba, caracterizado por la representación de los constituyentes y el auto empoderamiento social en espacios de debate público y político).

A partir de toda la información anterior, se pueden encontrar posiciones contrarias y propuestas dicotómicas frente al tema de la política pública. Por un lado, Gerencia Indígena, el órgano institucional por excelencia para el manejo de temáticas indígenas en el Departamento (y por extensión, Medellín) argumenta desde sus actores como la situación problematizadora no requiere de una política para ser tratada, por el contrario, considerando que las municipalidades tienen los suficientes medios para tratar la problemática social si cuentan con la información poblacional adecuada.

Por otro lado, la OIA denota la necesidad de crear políticas para los indígenas tanto de espacios urbanos como de cualquier espacio, argumentando que estos son una parte vital de la sociedad a pesar de lo “diferenciados” que los hagan parecer los planes de desarrollo, para lo cual consideran posible mantener la autogestión comunitaria que ha llevado a cabo la OIA pero con un fortalecimiento del reconocimiento institucional que ayude en este apartado.

## Conclusiones

Los retos que enfrenta la población indígena de Medellín no son pocos. Censos inexactos; falta de espacios para el esparcimiento cultural; debilitación del legado sociolingüístico; pérdida de tradición; poco reconocimiento institucional legal; altos índices de población desplazada, en situación de pobreza o mendicidad; y por encima de todo, la falta de una clara política pública que dé respuesta a estas necesidades bajo el espectro de un paradigma sociocultural urbano, puesto que la Ordenanza 032 no logra cumplir este cometido.

Frente a la pregunta por los resultados de la Ordenanza y la percepción de los actores de la OIA y la Gerencia Indígena frente a estos, es necesario aclarar que hay disparidad en las opiniones,



pero el consenso general suele tener puntos comunes, primordialmente frente a la dicotomía urbano-rural que permea las construcciones sociales indígenas. Las lecturas anteriores indican que en Medellín no existen las estructuras necesarias para soportar y promover mecanismos de respuesta para las comunidades indígenas. Las administraciones municipales han sido incapaces de consensuar soluciones con las instituciones indígenas y, como resultado, se han generado espacios de dispersión social, inequidad, desigualdad, abandono, y demás.

Es irónico que el nuevo Plan de desarrollo nacional de Colombia se titule “Todos por un nuevo país”, cuando se comenzó este estudio a principios de 2015 y se realizaban las indagaciones iniciales en la OIA sobre que pensaban los actores adscritos frente al nuevo plan de desarrollo, uno de los miembros indígenas comentó “Nos llevan prometiendo un nuevo país desde hace 20 años, eso no es lo que queremos, queremos es que se respete el país que ya tenemos”. Con tal afirmación, sería posible suponer que quizá los motivos de una política pública planteada para aquellos que han habitado el continente Americano desde hace milenios no debería poner tanto peso en desentender a estos actores de los panoramas sociales, quizá la etiqueta de “diferenciación” que se les ha otorgado desde las instituciones “modernas” no sea más que un tranquilizante, un reconocimiento mínimo del legado de lo que una vez fue, y que al parecer ahora debe procurar subsistir en territorios específicos.

La Ordenanza 032 de 2004, a pesar de ser una política orientada para comunidades indígenas, logra también ser un recordatorio de la variedad que existe no sólo en Antioquia, sino en Colombia, y en Latinoamérica. Es virtualmente imposible producir políticas que puedan cubrir la totalidad de una problemática cuando el trasfondo es tan rico, tan variado y tan potente culturalmente, es por ello mismo que, retomando algunos esbozos de la escuela deliberativa del análisis de las políticas públicas, quizá sea hora de que se consideren opciones de carácter *bottom-up* para la generación de políticas públicas para estas comunidades, con políticas e instituciones más endógenas que puedan ser generadas por cada comunidad, y no tanto reposando en las disposiciones de una administración o una entidad que busca agrupar tanta población como pueda en un espectro de actores políticos.

La tarea mencionada anteriormente suena devastadoramente utópica, pero en el caso de Colombia hay una potencialidad clara: La existencia de entidades como la OIA. Son estos sistemas de redes los que pueden facilitar trámites de Planes de vida, consideraciones para políticas públicas, y que logren ofrecer la atención necesaria a la población que la requiera y con la que puedan tener un nivel de entendimiento más sólido a comparación de una instancia gubernamental. El fortalecimiento de la

OIA tanto a nivel social como legal podría ser uno de los puntos a tener en cuenta por una posible política pública que pueda surgir en el futuro de Medellín, especialmente considerando el rol que ha tenido esta entidad en la historia de las comunidades indígenas de Medellín.

Investigaciones futuras sobre políticas públicas para comunidades indígenas no tienen por qué limitarse al caso antioqueño o colombiano, sino que pueden enfocarse para todo Latinoamérica puesto que un hito en particular nos convoca: la constante modernización del continente. Es quizá cada vez más complejo guardar el legado histórico que nos enriquece. Lenguas nativas son cada vez menos habladas y el crecimiento de las ciudades, al igual que la centralización cultural y lingüística que ofrece la globalización dificulta en algunos casos la perduración de los rasgos culturales únicos y patrimoniales de toda región. En el caso de Colombia, Medellín es un claro indicativo de esta situación.

Este estudio arroja una mirada específica sobre una problemática social que busca cuestionar el resultado de una política en un territorio particular, pero cuyo análisis puede ser recíproco para otras regiones del continente. El desafío real para los investigadores y académicos de Latinoamérica, al igual que para aquellos que proponen, desarrollan y analizan políticas públicas puede recaer en las crecientes problemáticas poblacionales que acarrearán las necesidades del nuevo milenio.

Esta investigación se centra en el caso de los indígenas, pero no por ello se desconocen las situaciones similares de afrodescendientes, minorías étnicas, con capacidades físicas o ideologías diferenciadas. Lo que se quiere recalcar es la necesidad de indagar acerca de la necesidad de generar ciertos giros institucionales donde se prioricen las producciones endógenas y las construcciones sociales de una comunidad por encima del dictamen burocrático que establezcan las administraciones, ¿Será posible re plantear para quién, por quién, y por qué se hacen las políticas públicas en Latinoamérica? Es posible considerar que sí, y ahondar en la necesidad de este debate. Las comunidades indígenas del municipio de Medellín son un reflejo de esta discusión, pero no son el único caso.

Para lo que compete al caso indígena, es necesario señalar la proliferación urbana en Latinoamérica. Las ciudades crecen, la globalización complejiza las relaciones culturales, y las comunidades indígenas de todo el continente no son ajenas a estos procesos. Pensar y generar políticas que respalden sus derechos y les den poder decisorio frente al futuro de su cultura bien puede ser una necesidad latente de América Latina, la cual es necesario enfrentar con prioridad. Países como Bolivia o Ecuador han hecho avances interesantes en este apartado, pero aún hay países

con vacíos constitucionales grandes - como Colombia - que deben actuar prontamente antes de que aquel legado humano representado en las culturas aborígenes de estos territorios se debilite aún más. No podemos asumir que los efectos de la conquista colonial son un fantasma del pasado, por el contrario, sus efectos aún resuenan en las sociedades latinoamericanas y parecen manifestarse como la sombra de un futuro incierto, de culturas ambiguas y sociedades sin barreras.

Construir el futuro y mantener el pasado vivo bien pueden ser una misma cosa: Aquel reflejo de la naturaleza latinoamericana, su auto reconocimiento, su empoderamiento histórico, y su fortalecimiento sociocultural generado a través de la adopción de posturas endógenas capaces de definirse así mismas en el contexto de la globalización, la modernidad y el neoliberalismo en los que se sumerge gran parte del mundo actual.

## Bibliografía

- Ahumada, Consuelo. (1996) *El Modelo Neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*. Bogotá: El Áncora Editores
- Angelo Altieri, Megale (2001) *¿Qué es la Cultura? La Lámpara de Diógenes*, julio – diciembre, vol. 2, número 004. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla, México. P. 15 – 20.
- Arroyave Alzate, Santiago (2011) *Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos*. Revista Forum, Enero. P. 95 – 111.
- Bonfil Batalla, G. (1995). *Etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización*. En obras escogidas de Bonfil Batalla. Tomo 2 (pp. 464-480).México: INAH/ INI.
- CEPAL (2014) *Síntesis: Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Noviembre de 2014. Disponible en el repositorio virtual de la CEPAL [En línea] en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/S1420783\\_es.pdf?sequence=4](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/S1420783_es.pdf?sequence=4)  
Recuperado: Septiembre 2015.
- CLACSO (2008) *Repensar la Teoría del Desarrollo*.|| en *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*. Num. 4, Enero 2008 [En Línea] disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/cuadernos/furtado/furtado.pdf>  
Recuperado: Agosto 2015.
- Comas Calvet, Pedro (1943) *El indio americano; su condición jurídica en las constituciones de Colombia*, CUADERNOS AMERICANOS, México, DF., may.-jun., Vol. 9, P. 142 - 154.
- Dubois, Alfonso (2005) *Desarrollo*. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Perez Armiño, 2005. Universidad del País Vasco. Disponible [En línea] en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/67>
- Escobar, A. (1986). *La invención del desarrollo*. Lecturas de Economía (20) mayo-agosto, 9-35.
- Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo*. Caracas: El perro y la rana.
- Friede, Juan (1973) *La explotación indígena en Colombia*, Bogotá, Colombia, Punta de Lanza. P. 184.
- Friede, Juan, et al (1973) *Indigenismo Y Aniquilamiento De Indígenas En Colombia*, Bogotá, Colombia, Punta de Lanza, P. 59.
- Galeano, Eduardo. (1971). *Las venas abiertas de América Latina*. Uruguay: Monthly Review.
- García García, Yeison (11 de julio de 2015) *Solicitan política pública para comunidades indígenas*. El Mundo. Disponible [En línea] en:

[http://www.elmundo.com/portal/noticias/poblacion/solicitan\\_politica\\_publica\\_para\\_comunidades\\_indigenas.php#.VeN1d\\_IViko](http://www.elmundo.com/portal/noticias/poblacion/solicitan_politica_publica_para_comunidades_indigenas.php#.VeN1d_IViko)

- Hamilton, Clive. (2006) *El fetiche del crecimiento*. Pamplona: Editorial Laetoli
- Jean-Pierre Nioche. (1982). *De la evaluación al análisis de las políticas públicas*. Revue Française de Science Politique, 33, 32 - 61.
- Jenkins-Smith, Hank C., & Sabatier, Paul A. (1993). *The Dynamics of Policy-Oriented Learning*, en P. A. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith (eds.). Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, pp. 41-56
- Jiménez, Juan Masullo (2010) *El desarrollo como discurso y el crecimiento como mito: Repensando el desarrollo, explorando el postdesarrollo*. Departamento de sociología de la facultad de ciencias sociales. Universidad Pontificia Bolivariana, Bogotá, Colombia.
- Juárez Núñez, J. M. & Comboni, S. (2007). *La educación en el medio indígena: ¿modelo de neodominación o promesa de liberación?* El Cotidiano, 22(146) 61-72. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32514608>
- Leal Gonzáles, Nila (2008) *Patrimonio Cultural Indígena y su reconocimiento institucional*. Revista Opción, mayo – agosto. P. 28 – 43.
- Mignolo, Walter (2010). *Aesthesis decolonial*. Calle14, 4, 13 - 25.
- Organización Internacional del Trabajo (1989) *Convenio No 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Disponible [En línea] en: [http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio\\_169\\_07.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf) Citado el 27 de abril de 2015.
- Reichel Dolmatoff, Gerardo (1985) *Arqueología de Colombia. Un texto introductorio*. Departamento de Antropología Centro de Estudios Latinoamericanos Universidad de California Los Angeles. Bogotá, Colombia.
- Sabinee Yuliet Sinigüi Ramírez. (2009) *¿Es posible ser indígena en la ciudad? Sobre estudios indígenas y afrocolombianos*. Memoria personal. Educación y Pedagogía, XIX, 199 - 214.
- Sevilla, Manuel (2007) *Indígenas urbanos y las políticas del reconocimiento dentro del contexto colombiano*. Perspectivas internacionales, 3, 8 - 24.
- UN Permanent Forum on Indigenous Issues (2008) *Indigenous People Indigenous Voices*. Disponible [En línea] en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/factsheet\\_migration\\_final.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/factsheet_migration_final.pdf)

Valencia Galvis, Robinson (2012) *Comunidad quechua en Medellín: lengua, identidad y cultura*. Boletín de Antropología Universidad de Antioquia, sin mes. P. 304 – 318.

Zapata Cortés, O. L. & Agudelo Cano, M. F. (2014). *El fracaso de la política pública para la población indígena de Medellín*. Reflexión Política, 16(32) 128-140. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11032880011>

## Apéndices

### ***Lectura y análisis sobre la legislación indígena de América Latina:***

Latinoamérica es un territorio rico en culturas indígenas, UNICEF reporta la existencia de 522 pueblos indígenas en todo el sub continente<sup>11</sup>, cada uno con sus características propias, sus lenguas, costumbres, etnias, folklore, y demás elementos que ahondan en la fuerza de estas comunidades, elementos que las definen como patrimonio de la humanidad, no en servicio de esta, sino como un factor empírico e histórico que bien podría ser definido como una modalidad pura de desarrollo, contrario a las propuestas de Truman que consideraban al desarrollo como un hito de emergencia que daba respuesta a las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial (Jiménez, 2010) que tanto han plagado al discurso del desarrollo. La manifestación de la adopción de este discurso es notable en la construcción de propuestas políticas para cualquier territorio.

A consecuencia de las ideologías políticas generadas por el discurso del desarrollo en su concepción moderna, se han generado conflictos en diferentes escenarios de Latinoamérica; las posturas de diferentes países en materia de la preservación de sus arraigos más longevos se ha visto influenciada por los esfuerzos de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), específicamente por medio de los resultados, las reflexiones y los debates generados en 1989, en el convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales, al cual se le atribuye el haber generado reformas a las legislaciones de diferentes países latinoamericanos en materia de reconocimiento étnico indígena. La CEPAL (2014) resalta las siguientes reformas constitucionales (p. 17 – 18):

*Argentina (1994); el Estado Plurinacional de Bolivia (1994, 2004 y 2009); el Brasil (1988/2005); Colombia (1991 y 2003); Costa Rica (1999); el Ecuador (1996, 1998 y 2008); El Salvador (1983/2000); Guatemala (1985/1998); Honduras (1982/2005); México (1992, 1994/1995 y 2001); Nicaragua (1987, 1995 y 2005); Panamá (1972; 1983 y 1994); el Perú (1993 y 2005); el Paraguay (1992) y Venezuela (República Bolivariana de) (1999).*

En vista de lo anterior, cada uno de estos países ha desarrollado sus políticas públicas en torno a las legislaciones manifiestas de sus reglamentos jurídicos. Este contexto invita a indagar frente a la situación descrita y a realizar un acercamiento contextual a la propuesta institucional de estos entes territoriales. Se debe aclarar que, para poder hacer un análisis del estado de una política pública, es necesario hacer una aproximación al contexto jurídico y legal que permea dicha política. El conocer los enunciados generales de diferentes constituciones nacionales con respecto al tema de

---

<sup>11</sup> Información tomada de “Los pueblos indígenas en América Latina”, publicada por UNICEF. Disponible [En línea] en: [http://www.unicef.org/lac/pueblos\\_indigenas.pdf](http://www.unicef.org/lac/pueblos_indigenas.pdf)

legislaciones para pueblos indígenas es tan solo un punto de paso para profundizar sobre una mirada de las estructuras legales que soportan el desarrollo de posibles políticas públicas en estos países.

En Argentina, la legislación referente al reconocimiento de los pueblos indígenas se ubica en la Constitución de la Nación de Argentina de 1994, Segunda parte: Autoridades de la Nación. Capítulo cuarto: Atribuciones al congreso. Artículo 75. Inciso 17, por el cual se establece el deber de “Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos”.

En la República Plurinacional de Bolivia existe un fuerte reconocimiento de las comunidades aborígenes del territorio. La manifestación de este reconocimiento se evidencia en el Decreto Supremo 25.203 de 1998, por el cual se crea el Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas y Originarios de Bolivia, encargado de impulsar la concertación de políticas para la protección y el fortalecimiento de las potencialidades culturales y étnicas de Bolivia. Otro hito que resalta la postura boliviana en este apartado es la nueva constitución política establecida en el año 2009, hace acto de apertura estableciendo que “Históricamente, Bolivia se ha construido a partir de la exclusión de los pueblos indígenas. Es por eso que en el marco de las transformaciones profundas y democráticas nos hemos propuesto cambiar esta situación injusta”, lo cual resulta una invitación estructural para toda la propuesta política de la actual administración Nacional, cuya manifestación se hace presente en los diferentes apartados de la constitución. Hacer mención en detalle de cada uno resulta una tarea complicada para los objetivos propuestos en esta investigación, pero no sobra mencionar que el texto normativo establece los derechos y las políticas indígenas como un elemento constante y orgánico de todas las esferas de la sociedad boliviana.

En Brasil, los derechos de los pueblos indígenas son constatados en la constitución nacional de 1988, específicamente en el capítulo VIII (DE LOS INDIOS) del título VIII (De la Orden Social), en el cual se establece, a través del artículo 231 que “Se reconoce a los indios su organización social, costumbres, lenguas creencias, tradicionales y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, correspondiendo a la Unión demarcarlas, protegerlas y hacer que se respeten todos sus bienes”. Posteriormente, en su artículo 232 establece que “Los indios, sus comunidades y organizaciones son partes legítimas para actuar en juicio en defensa de sus derechos e intereses interviniendo el ministerio público en todos los actos del proceso”.

Para el caso de Colombia, la constitución nacional de 1991 establece en su artículo 7 que “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”. En diferentes apartados de la constitución se promulgan legislaciones para las comunidades indígenas, por ejemplo, sobre la participación de miembros de comunidades indígenas en el Senado de la República



(Art. 171), de las jurisdicciones propias de los pueblos indígenas (Art. 246) o las disposiciones de sus territorios (Art. 286), entre los que se destaca la naturaleza burocrática de su participación para con el escenario nacional. En teoría, y hablando desde un marco legal, cuentan con una estructura democrática respaldada por la ley, no obstante, las situaciones conflictivas a nivel nacional, en conjunto con las problemáticas urbanas y rurales que acosan a los pueblos indígenas dificultan el efectivo ejercicio de los derechos que se estipulan en la constitución Nacional.

En la República de Costa Rica, se estableció en el año 1999 en su más reciente constitución política, por medio del artículo 33 que toda persona es idéntica ante la ley bajo la perspectiva de la dignidad humana. En el artículo 76 se hace mención del español como lengua oficial, pero se establece la protección por lenguas nativas. Más allá de esto, la constitución no establece parámetros específicos para reglamentaciones específicas para comunidades indígenas.

En la República de Ecuador, la constitución nacional de 1999 establece en su preámbulo claramente las intenciones legales de la constitución, abordando dimensiones como las tradiciones milenarias, la importancia de la Pacha Mama, exaltando la cultura y rechazando toda forma de colonialismo. Sumado a esto, también existen los títulos II (Capítulo 4, “Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades”) y IV (Capítulo 4, titulado “Función judicial y justicia indígena”) al establecimiento de las bases para las jurisdicciones indígenas. En el artículo 2 se establece el español como lengua oficial pero se resalta la oficialidad de las lenguas nativas en sus territorios propios; posteriormente en el artículo 6 se establece la nacionalidad ecuatoriana como el vínculo que une a todos los habitantes del país, independientemente de sus contextos originarios.

Para la República de El Salvador, la constitución nacional ha tenido vigencia desde 1983, y desde su concepción no se habían asumido responsabilidades claras frente al tema de la política para pueblos indígenas. A lo sumo, su artículo 63 establecía que toda propiedad artística o arqueológica conformaba parte de la cultura salvadoreña, sobre la cual el Estado tenía total potestad. Recientemente en el año 2012, se aceptó la reforma de este artículo, en el cual se establece actualmente que “El Salvador reconoce a los Pueblos Indígenas y adoptará políticas a fin de mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores y espiritualidad”.

Guatemala establece las bases para la reglamentación de los asuntos de las comunidades indígenas en su Título II (Derechos humanos) a través de los artículos 66 a 69 de la sección Tercera (Comunidades indígenas) del Capítulo II (Derechos Sociales). En estos, se establece el marco legal para la protección de las comunidades indígenas, sus culturas y territorios.

La constitución de 1982 de Honduras establece la reglamentación sobre los derechos para las comunidades indígenas en el Capítulo III (De la reforma agraria) del Título VI (Del régimen económico) a través del artículo 346, el cual lee “Es deber del Estado dictar medidas de protección de los derechos e intereses de las comunidades indígenas existentes en el país, especialmente de las tierras y bosques donde estuvieren asentadas.”

México, a pesar de mantener la constitución de 1917, ha aplicado diversas reformas a esta a través de las últimas décadas. Un caso notorio es el referente a las reformas llevadas a cabo en 2011 que ampliaban el espectro estructural de la constitución haciendo hincapié en los derechos humanos (que llegaron a conformar el Capítulo I del Título I de la constitución), y por extensión, a las comunidades indígenas. Gracias a esto, se establece en el artículo 2 que las comunidades indígenas son parte fundamental de la sociedad mexicana y se garantiza el respeto por sus instituciones sociales, económicas, políticas, y demás.

Nicaragua con su constitución del 2003 establece en su preámbulo la estructura de su naturaleza política, nombrando entre sus bases la lucha de los antepasados indígenas como un elemento característica que fundamenta la ley. En su artículo 5 se señala el pluralismo étnico como un principio de la sociedad nicaragüense.

En Panamá, desde la constitución de 1972 se establecieron varios puntos focales referentes a la legislación indígena. Estos se pueden encontrar en los artículos 84 y 86 pertenecientes al Capítulo 4 (Cultura Nacional) del Título 3 (Derechos y Deberes Individuales y Sociales). En estos se enfatiza el cuidado de las lenguas nativas (al igual que el derecho a la alfabetización en otras lenguas por parte de los miembros de comunidades indígenas), de igual forma promulga la preservación y el respeto por las comunidades indígenas, sustentado en la creación de políticas específicamente orientadas a “desarrollar los valores materiales, sociales y espirituales propios de cada uno de sus culturas”.

Para el caso de Perú, se consagra en su constitución política de 1993, a través del derecho fundamental número 19, proclamado en el artículo 2 (de los derechos) del Capítulo I (Derechos fundamentales de la persona) del Título I (De la persona y la sociedad) que todo constituyente tiene derecho “a su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación”.

Paraguay dedica en su constitución del 1992 un capítulo entero al tema de reglamentación indígena. Este numerada como el quinto (De los pueblos indígenas) del Título II (De los derechos, de los deberes y de las garantías). Los artículos 62 – 67 consagrados en este apartado reconocen a los grupos indígenas como previos a la creación del Estado, así mismo que garantiza su derecho a la

identidad, a la participación, educación, y la exoneración de prestar servicios sociales o militares obligatorios.

Venezuela establece entre los artículos 119 a 126 los derechos de los pueblos indígenas. Estos componen el Capítulo VIII del Título III (De los derechos humanos y garantías, y de los deberes) de la constitución de 1999. Estos artículos cubren el reconocimiento de los pueblos indígenas, el manejo de los recursos naturales de sus tierras, el mantenimiento de sus culturas, el acceso a la salud, su autonomía económica e intelectual, el derecho a la participación política, y su deber con la patria venezolana.

A partir de esta lectura general de las legislaciones manifiestas en las constituciones nacionales de los países referenciados se puede inferir que existe una ola de cambios que han surgido desde mediados del siglo XX que han intentado impulsar diferentes áreas políticas para los variados grupos sociales del territorio latinoamericano. Quizá una posible inferencia sea que se están gestando nuevas perspectivas de análisis político y social que instigan un cambio en el acercamiento a las comunidades de todo tipo. En el caso de las comunidades indígenas, quizá el cambio sea la transición de una mirada coyuntural de estas a una estructural, en donde se reconoce parte del legado cultural que estas representan no solo para el territorio americano, sino para todo el mundo.