

Gobernabilidad política, gobernanza económica y gobiernos indígenas. Límites estructurales e interpretaciones divergentes de los derechos pluriétnicos en el sistema general de participaciones

Carlos Benavides*
Carlos Duarte**

RESUMEN

Este artículo revisará las transformaciones legislativas, así como las concepciones y efectos de la implementación del Sistema General de Participación (SGP) en los pueblos indígenas. Las relaciones institucionales, públicas y privadas que se desprenden del sistema de transferencias, se analizarán utilizando las nociones de “gobernabilidad”, “gobernanza” y “gobierno propio”. Desde este punto de vista, buscamos caracterizar los límites tecnocráticos y presupuestales de los derechos civiles y políticos establecidos por la constitución de 1991 para las poblaciones indígenas.

Palabras clave: Gobernabilidad, gobernanza, pueblos indígenas, Colombia.

TITLE: POLITICAL AND ECONOMIC GOVERNANCE AND INDIGENOUS GOVERNMENTS. STRUCTURAL LIMITS AND DIVERGENT INTERPRETATIONS OF PLURIETHNIC RIGHTS AT THE GENERAL SYSTEM OF PARTICIPATIONS

SUMMARY

This article will go over the legislative transformations, as well as conceptions and effects of the implementation of the General System of Participation (GSP) at indigenous towns. The institutional, public and private relations derived from the system of transfers will be analyzed by using the notions of governance and self government. Under this light, we try to characterize the technocratic and budgeting limits of civil and political rights stated, in the 1991 Constitution, for indigenous populations.

Key words: governance, indigenous towns, Colombia.

FECHA DE RECEPCIÓN: 12/11/2009

FECHA DE APROBACIÓN: 15/12/2009

análisis político n° 68, Bogotá,
enero-abril, 2009: págs. 26-42

*Investigador Centro de Pensamiento Latinoamericano Raíz_AL.
Candidato a Doctor en Sociología política – IHEAL (Paris III).
comonsense14@yahoo.com

**Investigador Centro de Pensamiento Latinoamericano Raíz_AL.
Candidato a Doctor en Sociología política – IHEAL (Paris III).
tecun_amaru@yahoo.com.mx

ISSN 0121-4705

Existen diversas aproximaciones en torno a los términos de “gobernanza” y “governabilidad”, entendiendo cualquiera de las dos acepciones como marcos analíticos para analizar la manera y el contexto en el que las poblaciones se rigen a sí mismas. El objetivo del presente texto en un primer momento, será reflexionar en torno a la utilidad de dichas concepciones para comprender los modos de gobierno de las poblaciones indígenas que habitan en el territorio del estado nación colombiano. A partir de dicha reflexión, en un segundo momento, se realizara una síntesis al actual contexto legal en el que dicha relación tiene lugar; para tal efecto se tomaran como referencias el modelo de descentralización colombiano, la constitución de 1991 y el sistema general de participaciones.

En un tercer momento se mostraran algunos de los resultados de dos estudios de caso entre los Misak y los Pastos, adelantados en el marco de la investigación financiada por el BID¹ y el IWGIA²; dicho trabajo buscó entender el entramado de procesos puestos en marcha por estas comunidades para administrar los recursos que les corresponde como subsidiarios especiales del Sistema General de Participación.

Finalmente, en un cuarto momento, a partir de la comparación, entre estas tres formas de entender la gobernabilidad (académica, gubernamental e indígena), se esbozaran algunos de los puntos nodales y de las tensiones que han venido surgiendo en los últimos años, a raíz del enfrentamiento entre las visiones del “gobierno propio” indígena y los espacios de participación institucionales abiertos por el gobierno para que las comunidades indígenas participen en la administración de sus territorios. Para apreciar dichos procesos desde una concepción que pretenda fusionar las observaciones particulares de terreno con la voz de las comunidades, se explicaran las particularidades de los modos de gobierno indígena bajo la relación de “Autoridad a Autoridad”, elemento imprescindible dentro del movimiento indígena para comprender desde sí mismos su relacionamiento con el estado colombiano después de la constitución de 1991.

1. LA GOBERNANZA Y LA GOVERNABILIDAD COMO MARCOS ANALÍTICOS DEL GOBIERNO INDÍGENA

Con el fin de analizar la pertinencia de los marcos analíticos contemporáneos de la “governanza” y la “governabilidad” en relación con las poblaciones indígenas colombianas, se revisará la acepción que estos términos han venido tomando desde la ciencia política y la sociología, buscando establecer algunos elementos de comparación con la antropología.

Primero que todo habría que definir si ambos términos -“governanza” y “governabilidad”- definen una misma serie de fenómenos, o si se tratan de aproximaciones conceptuales que se preocupan por asuntos complementarios o cualitativamente diferentes. Un numero considerable de autores (Hufty, 2006), (Gonzalez y Otero, 2006), (Calame, 2003), (Launay, 2006) ven en los dos conceptos una misma serie de fenómenos a observar “[...] cuando se trata de analizar el modo y la acción de gobernar” (Launay, 2006.). Desde este punto de vista, el uso del termino de “governabilidad” en America Latina estaría más relacionado con problemas de traducción de un anglicismo, ante la extrapolación del termino ingles “*governance*” y su introducción como “governanza” en la literatura en español, que con diferencias sustanciales en la aplicación del termino.

Sin embargo, la gran mayoría de estos análisis reconocen diferentes modos de aproximación a dicha problemática, disgregados de acuerdo con Hufty en tres vertientes o enfoques principales, la gobernanza como: i) sinónimo de “Gobierno”, conforme al uso histórico de este termino desde la tradición griega *kubernán*, que se refiere al control de un buque, pero que Platón ya utilizó de manera metafórica para hablar de los hombres (Oliveira, 2002, citado por Hufty 2006:2); ii) un marco normativo, integrado al conjunto de herramientas propuestas por el Banco Mundial para evaluar e

¹ Banco Interamericano de Desarrollo - Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario (SDS/IND) del Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS)

² IWGIA - Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas

intervenir la administración estatal de los países en vías de desarrollo, a partir de criterios de eficiencia y transparencia administrativa; y iii) un marco analítico para los sistemas de coordinación no jerárquicos, luego de la crítica liberal al estado de bienestar y el consecuente desdoblamiento de las políticas de descentralización, dinámica bajo la cual se transfirieron varias de las funciones y responsabilidades de gobierno estatal a los niveles locales de la administración y a los actores civiles organizados.

La noción de “gobernanza” que se desprende del anterior conjunto de procesos y aproximaciones apunta a definir este concepto como “[...] una clase de hechos sociales, un objeto de estudio que se refiere a los procesos colectivos, formales e informales, que determinan, en una sociedad, como se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a los asuntos públicos” (Hufty, 2006:7). A continuación se tomarán algunos apartes de la propuesta de “Marco Analítico de Gobernanza – MAG” planteada por Hufty, para analizar la pertinencia de este tipo de aproximaciones a las problemáticas de gobierno entre las poblaciones indígenas.

El marco analítico propuesto por (Hufty, 2006:9), consta de cinco categorías analíticas: los problemas; los actores; los puntos nodales; las normas; los procesos. Los problemas es lo que está en juego, los intereses que movilizan decisiones. Los actores son los individuos o grupos movilizados entendidos como contrapartes “*stakeholders*”. Su acción colectiva (acuerdos o decisiones) conduce a la formulación de normas (o reglas de juego, o decisiones) que orientan el comportamiento de los actores y son modificadas por la acción colectiva. La acción colectiva resulta de la interacción entre los actores, ya sea conflictiva o cooperativa, de las transacciones, los acuerdos y las decisiones que se toman y de su aplicación. Las interacciones se pueden observar en puntos nodales, espacios físicos o virtuales de interfase en donde convergen los problemas, procesos, actores y normas. Finalmente, los procesos son sucesiones de estados por los cuales pasan la interrelación entre actores, normas y puntos nodales. Los procesos, los actores y las normas pueden ser formales, es decir, reconocidos por los actores portadores de autoridad en la sociedad observada (este reconocimiento es “legal” al nivel de las sociedades dotadas de un derecho positivo), o informales, definidos por la práctica de los actores.

[28]

Este tipo de metodologías funciona adecuadamente para observar problemáticas particulares, como los conflictos derivados de la jurisdicción sobre un bien específico como los recursos naturales. El MAG, en concordancia con la tradición neoliberal de las ciencias políticas, busca ayudar a tomar decisiones en el ámbito de la política pública; desde este punto de vista, es una aproximación construida bajo una perspectiva instrumental y operativa. Una primera objeción con respecto a este tipo de acercamiento saltaría a la vista, cuando lo que está en juego dentro del análisis no son problemáticas particulares sino filosofías de gobierno, enmarcadas en cosmovisiones que aunque compartan una permanencia en el tiempo y en el espacio, en los hechos terminan oponiéndose constantemente.

El texto de Otero (2006) muestra para el caso colombiano, múltiples sucesos que permiten observar los choques permanentes entre las autoridades tradicionales indígenas y las instancias estatales. Estos enfrentamientos revelan no solo interpretaciones diferentes, sino en varios casos, concepciones opuestas entre las formas de pensar, evaluar y gobernar el territorio. Los sucesos analizados por Otero colocarían en evidencia las posiciones opuestas entre las poblaciones indígenas del Departamento del Cauca y el gobierno nacional en relación a tres temas específicos: la neutralidad en medio del conflicto armado, el reconocimiento a las formas de administración de justicia indígena y el impacto para los pueblos indígenas de la firma del TLC entre Colombia y Estados Unidos. Estos casos revelan uno de los puntos más neurálgicos en los estados que como Colombia, han reconocido el estatus multiétnico y pluricultural de sus poblaciones. Como lo veremos más adelante, allí donde una de las partes ha reconocido al otro derechos de autonomía y de autodeterminación, conviven no solamente “formas distintas de gobernanza” como lo sostiene Otero, sino temporalidades, formas de organización social y administración de los recursos que pueden ser diametralmente opuestas.

Para continuar quisiera volver a discutir la equivalencia planteada líneas arriba entre gobernabilidad y gobernanza. Ya ha quedado claro el sentido actual del término de gobernanza, como el análisis de los dispositivos que se generan en una sociedad para tomar y fijar decisiones de alcance público. No obstante un

análisis más preciso del término “governabilidad” nos permite mostrar que dicho concepto corresponde a una temporalidad distinta al de “governanza” y a una serie de fenómenos sino diferentes, sí complementarios. Diferencia que para el caso de las poblaciones indígenas colombianas no es despreciable.

Existe coincidencia en la literatura al apuntar el origen de los estudios acerca de la “governabilidad” de los sistemas sociales adjudicándolos a la primera mitad de los 70 y el conocido Informe de la Comisión Trilateral³. La “governabilidad” aparece entonces en 1975 con el trilateralismo para dar cuerpo conceptual al proyecto político del neoliberalismo. De acuerdo con este informe: “la crisis se debe a un exceso de democracia y, por consiguiente, hay que reducir los espacios susceptibles de ser democratizados, en tanto que los grupos de intereses deben necesaria y voluntariamente limitarse a sus propias reivindicaciones” (Frei, 1997: 52). Entonces, ¿cómo un concepto nacido en el seno del conservadurismo radical puede ser de utilidad para pensar las relaciones contemporáneas entre los pueblos indígenas y los estados nacionales pluriétnicos?

Desde su misma concepción, la gobernabilidad apuntó a desentrañar las condiciones que restringen el gobierno, más que gobernabilidad se hablaría entonces de los “factores de la ingovernabilidad”. A este respecto, es necesario recordar que el informe de la trilateral para el caso latinoamericano, se convertiría en el puntal ideológico de las dictaduras del cono sur. “En esta época el concepto de gobernabilidad adquiriría un amargo sabor ante la hegemonía sin contrapeso del régimen autoritario en la región” (Frei, 1997:53). Luego, con las transiciones democráticas, actores y observadores cambiarían el enfoque de la gobernabilidad, en palabras de Frei: “La atención se fijó más en los avatares del quehacer político, en las aspiraciones y demandas de la sociedad civil y en la necesidad de garantizar los derechos humanos” (Frei, 1997:54).

De una concepción de la gobernabilidad atada a valores antidemocráticos como el de la trilateral, en América Latina se transitaría hacia una concepción de gobernabilidad democrática: “Las altas expectativas creadas durante la noche autoritaria pueden servir de caldo de cultivo para la antipolítica, puesto que la llegada a la tierra prometida no soluciona todos los problemas. El predominio de la tecnocracia en la vida pública hace creer que la conducción de los asuntos públicos es cuestión de técnicos y de reglas correctas. El tecnócrata ve la democracia como un proceso lento y engorroso. Los tecnócratas se desesperan ante la política, no entienden el juego de los intereses concretos” (Constantino Urcuyo, Diputado costarricense. Citado por Frei, 1997:56).

30 años después la “governabilidad” encuentra en la literatura diferentes tratamientos conceptuales. De acuerdo con Aguilera (2002) se le concibe como “...una capacidad social y una relación social”. Es decir, “la capacidad social de trazar y lograr objetivos en organizaciones, localidades, naciones, regiones y seres humanos (governabilidad corporativa, local, nacional, regional y social). Esta capacidad social consiste en relaciones sociales entre grupos, organizaciones, localidades, naciones, regiones y seres humanos.

También por Gobernabilidad se entiende “la capacidad del gobierno para legitimar sus decisiones con base en un desempeño eficaz de sus funciones. En términos más amplios, la gobernabilidad también puede definirse como la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política y del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo (Acosta, 2001).

3 De acuerdo con Aguilera (2002), la Comisión Trilateral se fundó en 1973. Su génesis estuvo asociada a la acción del entonces Presidente del Chase Manhattan Bank, señor David Rockefeller, y a la participación posterior de Zbigniew Brzezinski, luego asesor del Presidente James Cárter. Como centro teórico, se reconoce a Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki. Con ellos unos 300 miembros más, vinculados a la Banca, los negocios, la vida empresarial. “El propósito de la Comisión es construir y fortalecer la asociación entre las clases dirigentes de Norte América, Europa Occidental y Japón”. “... La Comisión Trilateral como entidad privada es un intento para moldear la política pública y construir una estructura para la estabilidad internacional en las décadas venideras”.

Este tratamiento conceptual aborda un grupo de consecuencias sobre las cuales resulta imprescindible llamar la atención con respecto al caso que nos ocupa: i) la gobernabilidad no se restringe a los procesos de toma de decisiones sino que desde una perspectiva más amplia apunta a establecer el conjunto de condiciones favorables o desfavorables para el ejercicio del gobierno; ii) la gobernabilidad es un término con una clara connotación política que presupone la soberanía de las estructuras organizativas del mundo social (tradicionalmente el estado) en la toma de decisiones, mientras que la gobernanza asume la uniformidad no jerárquica de los diferentes actores que tienden a organizarse en redes sociales de carácter horizontal; iii) La gobernabilidad presupone la gobernanza en la medida que dentro de una estructura política pueden haber prácticas de buena gobernanza que subsisten en medio de una fuerte ingobernabilidad.

Si se tiene en cuenta la perspectiva histórica de los movimientos sociales indígenas para el caso colombiano, se podrá comprender la importancia de recordar a la hora de realizar un balance de los gobiernos indígenas el componente político que se rescata desde la noción de gobernabilidad. Esta es una relación que ampliaremos en el siguiente ítem del presente texto. Por ahora bastará con señalar que las interpretaciones más frecuentes del reconocimiento constitucional de 1991 para el movimiento indígena, coinciden en afirmar que lo que se ganó no fue solamente la obtención de una serie de derechos y obligaciones, que permitieron a los indígenas acceder a la ciudadanía; sino como lo comentó Taita Lorenzo Muelas, “[...] establecer una relación de autoridad a autoridad entre los pueblos indígenas y el estado colombiano”⁴. Esto no significa que la gobernanza no sea una perspectiva de utilidad para analizar los procesos de gobierno indígena; al contrario, nos parece pertinente su utilidad en cuanto a los procesos internos de decisión de las comunidades indígenas. Pero proponemos complementar dicho acercamiento, bajo la noción de gobernabilidad, entendiendo por esta, la relación de las comunidades indígenas con el estado nacional desde una perspectiva política, así como el conjunto de variables externas a los pueblos indígenas que inciden en su autonomía.

[30]

2. GOBERNANZA ECONÓMICA

2.1. Los Esquemas Legales de Participación Indígena en los Ingresos Corrientes de la Nación

La conformación de las entidades territoriales es la fórmula constitucional para adelantar los procesos de descentralización administrativa a partir de los municipios, departamentos, distritos y territorios indígenas (CP, 1991: art. 286). Cada uno de ellos al constituirse en entidad territorial, goza de “autonomía para la gestión de sus intereses”; esto es, de autonomía para gobernarse, administrar recursos y participar en las rentas nacionales (CP, 1991 art. 287). Esta nueva figura político-administrativa, otorga un carácter “especial” a los territorios indígenas, colocándolos en el mismo nivel que las demás entidades territoriales y aportando las bases legales para su constitución autónoma en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. El problema ha sido que en la práctica, la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas –ETIS- está supeditada a la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que todavía no ha superado la fase de proyecto.

Debido a la inexistencia de las ETIS, los resguardos entran a participar de los recursos de la nación con una designación “especial” dentro del presupuesto del Sistema General de Participaciones (SGP), encargado de la asignación presupuestal de los recursos públicos de transferencias a las entidades territoriales, así como de los recursos de “destinación especial” (CP, 1991: art. 356). Estos recursos, con un incremento anual proporcional a la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los últimos 4 años, están destinados a financiar “los servicios de salud y de educación [...] garantizando la prestación del servicio por un lado y la ampliación de la cobertura por el otro” (CP, 1991: art. 356 y 357)⁵.

⁴ Nota de campo recogida en la socialización del presente trabajo con el Cabildo Mayor Misak, 28 de mayo 2009.

⁵ La Constitución de 1991 parte del reconocimiento de la salud y la educación, entre otros, como derechos individuales, y a su vez como servicios públicos de primera necesidad que deben ser garantizados por el Estado (este artículo y el siguiente fueron modifi-

En 1993 con la ley 60, el Congreso reglamenta el SGP, y establece a los resguardos indígenas, a la par de los municipios, y como aquellos, determina una asignación presupuestal proporcional a su población (Ley 60, 1993: art. 25). La ley también delimita la ejecución del presupuesto a los rubros de educación, salud, vivienda, agua potable, saneamiento básico, y subsidios para acceso a servicios públicos básicos para la población pobre (Ley 60, 1993: art. 2). También define las competencias institucionales: los municipios funcionan como administradores; los departamentos están encargados de la coordinación, control y seguimiento de la acción municipal; y la nación, formula las políticas y objetivos de desarrollo, otorgando competencia al Ministerio de Hacienda para determinar los montos totales y al Departamento Nacional de Planeación (DNP) para precisar su distribución y evaluar las destinaciones (CP, 1991: art. 343 y 344)⁶.

2.2. Los ajustes fiscales al SGP indígena por fuerza de ley

La Ley 60 permaneció vigente hasta el 2001, cuando se aprueba la Ley 715 que rige en el presente. La nueva disposición mantiene en general el espíritu de la Ley 60, pero limita la asignación presupuestal y la capacidad de gobierno local de los resguardos, en seis puntos centrales: (i) del total del SGP, se deducirá un monto fijo de aproximadamente un 4%, de los cuales se asignará un 0.52% a los resguardos (Ley 715, 2001: art. 2); (ii) los resguardos legalizados, siguen siendo los depositarios de los recursos, con un criterio que define la proporción presupuestal entre la población del resguardo y el total de indígenas a nivel nacional;⁷ (iii) hasta cuando se erijan en ETIS, la administración es responsabilidad de los municipios y si está ubicado en más de uno, esta será repartida proporcionalmente⁸, con un manejo separado con respecto al presupuesto global del municipio; (iv) la ejecución requiere la celebración de un contrato entre las autoridades municipales y el resguardo, precisando el uso de los recursos; (v) se establece una destinación prioritaria de los recursos en: salud, educación preescolar, básica primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario -pueden servir para el cofinanciamiento de proyectos en los que invierta la nación, pero no para sufragar gastos administrativos del resguardo; y (vi) las secretarías departamentales de planeación, están encargadas de la capacitación y asistencia.

Como puede observarse el paso de la Ley 60 a la 715 implicó varios cambios importantes. Por una parte, la definición de los resguardos como municipios para fines de la asignación presupuestal, hizo que esta asignación correspondiera a la transferencia *per capita* nacional⁹ multiplicada por la población indígena que habitara en el resguardo (CGR, 2006). Esto generó un incremento constante de los ingresos de los resguardos durante los 7 años de la implementación de la Ley 60, pasando de una transferencia *per cápita* de \$81.042 en 1994 a \$125.437, creciendo la asignación por habitante de los resguardos en un 54,7%¹⁰. Con la implementación de la Ley 715 y la definición de un porcentaje fijo para los resguardos, la asignación por habitante se redujo en términos reales en un 21%, pasando de \$125.437 en el 2001, a \$99.228 en el siguiente año (con una tendencia pequeña de crecimiento hacia el 2003, quedando en \$105.000). Las cifras presentadas por la Contraloría dan cuenta de esta reducción: hacia 1994 las transferencias a resguardos indígenas ascendieron a \$38.738 millones de pesos, alcanzando un punto máximo

[31]

cados por el Acto Legislativo 001 de 2001). El artículo plantea que aquellos municipios de categorías 4, 5 y 6 pueden destinar libremente a inversión y otros gastos de funcionamiento de la administración municipal hasta un 28% de los recursos asignados y que no corresponden a los rubros de salud y educación.

⁶ *Ibid.* Artículo 28. Numeral 1° y 2°

⁷ Reglamentado por el Decreto 159 de 2002.

⁸ Reglamentado a través del Decreto 1745 de 2002.

⁹ La transferencia *per cápita* nacional “es el resultado de dividir el monto global de los ingresos corrientes de la Nación a ser distribuido entre los municipios y resguardos, por la población total del país proyectada por el DANE para el año en curso”. (DNP, 2002: 63-64).

¹⁰ Contraloría General de la República. Informe Social 2006, “Evaluación de las transferencias Intergubernamentales 1994 – 2005” Bogotá. Agosto 2006.

de \$81.049 millones en el 2001; con la implementación de la Ley 715, el monto bajó a \$67.490 millones, alcanzando en 2005 la suma de \$79.293 millones (CGR, 2006: 155).

Según la Contraloría General de la República: “Implica esto que la política de transferencias hacia los resguardos indígenas a partir de la reforma no ha incluido una correspondencia entre los recursos y la evolución de la población reconocida, ni las diferencias de crecimiento entre resguardos” (CGR, 2006: 156). Esta misma conclusión señala que el cambio de modelo de asignación y administración de los recursos de transferencias corresponde más a un ajuste fiscal, que prima el nivel de administración y racionalización de los recursos sobre la lógica de inversión social.

2.3. El triple tutelaje de la administración multicultural de indios

Los esquemas legales de la participación y sus transformaciones han construido en la práctica un andamiaje de disposiciones que atentan contra las reales posibilidades de gobernanza indígena a través de tres niveles de control gubernamental: i) ámbito nacional de peritaje étnico y orientación estratégica; ii) nivel de seguimiento departamental; y iii) esfera de control administrativa municipal.

I). Ámbito nacional de peritaje étnico y orientación estratégica: El estado interviene en un primer momento en el proceso de transferencias indígenas decidiendo quienes son indígenas y donde están ubicados. Dicha tarea se realiza a través del Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE-, quien debe certificar ante el “Departamento Nacional de Planeación la información sobre la población de los resguardos indígenas legalmente constituidos por municipio y departamento, a más tardar el 30 de junio de cada año” (Decreto 159 de 2002). En esta labor han participado con anterioridad, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incodor), en el levantamiento de los censos, y la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, quien los certifica.

De otra parte, El Ministerio del Interior, aparece desde el principio hasta el final del proceso de transferencias, definiendo criterios políticos para la ejecución de los recursos y evaluando la gestión de los gobiernos indígenas. Por lo tanto, debe ser considerado por las entidades territoriales y los resguardos indígenas para la programación y ejecución de los recursos.

Como se ve, en este nivel nacional, se decide quiénes son los sujetos de derecho a las transferencias y las prioridades de inversión. Por esto, los resguardos están obligados a enviar a esta instancia copia de los contratos que celebren con el alcalde para ejecutar dichos recursos, antes del 20 de enero de cada año. Por su parte, el Ministerio de Hacienda participa en el proceso realizando los giros correspondientes a las alcaldías municipales.

II) Nivel de seguimiento departamental: El nivel departamental juega un papel de primer orden en la capacitación en las normas procedimentales necesarias para ejecutar las transferencias. Las secretarías de planeación departamentales son las encargadas de desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a los resguardos indígenas y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos. Los cursos de “planeación para elaboración de proyectos” son frecuentes y al menos pudimos asistir a uno de ellos en Ricaurte (mayo de 2008) en la casa Camawari del pueblo Awa. La coordinadora indígena, con quien conversamos, nos refiere tres cursos en lo que iba del año, del mismo tipo. De igual manera, nos señaló que la capacitación se realiza bajo una orientación conceptual que no guarda ninguna relación con los marcos consuetudinarios de las culturas indígenas.

A este nivel conviene tener en cuenta que frente a la dinámica de capacitación departamental, existen las prácticas de planificación de las comunidades indígenas; las cuales han venido tomando forma bajo la figura de los Planes de Vida. En este sentido es importante aclarar que los planes de vida no son “planes de desarrollo”, como los que elaboran las administraciones del estado para gobernar durante un periodo electoral. Los planes de vida, como lo enuncian los indígenas Pastos, son las cartas de navegación colectivas que dirigen el conjunto de la vida de los pueblos indígenas. En sus palabras, son “un orientador de la existencia”, un “espejo de la acción con el territorio” coherente

[32]

con su proceso de movilización. Por eso afirman que en ellos “está el camino de nuestra permanencia como pueblos”. Hacer un plan de vida, es entonces:

“El acto de ordenar las cosas, las acciones, los conocimientos, los esfuerzos y trabajos, los proyectos y programas para las comunidades, los espacios dentro de los territorios, pero además de ordenar es también entender que todo está conectado y que se debe buscar la sincronía. Nuestros ancestros permanentemente estuvieron atentos a una planeación natural y con el cosmos donde los aspectos económicos, la salud, la vivienda, la alimentación, la producción, el gobierno, la justicia, se regían desde la comprensión del mundo” (Plan Binacional, 2008:17).

Los planes de vida se construyen luego de conversaciones y negociaciones entre los integrantes de las comunidades. Allí aparece el tema de los recursos de transferencias, muchas veces confundido entre un tema y otro. Estas reuniones anuales no son una junta para la creación de “acuerdos”, en sentido estricto. Realmente, allí no se piensa, ni se construye un esquema de prioridades, en dos columnas, como podríamos imaginar. Allí se hace una larga conversación, donde la “conclusión” no es el resultado de ese momento, sino de al menos, tres posibles relaciones: i) de un plan de vida de cada pueblo, en el cual se han marcado las rutas del camino a seguir; o también, ii) de un juego político y de acuerdos previos entre los sectores que representan intereses en el resguardo; o bien, iii) de los proyectos que se han ido construyendo colectivamente como parte de los trabajos realizados en los comités, consejerías o asociaciones de trabajo, dependiendo del caso.

La lógica misma de los recursos de transferencias, exige a los pueblos indígenas entrar en la lógica de una serie de estrategias reguladas por el gobierno. Se trata de una discusión aún no resuelta, pero que ha evidenciado la distancia que existe entre los parámetros de definición y práctica de las Autoridades Indígenas, con respecto a la de quienes asignan, permiten y evalúan el manejo de las transferencias a los resguardos, imponiendo el procedimiento “objetivo-parámetro-resultado” y el principio de “eficiencia”. Esta desavenencia se hace evidente, por ejemplo, en la evaluación realizada por la Contraloría frente al manejo de transferencias en el resguardo de Silvia, Cauca, cuando sostiene: “se gasta mucho dinero en mingas” (Entrevista con funcionario de Contraloría Departamental, Silvia, junio de 2008).

[33]

III) La esfera de control administrativa municipal:

Una vez establecidos los proyectos prioritarios para las comunidades y de acordar cuáles de ellos serán financiados con los recursos de las transferencias, se debe elaborar el presupuesto de inversión del resguardo con cargo a los recursos de la asignación del SGP, por proyecto y no con cargos globales. El proyecto, el presupuesto y el acta de acuerdos son las bases para la realización de los contratos que deben ser celebrados entre el representante del resguardo y el alcalde municipal, para la administración de los recursos.

La Alcaldía entra al proceso de las transferencias en la etapa de administración y ejecución de los recursos, y es en esta instancia donde se suscriben los contratos. Cabe anotar que los resguardos no tienen derecho a recibir remuneración por la administración y planificación de dichos proyectos. Según la Ley 715 es el alcalde municipal quien tiene la competencia para administrar los recursos y por ende, la capacidad de ordenar el gasto con cargo a los recursos asignados a los resguardos indígenas dentro del SGP. Así las cosas, se configuran dos tipos de contratos: i) un contrato entre el alcalde y el representante del resguardo y ii) contratos para la ejecución de los proyectos contemplados en el contrato general.

Una vez decididas las necesidades y priorizados los proyectos, pasan a una etapa de gestión, en la que los resguardos y sus autoridades muestran todo su capital de negociación. Este escenario cambia sustancialmente dependiendo del alcalde y de sus relaciones con el Cabildo respectivo. Si las relaciones son óptimas, este procedimiento suele ser de carácter formal: se trata, simplemente, de llenar los requisitos legales. De lo contrario, el proceso se alarga y se complica, y muchas veces se entra en el terreno de cuotas y dádivas personales, o bien de querellas institucionales.

Según, los exgobernadores y miembros de organizaciones indígenas entrevistados, la negociación, especialmente con las alcaldías, se establece en términos de cofinanciación y de contrapartidas; por esto afirman, que “si no hay contrapartida no hay proyectos”. La mayor parte de los proyectos han

sido realizados en cofinanciación con programas del Gobierno Nacional. Los de dotación de vivienda han sido realizados, primero con el INCORA y luego con el Banco Agrario; algunos de carácter agrícola y de cultivo de especies menores, han sido –por lo general- gestionados en cofinanciación con el PLANTE; y otros, con el Programa del Adulto Mayor.

De otro lado, la minga de trabajo se convierte en la contraprestación de las comunidades en los contratos de cofinanciación realizados. Las “Mingas” son la forma de ejecución más frecuente dentro del pueblo Misak y de los Pastos. La minga, es la forma de trabajo colectivo comunitario que incluye tanto trabajo físico como de pensamiento, a la que asisten autoridades y comuneros. Las mingas más comunes tienen que ver con la ampliación, mantenimiento y mejora de caminos y vías de comunicación; también con las labores de protección de la “pacha mama”. Cuando las comunidades indígenas se reúnen, por ejemplo, para limpiar un territorio determinado; o bien para desarrollar un proyecto educativo, de capacitación, cultural o de planeación, toman el nombre de “mingas de pensamiento”.

Una vez firmados los contratos, el alcalde o gobernador, según el caso, deberá proceder a la ejecución de cada uno de los proyectos. Por tal razón, según lo establece la ley, la administración de los recursos es una atribución exclusiva del alcalde o gobernador, según el caso y, por lo tanto, las autoridades tradicionales y/o asociaciones de autoridades tradicionales indígenas no pueden coadministrar ni coordinar los procesos de contratación que se efectúen con cargo a dichos recursos.

Como puede anticiparse el conflicto se presenta entre dos formas de gobierno hasta cierto punto antagónicas: i) la del Estado, representada en la alcaldía municipal, sustentada sobre un orden político-administrativo de tradición centralista y políticamente estructurado desde la democracia liberal, como rector de una administración local y; ii) la de las Autoridades Indígenas, asumida desde el Cabildo/Resguardo, una forma de organización netamente comunitaria que responde a un criterio político territorial colectivo, que es rector de un “plan de vida” integral. Este reencuentro, de principio conflictivo, tiene un precedente inmediato: durante la movilización por la recuperación del territorio, los alcaldes -como las figuras inmediatas de los intereses y las prácticas políticas bipartidistas- se habían convertido en los principales enemigos de los pueblos indígenas. Con la organización del SGP, fueron estas instancias las que se decretaron como el poder ejecutor de los recursos. Con la asignación de transferencias, se impuso otro ritmo a estas relaciones: la necesidad de negociar alrededor de intereses muchas veces contrapuestos.

La asignación de transferencias a través de los municipios se presta al manejo político del resguardo y del Cabildo por parte de los alcaldes; cuya principal herramienta está en la cofinanciación con los dirigentes municipales. Para contrarrestar esta situación, las autoridades y organizaciones políticas indígenas han intentado acceder a las alcaldías y en su defecto al Consejo Municipal; así como buscar otras fuentes de cofinanciación, en su mayoría procedentes de las agencias de cooperación internacional. Esta relación entre Cabildo y Alcaldía se define en dos momentos contrapuestos, descritos por ex gobernadores Pastos de la siguiente manera: “... en época electoral, cuando se reconoce a los indígenas y se les dan “remesas” (dádivas materiales); y cuando los indígenas buscan sus derechos, un momento en el que los alcaldes asumen la posición de que se debe dejar de ser indígena para gozar de estos derechos” (Taller Cumbal, 12 y 13 de junio de 2008).

Luego de repasar algunas de las implicaciones legales, fiscales y administrativas derivadas del cambio de la Ley 60 a la Ley 715, se observan las desavenencias entre un marco legal que, aunque otorga a los resguardos indígenas un margen de participación en los recursos de la nación y establece un ámbito de autodeterminación, mantiene sobre ellos un triple tutelaje: el del municipio, el departamento y la nación. En esta medida, el parangón de los resguardos con los municipios sin la conformación de las ETIS es una falacia, pues para los indígenas es necesario contar con la aprobación de los alcaldes para poder ejecutar el presupuesto de transferencias. Parece asomarse ya el problema medular que presentan las asignaciones de transferencias a los resguardos indígenas. Por una parte, está un modelo de descentralización administrativa sustentado, con la Ley 60, en un criterio eminentemente poblacional como medida rectora de planeación y administración de recursos; y luego, con la Ley

[34]

715 se transforma en un criterio (economicista) de participación porcentual dentro del menor rubro de ingresos de la nación. Y por otra parte, se encuentra una noción territorial anunciada desde la conformación de las ETIS, que en concordancia con el impulso de la movilización indígena condujo al reconocimiento constitucional; pero que en la práctica continúa postergando una real autonomía, o por lo menos un margen de maniobra más amplio en el gobierno de sus territorios.

2.4. Gobernanza indígena: ¿corrupción, ausencia de capacitación o prioridades encontradas?

La notable reducción en el presupuesto de las transferencias implicó para las comunidades indígenas, la necesidad de idear estrategias para priorizar los proyectos con cargo al SGP; así como la búsqueda de cofinanciación, especialmente en las Ong's y agencias de cooperación internacionales con el propósito de dar continuidad a los proyectos. Además, la concentración y priorización de los rubros de inversión con la Ley 715, implicó la reducción significativa del "sector varios" (entendido como aquellos rubros no prioritarios) ampliándose la participación en otros sectores, principalmente en el agrario (entrevista con el responsable de la Contraloría General de la República, 10 de agosto de 2008).

Para la Contraloría resulta significativo que algunos resguardos no contemplen en sus inversiones, a los sectores caracterizados como prioritarios dentro de la legislación vigente en el Sistema General de Participaciones - SGP. Así, hacia 2005 un 6,44% de los resguardos no contemplaron inversión sobre educación con los recursos transferidos, un 7,84% excluyó la inversión en el sector agrario y un 13% hizo lo mismo frente a la salud¹¹. Si bien estos números son significativamente más bajos para estos sectores que los que se presentaban en la vigencia de la ley anterior, esta situación sigue presentando retos frente a la asignación de los recursos en los resguardos.

El proceso descrito líneas arriba, evidencia la presencia de dos fenómenos relacionados: el primero, que apunta a la reducción de los recursos asignados a los resguardos como consecuencia de un ajuste fiscal implementado a través del poder legislativo; dicho ajuste, disminuye en la práctica la asignación por habitante, con la correspondiente reducción en la inversión en proyectos de distinta índole. El segundo fenómeno, muestra que un ajuste en la inversión de los recursos, pasa no sólo por el ajuste de los sectores en los cuales era posible invertir el dinero, sino también por un fortalecimiento de los procedimientos para el gasto, generando más herramientas de control y seguimiento hacia la ejecución de los recursos.

Frente a la anterior dicotomía es importante notar que aún cuando el control y la evaluación de los procesos administrativos era necesario, la reducción de la inversión y su delimitación desde las prioridades nacionales, significó la pérdida de una posibilidad importante en el tema de "desarrollo institucional", contemplado en la norma de 1993 y excluido en el 2001. A través de este sector, entre otros, las comunidades suplían uno de los déficits del modelo de transferencias a nivel de los resguardos: el problema de la capacitación para el manejo de las transferencias. Así lo expresa el *Departamento Nacional de Planeación* (DNP) en uno de sus estudios: "Uno de los mayores problemas identificados en todas las evaluaciones ha sido la carencia o poca capacitación dada por parte del estado a las autoridades y representantes legales de los resguardos, en lo concerniente a las transferencias" (DNP, 2004: 186).

Lo anterior apunta también a los resultados que obtiene el mismo DNP, en el estudio de evaluación de la vigencia 2000 - 2001 frente a las transferencias de los resguardos. En su anexo metodológico, luego de anunciar la ausencia de un 49% de los resguardos en la evaluación concerniente al periodo 1998 - 1999, apunta los siguientes problemas: "a) Resguardos se encontraban ubicados en corregimientos departamentales y no reportaron la información; b) Resguardos en los cuales los administradores de sus recursos aunque reportaron la cartilla de información no diligenciaron el Formato que suministra información sobre la ejecución de gastos de inversión de los resguardos indígenas; c) Resguardos cuyos municipios no reportaron la cartilla mencionada; d) Resguardos que reportaron

¹¹ Contraloría 2006:160-161

información incompleta, y e) Resguardos pertenecientes a diferentes municipios, que no presentaron su informe de manera diferenciada para cada jurisdicción, situación que no permite identificar a qué resguardo pertenece la información suministrada” (DNP, 1998 y 1999: ii).

Aparte de los posibles problemas de gestión que se pudieran presentar, esta situación da cuenta de la existencia de problemas en la capacitación de las comunidades. Estos asuntos afectan la gestión pública de los recursos, en dos niveles: i) no permite mantener un seguimiento de los recursos y de su ejecución, impide analizar el cumplimiento de las metas por parte de los diferentes resguardos y evita un seguimiento de los programas a su interior; ii) no permite una gestión óptima de los recursos asignados a los resguardos por cuenta del desconocimiento de los procedimientos que deben ser aplicados, lo cual puede generar problemas en los tiempos de ejecución de los recursos con la consecuente afectación de los beneficiarios de los mismos.

2.5 Las desavenencias en torno a las prioridades de la inversión

El nivel local de la administración tiene que ver con el establecimiento de prioridades de inversión en la comunidad, frente a los rubros establecidos por la ley. Aquí hay cuatro temas claves: (1) salud, (2) educación, (3) tierra y (4) fortalecimiento organizativo. Los dos primeros, fueron contemplados en los rubros privilegiados por la ley, mientras que el tercero y el cuarto han sido dejados de lado dentro de las prioridades del SGP.

Con respecto a los ítems contemplados la cuestión, como lo sostiene un miembro de la ONIC: “[...] hasta difícil decirlo, nosotros si queríamos educación y salud, ¿quien no la quiere?, pero esa, que fue nuestra lucha fue devuelta con tramites y burocracia. Nos convirtieron la educación y la salud en rubros y partidas; ahora hemos aprendido a potenciar más nuestra autonomía y recuperar con mayor profundidad nuestros saberes, pero eso emerge de la organización misma, no de los procesos de rubros y partidas”¹². Esta misma reflexión sobre las incompatibilidades entre los rubros prioritarios establecidos por la ley y la concepción indígena de los temas de salud y educación, la expresa con claridad el exgobernador Kamtsa del Cabildo de Sibundoy, Camilo Jamioy:

“El problema es que los rubros se terminan utilizando en obras de infraestructura porque es donde mas plata se define. Y entonces la salud, pasa a ser siempre la construcción de hospitales, hablando de la salud como presupuesto, pero no en términos continuos, que para nosotros la salud significa un tratamiento que previene y es mas integral y que depende de la soberanía alimentaria” (entrevista 15 de febrero de 2008).

Por otra parte, la tierra, preocupación básica del movimiento indígena y base de su autonomía está por fuera de las partidas presupuestales prioritarias. Salvo en algunas regiones como Antioquia, donde la política adoptada por las gobernaciones hacia los indígenas permitió consolidar varias áreas de territorio, en la mayoría del país las titulaciones de tierras indígenas bajaron sensiblemente con respecto a períodos anteriores a la implementación de las políticas de reconocimiento, como lo evidencian las cifras: “Solo el 20,42% de los territorios indígenas fueron legalizados durante los gobiernos posteriores a la expedición de la Constitución Política en 1991, con lo que queda claro que el factor “constituyente” ha tenido un peso relativamente bajo en los procesos de recuperación de la propiedad de las tierras comunales indígenas y, por tanto, que la expedición normativa en materia territorial no se ha visto acompañada de acciones directas en la titulación de tierras” (Houghton, 2008). En el caso del Cauca el gobierno sigue sin cumplir los acuerdos de hace 10 años. Desde que entró en vigencia la Constitución en 1991 hasta la firma del Convenio de La María en 1995 se habían comprado por el INCORA, el Ministerio de Gobierno y Nasa-Kiwe, solamente 17.635 hectáreas, de las cuales 6.013 hectáreas correspondieron a la indemnización por la masacre de El Nilo. Un promedio de 1.960 hectáreas por año que dadas las necesidades planteadas nos ubican en un panorama de bajas posi-

¹² Luís Alberto Achito, entrevista 26 de Abril de 2008.

bilidades de resolución. Durante la vigencia del Decreto 982, lo más importante que se ha logrado en el tema de tierras es ubicar la necesidad de las comunidades, que según estudios socioeconómicos del INCORA es de 218.000 hectáreas. Por el contrario como producto de las fumigaciones ley 30 de erradicación de cultivos ilícitos se han generado procesos de desplazamiento, que tiene a nuestra población en las ciudades engrosando los cinturones de miseria, sin expectativas de mantener y desarrollar sus culturas

3. LA GOBERNABILIDAD POLÍTICA

3.1. La Movilización como factor constitutivo del gobierno propio y sus Puntos Nodales.

Para entender los procesos de gobernanza económica y las relaciones de poder de los pueblos indígenas en Colombia, parece necesario referirse a un triple relacionamiento entre gobernabilidad, política pública y movilización social. Lo anterior, entendiendo por factores de gobernabilidad, las posibilidades de garantizar modalidades de gobierno territorial y de representación política que desarrollen las capacidades de negociación de los pueblos indígenas en un campo de relaciones horizontales definidas por la descentralización participativa. La política pública, entendida como la puesta en juego de las capacidades de un grupo para incidir, en el marco de sus intereses, dentro de un espacio de concertación política; y la movilización social, como la puesta en marcha de una serie de competencias en un contexto de correlación de fuerzas, que permiten exigir derechos, reconocimientos y contraprestaciones, definidas por las condiciones de vida de los pueblos.

Como puede observarse a lo largo del presente texto un número significativo de los problemas entre la gobernanza indígena y los modelos estatales se encuentran atados a visiones diferentes en torno a los episodios históricos que han venido definiendo los factores de gobernabilidad para ambos sectores.

Así, mientras el Estado ha venido implementando un programa de descentralización, interpretando la Constitución como un instrumento de un proceso a través del cual los representantes indígenas enmarcados en el ámbito institucional son transformados automáticamente en funcionarios estatales; “[...] los pueblos indígenas ven en la Constitución de 1991, el resultado de un proceso de auge de la movilización indígena a nivel regional y nacional. Organizaciones como el Consejo Regional Indígena del Cauca -CRIC, la Organización Nacional de Indígenas de Colombia -ONIC, las Autoridades Indígenas de Colombia -AICO y la Organización de Indígenas de Antioquia -OIA, entre otras, surgen de estos procesos de movilización y de recuperación del territorio. En esta lucha se establecen una serie de hitos que definen, en términos generales, la relación entre pueblos indígenas y Estado hasta el día de hoy” (Luís Alberto Achito - ONIC, entrevista 26 de Abril de 2008).

Como se ha podido observar a lo largo del recorrido que propone el presente texto la noción de “Autoridad a Autoridad” es el sustento de esta relación, que si bien expresa un momento de la lucha del pueblo Misak durante el gobierno de Belisario Betancurt, se convierte en una expresión de la dinámica de autonomía retomada por otros pueblos y organizaciones. “Las organizaciones indígenas lograron sembrar un precedente en la Hacienda Las Margaritas, cuando consiguieron que el presidente llegara hasta allí. Este precedente en el orden de políticas concretas y en el campo jurídico, brindó muy poco, pero en términos más generales de la política y el campo simbólico, este evento fue en sí mismo como un acto de posesión de la autonomía de los pueblos indígenas, de su legitimidad y de lo que ellos luego llamarían relación autoridad-autoridad” (Mauricio Caviedes, CECOIN, entrevista 12 de Abril de 2008).

Después del reconocimiento constitucional, la dinámica organizativa y de vida de los pueblos indígenas cambió, cuando se abrió la posibilidad de la representación en los órganos legislativos nacionales. En ese momento se generó una dinámica de reconocimiento legal, liderado por las Corte Constitucional y se desarrollaron una serie de apuestas para permitir la participación de los pueblos indígenas en la distribución de los recursos gubernamentales. Si bien, este último punto está contemplado en las discusiones de la Asamblea Constituyente, en términos de reparación histórica (Lorenzo Muelas, gobernador

[37]

Guambía, entrevista 20 de junio 2008); el tema se convirtió más en un espacio de negociación para definir la transición desde la figura administrativa heredada desde la colonia (los resguardos), hacia las modernas Entidades Territoriales Indígenas (ETIs). Estas últimas, pensadas como parte funcional del nuevo proyecto de ordenamiento territorial, prefigurado en la nueva carta constitucional.

Sobre este hecho, vuelven, la ONIC y CECOIN, para sustentar los bajos niveles de credibilidad de las organizaciones indígenas, frente a las instituciones públicas, argumentando la distancia entre la norma y su aplicación: “Definitivamente, sólo el paso de estos años y las miradas de hoy, nos permiten evaluar críticamente todo lo que sucedió con la Constitución del 91. Si se entiende, muchos de los logros que hemos conseguido están en la letra de la Constitución, pero en la práctica solo la lucha por distintos medios, con mucho énfasis en el marco legal que nos ampara han sido los garantes de nuestra supervivencia” (Luís Evelis Andrade, Consejero Mayor comunidad Embera, ONIC, entrevista 25 de Abril de 2008).

Las versiones indígenas a las que accedimos, sostienen que estos hechos condujeron a una transformación de las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado: “al menos en las regiones del sur occidente la constituyente fue un respaldo a las luchas por la tierra que se habían dado durante las décadas anteriores, porque de alguna forma desarmó al gamonal y latifundista que aun les asediaba” (Mauricio Caviedes, CECOIN, entrevista 12 de Abril de 2008). A esta apreciación se agrega el derecho a la participación política, garantizado por la discriminación positiva de la Constitución (Luís Alberto Achito, ONIC, entrevista 26 de Abril de 2008).

Para otros, una lectura a mediano plazo de los efectos de la Constitución permite afirmar, que: “en un momento posterior debido a las estrategias de terror y la forma en que se asumió la aplicación de las normas y leyes, así como la participación política, detuvieron el paso que venía dando el movimiento indígena en cuanto a movilización o al menos lo cambiaron” (Héctor Mondragón, entrevista mayo 26 de 2008). Para este tipo de posiciones, a la que se unen algunos asesores de la ONIC, la Constitución a la luz de hoy fue una afirmación de un orden económico impuesto internacionalmente, que pretendió mostrarse como la posibilidad de escenarios de mayor democracia y participación, pero que en la práctica ha llevado a perder capacidad de movilidad, organización, lucha y negociación del movimiento indígena con respecto al estado (Luís Fernando Arias, ONIC, entrevista 29 de Abril 2008).

Para los investigadores entrevistados de la ONIC y CECOIN, estas posturas políticas no sólo dependen del análisis acerca de los efectos de la Constitución, sino que son líneas de continuidad en las posturas políticas previas y que aún se mantienen al interior del movimiento indígena. Como lo sostiene Mauricio Caviedes: “[...] en ese entonces se plantean 3 puntos centrales al movimiento indígena, uno más de orden simbólico y dos más concretos. El primero de ellos es el reconocimiento a la autoridad indígena y a su expresión movilizadora, lo que los indígenas han llamado la primera relación Autoridad-autoridad. El segundo es la elección popular de Alcaldes. El tercero es la descentralización de recursos” (entrevista 12 de Abril de 2008).

Podemos afirmar que los esfuerzos de los pueblos indígenas y de sus organizaciones más representativas se concentran en afirmar su gobernabilidad y cambiar las relaciones verticales y asimétricas con el estado colombiano. La gobernanza económica expresada en la participación de los pueblos indígenas en el Sistema General de Participaciones hace parte de este debate y en ese sentido constituyen una ventana para entender la dinámica de gobierno de las organizaciones indígenas hacia su autonomía. Dicha autonomía permitiría entender la posibilidad de un gobierno propio, en medio de un juego de negociaciones donde las autoridades indígenas se destaquen como agentes decisorios.

Sin embargo dichos esfuerzos no se focalizan solamente en la búsqueda de consensos. Al mismo tiempo que intentan garantizar una autonomía real y eficaz como condición para su gobernabilidad, los pueblos indígenas se encuentran en otros campos de disputa, que no se deben olvidar. Entre ellos se destacan una serie de espacios en los cuales se busca incidir y definir políticas públicas:

(1) las Mesas Nacionales de Concertación: la última de ellas está funcionando desde el 2005, se ha concentrado en el territorio, la integridad cultural y la autonomía (Mejía Montalvo, 2008);

[38]

(2) las acciones parlamentarias: los senadores Ramiro Estacio y Jesús Piñacue, están desarrollando un debate frente al Ministerio de Agricultura por los efectos de la Ley de Desarrollo Rural, La Ley Forestal y La Ley de Aguas, a la vez preparan una nueva versión para la constitución de las ETIS, buscando generar procesos pilotos en la Amazonía (senador Jesús Piñacué, conversación abril de 2008 y senador Ramiro Estacio, entrevista y conversaciones, mayo, junio y agosto de 2008);

(3) los procesos de participación en gobiernos locales: durante los últimos diez años han sido elegidos diversos alcaldes indígenas, que aunque para sus organizaciones no son la mayoría, en algunos casos han generado una relación entre política pública y gobernabilidad. Es el caso, por ejemplo, de Gilberto Tapia, elegido el 28 de octubre del 2007 en Cumbal, quien ha promovido los procesos de transformación productiva desde la ganadería a la diversificación agrícola, articulando al Cabildo, con las asociaciones indígenas, la alcaldía y la Gobernación. En otros casos, los alcaldes indígenas han sido demandados por el Estado, cuando han mantenido procesos de articulación con los cabildos “que han sido juzgados como desobediencia civil” Es el caso de Silvia y Jambaló y otros municipios del norte del Cauca (exalcalde de Jambaló, CRIC, conversación en agosto de 2008);

(4) de la misma forma se desarrollan procesos de movilización y acción directa. En estos campos se expresan disputas políticas con intereses disímiles, una lucha por el poder en sus distintas dimensiones, lejos de concentrarse sólo en los aspectos técnicos de la administración y la negociación horizontal entre actores.

3.2. Los puntos nodales del gobierno propio en los pueblos indígenas

Las condiciones para la gobernabilidad desde las distintas voces indígenas, pasan por la concreción un “gobierno propio” bajo los parámetros de una autonomía integral. Sin embargo, el proceso abierto por la Constitución, reconociendo el carácter multiétnico y pluricultural de la nación colombiana, ha implementado mecanismos de integración, antes que proveer mecanismos reales de autonomía. Dicha ambigüedad se expresa en la multiplicidad de acciones que se desarrollan en el panorama actual, y que constituyen los puntos nodales del movimiento indígena desde una perspectiva nacional. Los escenarios más destacados en este sentido son:

(i) *las movilizaciones que ubican nuevamente escenarios de lucha frente al Estado, entre ellos*: La Minga Nacional por la Resistencia Social y Comunitaria, el Parlamento Indígena y Popular del sur Occidente que se propone “una instancia que proponga e identifique normas, que rectifiquen el proceder institucional nacional que afecta los derechos fundamentales e históricos de los pueblos indígenas, tomando como base el derecho mayor y la ley de origen” (Mesa del Parlamento, diciembre 13 de 2007); o las “acciones de liberación de la Madre Tierra para el cumplimiento de los pactos en los que se comprometió el gobierno en 1993”, en 7 municipios del Cauca y 2 del Huila (Aida Quilcue, Consejera Mayor del CRIC, entrevista febrero de 2008); o las movilizaciones rituales para la defensa del territorio en la Sierra Nevada de Santa Marta, para enfrentar a las explotaciones de carbón y de minería a cielo abierto, intentando también tomar los puertos (Faustino, coordinador de proyectos pueblo Arwaco, enero de 2009), o bien, los referendos contra los tratados de libre comercio.

(ii) *La concertación de políticas públicas a partir de las dinámicas locales y la necesidad del cumplimiento de los acuerdos pactados*: A lo largo de los últimos 15 años las organizaciones indígenas privilegiaron mecanismos de diálogo institucional y concertación gubernamental por encima de las vías de hecho y las tomas de tierra. Bajo este marco de acción las comunidades indígenas del Cauca suscribieron acuerdos con los gobiernos de Gaviria, Samper y Pastrana. Debido al incumplimiento de esos acuerdos dichas comunidades se declararon en emergencia económica y cultural en 1995. Un año más tarde, luego de una movilización pacífica en la carretera panamericana se firmaría el Convenio de la María Piendamó donde el gobierno colombiano reiteró “... su compromiso de cumplir con las obligaciones

[39]

adquiridas en los acuerdos suscritos hasta la fecha”¹³. Ante el incumplimiento en la gestión de este y los anteriores acuerdos, en 1999 las autoridades vuelven a declararse en emergencia económica, social y cultural, dando origen al Decreto Presidencial 982/99, que creó la Comisión Mixta para el desarrollo integral de la política indígena del departamento del Cauca. En este ir y venir de acuerdos y compromisos el gobierno Uribe prometió en diciembre del 2005, adquirir, en un lapso de tres meses, mil hectáreas, para solucionar parte de los requerimientos del pueblo de Sat Tama Kiwe, que hacía presencia en la finca El Japio; así como 7 mil hectáreas para atender otras urgencias implícitas en el decreto 982/99, ninguno de estos dos puntos ha tenido un cabal cumplimiento.

De otra parte, los procesos indígenas hacen parte de una gran variedad de espacios de concertación y de instancias consultivas como el Consejo Nacional de Planeación, el Consejo Nacional Ambiental, o la Mesa Nacional de Concertación en el ámbito nacional. La característica común de estas instancias es que no cuentan con poder decisorio, menos aún para cuestionar las políticas derivadas desde los niveles nacionales e internacionales. A contra pelo, tal y como lo sostuvieron los representantes indígenas en la Comisión de Negociación Interministerial de la Minga Nacional de Resistencia Social y Comunitaria “[...] dichos espacios tienden a convertirse en mecanismos de dilación a las problemáticas de los sectores que allí convergen, o en dispositivos de consentimiento a las políticas oficiales; y, en el peor de los casos, como parece suceder en el cauca con la nueva organización indígena apoyada por el gobierno (la Organización Pluricultural de los Indígenas Caucanos - OPIIC), en escenarios que sirven para legitimar nuevos interlocutores afines a las políticas estatales, creando de este modo la división dentro de los procesos sociales en los que se busca incidir” (Nota de Campo Comisión Interministerial de La Minga Nacional Mayo del 2009).

(iii) *Las redefiniciones frente a la participación electoral*: Las organizaciones indígenas participan en gran parte de los espacios de representación política dentro de la estructura gubernamental (Alcaldías, consejos Municipales, Gobernaciones, congreso de la Republica). Incluso, en los últimos años, las plataformas políticas indígenas han servido para albergar candidatos mestizos que buscan escapar a las etiquetas impuestas por el espectro partidista tradicional, como sucedió con el anterior alcalde de Medellín Sergio Fajardo quien ganó bajo el aval político de la Alianza Social Indígena - ASI (expresión electoral del CRIC). Aunque la representación política indígena se ha mantenido, su capacidad de incidencia en la toma de decisiones dentro de dichos espacios es prácticamente nula. Los congresistas indígenas resultan convirtiéndose en convidados de piedra a los debates nacionales, y se ven obligados a resignar una agenda política propia, buscando tranzar con el resto de partidos políticos, los votos necesarios para lograr la aprobación de programas o planes localizados que justifiquen ante sus comunidades el trabajo parlamentario. De esta manera se plantea la necesidad de realizar un seguimiento más continuo a los alcaldes indígenas elegidos para los gobiernos municipales, y a las estructuras electorales indígenas. Tal y como lo plantea el 13 Congreso del CRIC “El afianzamiento de la gobernabilidad desde los espacios propios y de elección popular” (CRIC, 2009).

(iv) *La pervivencia en medio del conflicto*: la violencia y la estigmatización sistemática desde los actores legales o ilegales nacionales a las formas de representación indígenas, con un especial énfasis en sus expresiones regionales y locales, tal y como sucedió con los atentados a la Conserjería Mayor del CRIC por parte del Ejército Nacional de Colombia, la eliminación y desplazamiento metódico de los líderes Kankuamos por fuerzas paramilitares, y la reciente masacre del pueblo Awa a manos de las FARC. “Durante los últimos quince años, los pueblos indígenas vieron crecer en el país un modelo de desarrollo forzado, el cual se consolidó a través de un nuevo proyecto paramilitar basado en el narcotráfico y en la lucha contrainsurgente, que intentó echar abajo sus logros en la nueva Constitución Política (1991), al mismo tiempo que vieron crecer a unos grupos insurgentes cada vez más irrespetuosos de

¹³ Página oficial del Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC <http://www.cric-colombia.org/noticias/index.php?content=detail&id=14>

su autonomía y sus derechos a la vida y la integridad colectiva. Un modelo que continúa desangrando a sus comunidades, que sigue descabezando sus organizaciones, que ha debilitado su “ancestralidad” y amenazado a sus autoridades. Un proyecto que, entre muchas otras cosas, ha convertido nuestros ríos en la fosa común de 526 indígenas desaparecidos, los cuales muy probablemente no regresarán a sus malocas y familias; una cantidad que puede ser la más alta de Colombia, sufrida por un solo movimiento o sector social. Dicho de otro modo, se trata de una violencia política que les ha quitado la vida a más de 2800 hombres y mujeres que resistían en sus comunidades, y ha desplazado y despojado de su territorio a más de 70 mil de nuestros hermanos y hermanas indígenas.” (Henao 2007).

(v) *La Implementación de la Legislación Nacional e Internacional*: El derecho a la consulta previa ha sido vulnerado en múltiples ocasiones a través de la concesión de permisos de explotación sin la implementación de consultas o realizando consultas de mala fe, como se evidencio en el marco la Audiencia Final Indígena del Tribunal Permanente de los Pueblos, realizada en Atánquez en Julio del 2008. En el primer caso es conocida la situación del pueblo Embera Chami, donde se establecieron permisos explotación minera en la región de Quinchia, sin consulta previa y bajo la presión del Ejército y estructuras paramilitares. En el segundo caso, vale la pena mencionar las denuncias del pueblo Bari¹⁴ y Embera de Mamey-Dipurdu Norte del Departamento del Choco¹⁵ donde se realizaron consultas en contra de los parámetros establecidos por los marcos legislativos internacionales¹⁶. De igual manera los proyectos de Ley de Aguas, de Paramos, Forestal, el Código Minero, y el reciente caso del Estatuto de desarrollo rural, presentados por el gobierno y aprobados por el congreso, sin contar con la opinión de los pueblos indígenas, poblaciones negras y demás comunidades afectadas, demuestran la falta de voluntad política del gobierno para cumplir con los parámetros de reconocimiento a la diversidad cultural inscritos en la constitución colombiana.

Para finalizar y, hacerse una idea de la profunda crisis de gobernabilidad que atraviesan las formas organizativas indígenas, 16 años después de su triunfal entrada en la ciudadanía multicultural, bastará con señalar que el Estado colombiano se ha visto obligado a reconocer el Auto 004 del 2009, que de acuerdo con la corte Constitucional declaro a 34 pueblos indígenas en peligro de extinción. Esta herramienta legal ordena al gobierno colombiano elaborar un Plan de Salvaguarda, en concertación con autoridades indígenas, para proteger los derechos fundamentales de personas y pueblos indígenas de los 34 pueblos desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento.

De esta manera es posible concluir que la gobernanza económica en los territorios indígenas, se encuentra actualmente atravesada por una transformación en la forma cómo los pueblos indígenas leen la experiencia vivida después de la Constitución de 1991. Todo parece indicar que los años de celebración de la carta magna están pasando, y se va definiendo nuevamente una decisión de confrontación con los poderes armados que a nivel regional amenazan su supervivencia, y con el gobierno

[41]

¹⁴ En comunicado a la opinión pública fechado el 14 de Octubre del 2007 La Asociación de Comunidades Motilón Bari AsocBari denunció a ocho empresas interesadas en realizar explotaciones carboníferas a cielo abierto en su territorio. Dichas empresas se encontraban diligenciando las respectivas licencias ambientales sin haber sostenido ninguna reunión formal con el Consejo de Caciques Bari, y presentando actas de aceptación de la explotación firmadas por personas ajenas a la comunidad, o que no tienen ningún nivel de representatividad; así como documentos en los cuales a ellos no se les invito a participar y que distorsionan las particularidades culturales de dichas poblaciones.

¹⁵ De acuerdo con la Asociación de Cabildos Indígenas Embera, Wounaan, Katio Chamí y Tule del Departamento del Chocó OREWA, la empresa Muriel Mining Corporation, que opera en esta región, no llevó a cabo la consulta previa a que tienen derecho los pueblos indígenas, valiéndose del engaño y manipulación de algunos líderes indígenas que, abusando de sus funciones, suscribieron algunas actas de reunión que sostuvieron con la empresa, que a su vez, con ello, manifiesta haber agotado una consulta que nunca realizó. Además de esta situación irregular, la empresa minera ha utilizado las firmas de algunas autoridades indígenas, que se han suscrito para otros fines, pretendiendo con ello llenar requisitos relacionados con la consulta previa. Resolución No 30 Junio del 2005.

¹⁶ De acuerdo con el artículo 6 del convenio 169 de la OIT y según el Consejo de Administración de esta misma institución, para que la consulta sea efectiva “se deben prever los tiempos necesarios para que los pueblos indígenas del país puedan llevar a cabo sus procesos de toma de decisión y participar efectivamente en las decisiones tomadas de una manera que se adapte a sus modelos culturales y sociales”.

de turno, que ha vuelto a utilizar los modernos dispositivos de la integración, señalado a los pueblos indígenas con los epítetos comunes a lo largo de la historia (ver alocución presidencial en el Consejo Comunitario en Popayán en marzo de 2008 y discursos de los senadores indígenas en el Congreso de la República en mayo de 2008).

En este entramado de intereses y procesos, los indígenas reclaman su autonomía. Un gobierno propio, que significa el pleno reconocimiento de los Cabildos¹⁷ y las comunidades para controlar, vigilar y organizar su vida en los Resguardos. Este reconocimiento significa también la posibilidad de decidir y negociar sobre su forma de participación en las políticas que les son propuestas. En defensa de su territorio y del conjunto de su vida, los indígenas han exigido el reconocimiento de su autonomía por parte de los actores armados, del narcotráfico, de los movimientos religiosos, los partidos tradicionales y las políticas del gobierno. Una autonomía cuya base es la defensa del territorio y la posibilidad de supervivencia como pueblos dentro de un estado verdaderamente pluriétnico y una nación multicultural.

BIBLIOGRAFÍA

- ACIN Tejido de comunicaciones (2008), www.nasaacin.org/, 21 de enero.
- ACOSTA Adrián (2001), “Gobernabilidad y democracia. Perspectivas del debate a veinte años del reporte a la Comisión Trilateral”, en *Noesis 13, Gobernabilidad y democracia*.
- AGUILERA García Luis (2002), “Gobernabilidad y Gobernanza: Cinco Tesis a la Luz del Capitalismo Neoliberal del Siglo XXI”, en *Gobernabilidad, Comunidad virtual de desarrollo humano e institucional* <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=1809>
- CALAME Pierre (2003), *La démocratie en miettes*, Paris, Editions Charles Léopold Mayer et Descartes et Compagnie.
- Contraloría General de la República CGR (2006), Informe Social “Evaluación de las transferencias Intergubernamentales 1994 – 2005”, Bogotá.
- CRIC, (2009), Pagina oficial del Consejo Regional Indígena del Cauca <http://www.cric-colombia.org/noticias/index.php?content=detail&id=14>
- Dirección Nacional de Planeación - DNP DNP (2000), “Seguimiento y evaluación de la participación de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación para el periodo 1998 y 1999”, Bogotá (documento).
- DNP (2002), Dirección de Desarrollo Territorial. Documento para el Desarrollo Territorial N°60 “Evaluación de la participación en los ingresos corrientes de la nación asignada los municipios en el periodo 1999-2000 y los resguardos indígenas en el 2000”. Bogotá. D.C.
 - DNP (2004), “Los Pueblos indígenas de Colombia en el Umbral del Siglo XXI”, Editorial Víctor Patiño, Bogotá D.C.
 - DNP (2006), Informe del Departamento Nacional de Planeación, Bogotá (documento).
 - DNP (2006a), “Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del SGPRI”, Bogotá.
- FREI Eduardo (1997), *Gobernabilidad democrática: presente y futuro de la política en Iberoamérica*. Edition: illustrated. Publicado por Andres Bello, 1997.
- GONZÁLEZ y Otero (2006), La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. En <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-237.html>
- HENAO Diego (2008), Los pueblos indígenas de Colombia: de desplazados e invisibles a constructores de Paz. En Colombia Indígena. <http://colombiaindigena.blogspot.com/2008/04/los-pueblos-indigenas-de-colombia-de.html>
- HOUGHTON Juan Carlos. (2008), “La Problemática de tierras de los pueblos indígenas”, en *La Tierra contra la Muerte*. Centro de Cooperación al Indígena CECOIN
- SHUFTY Marc (2006), “Proposition de mise en oeuvre du concept de gouvernance : le cadre analytique de la gouvernance”. Institut universitaire d'études du développement Genève, Suisse.
- LAUNAY Claire (2006), El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia. <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-236.html>
- Plan Binacional (2008), “Plan Estratégico Binacional para el pueblo de los Pastos”, Shaquiñan – USAID, Pasto.

¹⁷ El Cabildo es la institución reconocida por el estado colombiano, elegida anualmente, para ejercer funciones de gobierno indígena en los territorios de resguardo o en los lugares donde exista población indígena organizada y que determine formar este tipo de gobierno (como los Cabildos Estudiantiles formados en colegios y universidades).