



# Proyecciones del Instituto Indigenista de Colombia en la División de Asuntos Indígenas

François Correa

Profesor Titular, Universidad Nacional de Colombia  
E-mail: fcorrear@unal.edu.co

Sandra Acero

Antropóloga, Universidad Nacional de Colombia  
E-mail: sandracero@gmail.com

## Resumen

El Instituto Indigenista de Colombia, que desde 1943 reunió a los miembros del Instituto Etnológico Nacional, IEN, y a otros intelectuales indigenistas, demostró la errática política del Estado de privatizar los territorios indígenas porque esto les conducía a la servidumbre y a paupérrimas condiciones de vida. Los indigenistas reclamaron la constitución de una oficina dedicada a resolver este “problema indígena” que, creada en 1958, durante la primera década estuvo dirigida por Gregorio Hernández de Alba, fundador del Instituto Indigenista. Con el fin de analizar las proyecciones de los argumentos indigenistas en el Estado, este texto observará cómo se transformó en una política asistencialista de la División de Asuntos Indígenas que, bajo presión del Estado, progresivamente se transformó en la política de “integración” y “desarrollo regional” que a fines de los años 70 aceptaba la necesidad de disolver la propiedad colectiva de las tierras indígenas para garantizar su integración a la nación.

**Palabras clave:** Colombia, indigenismo, políticas del Estado.

## Abstract

The *Instituto Indigenista de Colombia* created in 1943, which brought together members of the National Ethnological Institute and other intellectuals, was devoted to demonstrate the erratic state policy leading to privatize indigenous territories driving them to servitude and poor living conditions. The *indigenistas* claimed



## ARTÍCULO

François Correa  
Sandra Acero

the necessity of an Office dedicated to solve this “indigenous problem”, which was created in 1958. Since then and during the first decade, was directed by Gregorio Hernández de Alba, founder of the *Instituto Indigenista de Colombia*. In order to analyze the projections of the indigenous’ arguments within the State, this article will show how the Division of Indigenous Affairs became an office of assistance that, under pressure from de government, gradually subscribed the policy of “social integration” and “regional development” that, at the end of the 70, accepted to dissolve the collective ownership of lands to ensure the indigenous integration to the nation.

**Key Words:** Colombia, indigenism, State policy.

La Convención de Pátzcuaro, emanada del Primer Congreso Indigenista Interamericano realizado con apoyo de la Organización de Estados Americanos, OEA, en 1940, promovió la necesidad de una política indigenista de los estados americanos “animados por el deseo de crear instrumentos eficaces de colaboración para la resolución de sus problemas comunes, y reconociendo que el problema indígena atañe a toda América”. Los diagnósticos que en la región se sucedieron, argumentaron la “marginalidad” social, económica y política de los pueblos indígenas al interior de los Estados nacionales demandando introducir los avances de la ciencia y las técnicas modernas para desarrollar su economía y los cambios aconsejables que, superando las resistencias culturales a través de una “aculturación pacífica”, deberían elevar el nivel de vida de los indígenas conduciéndoles a una “racional integración” a sus sociedades nacionales.

No obstante, el Convenio fue ratificado por Colombia en abril de 1944, las orientaciones del Instituto Indigenista Interamericano, creado a partir de la reunión de Pátzcuaro, fueron asumidas por una entidad privada que, con el nombre de Instituto Indigenista de Colombia, desde 1943 reunió a los primeros etnólogos egresados de la Escuela Normal Superior, ENS, junto con otros intelectuales indigenistas, quienes desarrollaron una ingente labor de diagnóstico, análisis y difusión al país sobre las precarias condiciones de vida de los indígenas resultado de su sometimiento a formas de economía precapitalista. Los indigenistas evidenciaron la diversidad sociocultural y argumentaron su contribución a la construcción de la nación pero, sobre todo, demostraron que el “problema indígena” era producto de la política del Estado que, desde tiempos de la Conquista, se dirigía a la privatización de sus tierras reduciéndoles a la servidumbre y paupérrimas condiciones de vida, en lugar de alcanzar la presunta integración a la nación como hombres “libres”, como ciudadanos. Aunque las labores del Instituto Indigenista de Colombia se dispersaron con el “Bogotazo” de 1948, sentaron las bases para una política del Estado que respondería a la demanda de



## ARTÍCULO

François Correa  
Sandra Acero

“creación de un despacho oficial para los asuntos indígenas” (1957, p. 316), con la creación de la Sección de Negocios Indígenas del Ministerio de Agricultura en 1958 que, dos años después, fue trasladada al Ministerio de Gobierno con el nombre de División de Asuntos Indígenas.

La creación, orientación y dirección de esa oficina durante sus primeros diez años fue asumida por Gregorio Hernández de Alba quien, con Antonio García, había creado el Instituto Indigenista de Colombia. En la medida en que Correa (2008) antecedió un análisis sobre los postulados del mencionado Instituto, en este escrito observaremos cómo se proyectaron en la política del Estado bajo la tutela de la División de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior. Siguiendo la lectura de los informes trimestrales que en esa década la División de Asuntos Indígenas, DIV, llevó ante el Ministerio de Gobierno, y los resúmenes de la situación colombiana que rindió ante el Instituto Interamericano Indigenista en los Congresos de 1959, 1964 y 1968, de forma sucinta ilustraremos sus orientaciones bajo las presiones de la política agraria del país, impuesta por propietarios de extensos latifundios.

## La política de Integración social

La primera oficina especializada en los asuntos indígenas fue creada por la Ley 81 de 1958 con el nombre de Sección de Negocios Indígenas del Ministerio de Agricultura y Ganadería.<sup>1</sup> Entre sus funciones se señaló la mediación de conflictos entre parcialidades o indígenas, vigilar las elecciones de los Cabildos, estudiar la cultura de sus habitantes, las condiciones de higiene, las formas de trabajo, los sistemas de vida familiar y social, vigilar la adjudicación de los resguardos, instruir a los indígenas en técnicas de cultivo, desarraigar los cultivos de coca, fomentar la construcción de caminos y vías públicas, velar por la defensa forestal y la conservación de las aguas en los resguardos y reglamentar y vigilar el suministro de sementales, maquinarias, semillas, abonos, herramientas y útiles de labranza.

Sin embargo, la política indígena se regía por la Ley 89 de 1890 que propuso un plazo de 50 años para integrar las poblaciones indígenas a la sociedad

1 A ella se adscribió el Instituto Indigenista de Colombia como consejo asesor que se disolvió prontamente. Solo hasta 1972 se reprodujo una entidad similar en la División de Asuntos Indígenas cuando se creó el Consejo Nacional de Política Indigenista, en 1980 transformado en el Comité Nacional Indígena, CONI, con participación de representantes indígenas de la recién creada Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC. Recientemente el gobierno creó la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (Decreto 1397 de 1996).

nacional a través de la liquidación de los resguardos. Para reformar la política agraria, regida por la Ley 200 de 1936, el primer intento estatal de reforma agraria del país que introdujo la extinción del dominio territorial por el abandono de su explotación económica, la Ley 81 de 1958 (artículo 4º) autorizó a los Concejos Municipales para segregar los resguardos, siempre que no resultase grave perjuicio a la parcialidad o a los indígenas usufructuarios de las porciones de terreno afectadas, a cambio del pago de las mejoras y la dotación de nuevos lotes dentro de la misma o distinta parcialidad. En 1961 el Decreto 2413 (artículo 3º) reglamentó la segregación de los resguardos, encargando a la División de Asuntos Indígenas para emitir concepto previo sobre los eventuales perjuicios para sus parcialidades.

En 1958, el director, Hernández de Alba, en desacuerdo con la pertinencia de la parcelación de los resguardos, redactó una propuesta alterna que cambiando la denominación de las Comisiones de Parcelación de los Resguardos por la de Comisiones de Mejoramiento Indígena<sup>2</sup>, expresaba la necesidad de estudio y orientación de la política indígena bajo control de su oficina. También transformó la composición de tales Comisiones integrándolas con un agrónomo, un etnólogo o indigenista, maestros de artesanía y mejoradoras de hogar. Sería la primera experiencia administrativa de las que posteriormente se convertirían en Comisiones de Asistencia y Protección Indígena.

Para fortalecerla Hernández de Alba propuso una política indígena más integral, guiado por el instructivo del Programa Indigenista Andino de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, y el Instituto Indigenista Nacional de México en 1959<sup>3</sup>, que extendía las acciones de la DIV a la atención sobre

2 Archivo General de la Nación. Ministerio de Gobierno. División de Asuntos Indígenas. Gregorio Hernández de Alba. 1958. Sin título. CO.AGN.SR.60A.30.13.3.4 Folio 123. [De esta última forma citaremos en adelante los documentos de este Archivo].

3 El Instructivo contenía recomendaciones para llevar a cabo en materia de higiene y salud (la enseñanza de hervir el agua para evitar enfermedades, mantener las fuentes de agua limpias, la construcción de cementerios lejos de los manantiales, el aseo de las casas, la deposición de basuras, la necesidad de excusados o letrinas y de cuartos de baño, la cría de animales domésticos fuera del área de habitación, el mantenimiento de la ropa limpia, el constante corte del cabello, el aseo personal, la limpieza de los salones de clases, la adecuada postura al sentarse, las curaciones menores, la importancia de mantener un botiquín comunal, entre otros), de economía (prevención de erosión, la elaboración de abono, la siembra y conservación de árboles, la construcción de represas, la creación de un semillero, la delimitación de zonas de pastoreo para el ganado, la cría de animales y la siembra de plantas textiles para favorecer las ventas), y de industria (cerámica, carpintería, herrería, avicultura, tejido, etc.). Además, invitaba a la creación de tiendas cooperativas, a la enseñanza del castellano y de matemáticas, al mejoramiento del hogar (la readecuación de las casas de manera que cada una tuviera cocina, comedor, dormitorio, depósito, baño y excusado, y a la construcción de estas con materiales como ladrillos, tejas, adobes, madera, piedras, etc.), al mejoramiento de la alimentación, a la concentración de las casas en poblados urbanos, y a programas de recreación (el instructivo proponía la adecuación de campos de baloncesto, de fútbol, la organización de grupos teatrales y de gimnasia y la construcción de un parque infantil). Ministerio de Gobierno. División de Asuntos Indígenas. Instrucciones para los Promotores de Mejoramiento Indígena. 1959? CO.AGN.SR.60A.30.18.4.2. Folio 114-125.

higiene, salud, economía, industria y mejoramiento del hogar, alimentación, educación y aprendizaje del castellano y matemáticas, la concentración en poblados y la creación de tiendas cooperativas, que deberían desempeñar las Comisiones de Asistencia y Protección integradas con Promotores de Mejoramiento Indígena y expertos internacionales que llevarían a elevar el nivel de vida de los habitantes en el campo cultural, espiritual, cívico, técnico, económico y sanitario (Instrucciones para los Promotores de Mejoramiento Indígena. En el borrador del instructivo la fecha de 1959 se halla en lápiz CO.AGN. SR.60A.30.18.4.2. Folio 114).

Estas orientaciones fueron alimentadas con las conclusiones del V Congreso de 1959 del Instituto Indigenista Interamericano (“Consideraciones sobre integración social de grupos indígenas”) que prefirió este concepto al de desindigenización:

La integración social puede significar la unidad nacional de todos los habitantes de un país, pero no su identidad y ni siquiera su similitud fundamental. Requiere el desarrollo progresivo de ajustes mutuos, pero no la homogenización absoluta de toda la población. Acaso debiéramos decir que no es preciso que se eliminen las diferencias culturales que distinguen a un grupo étnico del otro, sino simplemente que tales diferencias no los separen tan radicalmente; que se desarrollen en mayor grado la comprensión y el entendimiento entre las culturas (o entre las personas de diferentes culturas); que la discriminación social basada en las diferencias étnicas, que está o puede ser prescrita de las leyes nacionales y de las ideologías nacionales formadas o en proceso de formación, deje de existir en la práctica; y que todos los habitantes de un país, sin diferencia en cuanto a su extracción o procedencia, puedan competir por los servicios y oportunidades que su nación ofrece ahora a sus habitantes, y disfrutar equitativamente de los recursos que existen dentro de su territorio nacional, tanto de hecho como de derecho.

Esta es precisamente una ventaja que la integración social ha de tener sobre las fórmulas que la han precedido. La integración no requiere forzosamente que todos los indígenas se transformen en no indígenas, aunque este pueda ser su destino final, ya que el proceso americano de aculturación ocurre en una situación de contactos culturales, en los cuales la cultura dominante es la no indígena. Pero la integración puede lograrse mucho tiempo antes de que la “desindigenización” se complete, e incluso si no se completara nunca. Los conceptos corrientes de incorporar o asimilar a los indígenas a una cultura no indígena dominante, llevan implícita la idea de pérdida de su identidad cultural como requisito previo. Más la integración, en cambio, puede ser previa a la “desindigenización” total y producir a más corto plazo la unidad nacional de los países que necesiten de ella y todavía no lo han logrado. (V Congreso

Indigenista Interamericano.1959. Consideraciones sobre la integración social de Grupos Indígenas. CO.AGN.SR.60A.30.19.3.1 Folio 81).

El proceso de “integración social” partía de cuatro principios fundamentales: 1) La necesidad de elevar el ingreso per cápita de los indígenas por todos los medios posibles; 2) El principio de la autonomía cultural debería ser adoptado como norma ética de trabajo por los gobiernos, y los funcionarios debían comprender el encargo de ayudar a que los cambios que estén ocurriendo en ella sean los más beneficiosos y menos perturbadores que sea posible, 3) Los programas aplicados de bienestar social (salud, educación y agricultura), deberían ser incrementados y tecnificados en la máxima medida posible; 4) Que las ciencias sociales participasen más activamente en la planificación y ejecución de los programas indigenistas [...] (V Congreso Indigenista Interamericano.1959. Consideraciones sobre la integración social de Grupos Indígenas. CO.AGN.SR.60A.30.19.3.1 Folio 84).

En 1960 la Sección de Negocios Indígenas fue trasladada al Ministerio de Gobierno con el nombre de División de Asuntos Indígenas (Decreto 1634), constituida por tres secciones: la Sección de Resguardos y Parcialidades, la Sección de Protección Indígena y la Jefatura de Comisiones de Asistencia y Protección Indígena. Además, para la acción directa en el campo, se establecieron oficinas locales llamadas Comisiones de Asistencia y Protección Indígena.

La Sección de Resguardos y Parcialidades se encargaría del estudio de “las sociedades indígenas estables, como base para la planeación de los cambios culturales, sociales y económicos que resulten aconsejables, con miras al progreso de tales sociedades”; la protección de la posesión de los Resguardos, la solución de los problemas de titulación, y las campañas de desarrollo y tecnificación de las industrias indígenas para el aprovechamiento racional del resguardo (Art. 19 del decreto 1634 de 1960), que llevaría a la prohibición de titular baldíos ocupados por indígenas<sup>4</sup>, como fue consagrado en la Ley 135 de 1961. Sin embargo, el artículo 3º del decreto 2413 de 1961 reglamentó la ejecución de las segregaciones, y encargó a la División de Asuntos Indígenas para emitir concepto previo sobre las solicitudes de segregación y titulaciones de parcelaciones, y asistir a los indígenas, por intermedio de la Oficina Jurídica del Ministerio de Gobierno en los litigios con personas o asociaciones extrañas a cada grupo o parcialidad, sobre el dominio de las tierras ocupadas por los miembros de dichos grupos o parcialidades, vigilar las votaciones o

4 El artículo 9º de la Ley 81 de 1958 estipulaba que “las parcialidades indígenas que no teniendo títulos escriturarios emanados del Estado o de la Corona Española, no comprueben su carácter de tales con la prueba supletoria prevista en las normas legales vigentes, en el plazo de cinco años, contados a partir de la fecha en que se inicie el funcionamiento de la Sección de Negocios Indígenas, se considerarán como terrenos baldíos y estarán sujetos a las disposiciones sobre la materia”.

plebiscitos previstos por la Ley para el caso de que los usufructuarios legales de un resguardo indígena soliciten la parcelación y división del mismo.

El Plan de Labores de la Sección de Resguardos y Parcialidades de 1962 (Plan General de Labores de la Sección de Resguardos y Parcialidades. 1962. CO.AGN.SR.60A.30.27.1.2 ), además del interés por regular y fortalecer los Cabildos, se ocupaba de estudiar la titulación de los resguardos, la delimitación de los existentes, la creación de nuevos, en especial en los Llanos Orientales y en Chocó, y coordinar, junto al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, los programas de desarrollo para la tenencia y explotación eficiente de la tierra. También estableció la consulta a los grupos indígenas “sobre si están de acuerdo con la existencia del Resguardo o si por el contrario desean su división, así como las causas que motiven los dos conceptos”. Sin embargo, el Jefe de la Sección, Jorge Osorio Silva, explicó esta tarea de la siguiente manera:

La finalidad de esta política no oculta el interés de seguir una conducta definida en la aplicación de la Ley 89 de 1890. Pero es más: nuestro criterio queda definido expresamente en los siguientes términos: trabajar intensamente con quienes se advierta el deseo de superación por medio de sus propios esfuerzos o liquidar conforme a las normas y trámites legales a los Resguardos cuyos integrantes así lo deseen y sus ambiciones no correspondan a la evolución y dinámica que queremos imprimirle a nuestra gestión (Plan General de Labores de la Sección de Resguardos y Parcialidades. 1962. CO.AGN.SR.60A.30.27.1.2. Folio 145).

La Sección de Protección Indígena debía velar por el cumplimiento de la legislación nacional y las recomendaciones de organismos internacionales, la defensa y protección de la población indígena, el estudio de medios para conseguir “la vinculación de poblaciones indígenas trashumantes a un territorio” a fin de conseguir su incorporación a la vida civilizada, reglamentar los programas de protección y desarrollo de las comunidades indígenas del país, la elaboración de material educativo y divulgación que facilitase el mejoramiento cultural, intelectual y técnico de los indígenas, y la redacción y organización de publicaciones sobre indigenismo (Art. 20 del decreto 1634 de 1960).

La Jefatura de Comisiones de Asistencia y Protección Indígena, además de cumplir las funciones que la Ley 81 de 1958 adscribía a las anteriores Secciones de Negocios Indígenas, sería la intermediaria entre las comisiones locales y el jefe de la División de Asuntos Indígenas. Debería dirigir y coordinar el trabajo técnico y administrativo de las Comisiones, capacitaría al personal y realizaría visitas periódicas de inspección. Además de “velar directamente por el cumplimiento de las disposiciones legales sobre indígenas en la región

de su sede, y actuar como procuradores y personeros de indígenas”, se encargarían de ejecutar las campañas de protección y mejoramiento indígena y elaborarían los censos. Las Comisiones se localizaron en la Guajira, Boyacá, Tolima, Magdalena, Antioquia, Cauca, Putumayo y Nariño.<sup>5</sup> Cada una estaba compuesta con un equipo de trabajo que incluía un Jefe, director de estudios previos y de la ejecución de los programas, un práctico agrícola, una mejoradora de hogar, dos maestros de artesanía y, eventualmente, obreros a jornal.<sup>6</sup>

En octubre de 1964, en el informe que rindió Hernández de Alba ante el V Congreso Indigenista Interamericano resumía las labores desarrolladas en el programa indigenista, de la siguiente forma:

Se están atendiendo directamente por la División varios frentes de aculturación e integración de los grupos aborígenes a mejores niveles sanitarios, tecnológicos, agropecuarios, económicos en general, educativos, de mejoramiento de hogar, deportivos y festivos; y lo que es de grande importancia, el indio y en especial el andino, ya está tomando conciencia de su propio ser humano igual

- 
- 5 Con ciertas variaciones porque otros documentos especifican las cabeceras municipales de estas comisiones e incluso agregan nuevas a las ocho que reiteradamente se citan en los documentos (Ver CO.AGN.SR.60A.30.38.2.1. Folio 64; Informe de actividades de la División de Asuntos Indígenas a partir del 7 de Agosto de 1966 en CO.AGN.SR.60A.30.37.1.2. Folio 118; Plan Nacional Indigenista de 1967 en CO.AGN.SR.60A.30.44.3.3. Folio 126).
- 6 Cuando en 1959 Hernández de Alba creó las Comisiones de Mejoramiento Indígena, el instructivo para su capacitación definió el rol de las Mejoradoras de Hogar de la siguiente manera: “Será preocupación de las Comisiones, por medio de las Mejoradoras, la preparación de la mujer con el objeto de mejorar la economía hogareña, porque mejorando la economía de cada familia es posible el progreso rápido de una vereda o pueblo. Igualmente se debe propender a la ilustración sobre los deberes de moral social que la mujer debe cumplir y programar en sus familias. Ministerio de Gobierno. (División de Asuntos Indígenas. Instrucciones para los Promotores de Mejoramiento Indígena. 1959? CO.AGN.SR.60A.30.18.4.2. Folio 126). En enero de 1961, Carmen Julia Romero Borray, Jefa del Programa de Mejoramiento de Hogar de la División de Extensión Rural del Ministerio de Agricultura, hizo llegar a Gregorio Hernández de Alba un plan de adiestramiento para quienes serían Mejoradoras de Hogar en las comisiones. Este Plan incluía talleres sobre “economía del hogar”, desnutrición infantil, recreación, uso de patrones de costura, construcción de muebles, educación sanitaria e industrias caseras. Aunque cada Mejoradora de Hogar proponía un plan de trabajo para llevar a cabo en su Comisión, en general las actividades abarcaban temas de moral, urbanidad, cívica, modistería, obras manuales, industrias regionales, salud, deportes y folclor. (Lucila Delgado Muñoz. 1962. Curso de Mejoramiento de Hogar Femenino para el Municipio de Orocué. CO.AGN.SR.60A.30.25.3.6 Folio 160). Aunque no hay documentos donde se estipulen las funciones de cada uno, es posible conocer sus labores a través de los informes bimensuales y trimestrales que las Comisiones rendían al Jefe de la División, particularmente el Informe de las Labores Desarrolladas por las Comisiones de Asistencia y Protección Indígena correspondiente al primer trimestre de 1965 (CO.AGN.SR.60A.35.2.3 Folio 209). El práctico agrícola se ocupaba de desarrollar programas de extensión agropecuaria en los resguardos, programas que incluían la construcción de corrales para distintos tipos de animales (aves, conejos, cerdos), instalación de huertas caseras, instrucción a los indígenas en técnicas de mejoramiento agrícola, consolidación de semilleros, capacitación en elaboración de abono, reforestación, siembra de árboles frutales y control de plagas. El artesano en cada comisión se ocupó de capacitar a los indígenas en la elaboración de muebles para la dotación de sus propias casas y Centros Indígenas. Además el artesano, hacía visitas para el mejoramiento estructural de los hogares, el arreglo de muebles, puertas, ventanas, techos, etc...” (CO.AGN.SR.60A.35.2.3 Folio 210). Ver también V Congreso Indigenista Interamericano. 1964. Informe Oficial de Colombia. CO.AGN.SR.60A.30.38.2.1. Folio 64.



a otros, de sus posibilidades como tal y de sus derechos ciudadanos. Si al comienzo pareció que las comunidades aborígenes no desearan la acción que el Estado se aprestaba a ejecutar como política indigenista, el ejercicio de ella ha mostrado el beneplácito de los grupos con que se trabaja; y aún indígenas de regiones donde no se ha podido ejercer una acción oficial, llegan a la Capital de la República para manifestar su deseo de acercarse a la cultura general del país.

Tal vez los mueve, no solamente el eco de la pobre pero respetuosa, comprensiva y mejoradora acción desarrollada, sino también la dura experiencia de que constituyen minorías aisladas unas de otras y víctimas de los apetitos, desprecio y persecuciones de sus compatriotas mayoritarios, blancos y mestizos, minorías cuya salvación está en incorporarse, sacrificando lo menos posible de sus valores culturales, especialmente de aquellos que les han permitido sobrevivir como sociedades (Gregorio Hernández de Alba. 1964. V Congreso Indigenista Interamericano. Informe Oficial de Colombia. CO.AGN. SR.60A.30.38.2.1. Folio 75).

En 1965 el informe trimestral de Jaime Valencia, entonces Jefe de las Comisiones, fue más escueto y radical:

Estas comunidades indígenas ricas en costumbres, lenguaje, cultura, permanecen desde la época de la Conquista marginadas completamente de la vida socioeconómica, política y cultural del país, constituyendo un pesado lastre para aquellas zonas donde su situación, formas de tenencia de la tierra (Resguardos Indígenas), costumbres, baja productividad etc., contribuyen a frenar gravemente el proceso de desarrollo de las mismas.

El Gobierno Nacional afortunadamente en los últimos años, ha entendido que el progreso y futuro de aquellas regiones, se encuentra estrechamente ligada a la elevación y mejoramiento de las condiciones de vida del elemento indígena que las habita. Con tal fin se ha creado la División de Asuntos Indígenas, dependiente del Ministerio de Gobierno, que tiene a su cargo lo que se refiere a la política indigenista del Estado y busca mediante la aplicación de técnicas modernas obtener en un plazo razonable la integración y desarrollo de las comunidades marginales a la vida activa y real del país.

Este proceso de integración se cumple mediante la adopción de medidas eficaces y la aplicación de aquellas técnicas que las ciencias sociales consideran adecuadas para adelantarlos sin crear graves traumatismos a aquellos valores culturales más positivos de la sociedad indígena (Jaime Valencia Jefe de Comisiones, 1965). Informe de las labores desarrolladas por las Comisiones de Asistencia y Protección Indígena, correspondiente al primer trimestre del año de 1965 (CO.AGN.SR.60A.30.35.2.3. Folio 206).

Sin embargo, para Hernández de Alba “la mejor manera de inducir los cambios culturales que integrarían a los grupos indígenas a la vida nacional” fue presentada como Informe ante el Ministerio de Gobierno de las labores desarrolladas por las Comisiones de Asistencia y Protección Indígena correspondiente al segundo trimestre del año de 1965, que sería publicada en el texto *Teoría y práctica del indigenismo en Colombia*, en el que afirmaba que no bastaba con imponer los cambios culturales, sino “comprender primero e inducir después el cambio que parezca realmente necesario” (1965. CO.AGN.SR.60A.30.35.4.2. Folio 99). En ese mismo informe, manifestaba su preocupación por la manera como se estaba procediendo a la parcelación de los resguardos porque, como sucedía en Aldana, Pasto, el cabildo y los comuneros autorizaban ventas que enriquecían a algunos convirtiendo en peones a sus anteriores dueños. Y sugería que, en lugar de la parcelación de un resguardo que debería contar con la votación unánime del Cabildo y de las dos terceras partes de los comuneros, como lo establecía el artículo 7° de la Ley 81 de 1958 y que:

[...] debería dejarse a discreción del organismo indigenista del Estado la liquidación, previo reparto equitativo de las parcelas, de aquellos Resguardos cuyos habitantes comprobadamente se hayan convertido en campesinos comunes, conocedores de la economía general del país (1965. CO.AGN.SR.60A.30.35.4.2. Folio 100).

Hernández de Alba hizo en 1967 públicas las tensiones a las que se hallaba sometida la DIV por parte de los hacendados:

[...] las Comisiones han llevado por primera vez una acción más o menos sistemática del gobierno a las comunidades, han ganado la confianza de los indígenas, y despertado en ellos una nueva conciencia de sus derechos irrenunciables, así como de participar en su propio mejoramiento; han definido con tesón y éxito la tierra de los indios y, por fin, ha causado un gran impacto en la opinión pública que les ha granjeado comprensibles antipatías de las élites regionales, que han calificado de “comunistas” a los funcionarios, y han convertido así el problema indígena en una gran preocupación nacional (Plan Nacional Indigenista 1967-1970. CO.AGN.SR.60A.30.44.3.3. Folios 126-127).

Presión a la que habría de ceder progresivamente pues hacia el año de 1968, Hernández de Alba ya sostuvo que el fin de todo proceso de aculturación indígena se manifestaba en la disolución de los Resguardos y la conversión de estos en Unidades Agrícolas Familiares según las políticas agrarias nacionales y su ejecución bajo la orientación del INCORA (Hernández de Alba, 1968. Informe de labores de la División de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno en el periodo comprendido entre el 20 de junio de 1967 y el 20 de junio de 1968. CO.AGN.SR.60A.30.43.1.1. Folio 36 – 39).

Como ha aclarado Jimena Perry (2006, p. 103), hacia fines de la década Gregorio Hernández de Alba se hallaba aquejado por sus enfermedades y, a partir de 1970, se retiró de la DIV asumiendo el cargo de antropólogo de la División de Programación y Capacitación del Ministerio de Gobierno. Fue a partir de 1967 que, a solicitud del entonces Ministro de Gobierno, Misael Pastrana Borrero, el Instituto Indigenista Interamericano y la Organización Internacional del Trabajo, OIT, produjeron el informe<sup>7</sup>, que sustentó la reestructuración de la política indigenista bajo el título de *Plan Nacional Indigenista* para ser ejecutado entre 1967 y 1970: “un plan ajustado a una política que mire al indígena con el propósito de buscar prontas y adecuadas salidas a su tradicional situación de olvido y abandono e incorporarlo prontamente a la auténtica vida de la Nación y a su desarrollo” (División de Asuntos Indígenas. Plan Nacional Indigenista 1967-1970. CO.AGN.SR.60A.30.44.3.3. Folio 108).

## De la “integración social” al “desarrollo regional”

**E**l diagnóstico consideró que los indígenas ocupaban “zonas de refugio” en las que confluían “blancos” que subordinaban los primeros al “colonialismo regional”. Estas circunstancias propiciaban condiciones de marginalidad indígena que, aunque habían generado cambios culturales, estaban basados en la injusticia social. La DIV avaló el Plan Nacional Indigenista y resumió sus acciones de la siguiente manera:

El Plan establece la posibilidad de emplear para Colombia una nueva teoría científica que considera la existencia de regiones de refugio, en las cuales viven minorías de culturas diferentes, sometidas a un proceso deteriorante de colonialismo interno regional. Cada región está enclavada en el seno de un área subdesarrollada del país, la que a su vez depende de una región más o menos próspera, regida por un macrocentro industrial absorbente. Y así, considerado el problema indígena, el plan sostiene que la solución del mismo exige no solo un cambio cultural dirigido en la zona indígena, sino un programa regional que ataque el subdesarrollo de la metrópoli mestiza, para modernizar las relaciones económicas entre indios y blancos, y permitir la integración de sus estructuras sociales, ligando de este modo la región a las grandes corrientes

---

7 Informe elaborado por Hugo Burgos Guevara (del Departamento de Investigaciones del Instituto Indigenista Interamericano) y Gonzalo Pasantes Reinoso (Jefe de Misión de la Acción Andina de las Naciones Unidas y la OIT).

del desarrollo nacional (División de Asuntos Indígenas. 1969. Solicitud de Inversiones en los programas de la División de Asuntos Indígenas, del Ministerio de Gobierno (CO.AGN.SR.60A.30.37.1.2. Folio 150).

La DIV aceptó que dicha situación se debía a la segregación social, la dependencia económica, el control político, la ambigua acción evangelizadora y el uso de sistemas serviles de trabajo y el control del comercio por un pequeño foco urbano, al que se agrega los prejuicios influidas por las élites regionales.<sup>8</sup> La caracterización de las regiones de refugio y el colonialismo interno, fueron señaladas cómo *enclaves del subdesarrollo*. Para resolverlo se propuso como principal objetivo de la política indigenista, integrar los indígenas y los blancos:

La integración regional de las dos estructuras opuestas debe ser el principal objetivo de la acción indigenista de Colombia, y no la de dedicarse exclusivamente a resolver problemas muchas veces insustanciales de aculturación. Las aspiraciones de los indios requieren de una enérgica defensa de su tierra, de un adecuado comercio entre las dos castas, y de una regulación más justa de las relaciones de trabajo. Entonces, sí, el cambio cultural tendrá una base sólida para desarrollarse (División de Asuntos Indígenas. 1967. Plan Nacional Indigenista 1967-1970. CO.AGN.SR.60A.30.44.3.3. Folio 117).

Lo anterior, reconocía el Plan, llenaría el vacío teórico de la política indígena orientando las Comisiones de la División de Asuntos Indígenas<sup>9</sup>, con la parti-

8 [...] el nuevo tipo de conquista de la tierra de los indios, por la segregación social, la dependencia económica, el control político, el tratamiento desigual, el mantenimiento de la distancia social y aún por la ambigua acción evangelizadora, ejercida desde fuera por los grupos técnicamente más desarrollados en la época actual. En muchos casos se utilizan todavía sistemas serviles de trabajo, los indios se hallan sometidos al abuso y monopolio en el comercio, que es controlado en la región por un pequeño foco urbano tradicionalista que hace las veces de una metrópoli. A este proceso se suman las racionalizaciones y prejuicios de ambos grupos, que siempre son más influyentes cuando las élites regionales dan por sentado la superioridad racial del blanco sobre el indio." (División de Asuntos Indígenas. Plan Nacional Indigenista 1967-1970. CO.AGN.SR.60A.30.44.3.3. Folio 114).

9 Consideramos de importancia reproducir las conclusiones del Plan que transformaría la política indigenista:

1. Se plantea la posibilidad de utilizar para Colombia una nueva teoría científica que considera la existencia de regiones de refugio, en las cuales viven grupos minoritarios de cultura diferente, sometidos a un proceso deteriorante de colonialismo regional.
2. Que la región de refugio está enclavada en el seno de un área subdesarrollada del país, la que a su vez depende de una región más o menos próspera, regida por un macro-centro industrial absorbente.
3. Que a un mayor subdesarrollo de la sociedad dominante regional, representado en el tradicionalismo económico, social y cultural de su metrópoli, corresponde a una mayor presión sobre los grupos indígenas, y una mayor resistencia de estos hacia la integración.
4. Que la solución del problema indígena exige, entonces, no solo un cambio cultural dirigido en la zona indígena, sino un programa regional que ataque el subdesarrollo de la metrópoli mestiza, para modernizar las relaciones económicas entre indios y blancos, y permitir la integración de sus estructuras sociales, ligando de este modo la región a las grandes corrientes del desarrollo nacional.
5. Existen en Colombia algunas regiones de refugio en la zona andina y en las costas, claramente definidas. No hemos estudiado los grupos de Oriente, pero se cuenta con alguna información de que existen



## ARTÍCULO

François Correa  
Sandra Acero

cipación de especialistas sobre la relación intercultural que debería involucrar intermediarios indígenas para el efecto. Pero, para su ejecución era necesaria la reestructuración de la DIV.<sup>10</sup> Y agregó a las tareas de planificación, la investigación y estudio etnológico de los grupos indígenas, del estado cultural de las parcialidades y la necesidad de reclutar líderes indígenas con funciones indigenistas como soporte en la implementación de programas regionales de acción (División de Asuntos Indígenas. Plan Nacional Indigenista 1967-1970. CO.AGN.SR.60A.30.44.3.3. Folio 136). Tal vez la más novedosa transformación de la política fue en materia de tierras, porque la Sección de Tierras y Protección Legal, antes Protección Indígena, encargada de la titulación y disolución de resguardos debería distinguir dos categorías de indígenas y, en

---

pequeños núcleos urbanos en formación, cabezas de puente de un intenso movimiento de colonización, que está afectando hondamente a los grupos indígenas locales.

- 6 La acción indigenista que hemos analizado se está ejecutando en las regiones de refugio encontradas por nosotros. Sin embargo, los trabajadores de campo de la División y, con mayor razón, los de otras entidades participantes, aunque llegan a comprender que los indios pertenecen a otra cultura no cuentan con especialistas que interpreten la situación intercultural y orienten en ese nivel de funcionarios una política normativa.
- 7 Si bien las áreas desarrolladas de Colombia requieren y disponen de una cada vez más acentuada especialización de la cultura moderna, lo que obliga a un mayor desmenuzamiento de las instituciones y los servicios, esta especialización y dispersión que es adecuada para nuestra cultura, no es aplicable totalmente a las regiones de refugio donde coexisten grupos culturales técnicamente más simples. Esta situación evidencia la necesidad de programas regionales integrales, menos especializados.
- 8 Por las razones señaladas en las citas 6ª y 7ª, y por la carencia de una teoría y de una política definidas, la División de Asuntos Indígenas está empezando a trabajar más sistemáticamente a través de programas locales que por la sola acción de sus Comisiones. Sin embargo estos programas adquieren en ciertos casos un matiz personalista. Esto sugiere entonces que una reestructuración técnico-administrativa de la División debe orientarse hacia el manejo directo e incremento de los programas, lo que resuelve con mayor realismo la imposibilidad de centralizar el financiamiento y la administración de los servicios en la División, y le permite a la vez tener una mayor injerencia y orientación en los mismos.
- 9 De ampliarse el campo de acción de las Secciones y Comisiones en la administración de programas de desarrollo en las regiones de refugio, es de importancia capital que la División cuente con un cuerpo de antropólogos sociales, y mientras esto suceda se establezca un sistema permanente de capacitación antropológica dedicada al actual personal de campo.
- 10 Ni las comisiones ni los programas hasta ahora existentes han logrado institucionalizar la participación de intermediarios indígenas como agentes del proceso de cambio cultural, que traduzcan en las comunidades la adopción de nuevos sistemas (División de Asuntos Indígenas. Plan Nacional Indigenista 1967-1970. CO.AGN.SR.60A.30.44.3.3).
- 10 La sección de Protección Indígena, ahora de Tierras y Protección Legal se encargaría de la defensa de los indígenas, de la posesión y uso de sus tierras; de la disolución de los resguardos, y la creación de reservas y unidades agrícolas familiares. La Jefatura de Comisiones conservaría su nombre ocupándose de la investigación y planificación, del análisis de los informes y la supervisión de las comisiones, además de controlar y evaluar los programas. Y la sección de Resguardos y Parcialidades tendría como funciones la vigilancia y control de los resguardos y parcialidades; el estudio de los grupos indígenas sometidos al régimen de resguardo, tendiente a su integración y mejoramiento, y el establecimiento del estado cultural de las parcialidades (División de Asuntos Indígenas. Plan Nacional Indigenista 1967-1970. CO.AGN.SR.60A.30.44.3.3. Folio 136). Por supuesto, los programas regionales debían, incluir "obras de infraestructura, defensa planificada de la tierra de los indios y reforma agraria integral; control de mercadeo interétnico y creación de cooperativas; y garantizar y asegurar el pago en dinero de los salarios establecidos por la Ley para cada región" (División de Asuntos Indígenas. Plan Nacional Indigenista 1967-1970. CO.AGN.SR.60A.30.44.3.3. Folios 138-139).

consecuencia, la política de propiedad territorial: a) las comunidades aculturadas (de nivel de aculturación sincrético), “indios que culturalmente dejaron de serlo convirtiéndose en indio-colonizado”, a quienes se debería asegurar la tierra creando un nuevo tipo de tenencia que, a través de Unidades Agrícolas Familiares, UAF, proteja y expanda la producción estimulando el ingreso y el consumo; y, b) los grupos tribales (típicas comunidades corporativas) en las que su cultura se ajusta al medio social y físico, y la disolución no es adecuada porque no solo se hallarían en un bajo nivel cultural, sino porque a dichos lugares no habrían llegado “los servicios, ni la protección, ni el desarrollo integral (tenencia, crédito, extensión, producción y mercadeo directo)” (División de Asuntos Indígenas. Plan Nacional Indigenista 1967-1970. CO.AGN. SR.60A.30.44.3.3. Folios 138-139).

También la restructuración implicó la transformación de las Comisiones de Asistencia y Protección Indígena en los Programas Regionales de Tierradentro, Caldon, Santa Marta, Guajira, Caimán Nuevo, Nariño, Sibundoy y Vichada como propuso en el informe de 1969 la División Operativa de Asuntos Indígenas (Informe de La División Operativa de Asuntos Indígenas. CO.AGN. SR.60A.30.49.2.2. Folio 140).

Sin embargo, en general las acciones indigenistas siguieron los mismos criterios orientados a la creación y fomento de cooperativas, la capacitación de líderes y promotores indígenas, la asistencia social, la elaboración de estudios para la parcelación de resguardos, el mejoramiento en técnicas agropecuarias, la introducción del ganado para el arado, la implementación de programas educativos y mejoras de infraestructura... La gran diferencia es que dichas acciones fueron cobijadas por Programas Regionales de Desarrollo Económico y Social en los diferentes lugares del país donde la División expandía sus comisiones como en el oriente del país en la Comisaría Especial de Vichada, Vaupés o Amazonas (División de Asuntos Indígenas. 1969. Solicitud de Inversiones en los programas de la División de Asuntos Indígenas, del Ministerio de Gobierno. CO.AGN.SR.60A.30.37.1.2. Folios 153- 168). Esta orientación de la política indigenista también llevó a la articulación de las tareas administrativas de División de Asuntos Indígenas con otras oficinas como el Incora, el Sena o la Acción Comunal, y otras entidades de planificación como el Departamento Nacional de Planeación que, en la década de los 80, guiaron la política indigenista del Estado y debieron ajustarla al progresivo desarrollo del movimiento indígena nacional que, desde la creación del Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC, en 1971, se había nacionalizado con la conformación de la ONIC en 1982, reduciendo el papel de la DIV. De hecho, desde 1969 el Coordinador de la División Operativa de Asuntos Indígenas, Jorge Osorio Silva, en su informe ante el Secretario General del

Ministerio de Gobierno informaba que las actividades de las Comisiones de Asistencia y Protección Indígena, se hallaban aquejadas por problemas de financiación y escasez de personal capacitado, y sugería la urgente necesidad de subsanarlo aumentando el número de Comisiones para extender las políticas de integración hacia los territorios nacionales (Osorio Silva, 1969. Memorando del Coordinador de la División de Asuntos Indígenas al Señor Secretario General del Ministerio de Gobierno. CO.AGN.SR.60A.30.49.2.2. Folios 116-121).

## Conclusión

**A**lentados por la Convención de Pátzcuaro de 1943, los primeros antropólogos y otros intelectuales reunidos en el Instituto Indigenista de Colombia propusieron la creación de una oficina de gobierno que, especializando la política pública, tomara en sus manos la resolución del “problema indígena” compartido por Colombia con diversos países latinoamericanos. Tal entidad se creó en 1958, la División de Asuntos Indígenas de Colombia, que fue creando un programa de “integración social” que superaría la marginalidad y las resistencias culturales al desarrollo y el progreso, al capacitar a los indígenas en las modernas técnicas agropecuarias, mejoramiento de infraestructura, del hogar, higiene y salud, con el fin de ayudarlo a “subir en la cultura” sumándolos a estándar de la cultura occidental. Tales argumentos orientaron a los indigenistas latinoamericanos durante las décadas del 40 al 60, solo cuestionados por los antropólogos mexicanos en la década de los 70, cuando Arturo Warman publicó *De eso que llaman la Antropología Mexicana*, seguido de Bonfil Batalla *¿Es aplicable la antropología aplicada?* y, sobre todo, por las conclusiones de la Primera Declaración de Barbados. Más tarde, bajo la asesoría de las mismas entidades internacionales, el Instituto Indigenista Interamericano y la OIT la política se dirigió a superar el subdesarrollo de las regiones de refugio que ocupaban los indígenas sometidos al control colonial de sectores no indígenas que deberían articularse a través de “programas de desarrollo regional”.

Aunque los miembros del Instituto Indigenista de Colombia demostraron que la contemporánea situación indígena era resultado del prolongado impacto de la sociedad nacional, que desde tiempos coloniales les había arrebatado sus tierras reduciéndolos a condiciones de servidumbre y, en sus primeros años, bajo la dirección de Gregorio Hernández de Alba la DIV sostuvo que la integración de los indígenas a la nación podría realizarse siempre y cuando se

resguardara la propiedad colectiva de sus tierras, la política indigenista se fue transformando progresivamente, ante la presión de los grandes propietarios latifundistas, que promovieron la política de parcelación de los resguardos como instrumento que culminaría el proceso de aculturación que convertiría los indígenas en campesinos y, de esa manera, alcanzarían su integración a los adelantos del desarrollo y el progreso.

## Referencias

- Archivo General de la Nación, Fondo Ministerio de Gobierno. División de Asuntos Indígenas.
- Correa, F. (2007). La Modernidad del Pensamiento Indigenista y el Instituto Indigenista de Colombia. *Maguaré*, N° 21: 19-63; Bogotá.
- Perry, J. (2006). *Caminos de la Antropología en Colombia: Gregorio Hernández de Alba*. Universidad de los Andes. Bogotá.