

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO



Reconocimiento multicultural:

Una aproximación antropológica a la construcción del *pensamiento estatal* en la
institucionalidad del estado colombiano

Monografía de grado

Diana Marcela Mora Martínez

Bogotá, D. C

2020

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO



Reconocimiento multicultural:

Una aproximación antropológica a la construcción del *pensamiento estatal* en la
institucionalidad del estado colombiano

Monografía de grado

Diana Marcela Mora Martínez

Estudiante

Carlos Luis del Cairo Silva

Director de la monografía de grado

Antropología

Bogotá, D. C

2020

Contenido	
RESUMEN.....	4
PALABRAS CLAVE	4
ABSTRACT:.....	4
KEY WORDS:.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO 1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991: ENTRE LA REIVINDICACIÓN Y LA COOPTACIÓN INDÍGENA	12
1. 1 Equipo de Asuntos Étnicos	13
1.2 Las prácticas concretas y la cotidianidad laboral.....	17
1.2.1 Las funciones del Equipo de Asuntos Étnicos.....	18
1.2.2 Las comunicaciones externas.....	19
1.2.3 La estrategia de asistencia técnica.....	21
1.2.4 Los documentos.....	23
1.3 El reconocimiento multiétnico y pluricultural.....	24
1.4 El problema con la reivindicación indígena.....	29
CAPÍTULO 2. LA LÓGICA LEGALISTA DEL ESTADO COLOMBIANO.....	35
2.1 El régimen de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas	36
2.2 El proceso burocrático para el ejercicio de la autonomía.....	45
2.2.1 Administración directa de las transferencias: materializar la autonomía	45
2.2.2 Administración directa de las transferencias: entre la racionalidad de la administración pública y el discurso del reconocimiento multicultural.....	50
2.3 El Decreto Autonómico: resultado de la interacción entre dos pensamientos en tensión....	53
CAPITULO 3. UN ACERCAMIENTO A LAS NARRATIVAS SOBRE EL ESTADO	60
3.1 Existe simplemente un estado. Narrativas sobre un estado descentralizado y unitario.....	62
3.2 El territorio en el <i>pensamiento estatal</i>.....	67
3.3 El <i>pensamiento indígena</i>	73
CONCLUSIONES.....	78
BIBLIOGRAFÍA.....	84
Referencias bibliográficas.....	84
Fuentes primarias.....	88
Entrevistas.....	89

RESUMEN

En esta investigación en torno a la implementación del multiculturalismo estatal analicé cómo el reconocimiento político de la diferencia poblacional ha influido en la formación de un *pensamiento estatal* y un *pensamiento indígena* dentro del Equipo de Asuntos Étnicos de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del DNP. Estos pensamientos han permitido la construcción de nociones y percepciones sobre la autonomía indígena y la relación entre esta población y el estado colombiano en los servidores públicos que trabajan o han trabajado dentro del equipo. En este trabajo de investigación no pretendí realizar un análisis sobre todo el estado, en éste desarrollé una aproximación etnográfica a las *formas de ver el estado, los efectos del estado* y las *narrativas sobre el estado*.

PALABRAS CLAVE

Estado, multiculturalismo, *pensamiento estatal* y *pensamiento indígena*

ABSTRACT:

This research is about the implementation of state multiculturalism, and how the political recognition of population differences has influenced the formation of a *state thought* and an *indigenous thought* within the Ethnic Affairs Team of the Department of Decentralization and Regional Development of DNP. These thoughts have allowed the construction of notions and perceptions about indigenous autonomy and the relationship between this population and the Colombian state since the point of view of state officials who work or have worked within the Ethnic Affairs Team. This research was not intended to carry out an analysis of the whole state, but it is focused on carrying out an ethnographic approach to the *ways of how the state sees, the effects of the state* and *the narratives about the state*.

KEY WORDS:

Indigenous thought, multiculturalism, state and *state thought*.

INTRODUCCIÓN

A casi un año de terminar con las asignaturas del plan de estudios de la carrera en Antropología empecé a trabajar en una entidad del estado de nivel nacional. Comencé mi vida laboral en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en donde me vinculé como contratista en un equipo de trabajo no formal¹: el Equipo de Asuntos Étnicos de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional. Antes de tener la oportunidad de trabajar en este equipo no había abordado académica ni laboralmente temas relacionados con los pueblos indígenas y el pueblo Rrom, ni con las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Tampoco había estudiado temas legales o presupuestales y no había tenido la oportunidad de conocer el trabajo del estado desde sus instituciones. La oportunidad se presentó en medio de la búsqueda de la práctica profesional, que hace parte del programa académico de la Universidad del Rosario.

La oportunidad de hacer parte de este equipo de trabajo me ha permitido acercarme a la institucionalidad estatal. Este ha sido el momento en el que he comprendido las múltiples expresiones del estado y la complejidad de los procesos que se desarrollan en su interior. Trabajar en esta entidad me generó interés académico por aportar elementos que permitan entender la práctica y la operacionalización del multiculturalismo desde una oficina central de gobierno. En este caso particular, los procesos que se desarrollan desde el equipo de trabajo están relacionados específicamente con la implementación de los mandatos constitucionales y las normas y leyes que se despliegan a su alrededor y en torno al enfoque diferencial étnico. Es decir, la normativa y acciones institucionales que se relacionan con el reconocimiento, respeto y garantía de los derechos individuales y colectivos de todos los grupos étnicos con el objetivo de generar igualdad

¹ El Departamento Nacional de Planeación (DNP) tiene establecido que la constitución de un equipo de trabajo debe realizarse por medio de una resolución interna. La resolución vigente por la cual se definen los grupos internos de trabajo del DNP es la Resolución número 2187 de 2018. En ella no se evidencia que el Equipo de Asuntos Étnicos haga parte de la estructura orgánica de la entidad.

de oportunidades desde la diferencia, la diversidad y la no discriminación (DNP, 2016a). Sin embargo, resulta importante señalar que gran parte de las funciones del equipo se relacionan con la población indígena.

El reconocimiento político de la diferencia poblacional ha influido en la formación de un *pensamiento estatal* y un *pensamiento indígena* dentro del Equipo de Asuntos Étnicos. Estos pensamientos han permitido la construcción de nociones y percepciones sobre la autonomía indígena y la relación entre esta población y el estado colombiano en las personas con las que desarrollé este trabajo investigativo. El *pensamiento indígena* se construye a partir de sus relatos, opiniones y experiencias sobre las capacidades, habilidades, necesidades y acciones de esa población. El *pensamiento estatal* se entenderá como una serie de prácticas institucionales, de documentos producidos por el equipo y por el DNP y de narrativas que los participantes tienen sobre el estado y la institucionalidad en relación con la implementación del enfoque diferencial.

De este modo, mi objetivo en este trabajo de investigación es analizar la construcción del *pensamiento estatal* dentro del Equipo de Asuntos Étnicos a partir del reconocimiento político de la diversidad de la población étnica colombiana. Así mismo, con el objetivo de hacer de éste un documento claro, intentaré articular los resultados empíricos con fuentes teóricas sobre el multiculturalismo y la antropología del estado. Con ello, espero comprender cómo el reconocimiento del estado colombiano como descentralizado, multiculturalista y pluralista ha contribuido en la construcción de un *pensamiento estatal* que se transforma, adecua y construye constantemente por su relación con el *pensamiento indígena*.

Si bien el *pensamiento estatal* y el *pensamiento indígena* son dos categorías analíticas producto de las metodologías utilizadas en esta investigación, es importante señalar que ninguna de estas dos se está dando por sentada. Por el contrario, se debe dejar claro que estas dos categorías están

en constante construcción y transformación, de acuerdo con las visiones que a partir de sus experiencias profesionales, laborales y personales los servidores públicos han construido sobre el reconocimiento multicultural y la implementación del enfoque étnico. Adicionalmente, el *pensamiento indígena* y el *pensamiento estatal* como categorías analíticas surgen de las acciones y productos que desarrolla el Equipo de Asuntos Étnicos en su cotidianidad como un grupo de trabajo institucional. Como he mencionado, en este texto se abordará mayoritariamente la relación de este equipo de trabajo con los resguardos y asociaciones de resguardos indígenas, las comunidades que los habitan y las organizaciones que las representan. Esto debido a que en los objetivos y misionalidad del DNP son explícitas algunas funciones relacionadas con los resguardos y las Entidades Territoriales Indígenas (Decreto 2189, 2017). Adicionalmente, en este contexto particular son más continuas las peticiones que los pueblos indígenas presentan a esta institución. Por ejemplo, son más las asistencias técnicas que son solicitadas por ese conjunto poblacional en comparación con los demás grupos étnicos.

Durante los dos años que he trabajado dentro de este equipo las reflexiones sobre cómo el estado se reproduce y mantiene su poder, fueron reemplazadas por el apoyo en la ejecución de algunas de las tareas señaladas. Tareas que con el pasar de los días se han vuelto más y más complejas (Restrepo, 2010, p. 88). De este modo, en esta monografía trataré de exponer de forma crítica ese proceso en el que comencé a hacer de lo familiar algo extraño y en el que empecé a analizar todas aquellas dinámicas de un trabajo de oficina que se han convertido en mi cotidianidad. Por esto, una de mis metas con este documento es abordar, desde la etnografía, las diferentes expresiones del estado desde “adentro”.

En este trabajo de investigación no se pretende realizar un análisis sobre todo el estado. En éste se desarrollará una aproximación etnográfica desde la experiencia de seis servidores que

participaron de esta investigación: tres contratistas y un asesor quienes componen el Equipo de Asuntos Étnicos, un exfuncionario y un ex contratista y asesor del DNP. Es decir, personas que desempeñan o desempeñaron actividades, labores o funciones concretas dentro del escenario particular de una oficina gubernamental ubicada en el centro de Bogotá. Los contratistas que participaron de esta investigación son una antropóloga y líder del equipo, una politóloga y una abogada, y los exfuncionarios, ambos son abogados. Durante el desarrollo de este texto los nombres de estas personas se mantendrán en el anonimato sin perjuicio de que quienes conozcan al equipo o el contexto particular puedan identificarlos.

Esta investigación en torno a la implementación del multiculturalismo y el estado se nutre de la etnografía con el uso fundamental de observación participante y entrevistas a profundidad. Éstas últimas se realizaron en cinco sesiones a los exservidores públicos mencionados. Algunas de las razones que me llevaron a elegir este contexto de investigación fueron: primero, la oportunidad de trabajar dentro de la dirección; segundo, el interés por conocer a mayor profundidad a algunas de las personas que han dedicado gran parte de su vida al fortalecimiento de las capacidades de la población indígena y al desarrollo normativo de la constitución; y, tercero, la particularidad del equipo ya que este debe realizar actividades y cumplir funciones que no están a cargo de ningún otro grupo de trabajo, dirección, dependencia u oficina de gobierno del orden local o del orden nacional.

De este modo, las fuentes fundamentales de información para esta investigación fueron todos aquellos espacios en los que participé como parte del equipo y las conversaciones y entrevistas que desarrollé en busca de comprender cómo los servidores públicos *piensan* el estado. En este texto exploraré desde mi experiencia los procesos, las lógicas, los saberes, las prácticas diarias, las jerarquías, las relaciones de poder, los procesos internos y las narrativas alrededor de la

administración de los asuntos étnicos. Esto con el objetivo de conocer cómo las prácticas cotidianas para los servidores públicos pueden considerarse dispositivos por medio de los cuales se reproduce el estado.

Mi posición como contratista dentro de este contexto particular me ha dado las herramientas técnicas y conceptuales para entender mejor que antes las dinámicas estatales, también me ha abierto las puertas a un sinfín de debates sobre cómo escribir esta monografía. Ahora que logro comprender mejor el funcionamiento de una institución del estado a cargo de implementar políticas diferenciales, desde la particularidad del trabajo en el Equipo de Asuntos Étnicos, me he encontrado con dificultades teóricas y éticas que podrían tener implicaciones para el análisis hecho en el marco de esta investigación. Si bien presentaré una postura crítica no se puede negar que hacer parte del contexto de investigación tiene implicaciones en la forma cómo me relaciono con el trabajo institucional, los sujetos que me permitieron etnografiar su contexto laboral y con quienes comparto día tras día, y las personas que participaron en las entrevistas a profundidad; entrevistas que incluían temas laborales y experiencias y recuerdos personales.

Esta monografía se dividirá en tres capítulos con base en las tres posibles rutas para una etnografía del estado señaladas por Ángela Rivas (2011): la primera ruta hace referencia a los procesos de simplificación de realidades complejas como, por ejemplo, las relacionadas con las dinámicas territoriales, de autonomía y de gobierno. La segunda significa la posibilidad de observar el estado a partir de un conjunto de prácticas burocráticas como las relacionadas con los procesos que deben gestionar los resguardos indígenas para materializar su autonomía. Y, la tercera se refiere a las expresiones, los relatos, los discursos y los recuerdos que tienen los servidores públicos sobre el estado o sobre fenómenos que se relacionan con éste.

Dada mi posición dentro del equipo – como el miembro más joven y como apoyo en la ejecución de las tareas que tiene a su cargo – en la primera parte de esta monografía me concentraré en analizar las *maneras de ver el estado* a partir de prácticas institucionales como las estrategias de asistencia técnica, la participación en reuniones, la respuesta a consultas y de los documentos y cartillas utilizados y producidos por el Equipo de Asuntos Étnicos. Esto con el objetivo de, por un lado, “ir más allá de la denuncia desprevenida sobre la manera como las estadísticas oficiales desconocen las realidades individuales o la forma como la planificación estatal desconoce las dinámicas sociales de un lugar” (Rivas, 2012, p. 47) y, por otro lado, acercar al lector a las experiencias y los retos que, desde la institucionalidad se han tenido con la implementación del enfoque diferencial étnico.

En el segundo apartado exploraré *los efectos del estado* a partir del análisis del contenido del Decreto 1953 de 2014². Esto con el fin de conocer cómo el proceso de formulación e implementación de esta norma ha generado una serie de transformaciones en los resguardos indígenas, así como una serie de procesos burocráticos que deben realizar sus miembros y autoridades. En este sentido, también exploraré los mecanismos por medio de los cuales se reproduce el estado y los actores y territorios que se encuentran involucrados en estos procesos. Y, adicionalmente, presentaré las razones por las que considero que el decreto es el resultado de la interacción entre el *pensamiento estatal* y el *pensamiento indígena*.

En el tercer capítulo intentaré responder, siguiendo el hilo argumentativo de Akhil Gupta (2015), a la pregunta ¿cómo se construye y representa el estado en la vida cotidiana de una oficina de gobierno dedicada a los asuntos étnicos? Por este motivo, en este capítulo examinaré las

² Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de qué trata el artículo 329 de la Constitución Política.

narrativas sobre el estado. Partiré de las formas como los servidores públicos creen que las organizaciones y comunidades indígenas ven el estado. En este capítulo abordaré a partir de las narrativas expuestas por estas personas en las conversaciones de oficina y en las entrevistas realizadas las formas cómo se han relacionado e integrado dos sistemas políticos diferentes, como lo son el indígena y el estatal. De acuerdo con lo dicho, en conjunto con esta monografía espero aportar elementos situados desde una oficina del gobierno central para entender la práctica y la operacionalización del multiculturalismo.

CAPÍTULO 1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991: ENTRE LA REIVINDICACIÓN Y LA COOPTACIÓN INDÍGENA

En este apartado examinaré algunos efectos de la implementación del multiculturalismo en las funciones y acciones de un equipo no formal de trabajo adscrito a la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del Departamento Nacional de Planeación. Eduardo Restrepo (2011) ha indicado que “los cuestionamientos antropológicos al multiculturalismo requieren una aproximación etnográfica que identifique, de forma situada, las transformaciones que se han sucedido a propósito de su concreción y despliegue, sin perder de vista las variaciones y tensiones entre diferentes sectores e individuos” (p. 39). En este capítulo específico, identificaré algunas de las transformaciones que se han producido en las formas como el Equipo de Asuntos Étnicos *ve el estado*³ y las relaciones de éste con la población indígena a partir de la puesta en marcha del multiculturalismo y los desarrollos de la Constitución de 1991.

La aproximación etnográfica que hice a las dinámicas laborales de ese equipo de trabajo me permitió configurar las *formas de ver el estado* que despliegan los miembros de la oficina y de los actores que a diario interactúan con ellos en este contexto. Es importante señalar que puede haber tantas formas de ver el estado como actores involucrados. En el contexto particular de esta investigación, existen diversos actores que, de acuerdo con su posición, lo *ven* – al estado – diferente. Por un lado, los servidores públicos – contratistas, funcionarios de planta y directivas del DNP –; y, por otro lado, los indígenas – miembros o autoridades de organizaciones o resguardos –. Por la perspectiva etnográfica de la investigación serán abordadas en mayor medida aquellas *formas de ver* de los miembros del equipo y las personas entrevistadas. En este apartado

³ Me interesa conocer cómo piensa el estado su relación con las minorías étnicas partiendo de las experiencias y opiniones de personas que hacen parte de la estructura burocrática del estado. Estas personas *ven el estado* y a su vez hacen parte de su estructura.

no abordaré las posturas de los indígenas ni de las directivas, salvo por algunas referencias provenientes de momentos particulares en los que compartí un mismo espacio de discusión, por ejemplo, asistencias técnicas, espacios de Consulta Previa y reuniones internas de la Dirección.

En este apartado del texto presentaré lo que he caracterizado como *pensamiento estatal*. Para esto, analicé la información relacionada con la cotidianidad de la oficina y algunos ejercicios que realicé durante los últimos meses – desde enero de 2018 –. La construcción de la categoría analítica *pensamiento estatal* se dio partir de las prácticas de los miembros de este grupo de trabajo y de los documentos pedagógicos y legales que se producen o se utilizan desde el mismo. También examinaré las formas mediante las cuales el reconocimiento de la multiculturalidad en Colombia ha influido en la consolidación del *pensamiento estatal* frente a temas étnicos.

Comenzaré con la presentación de las particularidades del contexto y del lugar en el que se desarrollé el trabajo etnográfico de esta investigación. Haré especial énfasis en aquellas tareas y actividades que se desarrollan en la cotidianidad de la oficina y que hacen parte de las funciones de los miembros del equipo. Posteriormente, precisaré la forma cómo será entendido y abordado el multiculturalismo – categoría analítica que guiará este capítulo–. Y, finalmente, presentaré algunas de las transformaciones e implicaciones que se han generado en este contexto particular a partir de la implementación del multiculturalismo y del enfoque diferencial étnico.

1. 1 Equipo de Asuntos Étnicos

Entre la carrera 13 y la calle 26 en Bogotá se encuentra ubicado el edificio EnTerritorio antes conocido como Fonade⁴. Allí se encuentran la mayoría de las oficinas del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Desde 1958, las personas que trabajan en el DNP se han dedicado a dirigir,

⁴ Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo

coordinar y otorgar al gobierno información para la toma de decisiones con respecto a la inversión de los recursos públicos del país y el diseño, la orientación y evaluación de políticas públicas. El DNP es un departamento administrativo que hace parte de la Rama Ejecutiva del poder público colombiano. Esta entidad depende directamente de la Presidencia de la República y no tiene capacidad legislativa ya que, su carácter es eminentemente técnico (DNP, 2019).

Bolívar (2011) expone que desde la ciencia política el “Estado moderno es o debe ser una forma de funcionamiento del poder político, que opera o debe operar mediante reglas de juego racionalizadas y burocratizadas que garantizan o deberán garantizar las libertades y los derechos de los individuos – ciudadanos” (p.52). El DNP tiene funciones en el manejo y asignación de la inversión pública en materia del Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías y en la concreción de planes, programas y proyectos del gobierno (DNP, 2019). Estas funciones permiten la inversión en proyectos que deberían contribuir con la generación de condiciones de equidad y la eliminación de brechas sociales y económicas para los grupos étnicos reconocidos en el país.

El Equipo de Asuntos Étnicos pertenece a la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional. Esta dirección tiene responsabilidades relacionadas con el impulso y la gestión de las entidades territoriales y con la promoción de la descentralización del país. Las personas que allí trabajamos desempeñamos funciones relacionadas con la implementación de políticas y programas de desarrollo regional y fronterizo, y políticas de descentralización fiscal y administrativa; la construcción de metodologías e instrumentos de focalización territorial; las estrategias de llegada al territorio para el fortalecimiento institucional y de los gobiernos locales; y, temas territoriales relacionados con los grupos étnicos.

El equipo aporta información sobre recursos orientados a grupos étnicos, realiza jornadas de asistencia técnica, y participa de espacios de desarrollo regional con énfasis en esta población. Este equipo está conformado por cinco personas: cuatro de los miembros son contratistas: una antropóloga, quien lo lidera, una abogada, una politóloga y yo, una estudiante de antropología; al equipo también pertenece un funcionario de planta quien es administrador de empresas y se encarga de ejecutar tareas principalmente relacionadas con el control de calidad de la dirección y los procesos y procedimientos internos de la entidad.

Dos de las personas que componen el equipo – la líder y la politóloga – han trabajado gran parte de su vida en temas relacionados con la población indígena y raizal y con el pueblo Rrom desde diferentes entidades públicas y privadas. Esto ha permitido que el equipo sea consultado a la hora de tomar decisiones que puedan afectar el contexto nacional y las relaciones entre los grupos étnicos y el estado colombiano. Los conceptos que son emitidos por ellas y por el equipo se fundamentan en observaciones técnicas y jurídicas, sin perjuicio de que las opiniones y apreciaciones personales puedan afectarlos.

El Equipo de Asuntos Étnicos surge de la necesidad de incluir dentro de la misionalidad y a funcionalidad de la dirección un grupo de personas que contribuyera en la incorporación del enfoque de derechos en la atención diferencial a los grupos étnicos por parte de las entidades territoriales y sus gobernantes (DNP, 2016b, p. 10). El equipo debe contribuir en la construcción de un país que respete y reconozca la diversidad poblacional, garantizando así los derechos individuales y colectivos de los grupos étnicos. Sin embargo, y como lo veremos en los siguientes apartados de este capítulo, la inclusión del enfoque étnico y del multiculturalismo contribuye en la inclusión, por medio de la exaltación de la diferencia de los grupos étnicos dentro de dinámicas de la sociedad mayoritaria.

En consecuencia con la ejecución de las tareas del equipo se establecen los lineamientos básicos para clasificar poblaciones, decidir a cuáles se les otorgan derechos y focalizar las políticas públicas (Chaves & Hoyos, 2011, p. 201) En este sentido, el equipo se encarga en su mayoría de cumplir tareas relacionadas con la población indígena⁵. Son los indígenas quienes hacen un poco más visibles sus demandas frente a las funciones de la dirección, particularmente frente a las transferencias económicas del SGP que les corresponden a sus resguardos y los montos presupuestales para la inversión en proyectos. El equipo dedica la mayor parte de su tiempo a desarrollar tareas relacionadas con esta población ya sea acompañando presencialmente las jornadas de trabajo en territorio o trabajando desde la oficina en la generación de información que sirva de insumo a los delegados de la entidad que se encuentran en diálogo directo con los delegados indígenas.

Resulta importante señalar en este punto que, pese a que el equipo se compone tan solo de cinco personas, éste se encuentra ubicado en un edificio diferente al de la mayoría de las dependencias del DNP. Se encuentra ubicado en el piso 14 del edificio World Service, al frente del Edificio EnTerritorio. La comunicación entre los miembros del equipo es muy buena y se podría decir que existe un vínculo de amistad que se ha ido construyendo con el paso de los años de trabajo. Sin embargo, también hay discusiones internas por diferencias en los puntos de vista de sus miembros frente a las funciones, el objetivo y la misionalidad del equipo. La distancia física que nos separa de la sede principal del DNP dificulta la comunicación con los demás grupos de trabajo de la dirección, con las secretarías y los asesores del director; también dificulta la ejecución de

⁵ Pese a que el equipo ocupa la mayor parte de su tiempo desarrollando actividades relacionadas con los indígenas, a partir de la Consulta Previa al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y su posterior aprobación y expedición, el equipo ha debido participar de diferentes espacios de trabajo relacionados, por ejemplo, con la consolidación de metas e indicadores con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y con el pueblo Rrom.

actividades administrativas como firmar, radicar y responder peticiones, quejas, reclamos y/o solicitudes.

De acuerdo con lo mencionado hasta este punto, y siguiendo el hilo argumentativo de Bolívar (2011) es importante señalar que “el estado aparece también en las agendas de los funcionarios, en sus rutinas, en la organización de sus despachos, en lo que tienen y lo que no tiene como medio de trabajo, en lo que han recibido, como capacitaciones, como funciones, como retribución salarial”. (p.58). Es decir, el estado, en este contexto particular, aparece en el trabajo cotidiano de los cinco miembros del equipo con profesiones y experiencias laborales diferentes, en los días en los que aparentemente nada extraordinario ocurre o en días en los que se hace necesaria la interlocución con los miembros de las poblaciones étnicas y sus organizaciones, en las discusiones internas del equipo y en las dificultades, pero también ventajas que se le presentan por encontrarse en instalaciones diferentes, etc.

1.2 Las prácticas concretas y la cotidianidad laboral

Una de las mayores dificultades a las que como investigadores sociales nos enfrentamos al etnografiar el estado es su carácter etéreo y discursivo (Rivas, 2011, p. 45). Tanto en la vida cotidiana como en las investigaciones que se hacen alrededor del estado, éste tiende a aparecer de “forma esquizofrénica, de estar siempre presente y escapar a cualquier intento de ubicación” (Rivas, 2011, p. 45). Esta monografía pretende sortear las dificultades propias de delimitar o acotar el estado enfocándose en el análisis de las labores de un equipo de trabajo que pertenece a una institución estatal particular. En esta monografía no pretendo realizar una etnografía de todo el estado, sino analizar de forma crítica las prácticas concretas que pueden reflejar algunos de los elementos que materializan el accionar estatal, en la acción de una unidad concreta dentro de una

institución específica. Con ello, en este texto no se dotará al DNP de “una personificación que cobra vida propia, un actor caso de carne y hueso” (Rivas, 2011, p. 45).

1.2.1 Las funciones del Equipo de Asuntos Étnicos

María Consuelo Mejía (1975) expone que “las comunidades indígenas tienen relaciones sociales, políticas, jurídicas, religiosas y educativas con las instituciones respectivas de la organización nacional, que alteran el funcionamiento de la cultura indígena, propóngaselo o no el sistema” (p. 308). Al igual que las demás instituciones estatales, las acciones que se llevan a cabo desde la institucionalidad del DNP “se caracterizan por enfrentar el desafío de atender a comunidades que mantienen significativas diferencias culturales y sociales entre sí a través del enfoque diferencial” (Del Cairo, 2011, p. 138). Sin embargo, para el equipo resulta de suma dificultad conocer las particularidades de cada uno de los resguardos indígenas del país, que según el DANE (2018) son 834.

Debido a la composición del equipo no es posible que sus miembros *bajemos*⁶ a territorio, aun cuando una de nuestras funciones sea brindar asistencia técnica a los resguardos indígenas. Esto dificulta la realización de contenidos para las capacitaciones pensados de acuerdo con las necesidades o contextos específicos de las comunidades indígenas; contribuye, por el contrario, a la transmisión de mensajes ligados a la norma. Mensajes en lenguaje complejo, técnico y jurídico que no contemplan, en muchos casos las dificultades que se le pueden presentar a los *ciudadanos del común* para entenderlos.

Adicionalmente, desde la institucionalidad, en muchos casos, se busca mantener las distinciones entre sectores poblacionales, *conservar* las tradiciones y culturas étnicas y *modernizar* e integrar

⁶ Es común escuchar a los miembros más antiguos del equipo decir *bajar* a territorio cuando se refieren a la realización de comisiones en otros departamentos o municipios del país. Particularmente, cuando se refieren a regiones como la Amazonía.

a las comunidades y organizaciones en los sistemas políticos y organizativos nacionales. El enfoque étnico en el marco de la multiculturalidad reconoce los derechos individuales y colectivos de las poblaciones étnicas de acuerdo con su diferencia. Como lo expone Margarita Chaves (2011), en relación con la investigación adelantada en México y Ecuador por Carmen Martínez Novo, “el estado no ha tratado de asimilar a los indígenas, sino de integrarlos al estado nación por medio de la promoción de su diferencia étnica o cultural” (p.13).

Desde la experiencia etnográfica me fue posible constatar que las prácticas institucionales propias de las entidades estatales y particularmente del Equipo de Asuntos Étnicos han promovido la integración de los indígenas al modelo organizacional del estado y sus entidades de gobierno. Esto es consecuencia de la articulación entre el reconocimiento multicultural y la descentralización administrativa. Esta relación produjo un campo de acción confuso – tanto para los indígenas y sus autoridades como para los funcionarios estatales, en este caso los miembros del equipo –, en el que están en constante interacción los procesos y burocracias propias de la administración pública y el discurso del reconocimiento multicultural (Chaves & Hoyos, 2011, p. 120). Las prácticas institucionales del equipo han promovido la diferencia cultural como una forma de integración de los grupos étnicos al estado- nación. En este sentido, desde la gestión del equipo es posible señalar que el establecimiento del multiculturalismo estatal ha promovido la diferencia cultural y la exclusión bajo una apariencia de respeto a la diversidad (Martinez, 2011,p.30).

1.2.2 Las comunicaciones externas

A diario en el DNP son radicadas por medios físicos y presenciales cientos de solicitudes, consultas, peticiones e invitaciones a eventos. Cada una de estas comunicaciones les son asignadas a las dependencias, direcciones, subdirecciones o grupos de trabajo cuyas funciones correspondan al tema en cuestión. Al Equipo de Asuntos Étnicos le son asignadas, en la mayoría de los casos,

las consultas relacionadas con la Asignación Especial para Resguardos Indígenas, con la asistencia técnica y con temas de desarrollo territorial en materia étnica; también le son reasignados las *pqr*⁷ relacionadas con salud, educación y víctimas. Estas últimas son trasladadas desde el equipo a las direcciones sectoriales ya que éstos no son temas de nuestra competencia.

Por medio de las respuestas a cada una de las comunicaciones que son radicadas en el DNP se insta la presencia del estado dentro de la población indígena. Más allá de fortalecer los gobiernos, la organización y la autonomía, se ha generado la estatalización de los gobiernos indígenas (Chaves, 2011, p.16). Los resguardos adecuan sus gobiernos y formas organizativas propias de acuerdo con los requisitos expuestos en las normas. En algunos casos, los cabildos, que son elegidos para conformar una organización sociopolítica tradicional encargada de ejercer la autoridad y realizar las actividades propias de sus reglamentos internos, sus leyes, usos y costumbres (Ministerio del Interior, 2013), deben empezar a desarrollar actividades y funciones administrativas relacionadas con la ejecución de los recursos o deben consolidar nuevos equipos de trabajo dedicados a estos temas.

Un ejemplo de lo anterior se evidencia al revisar algunos de los derechos de petición que son radicados en el DNP por parte de miembros de comunidades indígenas relacionados con el SGP. En estos es posible identificar la influencia que ha tenido la política de las transferencias, su adjudicación, administración y ejecución en las prácticas cotidianas y en los discursos de los miembros y autoridades indígenas. Estas personas deben adoptar e incluir dentro de sus formas tradicionales de organización y administración los modelos que les son impartidos desde la institucionalidad. Las burocracias del estado han permitido la imposición de un conocimiento técnico para conformar un campo de acción en el que los servidores públicos tienen todo el control;

⁷ Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias.

los indígenas, por su parte, demandan las capacitaciones y asistencias técnicas para poder satisfacer los tecnicismos propios de la institucionalidad (Chaves & Hoyos, 2011b, p. 128).

1.2.3 La estrategia de asistencia técnica

El DNP y particularmente el Equipo de Asuntos Étnicos cuenta con un conjunto de documentos, cartillas, videos y herramientas pedagógicas, así como también de una estrategia de asistencia técnica en las que se consigna información clave sobre la normativa que gira alrededor del enfoque diferencial y los derechos y deberes de las poblaciones étnicamente diferenciadas. El concepto de asistencia técnica que el equipo implementa está compuesto por actividades y herramientas que tienen por objetivo llevar a los ciudadanos, particularmente a los indígenas, una experiencia prolongada y de constante apoyo por parte del talento humano del DNP.

Este apoyo y acompañamiento, a su vez, tiene como finalidad que las poblaciones étnicas logren encontrar soluciones para la *autogestión* en el marco del ordenamiento territorial y el ciclo de la inversión pública de los recursos que la nación les transfiere. Si bien se *generan* conocimientos, habilidades y actitudes por medio de las asistencias técnicas y las capacitaciones, éstas también definen relaciones entre los funcionarios y los indígenas. Los primeros deben estar a cargo de impartir un conocimiento y unas reglas de juego, mientras que los segundos deben aprender esos conocimientos y reglas, y ponerlos en marcha dentro de sus territorios.

Uno de los propósitos de la realización de asistencias técnicas es lograr la descentralización del ejercicio de estado y empoderar a la población para que transforme su territorio y su comunidad, al tiempo que *modernizan* sus sistemas tradicionales. “*Capacitar* porque la identidad, para ser portadora de porvenir y para aglutinar a más personas, debe actualizarse en la modernidad y responder mediante la educación a nuevas necesidades” (Gros, 2012, p. 76). Sin embargo, por medio de las asistencias técnicas que lleva a cabo el equipo se instaura “la lógica de gobierno del

estado entre poblaciones y en regiones que históricamente se han definido como los márgenes del estado – nación” (Chaves & Hoyos, 2011b, p. 119).

Estas estrategias involucran a diferentes instituciones y entidades gubernamentales que, de acuerdo con los temas que les corresponde, deben plantear sus estrategias de *llegada a territorio*. Cada entidad debe explicar las normativas que les atañen de acuerdo con su misionalidad y funcionalidad y, adicionalmente, deben generar e instalar capacidades y habilidades en los miembros y autoridades de las comunidades. Sin embargo, la coordinación del trabajo entre instituciones es complicada. La realización de asistencias técnicas en las que se deben abordar temas que les corresponden a una o más dependencias del DNP o del gobierno del nivel central y local surten largos procesos en los que se definen las fechas, lugares y encargados de los temas.

Un ejemplo de lo mencionado son las transferencias y la actual posibilidad de administrarlas sin la intervención de las alcaldías municipales. La Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas ha construido nuevas formas de estatalidad que han permitido que desde la institucionalidad se generen diferentes estrategias de asistencia técnica. Aquellos resguardos que no conocen la normativa, los procedimientos y los requisitos tienen menos posibilidades de administrar y ejecutar el dinero que les corresponde. Por este motivo, el equipo recibe una gran cantidad de solicitudes de capacitaciones e incluso, en algunos casos, los miembros de los resguardos se dirigen directamente a las oficinas del DNP en busca de recibir información de inmediato, aun cuando esto les implica largos desplazamientos.

No obstante, es importante señalar que, si bien la política de las transferencias ha generado subordinación, por parte de los miembros y autoridades de los resguardos a la lógica estatal y normativa en materia de autonomía administrativa, “los indígenas hicieron de su demanda de capacitación un medio para neutralizar el juicio moral que pendía sobre su administración de

transferencias (...) para superar los nuevos controles de los funcionarios y defender su autonomía” (Chaves & Hoyos, 2011b, p. 129).

1.2.4 Los documentos

Según los documentos con los que cuenta el DNP, “los pueblos indígenas son fundamentales para el desarrollo y conservación cultural de Colombia” (DNP, 2016b). De este modo, “el estado tiene dispuestos diferentes mecanismos para la financiación de las competencias y servicios a su alrededor” (DNP, 2016b) y, adicionalmente, cuenta con una serie de herramientas para el fortalecimiento de las capacidades de los pueblos indígenas. Según estos documentos: “profundizar la descentralización y la autonomía es un compromiso de todo el estado” (DNP, 2016b).

En algunos de estos documentos se hace explícita la necesidad de respetar, reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (DNP, 2016b, p.10). Además, se plantea la obligación desde el estado, sus instituciones y entidades territoriales de consolidar programas, proyectos y procedimientos que promuevan el desarrollo de los grupos étnicos y den cumplimiento a los mandatos de la constitución. Las orientaciones y lineamientos que se presentan dentro de algunos documentos responden a competencias que les han sido otorgadas al estado en niveles centrales y locales por normas nacionales e internacionales. Esta normativa a su vez se convierte en tareas y funciones para los servidores públicos.

Los contenidos de estos documentos buscan que las personas que los utilicen puedan proponer, ejecutar y evaluar soluciones para la gestión del desarrollo propio de sus territorios y comunidades. Sin embargo, el apoyo que ofrecen los niveles centrales de gobierno a las comunidades étnicas, por medio de sus cartillas, materiales audiovisuales y capacitaciones ha generado relaciones de dependencia hacia “los bienes y servicios estatales” (Chaves & Hoyos, 2011b, p. 117). Así mismo,

ha producido nuevos discursos alrededor de la autonomía y las capacidades de gobierno que les ha demandado, por ejemplo, a los indígenas la implementación del Decreto 1953 de 2014.

De acuerdo con lo dicho hasta acá, el desarrollo de las actividades cotidianas del Equipo de Asuntos Étnicos permite que los intereses del estado, materializados en los intereses de unas personas particulares, empiecen a hacer parte del orden social y político de las comunidades étnicas, en este caso particular de los resguardos indígenas. De este modo, la frontera que separaba al estado de los grupos étnicos se difumina, ya que se genera una estatalización de las formas organizativas, de participación y de inversión de estas comunidades (Chaves & Hoyos, 2011, p. 117). Así mismo, los discursos sobre la autonomía indígena se construyen en relación con la capacidad que las comunidades tengan para gobernarse y para administrar los recursos que les corresponden de acuerdo con la normativa y las reglas y procedimientos propuestos desde el estado (Chaves & Hoyos, 2011, p. 119).

1.3 El reconocimiento multiétnico y pluricultural

En Colombia durante el último tercio del siglo XX se adoptó un modelo multicultural de nación. Este modelo “significó un giro en las políticas públicas de lucha contra la exclusión, pues se pasó de una política redistributiva —basada en criterios económicos— a una política del reconocimiento —con integración de criterios de pertenencias culturales o étnicas—”(Hoffmann, 2016, p. 36). En el caso colombiano, la implementación del modelo multicultural estuvo acompañada del establecimiento de un estado, por un lado, unitario y descentralizado que limita la autonomía de los pueblos indígenas y, por otro lado, con un modelo neoliberal desde el cual se considera la tierra como un factor productivo y no como un territorio atravesado por relaciones de tradicionalidad.

La implementación del multiculturalismo en Colombia posibilitó espacios para la discusión sobre los derechos y las diferencias culturales. Sin embargo, según Diana Bocarejo (2011), “el multiculturalismo no es el reconocimiento de las múltiples formas de diversidad presentes en las sociedades contemporáneas, sino el reconocimiento político de algunas de estas formas de diferencia en los marcos legales y normativos” (p. 100). De este modo, si bien, “muchos sectores marginalizados en las tradiciones discursivas empiezan a surgir de manera aparentemente positiva en el escenario multicultural contemporáneo” (Figueroa, 2000), el modelo del estado colombiano les ha asignado identidades culturales a los grupos étnicos que reconoce.

Según Carlos Del Cairo (2003), los grupos étnicos deben “adecuarse a las restricciones que produce la objetivación de ciertas categorías —así estas sean ambiguas— como comunidad indígena, resguardo o territorio tradicional, impuestas desde la lógica del mismo estado” (p. 53). Es así como, el modelo multicultural posibilitó la creación cultural de los indígenas con base en los imaginarios locales, de sus formas de sociabilidad y de sus memorias históricas (Michel, 2000, p. 12). Según Stuart Hall, citado por Bocarejo (2011), el multiculturalismo se refiere “a las estrategias y políticas adoptadas para gobernar o administrar los problemas de la diversidad y la multiplicidad en las que se ven envueltas las sociedades multiculturales” (p. 100).

En este sentido, el contenido de las reformas políticas al estado “consagra la entrada de la etnicidad en el discurso constitucional, y presenta innovaciones trascendentales en las cuestiones del ordenamiento territorial y del régimen de propiedad” (Hoffmann & Agudelo, 1998, p. 110). Las políticas multiculturales implementadas han definido y redefinido a los sujetos étnicamente diferenciados con el objetivo de mantener sus tradiciones y culturas intactas, al tiempo que éstos son integrados al modelo del estado nación. El multiculturalismo ha fomentado la idea de supervivencia étnica a través del territorio, por lo que el acceso a derechos con enfoque diferencial

depende, en su gran mayoría, del habitar un territorio “tradicional”, en la forma que es legítima para el estado, es decir por medio de resguardos indígenas y/o territorios colectivos de comunidades negras.

No obstante, y como ya se había mencionado, dentro del modelo de gobierno neoliberal al cual está afiliado el estado colombiano, “la propiedad colectiva de la tierra les parecía contraria al libre juego del mercado y a la modernización deseada para el país” (Gros, 2012, p. 65), puesto que, estos territorios de gran valor económico – en su mayoría por su ubicación geográfica, dejan de ser útiles para la economía. Así mismo, que los derechos para la población indígena estén intrínsecamente relacionados con el territorio ha implicado la creación continua de resguardos indígenas a lo largo del país, incluso en zonas – por ejemplo, en departamentos como el Tolima – en las que esta población se había asimilado casi que en su totalidad a los campesinos o a sectores mestizos.

Como se lo preguntaba Gros (2012) “¿Qué poderoso motivo provocó (...) tal conversión dentro de esas familias que parecían haber optado definitivamente por la civilización? ¿Por qué esta nueva identificación con un pasado y con los ancestros indígenas?” (p. 60). Una de las posibles razones para el aumento significativo de los resguardos es la posibilidad de consolidar a partir de estos territorios las Entidades Territoriales Indígenas como lo prevé la Constitución de 1991. “Este reto territorial —formar un vasto territorio indígena que dispusiera de su propia autoridad administrativa y política y de sus propios recursos— debió pesar mucho en la decisión evocada” (Gros, 2012, p. 61).

Adicional a lo anterior, con la expedición de la Carta Magna y el reconocimiento a los derechos individuales y colectivos de las poblaciones étnicas se pasó de un cuestionamiento de los estereotipos negativos relacionados, en este contexto, con las comunidades indígenas, a la

afirmación de un pasado que contribuye a la consolidación de su identidad étnica (Gros, 2012, p. 61). Esto, a su vez, contribuyó al crecimiento poblacional indígena, no necesariamente, por nuevos nacimientos o disminución de la mortalidad, sino por el aumento del autorreconocimiento por parte de esta población. Como lo expone Urrea (2011) refiriéndose a los resultados de las cifras del censo 2005, hubo un fenómeno “revitalización cultural de la identidad étnica” entre los indígenas, expresado en el aumento significativo de su población (p. 80).

A su vez, la implementación del multiculturalismo a partir de la constitución “supone varios riesgos para los pueblos indígenas y para los otros sectores de la población nacional: puede llevarlos a la estigmatización y a un repliegue identitario basado en la homogenización de *comunidades imaginadas*” (Laurent, 2011, p. 106). El multiculturalismo ha generado la adopción de identidades particulares para el acceso a derechos con enfoque diferencial. Así, las poblaciones indígenas exponen su pertenencia a un grupo que históricamente ha sido discriminado para acceder a beneficios provenientes de la discriminación positiva y el enfoque diferencial étnico.

Si bien esto puede resultar en un argumento reduccionista del instrumentalismo étnico, es importante señalar que algunos servidores públicos consideran que el autorreconocimiento como población étnica puede responder a la necesidad de acceder a beneficios por parte del estado por su condición de sujetos diferenciales. En algunas conversaciones informales se hace alusión a qué indígenas son más indígenas que otros de acuerdo con características relacionadas con su historia, sus tradiciones, sus actividades culturales y hasta su aspecto físico. De esta forma, el reconocimiento por parte del estado y el autorreconocimiento por parte de los indígenas “ha promovido la introducción de nuevas categorías que a su vez han generado mayores subdivisiones a través de nuevas identificaciones y fronteras identitarias” (Chaves, 2011, p.15).

Ahora bien, es importante tener en cuenta que la adopción del modelo multicultural no fue una imposición por parte de los sectores no indígenas que participaron en la redacción de la constitución. Al contrario, en la Asamblea Nacional Constituyente, el tema étnico fue animado por las organizaciones indígenas que tuvieron participación e incidencia en la construcción de las reformas políticas a los mandatos de la Constitución de 1886. La incursión de las organizaciones indígenas dentro del *paisaje político* (Laurent, 2011) generó nuevas formas de relación con el estado: “con la elección de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se inauguró una etapa sin precedente en las modalidades de lucha de las organizaciones indígenas creadas en Colombia a lo largo de las décadas de 1970 y 1980”. (Laurent, 2011, p. 105)

La Constitución de 1991 posibilitó y amplió los espacios de participación de todos los ciudadanos, entre ellos los grupos indígenas. Los instrumentos para la defensa de los derechos humanos que enuncia la constitución les han permitido a estas comunidades denunciar la vulneración o amenaza a sus derechos por medio de Acciones de Tutela o de Acciones Populares. Sin embargo, como lo expone Laurent (2011) la puesta en práctica de la definición de la nación colombiana como multiétnica y pluricultural es uno de los elementos más problemáticos de la implementación de la Constitución.

Margarita Chaves y Juan Felipe Hoyos (2011) exponen que, factores como la articulación de las políticas colombianas a procesos económicos y políticos internacionales ha generado que el estado sea insuficiente para garantizar e implementar los derechos y las políticas de atención a los grupos históricamente marginados. (p. 201). La implementación de la Constitución de 1991 revela “el carácter polifónico de los aparatos estatales, a la vez que muestran las contradicciones y lagunas en el plano legal” (Laurent, 2011, p. 112) Poner en marcha el articulado de la constitución no ha sido una tarea fácil ya que, son múltiples los factores que influyen en la lentitud del desarrollo

legal y jurídico. Entre ellos, la falta de voluntad política y también los intereses particulares de los actores que se mueven dentro del *paisaje político*.

De acuerdo con lo mencionado hasta acá, la administración del poder público en relación con la implementación del multiculturalismo y la puesta en marcha del enfoque étnico a través de acciones como las que lleva a cabo el Equipo de Asuntos Étnicos han generado la “estatalización de los gobiernos indígenas, antes que el fortalecimiento del autogobierno y la autonomía política”. (Chaves, 2011, p.16) Esto además ha contribuido en la revitalización indígena y en procesos de reetnización en los que construyen nuevas formas de ser indígena. Por medio de éstas, es posible transitar entre el sistema estatal y la reivindicación étnica. También se construyen formas particulares de ver a esta población desde la institucionalidad las cuales pueden desembocar en la consolidación de nuevas prácticas, funciones, actividades y tareas por parte de las entidades del estado.

1.4 El problema con la reivindicación indígena

Una de las funciones más importantes que tiene el Equipo de Asuntos Étnicos es apoyar la implementación del enfoque de derechos para la atención diferencial⁸. Esta función resulta ser, – desde mi percepción – una de las tareas más complejas de llevar a cabo. Esto puesto que los temas étnicos no son los más fáciles de abordar desde la institucionalidad estatal y son pocos los servidores públicos que comprenden su complejidad o que se interesan por hacerlo. No es un proceso fácil *subir al bus*, como suele llamársele en la oficina a la inclusión de otras dependencias en los temas relacionados con población étnica.

⁸ Entendido como: “la forma de abordar, comprender e identificar alternativas de respuesta a las necesidades de una población específica que genere condiciones para garantizar el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos y el restablecimiento de los derechos vulnerados” (DNP, 2016, p. 14)

Un ejemplo de lo mencionado se remite a la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022. En dicha consulta, la dirección y particularmente el Equipo de Asuntos Étnicos tomó la vocería en el trabajo interno de la entidad frente a la estructura del documento, las funciones de las demás dependencias y la articulación con las entidades sectoriales del nivel nacional. En ese momento fueron constantes las reuniones en las que se discutía sobre la importancia de incluir el enfoque étnico dentro de las propuestas de gobierno y así mismo se preparaba a los delegados de la entidad y de las demás instituciones para la negociación de las propuestas.

Como lo expresaban los líderes de las organizaciones indígenas no se trataba de incluir a estas poblaciones dentro de las políticas, programas y proyectos ya existentes, sino de crear programas exclusivos para ellos. El desinterés por los temas étnicos, al menos por parte de algunos servidores del estado, se relaciona con los discursos reivindicatorios y las demandas constantes por recursos económicos y tierra: “a muchos a los que quieren castigar los mandan allá: ‘vaya, vaya’. Eso tiene y por dos cosas: uno, el tema es supremamente reivindicatorio y a la gente le da pereza eso...”(Entrevista a exfuncionario, 09 de febrero de 2019). Y segundo, a los largos procesos y discusiones que, se deben surtir para la aprobación o negación de iniciativas del gobierno o de privados. Sin embargo, este es y sigue siendo una obligación del estado, ya que una vez reconocida la existencia de la población indígena y de sus territorios se debe:

contribuir a su conservación por lo que les reconoce sus territorios tradicionales, especialmente en la forma de resguardo indígena. A ese resguardo, adicionalmente se le reconoce la existencia de una serie de autoridades tradicionales según sus usos y costumbres y que adicionalmente tiene la característica de constituirse en Entidad Territorial. (...) Por primera vez, los indígenas a través de los resguardos son partícipes de las transferencias que el gobierno nacional a través de las transferencias giraba a las Entidades territoriales. Es decir, **los está asimilando**, les reconoce la connotación de grupo étnico al interior del país y la rodea de sus derechos y adicionalmente, les

genera un marco de financiamiento a través del SGP; eso sin descontar que, adicional les reconoce la existencia de una jurisdicción indígena para resolver sus asuntos. La cual debe integrarse con la jurisdicción ordinaria del país.(Entrevista a excontratista y asesor, 08 de febrero de 2019)

En los mandatos constitucionales se incluyeron artículos que velan por la protección y conservación cultural de las comunidades indígenas, al tiempo que se le asignan responsabilidades y obligaciones. En el articulado constitucional se representa el interés por parte del estado colombiano de asimilar la figura territorial de resguardo indígena a la de las alcaldías y/o gobernaciones a nivel nacional. Esto con base en la idea de que es en estas figuras territoriales en las que se puede conservar de mejor manera las tradiciones de las comunidades indígenas. No obstante, esto no deja de ser una forma en la que se reduce y mantiene separada y, en muchos casos, confinada esta población. Aun cuando, como lo expone otro de los entrevistados, son los indígenas resguardados unos de los mayores beneficiarios de los derechos y beneficios que ofrece el estado colombiano:

A diferencia de su concepción tradicional esa reducción hoy, primero se está rompiendo el concepto clásico en la medida de que los indígenas están solicitando la ampliación del territorio, incluso están adquiriendo tierras para generar su incorporación en un resguardo tradicional reconocido por el estado. Están protegidos por ciertos derechos en ese mismo sentido gozan de autoridades propias de financiación del estado. Adicional a ello, tienen el derecho a la Consulta Previa. No dudo de que estén aislados, no dudo de que estén concentrados en ciertas áreas, pero el régimen es esencialmente diferente del que gobernaba hace dos siglos. Eso es absolutamente claro. No lo dudo de que todavía se pueda dar en esa manera.

Pero las condiciones de verse aislado para reducirse a la vida civilizada⁹ y ser hoy “aislados” es esencialmente distintos. Hoy ese aislamiento tiene recursos del orden nacional y tiene consulta previa y tiene un reconocimiento de derechos. (Entrevista a excontratista y asesor, 08 de febrero de 2019)

⁹ La ley 89 de 1890 determinaba la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada.

Esto genera una contradicción producto de la constitución y el reconocimiento de la nación colombiana como multicultural y pluriétnica. La asimilación implica la transformación y adopción de prácticas “no tradicionales”. Gros (2012) expone que la *modernización* indígena y la *nacionalización* de lo indio, entendidos estos conceptos como: pasar de comunidades y movimientos indígenas arcaicos a la implementación de modelos organizativos, administrativos y políticos racionales y estructurales y asignarles características particulares a los grupos étnicos, desembocó en la adopción, por parte de los indígenas, de dichos modelos y cualidades. Estos, son considerados, en muchas ocasiones, como vehículos para el acceso a los derechos.

De este modo, algunos “sectores sociales [revindican] la condición de ser étnicamente diferentes para forjar un nuevo sentido de ciudadanía y hacerse sujetos de los derechos particulares consagrados en la nueva Constitución” (Del Cairo, 2003, p.41). El aumento de resguardos puede considerarse un ejemplo de ello, ya que la tierra se ha convertido en el medio por el cual se garantizan ciertos derechos:

Hoy los indígenas reclaman la condición de territorios ancestralmente ocupados y para efectos de protección han tenido un soporte en la Corte Constitucional. De hecho, hoy existen normas que sirven de soporte a ese reconocimiento y que se les proteja o se les otorgue garantías especiales en ese proceso de reconocimiento. (Entrevista a excontratista y asesor, 08 de febrero de 2019).

Así, la implementación de la constitución ha sido “en lo fundamental, un instrumento de cooptación de las sociedades indígenas por parte del estado que, de esta manera las convirtió en eslabones de su propia estructura” (Vasco, 2002, p. 167). La distribución de la Asignación Especial abrió la puerta a una serie de dinámicas y estrategias para la *buena gestión* de los recursos por parte de la población indígena. Estas estrategias han generado transformaciones en la organización y en las dinámicas internas de las comunidades, implicando, en muchas ocasiones la adopción de modelos económicos y políticos estatalizados:

Como te digo yo, o sea, el tema de los recursos para unos ha sido buenos, pero ha cambiado costumbres y ha cambiado temas de gobierno y administración ¿sí? Eso ha sido claro y ha generado divisiones (Entrevista a exfuncionario, 09 de febrero de 2019).

Como se ha querido hacer evidente en este texto, la construcción del *pensamiento indígena*, antes que ser una imposición por parte del *pensamiento estatal*, es una respuesta a éste. De acuerdo con los resultados obtenidos a partir de los métodos etnográficos es posible inferir que para la mayoría de las personas que participaron de esta investigación, una de las consecuencias de la implementación del multiculturalismo y del enfoque diferencial es el instrumentalismo étnico. Es decir, la revitalización cultural de la identidad étnica como un medio para acceder a derechos individuales y colectivos. Así mismo, la puesta en marcha del articulado constitucional ha implicado la adopción, por parte de los indígenas de modelos estatales, por ejemplo, en lo que respecta a la administración de sus recursos. Estos dos elementos, constituyen lo que para algunos de los servidores públicos es el *pensamiento indígena*.

El *pensamiento estatal* y el *pensamiento indígena* se construyen y reconstruyen mutua y continuamente, de acuerdo con las dinámicas y las relaciones que se generan entre las poblaciones étnicamente diferenciadas y el estado. En este caso particular, esas dinámicas se nutren a partir de las relaciones que se generan entre la población indígena y las prácticas, cotidianidades, funciones, competencias y *formas de ver el estado* de los miembros del Equipo de Asuntos Étnicos de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del DNP.

Dentro del equipo e incluso dentro de la entidad se ha construido el *pensamiento estatal* en materia étnica como resultado, por un lado, de los logros alcanzados por las luchas indígenas, por sus reivindicaciones identitarias, la defensa de intereses colectivos – y también individuales –, por otro lado, al ambiente legal y político que generó la Constitución de 1991, la implementación del multiculturalismo y del enfoque diferencial y adicionalmente por la idea constante dentro la

institucionalidad sobre la existencia de la “instrumentalización de la identidad (diferencia)” (Meneses, 2002, p. 106). De este modo, etnografiar al equipo requirió el entendimiento de las actividades que desarrolla a diario, las formas de conocimiento que sostienen dichas actividades y las clasificaciones que desde este espacio se hacen (Bolívar, 2011, p.57).

En este capítulo se abordaron resultados de la etnografía relacionados, como lo señala Bolívar (2011) con “las interacciones de diversos actores sociales, funcionarios, políticos y pobladores en un lugar determinado y entorno a cuestiones específicas (p. 57). El trabajo etnográfico en un equipo de trabajo de una entidad central de gobierno como lo es el DNP implicó identificar la información y la interpretación que sus miembros tienen acerca de las funciones que deben desempeñar, las normativas y documentos que guían orientan y legitiman dichas acciones – por ejemplo, el Decreto 1953 de 2014 y el Decreto 2189 de 2017– (p. 58). Y, también, implicó entender la historia de la formación de ese equipo de trabajo y las relaciones conflictivas o no con las demás dependencias o instituciones estatales (p. 59)

CAPÍTULO 2. LA LÓGICA LEGALISTA DEL ESTADO COLOMBIANO

De acuerdo con Michel-Rolph Trouillot (2003) uno de los desafíos más importantes de los antropólogos a la hora de etnografiar el estado es “estudiar las prácticas, funciones y efectos sin prejuicio de los sitios o las formas de los encuentros” (p. 164). En este capítulo abordaré desde el uso de las herramientas teóricas y metodológicas de corte cualitativo y etnográfico *los efectos del estado* (Trouillot, 2003). Por medio de estas metodologías, en este apartado, estudiaré las formas de burocratización y estatalización indígena a partir del proceso de formulación e implementación del *decreto autonómico* – el Decreto 1953 de 2014–. Estos procesos se encuentran inmersos en una serie de contextos socioculturales e institucionales asociados específicamente a la influencia de la lógica técnica del Departamento Nacional de Planeación en las comunidades indígenas.

El objetivo de este capítulo es abordar de manera crítica la forma cómo los servidores públicos del nivel central de gobierno se relacionan con los indígenas en el marco de la implementación del enfoque étnico y la operacionalización de una norma. Los escenarios empíricos en los que se rastrearán estos efectos corresponden a algunas de las dinámicas de la cotidianidad del Equipo de Asuntos Étnicos. En este capítulo abordaré el conjunto de prácticas burocráticas que acompañan y hacen posible el efecto estructural del estado (Rivas, 2011, p. 46). Esas prácticas se relacionan con la construcción de la información necesaria para la toma de decisiones con respecto a la inversión de los recursos públicos y el diseño, orientación y evaluación de políticas públicas que tengan influencia sobre la población indígena.

Es importante recordar que el contexto en el que se desarrolló esta investigación fue dentro de un equipo de trabajo del DNP y no con comunidades indígenas. Como lo expone Trouillot (2003), la estrategia de etnografiar los efectos del estado va más allá de las instituciones gubernamentales o nacionales y se enfoca en los múltiples sitios donde son reconocibles los procesos y las prácticas

del estado (p. 151). En el contexto particular, otros de los escenarios empíricos en los que se rastrearán los *efectos del estado* son, por ejemplo, las funciones e implicaciones que normas como el Decreto 1953 de 2014 y los procesos que en éste se especifican para la administración de los sistemas propios y los recursos de las transferencias generan en las comunidades y resguardos indígenas.

En este capítulo abordaré los *efectos del estado* con base en prácticas y actores concretos en el contexto institucional de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del DNP (Martínez, 2011, p. 30). De este modo, en las siguientes páginas expondré en un primer lugar, el proceso burocrático que deben surtir los resguardos y sus asociaciones para administrar los recursos de las transferencias y las formas como esto influye – positiva o negativamente – en la autonomía indígena; posteriormente, analizaré las brechas existentes entre la racionalidad de la administración pública y el discurso del reconocimiento multicultural expuesto por DNP particularmente por el Equipo de Asuntos Étnicos; y finalmente, abordaré los motivos por los que argumento que el Decreto 1953 de 2014 es el resultado de la interacción entre el *pensamiento indígena* y el *pensamiento estatal*.

2.1 El régimen de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas

¿Cuáles son los documentos que deben presentar los resguardos que deciden administrar las transferencias? ¿Qué proceso deben llevar a cabo? ¿Qué entidades están involucradas en este proceso? Estas son algunas de las preguntas que tengo por objetivo responder en este apartado del texto. Esto con el fin de analizar los procesos burocráticos que deben llevar a cabo los resguardos y asociaciones que toman esta decisión, al tiempo que presento de forma crítica los ejercicios, actividades y tareas que implica el proceso de verificación de requisitos en el interior del Equipo

de Asuntos Étnicos. Así mismo, abordaré las implicaciones que el decreto y los procesos que éste establece generan en los contextos locales con base en los testimonios de los servidores públicos que participaron de esta investigación.

La nueva Constitución “adoptada por el país en 1991, prevé en efecto la posibilidad de crear entidades territoriales indígenas que reúnan bajo una misma autoridad indígena territorios que puedan pertenecer a diferentes comunidades” (Gros, 2012, p. 60). De este modo, el Decreto 1953 de 2014 creó un régimen especial para poner en funcionamiento los Territorios Indígenas, los cuales serían la figura territorial preliminar en la construcción de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI). En estos territorios se posibilita la administración de los sistemas propios de salud, educación, justicia y los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas (AESGPRI).

Las Entidades Territoriales Indígenas se asemejarían a los departamentos, los distritos y los municipios. Así, éstas gozarían de autonomía en la gestión de sus intereses, se gobernarían por autoridades propias, ejercerían las competencias que les correspondan, administrarían los recursos, establecerían los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participarían en las rentas nacionales. Sin embargo, desde la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 hasta el 2013 habían sido pocas las reglamentaciones a este mandato constitucional.

En términos de la administración directa de sus sistemas propios, el tema indígena no había sufrido cambios significativos durante esas dos décadas. Los resguardos indígenas recibían el dinero de las transferencias. Sin embargo, este dinero era administrado y ejecutado por los municipios y departamentos en los cuales se encontraban ubicados. Fue así como durante el 2013, la Minga representó un espacio para demandar avances en la reglamentación de la constitución y hacer modificaciones al Sistema General de Participaciones. Se solicitaba expresamente que los

resguardos pudieran administrar directamente, sin el cumplimiento de requisitos previos, esos recursos y sus sistemas propios.

Las propuestas iniciales que fueron presentadas por los indígenas fueron transformadas y adecuadas al cumplimiento de ciertos requisitos y a la consolidación de nuevas figuras políticas y administrativas como lo son las Asociaciones de Resguardos Indígenas. Estas se componen de resguardos que deciden administrar directamente las transferencias. Sin embargo, su asociación, también se encuentra condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos. Tanto los resguardos asociados como los que no lo están deben tener un órgano colegiado, integrado por autoridades propias de los resguardos, y por un representante legal. Estas dos figuras, deben, a su vez, registrarse ante el Ministerio del Interior.

Así mismo, resulta importante señalar que los beneficiarios de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones son los resguardos indígenas legalmente constituidos, es decir que sean legitimados jurídicamente (Del Cairo, 1998, p. 85); estos deben ser reportados por el Ministerio del Interior al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y al DNP. Los recursos de esta asignación se distribuyen en proporción a la población del resguardo en el total de población indígena que los habita y que es certificada por el DANE a nivel nacional. Por lo que, los autocensos que realizan los resguardos indígenas no son la fuente de información para la distribución de las transferencias. La única fuente de información válida para la distribución son las proyecciones de población indígena que habita los resguardos que emite cada año el DANE

Si bien, los autocensos no son tomados en cuenta para la distribución de recursos, al DNP llegan constantemente estos registros estadísticos por parte de los resguardos indígenas. Con esa información esta entidad y particularmente el equipo no puede realizar ninguna acción. Los autocensos remitidos por los resguardos al DNP son trasladados al Ministerio del Interior o son

archivados dentro de su Sistema de Gestión Documental: Orfeo. El ministerio es la entidad encargada de llevar los registros y actualizaciones de los conteos censales que son realizados por las comunidades indígenas – también, por el Pueblo Rrom –. Es función de esta entidad tener dentro de sus bases de datos y sistemas de información los ejercicios estadísticos realizados de forma autónoma por los indígenas para, por ejemplo, tomar decisiones frente a proyectos de inversión o políticas públicas cuyos beneficiarios sean miembros de esta población étnica (Decreto 2340, 2015, numeral 7, artículo 1).

Una de las principales razones por las que se cree que las comunidades indígenas remiten estos registros es que de acuerdo con el número de población es distribuido desde el gobierno central – desde el Ministerio de Hacienda– el monto de las transferencias económicas. Sin embargo, en ejercicios de monitoreo realizados por el DNP frente a la ejecución de este dinero se ha detectado que en algunos casos los recursos se estaban destinando para el beneficio de población indígena no resguardada.

En algunos casos, los autocensos tomaban en cuenta la información sobre indígenas que no habitan dentro de los territorios, por lo que las cifras se inflaban con el fin de aumentar los recursos para el resguardo sin que necesariamente aumentaran los beneficios para su población. Es por esto por lo que algunos de los miembros del equipo argumentan que una de las consecuencias negativas de las transferencias económicas es el aumento o inflación de las cifras relacionadas con la población. (Urrea, 2011, p.81) Sin embargo, como lo expone Margarita Chaves (2011), no se debe reducir el aumento de las cifras poblacionales a su instrumentalismo para el acceso a mayores recursos; es necesario pensar las estadísticas de acuerdo con condiciones históricas “que dan lugar a procesos y variables materiales de las desigualdades sociales que están en la base de la diferencia étnica y racial” (p.15)

Los recursos de las transferencias tienen como finalidad mejorar la calidad de vida de la totalidad de la población que habita dentro del respectivo resguardo. Sin embargo, como fue expresado en algunas de las entrevistas y jornadas de trabajo sobre el decreto, estos recursos generalmente no son suficientes para cubrir las necesidades de la población indígena que habita los resguardos, ya que, por un lado, no son montos elevados de dinero y, por otro, en algunas ocasiones se presentan situaciones de corrupción desde las alcaldías municipales:

Bueno, eso también trae problemas en cuanto a la presión, uno no quiere decir que con los recursos del sistema de esa participación ellos deban arreglar todo, porque en últimas eso no es nada. No son significativos, son como 140 o 150 mil millones y con eso para una población de, ¿cuántos hay 900 mil? Pues no, con eso no se van a arreglar los problemas. Y, los departamentos y municipios han optado por decir, ah no, como ellos tienen su plata yo no hago más.

Yo siempre encontré tres posiciones y en mis capacitaciones les decía: “oiga, miremos unos temas”. Por eso siempre yo trataba de reunirme con ellos y con la administración para darles el mismo mensaje, porque ellos entienden una cosa y, los de la administración otra. Entonces yo siempre los reunía... que teníamos en cuenta: 1. Que los indígenas dicen “esta es mi plata y yo hago con ella lo que quiera y ustedes tienen la obligación de darme, salud, educación, vivienda y demás, porque esa plata es mía”; y (2) los alcaldes se ponen en la otra punta “ustedes ya tienen su propia plata ustedes verán cómo le hacen. Ustedes ya tienen plata no los podemos atender”; y la tercera e intermedia que yo siempre les decía: “Oigan, complementemos la plata y todos contentos porque todos podemos multiplicar eso o busquemos hasta con el Departamento o con qué entidad para que nos apoyen con algo y verán que eso se pone atractivo.” Algunos lo hacían, pero la mayoría no.

Y, entonces también aparecen los temas de corrupción y se han visto casos de alcaldes que manejaban la plata y las sacaban en tulas y andaban con la tula y al que querían les daban una cerveza y eso decían que ya estaban...(Entrevista a exfuncionario, 09 de febrero de 2019).

En este sentido, los recursos se deberían destinar a la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados y que estén relacionados con el diagnóstico de la comunidad, las transformaciones o metas que se espera alcanzar en un mediano y largo plazo y con su visión política.

En muchas ocasiones se presentan miembros de los resguardos o asociaciones en las oficinas del DNP para compartir las situaciones que desde los gobiernos locales enfrentan en el manejo – y en ocasiones la corrupción – alrededor los recursos que le corresponde a la población indígena resguardada. Durante una discusión entre los miembros del equipo y algunos asesores de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, entre ellos una de las personas que fue entrevistada en el marco de esta investigación, se identificaron algunas de las implicaciones de la Asignación Especial en las relaciones entre los resguardos indígenas y las alcaldías. Una de esas implicaciones negativas se vinculaba a situaciones de corrupción por parte de los funcionarios de las alcaldías municipales. De acuerdo con la discusión, en ocasiones las alcaldías frenan los proyectos de inversión o ponen sobre ellos recargas económicas, que terminan por reducir el monto final que les llega a los resguardos.

Esta fue la primera vez en la que escuché que desde las alcaldías se generaban casos de corrupción, pero no fue la última. En lo corrido de estos dos años, han sido varias las reuniones o jornadas de asistencia técnica en las que los miembros de los resguardos se acercaban al DNP a expresar las dificultades con la inversión de los recursos para el mejoramiento de sus condiciones de vida. También, es importante señalar que se presentaron conversaciones con indígenas en las que se expresaba que sus líderes y autoridades ejecutaban este dinero en beneficio de algunos sectores de sus comunidades. En ocasiones, para la ejecución de los proyectos se contrataban a personas particulares que podían ser familiares o amigos cercanos a los gobernantes elegidos, lo que provocaba al interior de los resguardos separaciones, conflictos internos y situaciones de corrupción.

Por lo anterior, una de las alternativas que se empezó a implementar desde el equipo para cambiar esa situación fue la de realizar jornadas de asistencia técnica sobre el régimen de la

Asignación Especial y las responsabilidades que tienen frente a estos recursos los representantes legales de los resguardos, los funcionarios de las alcaldías y los miembros de las comunidades. Adicionalmente, dentro de esas jornadas se capacita sobre la necesidad de formular *buenos proyectos*. Mediante éstos los habitantes de los resguardos y sus autoridades representan sus necesidades y las posibles soluciones para solventarlas. Según el Decreto 1953 de 2014, los *buenos proyectos* son aquellos que evidencian la información mínima establecida en su artículo 32¹⁰.

Los *buenos proyectos* son aquellos que están “debidamente” formulados. Es decir, por medio de los cuales se busca resolver los problemas o necesidades más sentidas por las comunidades y los cuales contienen información básica sobre el resguardo, se definen los tiempos específicos en los que se ejecutaría el proyecto, los recursos con los cuales se financiaría, los resultados que se esperaría alcanzar, la forma como sería sostenible en el tiempo, las personas que se beneficiarían y la forma como se articularía con los objetivos y metas de los Planes de Desarrollo Territorial y Nacional.

La formulación de *buenos proyectos* tiene ciertas implicaciones para los resguardos. Una de ellas es que deben comenzar a llevar cabo ejercicios de planificación en los cuales se deben tener en cuenta como mínimo elementos o características como la pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto y articulación de los proyectos de inversión; otra, deben completar las etapas del ciclo de vida de un proyecto; y, finalmente acogerse a protocolos y metodologías diseñadas desde la institucionalidad del DNP. Si bien desde esa entidad no es obligatorio que los resguardos indígenas

¹⁰ Artículo 32. Proyectos de inversión asignación especial. Los recursos de la Asignación Especial del SGP de los resguardos serán ejecutados mediante proyectos de inversión. El presupuesto anual de inversión a que se refiere el artículo 17 deberá incluir los respectivos proyectos de inversión que se hayan priorizado por parte de la comunidad del Resguardo Indígena que asuma la administración directa, así como los correspondientes gastos operativos de inversión (Decreto 1953 de 2014).

utilicen las metodologías con las que cuenta – por ejemplo, la Metodología General Ajustada (MGA)¹¹–, para la formulación y evaluación de proyectos, se considera que estos deberían ser consolidados de conformidad con los lineamientos de estas metodologías ya que, se trata de recursos de la nación.

Sin *buenos proyectos*, los resguardos que decidan administrar los recursos del Sistema General de Participaciones no podrán ejecutar las transferencias; de esta misma forma, sucede con otras fuentes de financiación como lo es el Sistema General de Regalías¹²:

Yo creo que las Entidades, los resguardos las comunidades indígenas cada día son más fuertes y más empoderadas y esa es la oportunidad para que el gobierno trabaje ahí, para que ofrezca realmente programas de capacitación y asesoría y los temas de los proyectos porque estos recursos que cada vez son más importantes deben orientarse a proyectos estratégicos e ir acabando con el tema de la atomización y de que deme mi per cápita, sino que cada comunidad o resguardo esté consciente de que entre mejor potencien los recursos pueden utilizarlos para cofinanciar y palanquear más recursos con los municipios, los departamentos de las mismas regalías y de la cooperación para crear un portafolio de fuentes para multiplicar. O sea, yo creo que las transferencias con eso no pueden satisfacer todas las necesidades, pero si son un punto importante para palanquear y cofinanciar con otras entidades. (Entrevista a exfuncionario, 09 de febrero de 2019).

La opinión expresada en este fragmento es la de muchos de los miembros del equipo. Los proyectos son la base para el mejoramiento de las condiciones de los resguardos. Su ejecución incorrecta conllevaría a sanciones fiscales y penales para el representante legal del resguardo o de la asociación. Por este motivo, los proyectos de inversión deben tener como punto de partida dar respuesta a preguntas que permiten que los resguardos y sus asociaciones se aproximen a una solución *óptima* para superar situaciones problemáticas. Es decir, de acuerdo con los lineamientos

¹¹ La MGA es una herramienta informática que ayuda de forma esquemática y modular el desarrollo de los procesos de identificación, preparación, evaluación y programación de los Proyectos de Inversión.

¹² Artículo 360. La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables. (Constitución política de 1991)

de la entidad, una estrategia óptima es aquella por medio de la cual se contribuye al mejoramiento de la calidad y las condiciones de vida de los habitantes del territorio, en la cual se lleven a cabo acciones efectivas para el mejoramiento de la situación problema, y se hayan contemplado y estudiado cada una de las alternativas de solución en términos legales, técnicos, ambientales, financieros, de riesgos y de mercado.

Por este motivo, durante los procesos de verificación de las solicitudes para la administración directa, para el equipo es importante que los proyectos sean detallados y específicos. Aunque este requerimiento busque que los resguardos y sus asociaciones realicen un ejercicio enfocado en conseguir los resultados expuestos en sus proyectos y logren una adecuada ejecución de sus recursos, lo cierto es que, es en este punto en el que se encuentran mayores dificultades para las comunidades. Por este motivo y como se vio en el capítulo anterior, muchas de las solicitudes de asistencia técnica y capacitaciones que son enviadas al DNP por parte de los resguardos indígenas son sobre la formulación de proyectos de inversión. En muchas ocasiones los contenidos que son expuestos por los miembros del equipo o de otras dependencias de la entidad son el único acercamiento que tienen las comunidades a las metodologías de formulación de proyectos.

La administración de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas (AESGPRI) constituye un primer paso para el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas en el país. Sin embargo, muchos son los procesos, requisitos y dificultades que deben surtir los resguardos indígenas y/o sus asociaciones para lograr la materialización de su autonomía en materia administrativa. Como lo hemos visto en este capítulo, los resguardos deben cumplir con una serie de requisitos y procesos burocráticos para acceder y ejecutar estos recursos dentro de sus territorios, al tiempo que se ven expuestos a situaciones de discrepancia y de corrupción no solo con los gobernantes de los municipios en los

que se encuentran ubicados sino también al interior de sus comunidades. Así como las transferencias buscan el mejoramiento de las condiciones de vida de los miembros de los resguardos, también ha implicado su estatalización y su inclusión dentro de la lógica técnica de las instituciones estatales, en este caso del DNP, en relación, por ejemplo, con la formulación de proyectos.

2.2 El proceso burocrático para el ejercicio de la autonomía

En esta sección del capítulo argumentaré cómo la administración directa de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas se puede considerar una forma de materializar la autonomía indígena en materia administrativa. Sin embargo, la administración de estos recursos también puede considerarse una forma de estatalización de las comunidades indígenas. Es decir, un medio por el cual se busca que los resguardos indígenas y las comunidades que en ellos habitan se integren al modelo técnico y legalista del estado colombiano. Como expondré a continuación, la administración de estos recursos también puede generar situaciones de corrupción dentro de los gobiernos locales e incluso dentro de los mismos resguardos por la búsqueda de intereses particulares relacionados con los montos de dinero que les son transferidos a los resguardos indígenas.

2.2.1 Administración directa de las transferencias: materializar la autonomía

Aquellos resguardos o asociaciones de resguardos indígenas que deciden administrar directamente los recursos de la Asignación Especial – y materializar su autonomía administrativa – deben presentar ante el DNP una solicitud. Esta es revisada por técnicos y abogados. La primera revisión que se hace a los documentos enviados por los resguardos o asociaciones se debe realizar en treinta días hábiles. Para esto, una vez son radicados los documentos la aboga del equipo

construye un cronograma en el que se especifican las fechas que tiene cada uno de los verificadores técnicos y el verificador jurídico para hacer la revisión.

Generalmente, cada uno de los verificadores técnicos tiene cinco días hábiles para revisar los documentos. Cada uno debe verificar que el representante legal haya remitido la totalidad de los requisitos y que estos concuerden entre sí. Cada uno debe pronunciarse sobre el contenido de toda la solicitud dentro de una ficha en la que se expone, por un lado, los datos básicos del solicitante, el monto que recibe de la AESGPRI, la ubicación de la sede administrativa y los datos del representante legal. Y, por otro lado, las observaciones a cada uno de los documentos adjuntos. En dicha ficha se debe registrar si el resguardo o la asociación de resguardos cumple o no con lo expuesto en el decreto. En caso de que no cumplan, se deben dejar claras las razones por las que no lo hacen. Una vez el primer verificador revisa los documentos debe enviarle la ficha al verificador número dos por Orfeo, el Sistema de Información Documental del DNP. Este debe realizar el mismo procedimiento. Cuando el verificador número dos termina su revisión debe enviárselo al verificador jurídico quién tomará la decisión final de acuerdo con las observaciones de los dos primeros.

En el discurso del equipo y de las personas que trabajaron en la formulación e implementación del Decreto 1953, cada uno de los documentos tiene objetivos relacionados con el ciclo de la inversión pública – planeación, programación, ejecución y evaluación –. En la revisión que se hace dentro del DNP, se busca conocer de manera documental, es decir sin visitas de campo, las capacidades que los resguardos y sus asociaciones tienen en materia de manejo y administración de las transferencias y demás recursos económicos con los que cuentan. En dicha solicitud, el representante legal debe adjuntar:

1. Un documento que se enmarque en el plan de vida o su equivalente de cada pueblo, territorio o resguardo, conforme la ley de origen, derecho mayor o derecho propio respectivo. En este documento se deben identificar, como mínimo, los siguientes aspectos:

* Las necesidades de inversión de la comunidad.

* Los objetivos, metas y costos de financiamiento de cada una de las necesidades identificadas en los diferentes sectores y/o proyectos de inversión.

* Los Proyectos de inversión cuando haya lugar.

2. Un documento donde se acredite la experiencia y/o las buenas prácticas en la ejecución de recursos de cualquier fuente de financiamiento, de conformidad con los parámetros y con el procedimiento que defina el Gobierno, previa consulta con la Mesa Permanente de Concertación.

3. El acta de la Asamblea General aprobada por las comunidades que habitan el respectivo Resguardo Indígena, en el que aprueben la solicitud para la asunción de las funciones, y la administración y ejecución directa de los recursos a que se refiere el presente decreto.

4. Una copia de las actas donde conste la designación del Consejo Indígena o estructura colectiva similar de gobierno propio y del Representante Legal, debidamente registrados ante el Ministerio del Interior.

5. Una copia del reglamento, estatuto o mandato vigente del Resguardo respectivo donde se recojan las reglas y procedimientos propios para la designación del consejo indígena u otra estructura similar de gobierno propio y del representante legal.

6. Los datos de contacto del representante legal. (Decreto 1953, 2014, artículo 29)

En los casos en los que los documentos no cumplen con los requisitos mencionados, el DNP solicita al representante legal que allegue de forma presencial los documentos faltantes dentro de los quince días siguientes. Y, una vez los haya allegado el DNP dispone de dos meses para pronunciarse sobre la solicitud después de que un verificador técnico y uno jurídico realicen una nueva revisión.

Teniendo en cuenta que el 31 de julio de cada año se cumple el plazo máximo para que los resguardos o las asociaciones de resguardos indígenas radiquen ante el DNP la solicitud de administración directa, la mayoría de las solicitudes se presentan en esa fecha, con excepción de algunos resguardos que las presentan durante el primer trimestre del año, pues saben que en caso

de no cumplir con los requisitos aún cuentan con la posibilidad de presentarse una vez más durante esa misma vigencia. El proceso de verificación de requisitos en su primera fase implica que algunos de los miembros del equipo se dediquen de forma exclusiva a la revisión de los documentos.

Durante el 2019 se presentaron diez solicitudes de administración directa: la primera fue remitida en febrero, y las otras nueve en julio; dos de ellas fueron rechazadas pues no se trataba de un resguardo indígena o una asociación de resguardos indígenas, sino de una asociación de autoridades indígenas – figura que no es beneficiaria de la AESGPRI-; las siete restantes fueron divididas entre los miembros del equipo y fue necesario solicitar el apoyo de otros funcionarios o contratistas de las demás dependencias de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, pues no era posible que el equipo las revisara todas. Si bien, la revisión de los documentos no es una tarea difícil, sí toma mucho tiempo. Dedicándose enteramente a la revisión, se invierte un mínimo de dos días para entender la lógica de cada uno de los documentos.

No solo se trata de chequear que hayan sido adjuntos todos los requisitos, sino que entre ellos exista una lógica que permita identificar si el resguardo y/o la asociación se encuentra preparado para la administración de estos recursos de forma directa. De este modo, aunque la revisión de los documentos por parte de los verificadores técnicos y el verificador jurídico se hace de forma individual, durante ese periodo se llevan a cabo reuniones informales en las que se discuten las inquietudes y opiniones sobre los documentos adjuntos. Estas reuniones pueden durar pocos minutos o pueden abarcar horas enteras.

La cotidianidad de la oficina se convierte en la revisión de esos documentos, en la recepción de llamadas o de visitas por parte de los representantes legales a las instalaciones del equipo – en las que, no brindamos mayor información por tratarse de procesos abiertos –, en la búsqueda de

antecedentes e información sobre los resguardos para lograr entender mejor las dinámicas de sus comunidades y en horas y horas le lectura, de comparación de información y de realizar operaciones matemáticas que den cuenta de la capacidad de planeación, programación y ejecución de los recursos.

La repuesta ha sido negativa para la mayoría de las solicitudes. Durante los años 2015 a 2018 solo se aprobaron 9 de 51 solicitudes. Las dificultades con las que se topan los resguardos y sus asociaciones dentro del proceso han derivado en que durante los últimos cinco años solo catorce resguardos, nueve de ellos asociados, puedan administrar directamente la asignación especial. Esta cifra es mínima ya que en el año 2018 existían 811 resguardos legalmente constituidos. De hecho, en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018: *Todos por un nuevo país*, la meta que se tenía era de cuarenta (40) resguardos certificados al finalizar el cuatrienio, es decir, el 4,9% del total de los resguardos legalmente constituidos para ese año.

Las posibles razones por las que las cifras alrededor de los resguardos certificados son tan pequeñas, así como también la disminución de solicitudes año tras año, puede deberse a: i) los largos y complicados trámites que deben surtir los representantes legales en diferentes entidades estatales, los cuales incluyen desplazamientos hasta Bogotá; ii) el desconocimiento alrededor de la posibilidad que les ofrece el Decreto 1953 de 2014 y los procesos que deben realizar; iii) mayor conciencia de las implicaciones fiscales y jurídicas de la administración directa de las transferencias; v) vacíos en la norma y, vi) desconocimiento de las situaciones locales de los resguardos por parte de los evaluadores, etc.

2.2.2 Administración directa de las transferencias: entre la racionalidad de la administración pública y el discurso del reconocimiento multicultural

Para el año 1975, Álvaro Soto Holguín en el texto *Planeamiento de una Política Indigenista para Colombia* exponía que: “una política indigenista, no puede ser planteada como resultado de especulaciones de escritorio, sino que tiene que ser el resultado del conocimiento real y la experiencia de haber convivido y estudiado durante varios años los problemas de los grupos indígenas hacia los cuales está dirigida” (p.23). En este contexto particular de implementación del decreto, por las limitaciones en el personal que compone el equipo, es difícil implementar acciones que permitan conocer los contextos particulares de los resguardos que buscan la administración directa de los recursos.

Una de las mayores preocupaciones del Equipo de Asuntos Étnicos de los últimos años ha sido la falta de conocimiento frente a los contextos locales y particulares de los resguardos indígenas que presentan la solicitud o que presentan denuncias frente a la gestión de las alcaldías municipales; son varios los casos en los que éstas administran de manera irregular los recursos que deberían disponerse para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades indígenas. En algunos casos, las alcaldías argumentan su decisión de administrar directamente los recursos por lo que califican como una mala administración que de ellos hacen los resguardos.

El representante legal de una de las asociaciones que administra directamente la AESGPRI expresó en alguna ocasión que la alcaldía utilizaba los recursos para pagar favores políticos, a través de la contratación de personas para satisfacer los intereses del gobierno de turno. Así mismo, los recursos empezaban a ejecutarse entre los meses de septiembre y diciembre, aun cuando éstos deberían ejecutarse desde el mes de enero. La asociación de los resguardos se mantuvo en secreto pues se tenía el temor de que la alcaldía frenara el proceso. Incluso, como lo narraba esta persona,

una vez se asociaron en cada reunión u oportunidad los funcionarios y servidores locales les decían que ellos no iban a ser capaces de administrar directamente los recursos y “que los iban a meter a la cárcel”; “mejor dicho qué no nos decían, pero bueno acá estamos” (Representante Legal Asociación de Resguardos Indígenas; 2018).

Implementar políticas indigenistas o de corte diferencial étnico resulta de suma dificultad, ya que, por un lado, no toda la población indígena cuenta con las mismas características, contrario a lo que el multiculturalismo estatal ha querido implementar – esencializaciones alrededor de la población indígena –. Y, por otro lado, por las limitaciones en materia económica y de personal existente en las entidades estatales. No se puede negar que, aun en la actualidad los temas étnicos son algunos de los más evitados por los servidores públicos, ya sea por falta de conocimiento o por falta de interés. Pocos son los servidores que abordan estos temas de forma continua. Al tratarse de contratistas, éstos cambian de puestos y funciones constantemente, por lo que las personas que llegan a tratar estos temas no son expertos en las dinámicas sociales, culturales e incluso jurídicas de estas poblaciones.

Soto (1975) hablaba “de unos principios generales que adopte el gobierno nacional hacia estas comunidades. Pero, la aplicación específica de estos principios tiene que tomar en cuenta las características propias de cada grupo hacia el cual están dirigidas” (p. 24). Nuevamente, en el contexto de implementación de esta norma, resulta casi que imposible llevar a cabo acciones diferenciadas hacia cada uno de los pueblos indígenas. Hoy más de cuatro décadas después de la propuesta de Álvaro Soto, sigue faltando interés por “pensar en una acción dirigida hacia esos grupos (...) sin perder de vista estas diferencias, pues lo que pueda ser conveniente para ciertos grupos, puede significar la destrucción para otros” (p. 25).

De acuerdo con lo dicho hasta acá, los procesos burocráticos que deben ejecutar los representantes legales de los resguardos indígenas y sus asociaciones representan la “yuxtaposición de dos formas de socialización” (Mejía, 1975, p.317). En esa yuxtaposición, esos representantes deben adoptar ciertos modelos organizativos del estado y de sus instituciones. Estos modelos, a su vez, generan jerarquías internas entre las autoridades indígenas y sus comunidades de base y transformaciones en las formas tradicionales de organización. La imposición de figuras como el representante legal y el consejo indígena “disuelven el ideal de la unidad en la diversidad étnica que subyace en las políticas multiculturales” (cfr. Wade, 2004; Del Cairo, 2011, p.143), puesto que genera nuevas dinámicas alrededor de la toma de decisiones –tanto internas como externas– y en el relacionamiento, por ejemplo, con organizaciones indígenas e instituciones del estado.

Así mismo, políticas como el Decreto 1953 de 2014 reproducen “percepciones románticas de la comunidad indígena como un todo compacto, consistente y coherente” (Del Cairo, 2011, p.144). Esto se evidencia en la obligación por parte de las autoridades indígenas de ejecutar el dinero de las transferencias – solo – dentro de los resguardos indígenas. Esto, a su vez, desconoce dinámicas como, por ejemplo, el conflicto armado o la búsqueda, por fuera de los territorios, de mejores oportunidades de vida por parte de la población indígena. Situaciones que hacen que los indígenas salgan de sus territorios o resguardos hacía otras ciudades y municipios.

Así, esta etnografía llevada a cabo desde una institución central de gobierno permite “estudiar aquellas prácticas que median nuestra interacción con el estado y que en su sistematicidad, lógica, repetición y concreción crean ese efecto de una estructura – el estado – que interviene en la cotidianidad del ciudadano común” (Rivas, 2011, p.46). La revisión de las prácticas cotidianas y la rutina en una oficina de trabajo alrededor de la implementación y operacionalización del Decreto

1953 de 2014 contribuyó en la construcción de una idea crítica acerca de la forma cómo funciona el estado y cómo es la interacción entre las entidades y entre éstas y las poblaciones y organizaciones étnicas, particularmente las indígenas.

Como vimos en este apartado, la implementación del Decreto 1953 de 2014 ha contribuido en la construcción de una idea de homogeneidad en las formas organizativas indígenas y en las dinámicas sociales y culturales particulares de las comunidades que habitan los resguardos indígenas. Al tiempo que estas ideas esencializadas alrededor de la multiculturalidad han tomado fuerza dentro del estado colombiano se han generado políticas públicas que, con base en el reconocimiento de la diversidad poblacional, propenden por una mayor integración de la diferencia a las dinámicas propias del estado. Es decir, una mayor y cada vez más fuerte y evidente asimilación de los indígenas a los aparatos propios del estado colombiano y sus instituciones.

El Decreto 1953 de 2014 definió procesos administrativos más complejos, al tiempo que, incluyó múltiples procesos burocráticos que deben llevar a cabo los indígenas en lo que se refiere a la solicitud de administración directa de las transferencias. El decreto y las normas que lo precedieron y que lo reglamentan generan relaciones ambiguas y confusas – y problemáticas en ocasiones – entre la población étnica y los servidores públicos de nivel nacional y local. Esto a su vez, se deriva “de la articulación entre reconocimiento multicultural y descentralización administrativa, que creó un marco de acción confuso en el que se amalgamaron la racionalidad propia de la administración pública y el discurso del reconocimiento multicultural” (Chaves, M., & Hoyos, F, 2011, p. 120)

2.3 El Decreto Autonómico: resultado de la interacción entre dos pensamientos en tensión

Del 19 al 23 de octubre de 2013 se desarrolló en el Municipio de Piendamó en Cauca la Minga Social Indígena y Popular por la Vida, el Territorio, la Autonomía y la Soberanía. Su propósito fue

protestar por la falta de definición sobre las políticas de tierras, minero-energéticas, sistemas propios, políticas agrarias, de libre comercio, conflicto y paz. A las peticiones que tenían los indígenas de la zona, se unieron indígenas de todas las regiones del país. Ellos, por medio de sus organizaciones sociales e indígenas, plantearon, con anterioridad a este momento, un documento borrador en el que se buscaba incluir estos temas en la legislación y normativas colombianas por medio de un decreto.

Después de varios días de protestas y de trabajo conjunto entre delegados indígenas de organizaciones representadas en la Mesa Permanente de Concertación (MPC) y representantes del gobierno se trazó una ruta de trabajo. Con ésta se buscaba llegar a un pacto entre las demandas indígenas y las propuestas desarrolladas por el gobierno colombiano. Cada una de estas propuestas, estaban enmarcadas en los postulados de lo que aquí he llamado el *pensamiento indígena* y el *pensamiento estatal*. Es decir, por un lado, las demandas y discursos sobre reivindicación y reconocimiento de los derechos étnicamente diferenciados y, por otro lado, las nociones legalistas y de enfoque diferencial que influyen en las decisiones que cada uno de los gobiernos implementa para el funcionamiento del estado.

La forma como, por un lado, los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas y, por otro lado, los funcionarios de las institucionales se refieren al decreto evidencia las distinciones existentes entre estos dos pensamientos. Para los servidores públicos, el decreto representa un paso más cerca a la consolidación de Entidades Territoriales Indígenas mientras que, para las organizaciones es una oportunidad para ejercer la autonomía en sus territorios. De ahí que, ellos lo llamen el *Decreto Autónomo*. Las diferencias y similitudes entre cada uno de estos pensamientos se hacen más evidentes en las negociaciones, concertaciones, asistencias técnicas y capacitaciones en las que deben participar cada uno de los actores.

Las políticas públicas y demás instrumentos normativos componen un “escenario continuo de expresión de intereses, lo que lleva a que múltiples actores pretendan incidir para moldear la política a sus objetivos” (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 57). Aunque, el Decreto 1953 fue el resultado de la iniciativa de las organizaciones indígenas, el documento borrador presentado por éstas fue objeto de revisión y de negociación. En esta negociación, cada una de las partes hizo evidentes los intereses que promovieron la expedición de la norma como la conocemos y la eliminación de ciertos elementos de la propuesta inicial.

Aunque, los temas étnicos no son los más llamativos, en la negociación del decreto participaron delegados por parte del gobierno colombiano que, en su mayoría, habían abordado los temas relacionados con el Sistema Indígena de Salud Propia Intercultural (SIPSI), el Sistema de Educación Indígena Propio (SEIP) y los temas relacionados con el ambiente. Las personas que trabajaron en la redacción del decreto fueron servidores públicos con bastante experiencia en el enfoque étnico. A estas personas las llamaré *indigenistas institucionales*, como lo hizo evidente una de las personas que participó en las entrevistas a profundidad:

Aquí hay que decir algo, la gente que se mueve en este tema no es masiva, la oferta no es masiva, obviamente hay muchas personas, pero las que están vinculadas al sector público y aquí hay que tener en cuenta que, hay indigenistas - indigenistas y hay indigenistas institucionalistas, y ¿cuál es la diferencia? Indigenistas es el que trabaja para las organizaciones, proindígena, conoce las organizaciones, conoce las dinámicas indígenas, conoce la situación indígena pero un indigenista institucionalista es el que conoce la cuestión indígena, conoce esas dinámicas, pero trabaja desde la lógica del estado. (Entrevista a excontratista y asesor del DNP, 23 de febrero de 2019).

De acuerdo con lo dicho, los llamados *indigenistas-indigenistas* deberían componer las organizaciones indígenas. Sin embargo, esto no resulta del todo cierto. En algunos casos, los miembros y autoridades de las organizaciones indígenas locales, regionales e incluso nacionales, reclaman ciertos derechos con base en intereses particulares, más que en intereses colectivos:

¿A quién está beneficiando eso? [la no ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías y del Sistema General de Participaciones] a los que se sientan arriba a negociar, entonces ahí hay un problema de una estructura excluyente y de clientela indígena en cabeza de esas organizaciones. Si se quiere que la plata llegue al indígena, hagamos el modelo legal-institucional para que ello sea así. Ese es el tema, si ello opera, si ello ocurre, es como con la descentralización del nivel nacional a nivel subnacional, el poder va a llegar allá, abajo, y obviamente se van a formar muchos cacicazgos regionales, pero teóricamente usted tiene la posibilidad de elegir abajo. Ocurre lo mismo con los indígenas, a mí me da mucha pena decirlo, pero ni los suizos, ni los españoles, ni los canadienses, ni los blancos colombianos, si es que nosotros somos blancos, que he visto asesorando a las comunidades indígenas, son indígenas. Los indígenas son los que están abajo, ¿por qué siguen las manifestaciones de las Mingas en el Cauca, que es justamente la comunidad indígena más organizada y que más recursos recibe?, porque seguramente hay una aduana, hay una barrera que está impidiendo que el recurso llegue efectivamente a su beneficiario. No es posible con ese volumen de recursos que se les ha girado o que se ha previsto presupuestalmente, que ese tipo de situaciones se sigan presentando. Hay también un problema estructural, de barreras, de estructuras clientelistas de poder o de representación en las comunidades indígenas. Prueba de ello, mire usted las negritudes, solo una señora le decía a usted cuánta plata tiene su consejo comunitario, solo una comisión excluyente liderada por una señora le dice a usted cuánta plata va a negociar con el Gobierno Nacional, y cuánta va a recibir, cuánta va a negociar y como va a distribuir. Ese es el problema. (Entrevista a excontratista y asesor del DNP, 16 de marzo de 2019).

No obstante, sean cuales sean los intereses que promuevan las luchas indígenas no se puede negar la experticia que las organizaciones ostentan en los escenarios de Consulta Previa. Otro de los colaboradores en esta investigación, se refirió a esto así:

Ellos son supremamente estratégicos. En esas negociaciones ellos son más organizados que el gobierno. Y ellos tienen un equipo de asesores muy fuertes, muy fuertes. Y ellos ya han organizado que es lo que quieren y preparan todo. Ellos juegan mucho con el tiempo y con paciencia y los funcionarios se desesperan porque los funcionarios tienen más temas diferentes ... Ellos saben cómo usar el tiempo para que les digamos que sí, ellos juegan con eso. (Entrevista a excontratista y asesor del DNP, 09 de febrero de 2019).

Una de las debilidades que tiene el gobierno nacional es la falta de preparación para la participación en los escenarios específicos de negociación. Los escenarios como las Mingas o las

consultas previas reflejan las limitaciones del gobierno. Como lo exponen Torres y Santander (2013), citando a Adam y Kriesi (2003) y a Peterson (2003) los recursos no “alcanzan para cubrir todos los requerimientos que las acciones de política pública demandan” (p. 57) y el número de profesionales, por ejemplo, dedicados a temas étnicos es limitado. La participación de servidores públicos expertos en los temas en discusión, pero sin conocimientos profundos sobre el enfoque diferencial resulta un arma de doble filo para el gobierno colombiano.

Cualquier equivocación que se cometa o cualquier dato descontextualizado que se presente, puede ser utilizado por la contraparte como argumento para posicionar estratégicamente su iniciativa. Como es de esperarse, cada una de las partes de la negociación está, en el medio de todo el proceso burocrático, en la búsqueda de satisfacer sus intereses particulares, es decir, de intereses relacionados con el mantenimiento del modelo del estado colombiano o con el ejercicio de derechos étnicamente diferenciados, tanto para el beneficio de las comunidades indígenas como para el beneficio particular de los miembros y autoridades de las organizaciones.

El Decreto 1953 de 2014 refleja las luchas de las organizaciones indígenas. El decreto fue la respuesta a la búsqueda por parte de las organizaciones de administrar directamente los sistemas propios y recursos de las comunidades. Esto considerado una necesidad por las dificultades y limitaciones que se les presentaban en lo que respecta al ejercicio de su autonomía. Ejemplo de esto, son las nociones de minoría de edad existentes en las normas que hasta ese momento estaban vigentes como la Ley 715 de 2001:

El juez ordena un mandato con representación en favor de alguien, porque es un menor de edad o porque es una persona que no puede valerse por sí misma para gestionar sus asuntos, entonces le da mandato con representación. Entonces siempre dije, “ahí hay un mandato con representación por orden legal” y sobre esa base se estructuró. Fue un mandato con representación porque la ley consideró, asumió que no tenían capacidad. Generó una tutela o dependencia administrativa y

financiera con esos resguardos indígenas. (Entrevista a excontratista y asesor del DNP, 16 de marzo de 2019)

Es así como el decreto, si bien abre la puerta a nuevas oportunidades para los indígenas, también impone una serie de condiciones (algunas difíciles de resolver) para hacer uso de esas posibilidades. Esto se refleja en los requisitos que deben presentar los resguardos indígenas y sus asociaciones y los largos procesos burocráticos que deben surtir. En este caso concreto, estas exigencias podrían implicar la adhesión de las formas organizativas tradicionales de los indígenas al modelo de estado colombiano. Adicionalmente, la administración directa de los recursos puede generar relaciones de dependencia y clientelismo en las comunidades indígenas:

A esos resguardos que tenían un mandato con representación por orden legal se les dio la potestad legal de representarse a sí mismos, para estos efectos, tanto para recibir la plata como para ejecutarla. Entonces digamos, se salió de una clientela territorial donde el que decidía el uso de los recursos, y eso lo pude corroborar cuando se hizo la primera evaluación a la asignación de los recursos hacia el año 94 - 95, en Guajira, en Vichada y en Chocó, pues se pasó de una clientela departamental o municipal, a una clientela indígena (Entrevista a excontratista y asesor del DNP, 16 de marzo de 2019)

Aunque muchas han sido las consecuencias negativas de la implementación del decreto, no se puede negar que este respondió a algunas de las demandas indígenas. Demandas enmarcadas en su lucha histórica por la autonomía, el autogobierno y la autodeterminación y, en general por el reconocimiento de sus derechos plasmados en la Constitución Política. A los ojos de las organizaciones y comunidades indígenas, el decreto representaba un avance en la materialización de la Constitución. Las transformaciones que con este decreto se han generado alrededor de las relaciones y prácticas entre indígenas y funcionarios estatales ha influido en los nuevos discursos sobre la autonomía y sobre las representaciones de los indígenas en la institucionalidad.

Así mismo, se han producido nuevas imágenes en los servidores públicos con quienes he compartido mi primera experiencia laboral y quienes participaron en las entrevistas, orientadas a

explorar sus concepciones en torno a las capacidades administrativas y de gobierno en el marco de la administración de los sistemas y recursos para los indígenas. Si bien las políticas buscan impactar positivamente en espacios locales, muchas son las relaciones en diferentes escalas que se desarrollan a partir una norma. En la mayoría de las situaciones, la formulación e implementación de políticas públicas y de normatividad, lejos de ser un proceso homogéneo o neutral, se encuentra en constante conflicto y transformación de acuerdo con los intereses de cada una de las partes involucradas, ya sean estas indígenas o institucionales.

CAPITULO 3. UN ACERCAMIENTO A LAS NARRATIVAS SOBRE EL ESTADO

En esta investigación me he ocupado de analizar las *formas de ver el estado* que despliegan en sus prácticas los miembros de un equipo de trabajo de una entidad central del estado dedicado a los asuntos étnicos y de comprender *los efectos* que la implementación del multiculturalismo y el enfoque diferencial tiene sobre las actividades y funciones que desempeñan estas personas. Estos dos abordajes se complementarán con los argumentos que se presentarán en este capítulo. Se hará posible la construcción del estado como una articulación de la institucionalidad central y los imaginarios que ésta genera en los servidores públicos frente a las relaciones entre la población étnica – indígena – y el estado (Gupta, 2015, p.80). “Por lo tanto, observar de cerca estos escenarios nos permite obtener una impresión del tejido de las relaciones entre los funcionarios del estado y sus clientes a nivel local” (Gupta, 2015, p.55)

En este capítulo intentaré responder, siguiendo el hilo argumentativo de Akhil Gupta (2015) a la pregunta ¿cómo se construye y representa el estado en la vida cotidiana de una oficina de gobierno dedicada a los asuntos étnicos? Por este motivo, en este capítulo examinaré las *narrativas sobre el estado* a partir de las formas como los servidores públicos – tanto a quienes entrevisté como con quienes he trabajado durante los últimos meses– creen que las organizaciones y comunidades indígenas *ven* el estado. Así mismo, profundizaré, a partir de las narrativas expuestas por estas personas en las formas cómo se han relacionado e integrado dos sistemas políticos diferentes, como lo son el indígena y el estatal.

Lo anterior teniendo en cuenta que la oficina del Equipo de Asuntos Étnicos representa un contexto particular de investigación. En el nivel central y dentro de cientos de oficinas dedicadas a estos temas en los niveles descentralizados, la particularidad de este espacio laboral es su *localización* dentro de una entidad técnica y central de gobierno. Desde ésta se construyen los

insumos necesarios para la toma de decisiones y la redacción de documentos con impacto en los niveles locales. Es una oficina única, ya que en ella se abordan temas desde la misionalidad del DNP que no se trabajan en otras instituciones centrales como el Ministerio del Interior o de Hacienda.

Por ejemplo, aunque muchos funcionarios participaron en la formulación del Decreto 1953 de 2014 y tienen funciones en su implementación, éstas dependen de las competencias de cada uno de los ministerios o departamentos administrativos a los que pertenecen. Sucede de forma similar con las oficinas municipales o departamentales. Éstas al encontrarse más “cerca”, en términos de distancia física de los resguardos indígenas – aunque en un país como Colombia las distancias físicas pueden ser bastante amplias, por la poca, inestable y precaria infraestructura vial – tienen funciones relacionadas con asistencia técnica, formulación de proyectos de inversión en los que las poblaciones étnicas sean los beneficiarios directos y la prestación de servicios como la educación, salud y agua potable.

Dentro de la oficina del Equipo de Asuntos Étnicos se construyen representaciones particulares de las poblaciones étnicas y las organizaciones que las representan. Estas son construidas a partir de la experiencia laboral y académica de las personas que trabajan en este equipo y que en el cumplimiento de sus funciones han participado de espacios de diálogo o han viajado a algunos resguardos indígenas en el país. En este capítulo se entenderá el estado como un conjunto de métodos de representar la realidad social (Palacios, 2015, p. 10). Y, así mismo, se entenderá como una “red de mecanismos institucionales por medio de los cuales se mantiene cierto orden social y político” (Palacios, 2015, p. 10). Esta red de mecanismos hará referencia a las actividades y funciones que en este contexto particular lleva a cabo el equipo en materia de asistencia técnica,

formulación de conceptos legales, informes y a los textos que desde el Equipo de Asuntos Étnicos se han producido.

3.1 Existe simplemente un estado. Narrativas sobre un estado descentralizado y unitario.

La organización del estado colombiano como descentralizado y a la vez unitario es uno de los elementos más reiterativos dentro de las reuniones y conversaciones laborales en las que se abordan temas relacionados con la implementación del enfoque diferencial étnico y las funciones del equipo. Por esto, considero importante señalar una de las definiciones de descentralización propuesta por el DNP (2016). Esta definición se encuentra en una de las cartillas publicadas por esta entidad con el objetivo de generar lineamientos y/u orientaciones en los gobiernos locales para la implementación de este enfoque:

Si bien el modelo de descentralización fiscal y administrativa, que rige como el **principio constitucional** al Estado colombiano, implica que las entidades territoriales (Municipios, Departamentos o Distritos), pueden gestionar sus intereses y prioridades de inversión dada la autonomía constitucional de la que gozan, es indispensable que las entidades territoriales **concurran con la materialización de las políticas de desarrollo** del país, de acuerdo con sus competencias, en particular mediante recursos, planes, programas y proyectos **que incluyan y visibilicen a la población perteneciente a los grupos étnicos**. (DNP, p. 38; énfasis agregado).

Así mismo, la Constitución Política de 1991 definió a Colombia como un estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista (DNP, 2016, p. 10). En este modelo de estado, la descentralización y la autonomía territorial son fundamentales por lo que resulta importante que cada una de las entidades descentralizadas tengan facultades fiscales, administrativas y políticas. Por medio de estas facultades, los municipios y departamentos y las Entidades Territoriales Indígenas tendrían acceso a los recursos económicos que desde el orden nacional se les transfiere, como también la potestad de administrar, de acuerdo con las necesidades de sus habitantes y los objetivos de desarrollo nacional, sus recursos propios o de cooperación; como también recaudar

sus propios tributos, prestar servicios de acuerdo con sus competencias y elegir libremente sus mandatarios locales y departamentales.

Así, con el objetivo de fortalecer este modelo de estado, durante el último año se ha trabajado desde el DNP en la Misión de Descentralización. El objetivo de ésta es adaptar el actual modelo de descentralización a las nuevas realidades del estado colombiano y, de este modo, generar mayor cumplimiento de las metas de desarrollo y equidad territorial. Por eso mismo, se busca generar capacidades y autonomía en los municipios y departamentos, incluyendo en su gestión territorial el enfoque diferencial étnico. Sin embargo, la autonomía que se otorgaría a las Entidades Territoriales Indígenas aun no es clara, ya que, cuando se habla de autonomía desde la institucionalidad estatal se hace referencia a ésta dentro de un estado unitario.

Como lo decía una de las personas que participó de esta investigación: “la “cobija” que nos cubre es el estado, por lo que, los derechos y deberes de los indígenas están enmarcados en los deberes que tienen con y para el estado. Ahí es en donde se inscribe la autonomía”. Como lo dice el resumen de la Misión de Descentralización (2018): “no es una autonomía ontológica sino **funcional a los fines del Estado**” (p.4; énfasis agregado). De este modo, la autonomía en el discurso institucional se enmarca en la estructura del estado y en la entrega de servicios en el territorio.

En lo que se refiere a la implementación del enfoque diferencial étnico en la gestión de las alcaldías y gobernaciones y en la misión de descentralización, la definición propuesta por el DNP responde a algunas reflexiones que durante años se mantuvieron en diferentes entidades del estado. Por medio de éstas, se buscaba la identificación de las necesidades de los grupos étnicos dentro de los contextos locales, para de este modo materializar los derechos de estas poblaciones:

La necesidad de organizar un cuerpo de orientaciones que facilitaran la incorporación del enfoque de derechos para la atención diferencial de los grupos étnicos por parte de las entidades territoriales y sus gobernantes, mediante la definición y gestión de procesos que promuevan el desarrollo de los grupos étnicos existentes en el territorio, en consonancia con el desarrollo territorial, para así contribuir a la **protección y valoración de la diversidad étnica y cultural**. (DNP, 2016, p.10; énfasis agregado).

En el fragmento anterior se evidencia el objetivo estatal de reconocer y proteger su diversidad étnica y cultural. Sin embargo, aunque la fuente y el fundamento de los lineamientos que se plantean contribuirían a la construcción de una nación equitativa, lo cierto es que, en algunos casos, en la gestión territorial y en la central no se incluyen en gran medida esas orientaciones. Como quise hacerlo explícito en los capítulos anteriores, los temas relacionados con población étnica no son los más llamativos o interesantes para las personas que trabajan dentro de la institucionalidad, en ocasiones sus funciones, aunque sean en su mayoría técnicas – como en el DNP– responden a los intereses del estado y los intereses de unas personas particulares.

No obstante, muchos de estos derechos se han quedado simplemente anunciados por la constitución. No han tenido desarrollo legal, pues “choca[n] con los intereses que diversos sectores de poder tienen y han tenido sobre sus recursos, incluida su fuerza de trabajo” (Osorio, 2017, p.106). Si bien Colombia es uno de los países que lleva la vanguardia en el reconocimiento de su diversidad poblacional y de los derechos de sus poblaciones étnicamente diferenciadas, la normativa que ha consolidado el gobierno ha sido necesaria, pero no suficiente con respecto a las demandas de los movimientos indígenas (Osorio, 2017, p.117). Para Margarita Chaves y Juan Felipe Hoyos (2011) es necesario:

poner en perspectiva los logros de los grupos sociales ante los reconocimientos que son producto de la Constitución de 1991, no tanto en términos de si han sido suficientes, o conceptual y jurídicamente bien concebidos, sino en la forma en que han sido ejecutados por parte del estado y en que han respondido sus sujetos (p. 201)

La constitución Política de 1991 además define las herramientas con las que cuentan los ciudadanos para ejercer sus derechos o denunciar el incumplimiento de éstos. La Consulta Previa, para el caso de las comunidades étnicas, es la herramienta más importante. El Ministerio del Interior la define como:

Un derecho fundamental de las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, reconocido y protegido por el ordenamiento constitucional y, en consecuencia, **exigible judicialmente**. Este derecho está relacionado con la **protección de la identidad diferenciada de estas comunidades y el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural** de la nación. En tal sentido, la consulta previa es **un instrumento jurídico que evita que se afecten las prácticas tradicionales o modos particulares de sobrevivencia de dichas comunidades**¹³.. (2015, p.7; énfasis agregado)

Definiciones como éstas se pueden encontrar en diferentes documentos, cartillas y textos normativos relacionados con el enfoque étnico y los derechos de las poblaciones diferenciadas. En esta definición se hace explícito que la consulta previa es exigible para evitar que se afecten las tradiciones y la supervivencia de los grupos étnicos. Así mismo, es importante señalar que los desarrollos normativos en el país en materia de derechos para estas poblaciones también responden a mandatos internacionales, como el Convenio 169 de la OIT (1989). Éste es “[l]a regulación más amplia y con mayor especificidad que se ha constituido en marco interpretativo en materia de derechos de los grupos étnicos, en particular de los pueblos indígenas” (DNP, 2016, p.22).

No obstante, ¿estas definiciones corresponden a los discursos y representaciones de los servidores públicos frente al estado y sus poblaciones étnicas? O ¿solo responden a un discurso institucional en el que se reconocen y adoptan los mandatos internacionales? En el caso particular de la consulta previa, uno de los servidores públicos expuso en una entrevista: La “consulta, ¿sí?,

¹³ Me llama particularmente la atención que, en este fragmento no se hace referencia al pueblo Rrom, aun cuando éste es reconocido como un grupo étnico dentro del estado colombiano.

pero sobre la base, a través de una sentencia previa, de la existencia de una república unitaria donde **priman criterios o intereses superiores** como el **orden macroeconómico y el orden público**” (Entrevista a ex contratista y asesor del DNP, 08 de febrero de 2019; énfasis agregado)

De este modo, así como para algunos servidores públicos la consulta previa es un derecho fundamental de los grupos étnicos, se debe tener en cuenta que en el marco de un estado unitario priman intereses de mayor escala:

En una sentencia bastante importante, la Corte Constitucional señaló que si bien es cierto había reconocimiento de derechos de un grupo étnico, había simplemente un estado y **ese reconocimiento o esa diversidad étnica se hacía dentro del contexto de República Unitaria**. (Entrevista a ex contratista y asesor del DNP, 08 de febrero de 2019; énfasis agregado).

En el marco de la construcción del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 se les dio la posibilidad a aquellos pueblos indígenas que no se sintieran representados por sus organizaciones a participar de forma individual en compañía de la Mesa Permanente de Concentración (MPC). En este espacio sucedió algo particular. En un momento, uno de los representantes indígenas se paró y empezó a hablar muy fuerte. Dijo: “Hay comisiones que no están avanzando. El Plan Nacional de Desarrollo está abierto, sino lo estuviera no habría este espacio...el tema concertar es el coco aquí”.

Continúo diciendo que los funcionarios del estado, en este caso contratistas, funcionarios de planta y directivas de las instituciones, estaban presentando las ofertas institucionales que ya existían; pensando que solo se hacía necesaria su adaptación a las necesidades de los pueblos indígenas. Para este representante, no se estaba pensando las necesidades de estas comunidades. Es decir, la oferta de cada una de las instituciones no es suficiente, ya que esta no tiene contenido diferencial. Para ese momento expresó: “hasta ahora lo que ustedes están demostrando es que estamos discutiendo sobre la misionalidad de ustedes...misionalidad que no es suficiente”.

Finalmente dijo: “mientras no se quiten las talanqueras jurídicas, políticas y hasta técnicas no vamos a llegar a un consenso”.

Esta situación reflejó algunos de los descontentos y dificultades en la concertación entre los pueblos indígenas y sus organizaciones y las entidades e instituciones del gobierno nacional. Los indígenas expresaban que la economía es diversa como son diversos los pueblos indígenas y los territorios en los que habitan. No es posible la adecuación institucional por parte de los indígenas ya que, lo que ellos buscan es que la institucionalidad se adecue a sus necesidades e intereses. Sin embargo, el proceso generalmente opera al revés. Son los indígenas quienes deben adaptarse a las reglas propuestas desde el *pensamiento estatal*.

Para los delegados indígenas, los delegados del gobierno debían dejar el afán porque “así como la vida tiene etapas, el proceso también las tiene”. En esos espacios el objetivo es concertar las políticas públicas (las líneas, programas, estrategias) y promover la descentralización tomándose el tiempo que sea necesario. Sin embargo, parece haber una sensación generalizada, por parte del gobierno, frente al papel de la consulta previa como una herramienta con la que “ellos quieren cogobierno, cofinanciación, cocontratación, co, co y co” (miembro del Equipo de Asuntos Étnicos, 2019) y no como una herramienta la que cuentan los grupos étnicos para hacer respetar sus derechos fundamentales.

3.2 El territorio en el *pensamiento estatal*

Para los pueblos indígenas el territorio representa más que una porción de tierra. Es uno de los elementos principales en la tradición y cultura de estos pueblos. “Para los pueblos indígenas, la Madre Tierra es sagrada, para ellos no serían posibles el pasado, el presente y el futuro sin ella” (Radio Nacional, 2015). Así mismo, el territorio es una de las herramientas más importantes por

parte de esta población en la reivindicación de sus derechos colectivos. Como lo expone Gros (2012):

Nos confirma también —y desde este punto de vista el análisis llevado a cabo por la comisión de investigación nos parece pertinente— de qué manera, en el medio rural por lo menos, la cuestión de la tierra, de su control y de su gestión ocupa un lugar estratégico en la reivindicación de una identidad indígena. Esta, antes que ser genérica y abstracta, se fundamenta en la pertenencia a una familia, a un linaje, a una comunidad dada, dotada de un territorio y de su mito fundador. (p. 67)

En los espacios en los que se reúnen los pueblos indígenas y los representantes del gobierno nacional, en la mayoría de los casos se hace alusión por parte de este grupo étnico de la necesidad de reconocimiento de los territorios sagrados para estas poblaciones. Esto incluye una gran variedad de figuras territoriales como lo son el resguardo indígena colonial, el territorio indígena y las Entidades Territoriales Indígenas. Las alusiones constantes al territorio han contribuido en la consolidación de algunas narrativas en los servidores públicos frente a estas demandas.

En el periodo que me he desempeñado como contratista dentro del Equipo de Asuntos Étnicos y en el marco del trabajo etnográfico para esta monografía, entender con claridad las diferencias entre las distintas figuras territoriales indígenas fue una de las dificultades conceptuales más difíciles de solventar. Por este motivo, considero de suma importancia exponer algunas situaciones relacionadas con el equipo frente a las tres figuras anteriormente señaladas con el ánimo de aclarar, de forma general, las distinciones entre cada término. Para comenzar, es importante señalar que una de las tradiciones culturales y espirituales más fuerte e incluso anteriores a la llegada de Cristóbal Colón a América para las comunidades indígenas se relaciona con la apropiación de la tierra de forma comunitaria. Por este motivo durante el siglo XVI se generaron las primeras legislaciones frente a la posesión y reconocimiento de los títulos de propiedad de la tierra por parte

de la población indígena. Durante este siglo se distribuyeron entre los pueblos indígenas las primeras tierras con carácter legal de resguardo, las cuales no se podían vender.

Algunos de los títulos de propiedad de origen colonial que fueron adjudicados durante el siglo XVI fueron reconocidos como propiedad indígena durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX. Sin embargo, el reconocimiento, en el periodo señalado, se produjo en el marco de normativas contradictorias. Algunas de éstas buscaban la disolución de los resguardos coloniales y otras el reconocimiento de estos. En departamentos como Cauca, Nariño y Caldas, Sucre y Putumayo existen resguardos indígenas de origen colonial. Algunos de ellos han surtido procesos legales y burocráticos con el INCODER, el INCORA o actualmente la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para ser reconocidos legalmente. Sin embargo, es común escuchar que, el reconocimiento legal de estos territorios implica decisiones políticas muy importantes. Como escuché en una conversación de oficina “esas son extensiones que ocuparían casi que todo el departamento del Cauca” e incluso “gran parte de la zona interior del país”. Un ejemplo del reconocimiento de un título colonial es el Resguardo de San Andrés de Sotavento, ubicado entre los departamentos de Sucre y Córdoba.

En algunos casos, desde las entidades estatales competentes se han tomado decisiones políticas frente al reconocimiento o no de los títulos de origen colonial de acuerdo con una serie de estudios en los que se incluye la comprobación de la ocupación permanente por parte de una o varias comunidades indígenas. El reconocimiento estatal de la propiedad colectiva depende de las negociaciones y las necesidades de cada gobierno. Los procedimientos relacionados con el reconocimiento de los resguardos indígenas de origen colonial o la legalización de nuevos resguardos por parte de la ANT más allá de darle a las autoridades y sus comunidades autonomía para la toma de decisiones y la gestión de sus territorios establece la presencia simbólica del estado. (Betancur, 2011, p. 164)

El reconocimiento de los territorios colectivos no solo no solo responde a la *protección* de la población indígena sino también a la contención o limitación de sus territorios: “ahora la prioridad, antes que ampliar las posibilidades de reconocimiento efectivo de territorios y autoridades étnicas, es trazar de forma más estricta los alcances que tiene la propiedad colectiva, establecer mayores requisitos para su reconocimiento, establecer nuevos entes, en el sentido burocrático, que adquieren las competencias y las normas del estado, así como definir las restricciones de las comunidades”. (Betancur, 2011, p. 165-166).

Aunque el DNP no tiene funciones frente al reconocimiento de los territorios étnicos es importante señalar que en el contexto de investigación puede existir la idea de “que los indígenas colombianos tienen demasiadas tierras y en zona muy productivas (...) los indígenas serían una especie de terratenientes ancestrales que pretenden ocupar tierras para no producir nada, empobreciéndonos a todos” (Betancur, 2011, p. 167). Esta idea junto con la realidad de los procesos burocráticos en los que la legalización de los territorios se ha visto frenada, entre otras cosas, a causa de los cambios en las entidades competentes – Incora, posteriormente, Incoder y actualmente, la ANT – contribuye a que dentro de la distribución de los recursos y los procesos de verificación de requisitos se generen confusiones frente a los resguardos que son beneficiarios de esas transferencias, es decir los resguardos legalizados.

En el contexto colombiano, las demandas o solicitudes comunitarias sobre el territorio deben abrirse camino entre lentos procedimientos en entidades centrales del estado, políticas institucionales en las que se reflejan intereses políticos y sistemas de información desarticulados y desactualizados (Betancur, 2011, p. 166). De acuerdo con mis compañeros de oficina, las discusiones frente a este tema son eternas debido a la complejidad política de la decisión o postura que se tomaría al respecto. Si se tomara la decisión de quitarle las transferencias a todos los

resguardos que pese a su origen colonial tienen acceso a este recurso se desencadenarían un sinnúmero de situaciones legales y sociales fuertes; y, si se aprueba la administración directa a resguardos de origen colonial, se abriría la posibilidad de que los demás resguardos con esta condición pudieran presentarse y certificarse para su administración directa.

Dentro del equipo estas discusiones no trascienden ya que es el Ministerio del Interior el que certifica al DANE la legalidad de la constitución de esos resguardos. Sin embargo, muchos fueron los intentos, en años e incluso décadas atrás, por parte de algunos funcionarios y servidores públicos en representación de entidades del estado, de “sacar” los resguardos de origen colonial de la distribución de recursos de la asignación especial. No obstante, esta iniciativa no se materializó al ser una decisión política muy difícil.

Dejar que los resguardos de origen colonial siguieran siendo beneficiarios del dinero dependió y depende de las posturas que se toman dentro de los equipos, direcciones y entidades que tienen funciones relacionadas con los resguardos indígenas. Estas decisiones responden en ocasiones a discursos ahistóricos que alimentan las distinciones y/o la consolidación de grados de indianidad de acuerdo con las configuraciones multiculturales que caracterizan al país (Betancur, 2011, p. 167). Si bien las opiniones y posturas de las personas que conforman los equipos de trabajo pueden cambiar, en muchas ocasiones no lo hacen fácilmente. Incluso, al interior de cada una de esas entidades se presentan discusiones basadas en las posturas individuales de los servidores, producto de sus trayectorias y experiencias académicas y laborales. Por la experiencia etnográfica es posible decir que, cuando se trata de decisiones de influencia nacional, es importante que los equipos defiendan una postura institucional que generalmente proviene de instrucciones de las directivas o incluso del presidente de la República.

Ahora bien, en la actualidad están dadas las condiciones para que se pueda reconocer el territorio no solamente a través del resguardo, sino a través de la figura de Territorio Indígena o de Entidades Territoriales Indígenas. En este sentido, el Territorio Indígena puede comprender o no la jurisdicción de un resguardo y puede ser la base para considerar la existencia de Entidades Territoriales Indígenas (ETI). En la actualidad no es claro, de acuerdo con las leyes y normas vigentes, qué es una ETI. Se podría decir que el resguardo indígena es el núcleo primario de un Territorio Indígena y que este, a su vez, puede ser la base de esas entidades, es decir una figura que se asemejaría a los departamentos, los distritos y los municipios.

Después de casi tres décadas de haberse promulgado la Constitución Política de 1991, aun no ha sido posible la consolidación de los Territorios Indígenas ni de las Entidades Territoriales Indígenas. Dentro de las narrativas de los demás contratistas del equipo y en las entrevistas a profundidad, fue claro que la decisión de no consolidar dichas figuras territoriales ha sido, parcialmente, un tema relacionado con la tierra: “la consolidación del territorio está a la base de cualquier conflicto en Colombia. Desde el establecimiento mismo del estado como República” (Entrevista a ex contratista y asesor del DNP del DNP, 08 de febrero de 2019). Para los servidores públicos con quienes desarrollé la investigación, se debe tener en cuenta las complejidades e implicaciones que esas figuras podrían generar en el contexto nacional. A este respecto, un funcionario argumentó:

...si *hubieran* múltiples posibilidades, porque unos dirían el territorio del resguardo o más del territorio del resguardo, entonces ahí habría que mirar por ejemplo connotaciones, una es la constitucional, que dice que los resguardos son imprescriptibles e inembargables y hay otra connotación. Entonces qué pasaría, ¿podrá subsistir una entidad territorial indígena superpuesta a un resguardo, o en la entidad territorial indígena podrá haber varios resguardos, o territorios y resguardos... esas son complejidades que habría que empezar a resolver, precisamente la ley para eso. (Entrevista a exfuncionario, 09 de marzo de 2019).

De este modo, las decisiones frente al tema dependen de los diferentes intereses alrededor de la existencia de una determinada Entidad Territorial Indígena y sobre la base del impacto que ese reconocimiento pueda tener sobre la tierra y la economía del país. Estas decisiones a su vez dependen de las construcciones que desde el *pensamiento estatal* se han hecho frente al significado y uso que desde el *pensamiento indígena* se hace de la tierra y el territorio.

3.3 El *pensamiento indígena*

La construcción de las dos categorías analíticas que han sido desarrolladas en este texto responde a las diferencias frente a las formas como los trabajadores de las instituciones creen que los indígenas *ven* algunos fenómenos relacionados con el estado. Por ejemplo, la tierra y los conflictos sobre ella, y cómo tanto indígenas como servidores públicos actúan, representan, narran y responden a los efectos de dichas visiones. Por eso, aunque existan muchas implicaciones a nivel teórico y antropológico al hacer una división entre dos *pensamientos*, no se puede negar que, en el contexto de investigación, es decir desde “adentro” de la institucionalidad del equipo, sí se hacen divisiones, en algunos momentos tajantes frente a las formas de ver y relacionarse con el mundo por parte de los indígenas y de los no indígenas.

Si bien la categoría empírica de *pensamiento indígena* no fue constantemente utilizada en la cotidianidad de la oficina, sí fue mencionada varias veces durante el desarrollo de las entrevistas a profundidad que pude realizar con las personas del equipo. En esta categoría se puede agrupar un conjunto de elementos que, en la opinión de los entrevistados y de los servidores con los que he trabajado, guían el accionar de las organizaciones indígenas, de las asociaciones de resguardos indígenas y, en general, de los miembros y autoridades de las comunidades. Nuevamente, resulta pertinente mencionar que más allá de generar una definición específica de esta categoría, se trata de retratar las opiniones de los trabajadores del estado con respecto a su relación con las poblaciones étnicas.

En el Equipo de Asuntos Étnicos son constantes los espacios en los que se encuentran representantes o delegados del gobierno nacional con representantes y delegados de los pueblos indígenas. En este sentido, la noción de *pensamiento indígena* que he expuesto hasta aquí, parte de los argumentos, experiencias y recuerdos de los servidores públicos que participaron de la investigación, las situaciones de cotidianidad que se pueden presentar en un equipo de trabajo gubernamental – incluidas las jornadas de asistencia técnica– y las situaciones “extraordinarias” como la Consulta Previa al Plan Nacional de Desarrollo y las Mingas.

Con la categoría de *pensamiento indígena* he hecho referencia a las formas como según los relatos de los servidores públicos, los pueblos y comunidades indígenas se apropian de los derechos que les han sido reconocidos a partir de la Constitución de 1991 –ámbito territorial, autogobierno y representación indígena en el gobierno nacional– y de algunos desarrollos normativos anteriores, como la ley 89 de 1890¹⁴. Este *pensamiento* es a su vez, el resultado de las luchas que, desde los años setenta –e incluso desde décadas atrás– los movimientos y organizaciones indígenas han emprendido para que se reconozcan e implementen sus derechos colectivos sobre la tierra, el territorio y su autonomía, así como también los mecanismos que sirven a la defensa de estos derechos.

La autonomía es uno de esos derechos que han sido reconocidos como resultado de las luchas del pueblo indígena. La autonomía se puede entender a partir de los datos etnográficos como autoridades propias, jurisdicción, resolución de sus asuntos internos; y los derechos propios que se le han venido reconociendo a los territorios y a las comunidades indígenas como adicionales a una entidad territorial. Así pues, el territorio indígena, las relaciones espirituales, los conceptos de Entidad Territorial Indígena y la lucha por la reivindicación de los derechos de la población

¹⁴ Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada

indígena – por ejemplo, subsistencia, diversidad cultural y consulta previa– constituyen las bases del modelo de la organización política indígena.

Uno de los actores con los que constantemente debe interactuar el Equipo de Asuntos Étnicos son las organizaciones indígenas del nivel nacional, local y regional. Éstas han sido los artífices de muchas de las conquistas en términos de derechos que han logrado estas comunidades. En las organizaciones y movimientos indígenas, según lo expresado por los entrevistados, es posible reconocer el *pensamiento indígena*.

Las organizaciones indígenas son un ejemplo de la democratización del estado colombiano. Las transformaciones constitucionales, así como la modernización de la población indígena, por medio del acceso a la educación en ejercicio de sus derechos y de políticas estatales, fortalecieron la organización social (Martínez, 2011, p. 32). Sin embargo, la modernización de esta población, dirigida desde el estado, también ha operado bajo los términos de la gobernanza, puesto que se imparten un “cuerpo de conocimientos y (un) conjunto de técnicas utilizadas por aquellos que gobiernan o en nombre de ellos” (Chaves & Hoyos, 2011, p. 203). Si bien estas políticas generadas desde el orden nacional han contribuido en el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades indígenas, también se han visto permeadas por un sinnúmero de condiciones de inequidad, exclusión, clientelismo y corrupción.

En algunos casos, los jóvenes han ido conformando una especie de élites con conocimientos que han reemplazado a los mayores por medio de organizaciones locales de nivel político. Estos nuevos líderes tienen las capacidades y la educación necesaria para conversar con el alcalde y las autoridades en diferentes espacios y de maneras mucho más fluidas que las de las personas que solían asumir esos cargos. Estas habilidades, capacidades o incluso el interés por interlocutar con las diferentes entidades del estado, sean locales y/o nacionales, no lo tienen la mayor parte de los

miembros de los pueblos o comunidades indígenas. En muchos casos, las comunidades de base se atienen a lo expresado por sus líderes: “así como hay líderes buenos, hay líderes que no son buenos y son los que terminan lucrándose de los recursos” (Entrevista a exfuncionario, 09 de febrero de 2019)

Por supuesto, no todos los casos son iguales. En algunos resguardos o comunidades indígenas, las personas que tuvieron la oportunidad de estudiar, de trabajar o de formarse fuera de las comunidades no son aceptados con facilidad al volver a ellas. Si bien para algunos líderes y autoridades indígenas la formación, educación y/o el trabajo por fuera de los resguardos puede implicar un riesgo por la “pérdida” de las tradiciones de sus pueblos, es importante señalar que para algunos otros la formación por fuera de los territorios puede ser considerado un elemento importante para asumir las funciones que les son asignadas en el contexto de inclusión y estatalización de sus comunidades (Laurent, 2002, p.165). Los espacios de formación exterior a los resguardos indígenas permiten el acceso a un saber “hasta entonces mal o poco conocido porque era ajeno al ámbito comunitario, pero tanto más valioso cuanto que es una de las claves principales del intercambio con la sociedad no india, sobre todo porque cuando se asocia a la experiencia comunitaria representa una riqueza suplementaria para quien lo posee” (Laurent, 2002, 172).

En conclusión, con el objetivo de comprender las *narrativas sobre* el estado, en este capítulo aborde algunos de los discursos que sobre éste tienen los servidores públicos con quienes he trabajado a lo largo de los últimos años y de quienes participaron de las entrevistas a profundidad que desarrollé durante la investigación. Adicionalmente, tuve en cuenta algunas de las narrativas de indígenas a quienes tuve la oportunidad de escuchar en espacios en los que participé gracias a mi posición de contratista del Equipo de Asuntos Étnicos. La participación de estos espacios me permitió comprender como las prácticas y decisiones que se toman en el nivel central de gobierno

tienen implicaciones y consecuencias en espacios locales como por ejemplo los resguardos indígenas.

Prestar atención a las narrativas sobre el estado me permitió comprender las prácticas mediante las cuales el estado representa a los grupos étnicos que habitan su territorio y, además, me permitió comprender las formas cómo el estado se representa ante sus funcionarios y ante los ciudadanos en general – en el caso del DNP esta representación está ligada a su trabajo como una entidad técnica –. Como lo expresó Gupta (2005), cualquier teoría del estado debe tener en cuenta su constitución a través de un complejo conjunto de representaciones y prácticas que se intersecan espacialmente.

(p. 52)

CONCLUSIONES

En esta investigación me centré en primer lugar, en las *maneras de ver el estado*: las prácticas cotidianas de una oficina del nivel central de gobierno y en los encuentros entre los servidores públicos y los miembros y autoridades de organizaciones, resguardos y asociaciones de resguardos indígenas; posteriormente, en los *efectos del estado* y en los procesos burocráticos que deben surtir los resguardos indígenas para materializar su autonomía; y, finalmente, en las *narrativas* que los servidores públicos tienen sobre el estado y las formas como ellos creen que los indígenas lo *ven*.

Esta etnografía me planteó múltiples y complejos problemas conceptuales y metodológicos que considero se pueden dar en cualquier exploración que se haga desde la antropología. No caer en definir el estado como “un objeto, lugar, organización o actor” fue la principal dificultad que se me presentó en este trabajo investigativo. Definirlo como un “poderoso conjunto de métodos de ordenar y representar la realidad social” (Palacios, 2015, p. 10) fue la alternativa que me permitió desarrollar cada uno de los objetivos que me había propuesto para esta investigación.

Entender que, “por elusivo que parezca, este conjunto es producto de estrategias discursivas cuyo punto de partida es la diada estado-sociedad” (Palacios, 2015, p. 10), me llevó a cuestionar si las narrativas de los servidores públicos entrevistados en mayor medida respondían a “ser políticamente correctos”. Puede tratarse de proteger un interés público indefinido, algunos intereses personales, retener la información o dictar los términos del conocimiento (Abrams, 2015, p. 15); como también puede tratarse de un discurso o lenguaje técnico y legal interiorizado por parte de los servidores públicos.

Cuestionar las explicaciones de los fenómenos del estado y su relación con las poblaciones étnicas por medio de alusiones a leyes, normas, sentencias y demás figuras normativas, me

permitió replantear la importancia que le daría a las entrevistas a profundidad dentro de la metodología planteada. El contenido de éstas en su mayoría giraba alrededor del funcionamiento del estado, los artículos de la constitución, la explicación de las diferencias entre figuras normativas y el recuento histórico de las transformaciones que se han dado frente a los derechos de las poblaciones étnicas, principalmente las indígenas. Todo esto con un lenguaje técnico, teórico y jurídico bastante establecido. Muy pocas fueron las alusiones a las opiniones y posiciones personales e incluso a los recuerdos o experiencias de los entrevistados frente a dichas transformaciones y normativas.

Contrastar el resultado de las entrevistas y de la observación participante dentro de una oficina en un nivel central de gobierno dedicada a los asuntos étnicos me permitió entender que los discursos hacia el “exterior” son, en muchos aspectos, diferentes a la cotidianidad del trabajo en una entidad estatal; al tiempo, que me arrojó luces sobre las prácticas cotidianas de los servidores públicos y cómo estas tienen incidencia y efectos sobre la vida diaria de las poblaciones étnicas del país. Si bien la investigación sobre las prácticas de los funcionarios estatales locales, o en el caso de esta etnografía de un nivel central de gobierno por sí mismas no son suficientes para comprender cómo se llega a construir y representar al estado:

La investigación sobre el estado, con su enfoque en las estructuras a gran escala, los acontecimientos memorables, las políticas más trascendentales y las personas “importantes”, no ha logrado arrojar luz sobre las prácticas cotidianas de los burócratas que nos hablan sobre los efectos del estado en la vida diaria de la población rural (Gupta, 2015, p.50).

En este sentido, es importante realizar una etnografía que se ocupe de ambas cosas: las prácticas localizadas, los sucesos a gran escala y las normativas. Así como también que permita la comprensión de las dificultades que se presentan en el interior de una entidad del estado. Si bien, en muchos casos, las acciones encaminadas a la transformación de las condiciones de inequidad

social entre los grupos étnicos y el resto de la sociedad colombiana depende de la “voluntad política” también depende de las condiciones que desde los niveles más jerárquicos se propongan para el manejo de ciertos temas. Como lo evidencié en el desarrollo etnográfico de esta investigación, los equipos de trabajo pueden y tienen, en la mayoría de los casos, el deseo de generar cambios positivos para las comunidades que no logran materializarse por situaciones que superan las acciones que estas personas llevan a cabo para lograrlo.

Es importante recordar que, aunque las acciones de un grupo de trabajo con las características del Equipo de Asuntos Étnicos – cinco miembros, cuatro de ellos contratistas, ubicados en un edificio diferente al de la mayoría de los grupos de trabajo del DNP – tienen incidencia en todo el país, éstas tienen un carácter técnico, el cual sirve solo – en la mayoría de los casos – de insumo para la toma de decisiones por parte de las directivas de la dirección y de la entidad. Por este motivo, fue de total importancia en el desarrollo de esta monografía prestar atención tanto las situaciones cotidianas de la oficina como a la “maquinaria de intenciones – comúnmente llamada elaboración de leyes, toma de decisiones o formulación de políticas públicas – con las que el estado se convierte esencialmente en una esfera subjetiva de planes, programas o ideas” (Mitchell, 2015, p. 111):

Un constructo como el estado no ocurre simplemente como una creencia subjetiva, sino como una representación que se reproduce en formas cotidianas visibles, como el lenguaje de la práctica jurídica, la arquitectura de los edificios públicos, el uso de uniformes militares o la delimitación y vigilancia de las fronteras (Mitchell, 2015, p. 109)

El estudio de la lógica legalista del estado colombiano, ejemplificada por medio del Decreto 1953 de 2014 pudo reflejar, por un lado, la simplificación de la distinción entre sociedad y estado al “concebir a la ley como un código abstracto y a la sociedad como el ámbito de su aplicación y práctica” (Mitchell, 2015, p. 115) presente en algunas de las narrativas de los servidores públicos.

Y, por otro lado, reflejó “la complejidad de lo que ocurre en la realidad, donde los códigos y las prácticas tienen a ser inseparables” (Mitchell, 2015, p. 115). En este sentido, aunque traté de *combatir* “la visión predominante del estado, que lo concibe esencialmente como un fenómeno de toma de decisiones o de diseño de política” (Mitchell, 2015, p. 133), no se puede negar que esto se evidencia a diario en el contexto en el que se desarrolló esta investigación.

Adicionalmente, en este texto no pretendí integrar en una sola estructura de poder *el pensamiento estatal e indígena*; ni tampoco concebirllos como entes totalmente separados e independientes. Al contrario, los entendí bajo la premisa de que se construyen, transforman y complementan continuamente. Todos los datos etnográficos que presenté en esta monografía apuntan al reconocimiento de múltiples niveles de gobierno en un estado descentralizado como el colombiano y a múltiples formas de agencia producto de la implementación del enfoque diferencial étnico. La agencia de los grupos étnicos se refleja, en cierta medida, por un lado, en las luchas que han emprendido históricamente por el reconocimiento de sus derechos y, por otro lado, en la adopción del enfoque étnico y las medidas propuestas por el estado para lograr sus objetivos como población diferenciada.

No obstante, es importante señalar que, si bien una de las transformaciones que ha generado la implementación de la Constitución de 1991 es la de consolidar y reforzar los movimientos indígenas, el reconocimiento a su lucha desembocó en su institucionalización. Esto, a su vez, llevó a que, las organizaciones adoptarán un modelo organizativo similar al de las instituciones estatales. Por ejemplo, al igual que las entidades del estado, las sedes de trabajo de las organizaciones nacionales se encuentran ubicadas en las capitales, principalmente en Bogotá. Lo que, a su vez, ha generado el distanciamiento de los representantes de estas organizaciones con sus territorios y comunidades, el desconocimiento, en muchos casos, de sus necesidades y la descoordinación entre

las organizaciones y las acciones que éstas ejecutan. Lo que, además ha generado descontentos y desuniones internas.

Adicionalmente, los niveles centrales y locales de gobierno señalados en este texto, en la mayoría de los casos no trabajan de forma coordinada, articulada u homogénea. “Al contrario, siempre hay conflictos entre ellos, así como hay diferencias entre las diferentes dependencias de gobierno, entre corporaciones privadas y dentro de cada una de ellas” (Mitchell, 2015, p. 115). “El estado ya no puede ser considerado esencialmente como un actor con la coherencia, capacidad de acción y autonomía que supone el término” (Mitchell, 2015, p. 115). En muchos momentos, resulta muy complicado coordinar las acciones y la información que brindan cada una de las entidades con funciones relacionadas, por ejemplo, con la implementación del decreto.

Aunque en este texto presenté una perspectiva del estado desde una dualidad – *pensamiento indígena* y *pensamiento estatal* – al mismo tiempo expliqué las razones prácticas detrás de esta representación binaria. Dentro del orden político moderno en el que el estado es concebido como un ente separado, independiente y autónomo frente a la sociedad, el efecto práctico de realizar una separación binaria entre el *pensamiento indígena* y el *pensamiento estatal* es casi inevitable. Sucede de forma similar con el concepto de multiculturalismo, el cual está presente en cada una de las conversaciones, acciones y decisiones que se toman desde el equipo. Aun cuando este ha sido utilizado en muchas investigaciones enmarcadas en la antropología y las ciencias sociales, siendo uno de los conceptos más “quemados”, dentro del contexto de investigación, dicho concepto guía la mayor parte de las acciones institucionales. La representación binaria de esta etnografía también está presente en cada uno de estos escenarios, ya que, es la forma como los servidores públicos dividen sus ideas y acciones y las de la población indígena frente al estado y los fenómenos relacionados con éste.

Finalmente, ya que en este texto me ocupe de exponer algunas de las transformaciones y consecuencias del reconocimiento político de la diversidad poblacional del país y la implementación del multiculturalismo y el enfoque diferencial étnico, es posible concluir que la especificidad histórica y cultural de las construcciones del estado en este texto responden a los cambios generados por la Constitución Política de 1991 y las luchas sociales e indígenas que la antecedieron. Luchas en contra de la discriminación y a favor del reconocimiento de su diversidad social y cultural y de la protección de sus derechos individuales y colectivos. Es por esto por lo que, creo pertinente enfatizar en la necesidad de que, desde el “interior” del estado se empiece a cuestionar la forma como se entienden sus relaciones con la sociedad.

Lo anterior, ya que, como lo expone Gupta (2015): “la teoría de “el estado” que uno adopta en verdad importa mucho en la formulación de estrategias para la acción política” (p. 90). Es indispensable que, desde el interior se deje de abordar el estado como un espacio, lugar o actor desde el que, únicamente, se toman decisiones y se formulan normativas. Se debe entender como el resultado de las relaciones entre la población – étnica o no étnica – en la que, se hacen evidentes las necesidades, los intereses, los deseos y las expectativas que tenemos como colombianos. Es de igual forma importante, dejar de lado, la premisa del respeto y el cumplimiento de leyes, sentencias, decretos para trascender hacia la eliminación o al menos la disminución de las brechas sociales entre las poblaciones étnicas y el resto de la sociedad colombiana.

BIBLIOGRAFÍA

Referencias bibliográficas

Abrams, P. (2015). Notas sobre la dificultad de estudiar el estado. En *Antropología del Estado* (pp. 13-47). Fondo de Cultura Económica.

Betancur, C. (2011). Reconfiguraciones del paisaje: Estado, territorios y conflicto entre grupos étnicos. En *La multiculturalidad estatalizada: Indígenas, afrodescendientes y configuraciones de estado* (pp. 162-169). ICANH.

Bocarejo, D. (2011). Dos paradojas del multiculturalismo colombiano: La Espacialización de la diferencia indígena y su aislamiento político. *Revista Colombiana de Antropología*, 47(2), 97-121.

Bolívar, I. (2011). Prácticas disciplinares y promesas de la etnografía: Redescubrir al estado. En *La multiculturalidad estatalizada: Indígenas, afrodescendientes y configuraciones de estado* (pp. 46-63). ICANH.

Chaves, M. (2011). Presentación. En *La multiculturalidad estatalizada: Indígenas, afrodescendientes y configuraciones de estado* (pp. 12-41). ICANH.

Chaves, M., & Hoyos, J. F. (2011a). *Delhi Lecture la política de los gobernados - Partha Chatterjee*. 47(2), 199-232.

Chaves, M., & Hoyos, J. F. (2011b). El estado en las márgenes y las márgenes como estado: Transferencias económicas y gobiernos indígenas en Putumayo. En *La multiculturalidad estatalizada: Indígenas, afrodescendientes y configuraciones de estado* (pp. 117-136). ICANH.

Del Cairo, C. (1998). Tucanos y Colonos del Guaviare: Estrategias para significar el territorio. *Revista Colombiana de Antropología*, 34, 66-91.

Del Cairo, C. (2003). La hegemonía de la representación emergencia del campo étnico y sus efectos en la Amazonia colombiana. *Revista de Antropología y Arqueología*, 14, 38-81.

Del Cairo, C. (2011). Las jerarquías étnicas y la retórica del multiculturalismo estatal en San José del Guaviare. *Revista Colombiana de Antropología*, 47(2), 123-149.

Figuerola, J. A. (2000). Ironía o fundamentalismo: Dilemas contemporáneos de la interculturalidad. *ICANH*, 63-82.

Gros, C. (2012). *Políticas de la etnicidad. Identidad, Estado y Modernidad*. ICANH.

Gupta, A. (2015). Fronteras borrosas: El discurso de la corrupción, la cultura de la política y el estado imaginado. En *Antropología del Estado* (pp. 48-101). Fondo de Cultura Económica.

Hoffmann, O. (2016). Divergencias construidas, convergencias por construir. Identidad, territorio y gobierno en la ruralidad colombiana. *Revista Colombiana de Antropología*, 52(1), 17-39. <https://doi.org/10.22380/2539472X1>

Hoffmann, O., & Agudelo, C. (1998). Políticas agrarias, reformas del Estado y afiliaciones identitarias: Una comparación entre Colombia y México. *Revista Mexicana de Sociología*, 60(4), 99-123. <https://doi.org/10.2307/3541333>

Laurent, V. (2002). *Regreso de lo indio para una apuesta nacional*. 28.

Martinez, C. (2011). Multiculturalismo oficial en América Latina: ¿democratización o consolidación de la desigualdad. En *La multiculturalidad estatalizada. Indígenas, afrodescendientes y configuraciones del Estado* (pp. 27-39). ICANH.

Mejía, M. C. (1975). Consideraciones sobre el problema de la deculturación indígena en Colombia. *ICANH*, 18, 306-319.

Meneses, L. E. (2002). La Política Nasa y el clientelismo en el Municipio de Páez, Cauca. *Revista Colombiana de Antropología*, 38, 105-130.

Michel, A. (2000). La antropología de las identidades en las tensiones contemporáneas. *Revista Colombiana de Antropología*, 36, 6-19.

Osorio, C. A. (2017). Autonomía Indígena y democracia en Colombia. *Ágora U.S.B*, 17(1), 105-107.

Palacios, M. (2015). Prólogo. En *Antropología del Estado* (pp. 7-48). Fondo de Cultura Económica.

Quintero, Ó. (2011). Más allá de la cifra: Actores, estrategias e identidades en la pregunta étnico- racial del censo 2005. En *La multiculturalidad estatalizada: Indígenas, afrodescendientes y configuraciones de estado* (pp. 94-103). ICANH.

Radio Nacional. (2015). *Los territorios de los Pueblos Indígenas de Colombia*. <https://www.radionacional.co/noticia/los-territorios-de-los-pueblos-indigenas-de-colombia>

Restrepo, A. M. (2010). Las políticas públicas como mecanismos de reproducción del Estado: Una mirada desde la política pública de juventud de Bogotá. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 10, 85-106. <https://doi.org/10.7440/antipoda10.2010.05>

Restrepo, E. (2011). Etnización y multiculturalismo en el bajo Atrato. *Revista Colombiana de Antropología*, 47(2), 37-68.

Rivas, A. (2011). «El problema es la falta de estado.» *La dificultad de etnografiar el estado. En La Multiculturalidad Estatalizada. Indígenas, afrodescendientes y configuraciones del Estado* (pp. 45-49). ICANH.

Rodríguez, G. A., & Busintana, K. M. (Sin Fecha). Una visión jurídica y cultural del derecho propio en el ejercicio de la resistencia de los pueblos indígenas de Colombia. En *Derecho mayor de los pueblos indígenas de la cuenca amazónica* (pp. 72-91).

Soto, Á. (1975). Planeamiento de una Política Indigenista para Colombia. *Revista Colombiana de Antropología*, 18, 22-28.

Territorio Indígena y Gobernanza. (2019). *Los Planes de Vida*. <http://territorioindigenaygobernanza.com/web/los-planes-de-vida/>

Torres-Melo, J., & Santander A., J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre estado y ciudadanía* (IEMP). IEMP Ediciones.

Trouillot, M.-R. (2003). Antropología del Estado en la época de la globalización: Encuentros cercanos del tipo engañoso. En *Transformaciones globales. La antropología y el mundo moderno* (pp. 149-174). Universidad del Cauca CESO-Universidad de los Andes.

Urrea, F. (2011). Contar y ser contados. El Censo 2005 y las minorías étnicas. En *La Multiculturalidad Estatalizada. Indígenas, Afrodescendientes y Configuraciones de Estado* (pp. 67-90). ICANH.

Vasco, L. (2002). *Entre la selva y el páramo. Viviendo y pensando la lucha india*. ICANH.

Fuentes primarias

DNP. (2012). *Orientaciones para la programación y administración de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas del Sistema General de Participaciones (AESGPRI) 2012*.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/4-orientaciones%20Recursos%20SGP%20Ind%C3%ADgena.pdf>

DNP. (2016a). *Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales*. Departamento Nacional de Planeación.

DNP. (2016b, julio 7). *Generalidades del SGP* [Vídeo en YouTube].
<https://www.youtube.com/watch?v=oOSWUhU-i4I>

DNP. (2018). *Misión de descentralización, capacidades y recursos para el desarrollo territorial resumen (Documento borrador)*. Departamento Nacional de Planeación.

DNP. (2019). *Acerca de la Entidad*. Departamento Nacional de Planeación.
<https://www.dnp.gov.co/DNPN/la-entidad/misión-visión-origen>

Presidencia de la República. (2017). Decreto 2189 de 2017. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84945>

Ministerio del Interior. (2013). *Cabildo indígena*. Ministerio del Interior.
<https://www.mininterior.gov.co/content/cabildo-indigena>

Ministerio del Interior. (2014). *Decreto 1953 de 2014. Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la*

administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política.
<https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/DECRETO%201953%20DEL%2007%20DE%20OCTUBRE%20DE%202014.pdf>

Ministerio del Interior. (2015a). *Consulta Previa de medidas legislativas y administrativas de comunidades Negras, Afrocolombianas, raizales y Palenqueras.*

Ministerio del Interior. (2015b). *Decreto 2340 de 2015. Por el cual se modifica el Decreto—
Ley 2893 de
2011.*https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/decreto_2340_del_3_de_diciembre_de_2015_1_2.pdf

Entrevistas

Excontratista y asesor del DNP. (2019, febrero 8). *Entrevista 1* [Entrevista personal].

Excontratista y asesor del DNP. (2019, febrero 23). *Entrevista 3* [Entrevista personal].

Excontratista y asesor del DNP. (2019, marzo 16). *Entrevista 5* [Entrevista personal].

Exfuncionario del DNP. (2019, febrero 9). *Entrevista 2* [Entrevista personal].