



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latinohoy@usal.es

Universidad de Salamanca

España

GONZÁLEZ, Catherine

INSTITUCIONALIZACIÓN Y MOVILIZACIÓN EN COLOMBIA ¿DOS CAMINOS DIVERGENTES EN
LA DEMOCRATIZACIÓN INDÍGENA?

América Latina Hoy, vol. 59, diciembre, 2011, pp. 71-90

Universidad de Salamanca

Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30821261005>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

INSTITUCIONALIZACIÓN Y MOVILIZACIÓN EN COLOMBIA ¿DOS CAMINOS DIVERGENTES EN LA DEMOCRATIZACIÓN INDÍGENA?

Institutionalization and mobilization in Colombia. Two diverging pathways in indigenous democratization?

Catherine GONZÁLEZ

Universidad de La Salle

✉ kt.gonzalez.p@gmail.com

BIBLID [1130-2887 (2011) 59, 71-90]

Fecha de recepción: 25 de octubre del 2010

Fecha de aceptación y versión final: 11 de julio del 2011

RESUMEN: En la actualidad, muchos analistas interpretan la institucionalización de los movimientos sociales como una señal de su madurez política y de avance hacia la democratización social. Sin embargo, en el caso de los actuales movimientos sociales de América Latina, dicho fenómeno político muestra la complejidad de los procesos inconclusos relacionados con la anhelada consolidación democrática de la región. En este artículo se revisa hasta qué punto la institucionalización ha favorecido la democratización del movimiento indígena en el sistema político colombiano. Este texto analiza en un primer momento el papel político del movimiento para promover una nación multicultural y pluriétnica, tanto en la Asamblea Constituyente como en lo emanado de la Constitución de 1991. En un segundo momento, se contrastan las lógicas legales de implementación de la participación indígena con las dinámicas propias de estas comunidades nativas. Finalmente se describe la reflexión interna del movimiento después de casi dos décadas de combinar el mantenimiento de su lucha con su institucionalización.

Palabras clave: institucionalización, movimientos sociales, movimientos indígenas, democratización, Constitución de 1991.

ABSTRACT: Nowadays many scientists analyze the institutionalization of social movements as a sign of political maturity and of advancement toward social democratization. Nevertheless the case of the current Latin American social movements show the complexity of the unfinished processes related to the yearned democratic consolidation. This article examines how much the

institutionalization has improved the democratization of the indigenous movement in the Colombian political system. Firstly, this text analyzes the political function of this movement in the promotion of a multicultural and pluriethnic nation at the Constitutional Assembly and in the Constitution of 1991. Secondly, the article contrasts the legal logic behind the implementation of indigenous participation with the dynamics of the native communities. Finally, the internal reflection of this movement is described, after nearly two decades of experience that simultaneously combines the upholding of their struggle with their institutionalization.

Key words: institutionalization, social movements, indigenous movements, democratization, Constitution of 1991.

I. INTRODUCCIÓN¹

Las democracias en América Latina han sido caracterizadas como democracias en transición. Luego del largo período de dictaduras en el Cono Sur, el tránsito de la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos hacia regímenes democráticos parecía ser, para algunos analistas del tema, el comienzo de un futuro venidero de mayor estabilidad política, equilibrio socioeconómico y consolidación democrática. El sistema político colombiano, a pesar de no haber sufrido el impacto de regímenes dictatoriales, se distingue como el epicentro de una contradicción: este país ostenta a nivel formal una de las democracias más estables y antiguas de América Latina, pero al mismo tiempo es la nación en cuyo territorio se desarrolla un conflicto armado interno de más de medio siglo, donde igualmente tiene lugar una arraigada cultura ilegal del narcotráfico.

Tanto el sistema político colombiano, como los del resto de países latinoamericanos del siglo XXI, siguen en deuda con el reto de la consolidación de democracias plenas, cuyos mecanismos y procesos faciliten un balance entre las funciones estatales y las necesidades de sus sociedades plurales; particularmente las de los sectores históricamente excluidos. En las últimas décadas, las siguientes tendencias siguen caracterizando la realidad latinoamericana: continúa siendo la región continental con mayor desigualdad del mundo; a pesar de su riqueza en recursos naturales abriga altos índices de pobreza y miseria; los partidos políticos y la clase dirigente han burocratizado las instituciones; las reformas constitucionales a favor del establecimiento de derechos especiales han operado más en el discurso oficial que en la práctica, por lo que dicha democratización legal resulta ineficaz a la hora de atender las demandas prioritarias de los ciudadanos.

Si bien las reformas constitucionales de la década de 1990 aseguraron derechos y canales institucionales de participación (dentro y fuera del Estado) para los históricamente excluidos, estas vías no han mostrado ser el mejor espacio para una redefinición

1. Este artículo es producto del proyecto de investigación «Análisis sobre la construcción ciudadana y democrática en Colombia y América Latina», financiado por la Universidad de La Salle para el período 31 de mayo del 2011 al 31 de diciembre del 2012. La autora agradece los comentarios de los evaluadores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*.

democrática que asegure la equidad social, política, económica y cultural. Actualmente, los movimientos sociales son los actores políticos que han favorecido con sus acciones la democratización política y social en América Latina. En las últimas décadas, movimientos sociales de la región como el Movimiento Cocalero en Bolivia, los Zapatistas en México, el Movimiento Indígena Caucano en Colombia, los Piqueteros en Argentina, entre otros casos, han desarrollado un papel destacado en la institucionalización de la diversidad cultural y la resignificación política. Han ampliado su campo político al transformar las prácticas dominantes, incrementar la ciudadanía, transformar la política y asegurar la inserción de los sectores excluidos (Archila y González 2010: 122-139).

Al analizar el papel de los movimientos sociales en un escenario político que coadyuve hacia la transición, o por lo menos hacia una articulación entre la representación democrática y la participación democrática, es fundamental pensar en dos elementos. El primero refiere a la importancia de mantener canales de participación para estos movimientos como actores políticos, destacando su capacidad de comunicar las demandas prioritarias de las sociedades democráticas y, al mismo tiempo, los conflictos más significativos de la misma (Cohen y Arato 1985, 2000; Negri y Hardt 2002; Escobar, Álvarez y Dagnino 2001). El segundo elemento hace referencia a la articulación de las instancias participativas, sus actores (donde se deben tener en cuenta espacios de consenso) e intereses (individuales y compartidos) dentro de los procedimientos políticos de la sociedad (Velásquez y González 2003: 43-65).

Los movimientos sociales han tenido un papel fundamental en la institucionalización de la diversidad cultural y la resignificación política, ya que ellos contribuyen a la ampliación del campo político al transformar las prácticas dominantes, incrementar la ciudadanía y asegurar la inserción de los excluidos (Escobar, Álvarez y Dagnino 2001). En consonancia con lo anterior, los movimientos sociales se asumen desde una concepción dual, al considerarlos «producto» de los conflictos sociales y al mismo tiempo «productores» de cambio en la sociedad (Múnera 1998: 41-60; Bobbio 2000: 107-131). Esta primera condición señala una relación sistémica entre estos movimientos, la sociedad y los actores contemporáneos. En una relación de dominación, los movimientos sociales amplían el campo cultural compartido y la conciencia histórica, pues muestran los conflictos de su propio campo cultural para crear crisis y, posteriormente, cambios en el campo cultural dominante (Touraine 1987: 93-126).

La condición de «productores» de estos movimientos les ubica en una secuencia fluida y continua de construcción y transformación de campos sociales, que conlleva la formación y resignificación de identidades colectivas, la reinterpretación de normas, así como la creación de nuevos significados en la acción pública, privada y política (Cohen y Arato 2000: 574, 556-635). Bajo esta relación sistémica, los cambios sociales producidos por los movimientos transforman la vida social. Esta perspectiva más compleja e integral del estudio de los movimientos sociales analiza cómo éstos promueven identidad y consenso para avanzar hacia la inclusión, la reforma y su propia institucionalización (Habermas 1983; Cohen y Arato 2000).

Algunos analistas aseguran que la institucionalización de los movimientos sociales permite reformar las instituciones desafiando la discriminación, la desigualdad y

la dominación (Habermas 1983; Cohen y Arato 2000; Tilly 2009). En esta lógica, los sistemas institucionales tradicionales manejados por relaciones de dominación comandadas por élites y tecnócratas deberían ser sustituidos a través de la labor de los movimientos sociales. Lo anterior en tanto estos últimos tienen la posibilidad de crear instituciones más autónomas, igualitarias y autogobernadas, como su principal reto en un escenario de democratización (Cohen y Arato 2000: 556-635). Sin embargo, es innegable que la implementación de canales de participación institucional para los movimientos sociales también ha aumentado las posibilidades de cooptación de los mismos, su burocratización, su desradicalización y con ello la centralización del debate político (Cohen y Arato 2000: 556-635). Luego del período de reformas constitucionales y de promoción del tema étnico, las comunidades indígenas han accedido a espacios institucionales que les habían sido vetados por siglos. Es por eso que en el caso tanto de los movimientos indígenas como de otros movimientos sociales de América Latina, deberían revisarse cuidadosamente los límites y alcances de este proceso de institucionalización.

En Colombia, la participación indígena en el proceso constituyente de 1991 hizo posible el reconocimiento constitucional de los grupos étnicos como pueblos. El preámbulo de la Carta Magna de 1991 establece el carácter diverso y plural de la nación, lo cual institucionalizó sus derechos como grupos étnicos. Esto dio paso a la institucionalización de su autonomía territorial, política, económica y cultural a través de diferentes artículos constitucionales. Ahora bien, la implementación de estas medidas legales ha generado efectos ambivalentes e incluso contradictorios. En principio, dicha normatividad promueve la estabilización, participación y representación de los procesos comunitarios de dichos grupos. Pero, en realidad, los efectos de su institucionalización parecen desvirtuar la naturaleza y objetivos fundamentales de estos grupos como movimientos políticos, pues concentran la labor de sus miembros en gestionar los recursos y no en preservar las funciones propias de su naturaleza política (gestionar las demandas más urgentes de la sociedad civil, democratizar la sociedad, resignificar las instituciones, entre otros) (Gros 2000). Por ejemplo, los líderes indígenas elegidos por representación popular a cargos públicos enfrentan una dualidad: ser depositarios de un cargo público y al mismo tiempo ser delegados de los intereses comunitarios. Esta condición ha provocado conflictos entre los intereses personales y los públicos; entre el aprovechamiento de unos recursos materiales y la conservación de sus principios ideológicos y metas colectivas.

En este artículo se revisa la polémica anteriormente expuesta a través del análisis de tres momentos del movimiento indígena colombiano. Un primer momento analiza el papel político de dicho movimiento para promover una nación multicultural y pluriétnica, tanto en la Asamblea Constituyente como en lo emanado en la Constitución de 1991. Un segundo momento contrasta las lógicas legales de implementación de la participación indígena con la lógica propia de las comunidades nativas. Un tercer momento describe la reflexión interna del movimiento después de casi dos décadas de combinar su propio mantenimiento en la lucha con su institucionalización.

Si bien esta investigación presenta algunas reflexiones teóricas sobre los movimientos sociales, se dedica fundamentalmente a verificar su hipótesis central a partir

de un ejercicio inductivo logrado desde la interacción directa e indirecta con algunos movimientos indígenas. En este artículo se revisa hasta qué punto la institucionalización ha favorecido la democratización del movimiento indígena en el sistema político colombiano, teniendo como hipótesis central que la implementación de estas medidas legales ha generado efectos negativos e incluso contradictorios. Se considerarán particularmente los siguientes: el proceso de institucionalización de los derechos indígenas realizado con la Constitución del 1991 favoreció normativamente la democratización del país; la implementación de esta institucionalización se realizó bajo parámetros racionales modernos que no han permitido la materialización de la participación democrática; al interior del movimiento indígena colombiano esta institucionalización ha favorecido la personalización de los recursos, las divisiones internas por la competencia de los recursos, así como han orientado sus procesos sociales hacia lógicas más administrativas que no comunitarias.

Finalmente, gran parte del trabajo aquí presentado se basa en fuentes primarias, entre las que se cuentan principalmente diferentes entrevistas, diarios de observación participante, memorias de Investigación Acción Participación y publicaciones relacionadas sobre el tema (González 2006a, 2006b, 2008; Archila y Gonzalez 2010). Además, esta investigación realizó una revisión del estado del arte sobre fuentes secundarias por medio de la metodología *Grounded Theory*.

II. PROCESO CONSTITUYENTE Y CONSTITUCIÓN DE 1991

Durante el proceso constituyente y el establecimiento de la Constitución de 1991, el movimiento indígena colombiano logró unas condiciones favorables de acceso y ascenso a la participación política nacional. Dicho movimiento, a través del discurso de sus representantes, priorizó estratégicamente la problemática de exclusión de la nación colombiana en el debate y la agenda de la Asamblea Constituyente, enfatizando en la necesidad de tolerancia y en la existencia de una diversidad étnica y cultural. Los constituyentes indígenas, además de presentar su problemática propia, proyectaron su discurso hacia las necesidades de otros sectores, muchos de los cuales avalaron las propuestas indígenas como una manera de salvaguardar sus demandas e intereses. En este contexto los indígenas ganaron el reconocimiento de la sociedad en general, así como también aliados influyentes en la vida nacional y el apoyo de organizaciones civiles y políticas.

Éste fue un constante ejercicio político donde los representantes nativos establecieron junto con otros constituyentes –y en medio de esfuerzos de persuasión y tensiones con los poderes tradicionales– una nueva ruta para la democracia colombiana. En este proceso de reforma constitucional, los indígenas trataron de revertir el proyecto de identidad nacional del Estado que había tratado de homogenizarlos anteriormente con planteamientos como los de la Ley 89 de 1890² y la Constitución de 1886. Así

2. La Ley de 1890 fue, hasta 1991, la única normativa estatal durante la historia de la República colombiana que salvaguardó los derechos indígenas. Esta ley surge como parte de los lineamientos

buscaron fortalecer el reconocimiento de una sociedad pluriétnica y multicultural como uno de los ejes de debate de la nueva Constitución (Fals Borda 1992: 329-330). Estos representantes indígenas se apoyaron estratégicamente en dos puntos claves: 1) el pluralismo político, cultural y étnico; y 2) la autonomía y la descentralización territoriales. Su incidencia fue tal, que llegó a convertir la amplia idea multicultural de la Constitución en una idea real con logros precisos en los artículos constitucionales (Fals Borda 1992: 329-330). Este escenario político de movilización que institucionalizó los derechos indígenas, así como de otros grupos étnicos, puede considerarse efectivamente como un proceso en donde tanto la movilización como la institucionalización favorecieron un avance hacia la democratización en Colombia.

En la Constitución de 1991 se pueden distinguir tres niveles de participación democrática según su impacto en el aseguramiento de condiciones ciudadanas para los pueblos indígenas, así como para el común de la sociedad colombiana (González 2006b: 56-68). Un nivel inicial conforma las normas que garantizan la participación democrática de todos los ciudadanos colombianos como eje constitucional. Este eje está establecido en los principios de la Carta Magna, así como en muchos de sus artículos e igualmente en los instituidos mecanismos de participación³. Un segundo nivel fortalece el carácter pluricultural y democrático de la nación a través del aseguramiento de derechos especiales para las minorías étnicas, culturales y religiosas⁴. Finalmente, un tercer nivel suscribe las medidas que exclusivamente ratifican derechos particulares de las comunidades indígenas en diferentes ámbitos: el territorial, el político, el económico y el cultural. El territorial se verifica con la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI)⁵. El político, a través del reconocimiento de sus autoridades propias⁶; la justicia propia⁷; el derecho a tener representación en el Congreso Nacional⁸ y el

indigenistas de los gobiernos latinoamericanos de la época (Guatemala, 1839; Ecuador, 1830; México, 1940). Esta ley, en principio, sólo buscaba otorgar la tutela de las comunidades indígenas y sus territorios a las autoridades eclesiásticas. Para ello se argumentaba que los indios (que a partir de entonces debían ser llamados indígenas) serían considerados como menores de edad (J. GÓMEZ y R. ROLDÁN 1994). Sin embargo, esta ley fue aprovechada por el movimiento de los nativos para aventajar su organización y autonomía. Basándose en la Ley de 1890, que ratificaba oficialmente la institución de los Cabildos y los Resguardos, los movimientos indígenas organizados promulgaron los títulos colectivos de sus territorios así como el carácter imprescindible, inalienable e inajenable de los mismos, además de la exención de impuestos (J. GÓMEZ y R. ROLDÁN 1994). Asimismo a través de los Cabildos se reconocieron las formas de autoridad propias y su autonomía para ejercer sus conceptos de justicia y orden (CRIC 1988; C. BRAVO 1983: 412).

3. Por ejemplo, ver art. 1 al art. 3, art. 40, art. 41, art. 103, art. 152, art. 155, art. 260, art. 311 y art. 369, Constitución colombiana de 1991.

4. Estos derechos están definidos principalmente en los siguientes artículos: arts. 7 y 8, art. 13, art. 18, art. 19, art. 27, art. 63, art. 68, art. 70 y art. 72, Constitución colombiana de 1991.

5. Consagrada en los arts. 1, 286 y 329, Constitución de Colombia de 1991.

6. Ver los arts. 287 y 330, Constitución de Colombia de 1991.

7. Según se establece en los arts. 246 y 330, Constitución de Colombia de 1991.

8. En este sentido, ver el art. 171 (Senado) y el art. 176 (Cámara), Constitución de Colombia de 1991.

derecho a tener doble nacionalidad, en el caso de los pueblos indígenas en zonas de frontera⁹. Asimismo a nivel económico se aseguran derechos que se relacionan con las políticas y planes de desarrollo propios¹⁰; que delimitan el presupuesto propio¹¹ y, por último, el que asegura la voz y participación en la explotación de los recursos naturales en sus territorios¹². El último ámbito es el cultural, en el cual se asegura la educación propia¹³; la lengua propia¹⁴ y el derecho sobre las riquezas arqueológicas¹⁵ (González 2006b: 56-68).

No se debe pasar por alto que un hecho favorable del gran impacto del movimiento indígena colombiano en el sistema político tuvo relación con la población minoritaria que lo compone (2%) y la madurez del proceso político de algunas de sus organizaciones regionales. Otras minorías como los afrocolombianos, los partidos cristianos o los reintegrados, a pesar de disfrutar de las mismas condiciones coyunturales y especificidades grupales, no lograron mayor influencia o garantías en la carta emanada (Van Cott 2000: 60). Los afrocolombianos, que representan el 14% de la población, consiguieron un reconocimiento territorial minoritario¹⁶ y sólo un lugar en la Cámara de Representantes. Asimismo, en el panorama continental referente a la inclusión de derechos especiales en las constituciones, otros países donde los pueblos indígenas constituyen la mayoría¹⁷ han tenido negociaciones más difíciles con el Estado y con ese reconocimiento legal (Steinlauf *et al.* 2001: 4-57; Svampa y Stefanoni 2007).

9. Ello a través del art. 96, Constitución de Colombia de 1991.

10. Según los arts. 287 y 330, Constitución de Colombia de 1991.

11. Ver los arts. 287, 330, 357 y DT. 56, Constitución de Colombia de 1991.

12. Así en el arts. 330, Constitución de Colombia de 1991.

13. Ver los arts. 10 y 68, Constitución de Colombia de 1991.

14. Según el art. 10, Constitución de Colombia de 1991.

15. Establecido en el art. 72, Constitución de Colombia de 1991.

16. Por ejemplo, a nivel territorial no se logró un reconocimiento de los territorios de los afrocolombianos, como sí pasó con los indígenas, cuyos Resguardos ocupan casi el 30% del territorio nacional. Así, sólo se reconoció a las comunidades negras algunas zonas en el Pacífico como se inscribe en el siguiente art. transitorio 55 de la Constitución: «Dentro de los dos años de la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley. En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrá participación, en cada caso, representantes elegidos por las comunidades involucradas. La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley. La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social». En la Constitución colombiana se encuentran dos clases de artículos, los constitucionales que otorgan el eje de la corporeidad de la misma y los transitorios que se establecen con una vigencia temporal hasta tanto se concluya la gestión de la acción normativa que éste anuncie.

17. Por ejemplo, Bolivia (90%), Perú (60%), Ecuador (70%), México (30%) o Guatemala (40%).

III. LA IMPLEMENTACIÓN LEGAL

A través de las Participaciones estatales¹⁸, el Estado colombiano incluyó, por primera vez en su historia, rubros del presupuesto nacional para los Resguardos¹⁹. Ésta ha sido una de las vías por las que el Estado colombiano institucionalizó la participación política indígena. Otra vía fue la participación electoral y la justicia especial indígena. Considerando que sobre estos temas ya se han publicado varias investigaciones (Laurent 2005; Borrero 2003; Bonilla 2003; Ruiz 2000; González 2006a, 2008, 2006b; Van Cott 2003: 26-51), este apartado enfatizará el tema de la concesión presupuestal de dichas Participaciones y cómo esta vía de institucionalización está diseñada desde una idea ciudadana perteneciente a la modernidad (Gros 2000). Frente al tema de las Participaciones destinadas a los Resguardos indígenas y la relación de éstas con los conceptos de gobernanza, gobernabilidad y gobiernos propios, Benavides y Duarte han hecho una reflexión particularmente complementaria a este artículo (ver Benavides y Duarte 2010: 26-42). Así, ambos trabajos encuentran en común ciertos limitantes respecto a los lineamientos legales de implementación del presupuesto de la Participaciones para los Resguardos indígenas. En el presente trabajo, lo que se puede aseverar primordialmente es que en estas disposiciones legales predomina una visión liberal de la sociedad, que presupone la existencia de ciudadanos homogéneos a la hora de ejecutar los recursos.

Con el paso de los años, la implementación de estas normas constitucionales respecto a los sectores de inversión de las Participaciones ha sido cada vez más regresiva a lo dispuesto en la Carta Magna de 1991. Según el art. 83 de la Ley 715 de 2001, la inversión de los recursos asignados a los Resguardos indígenas debe satisfacer las necesidades básicas de: salud, incluyendo la afiliación al Régimen subsidiado; educación

18. Las Participaciones (antes llamadas Transferencias) son giros automáticos de un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación (PICN) a las entidades territoriales reconocidas gubernamentalmente. El art. 358 de la Constitución colombiana define como ingresos corrientes de la nación, los constituidos tanto por los ingresos tributarios como por los no tributarios, con excepción de los recursos de capital. Sobre los sectores de inversión es conveniente hacer un balance comparativo entre lo ocurrido en el sistema de Transferencias hasta el 2000 y los cambios generados a través del Sistema General de Participaciones del 2001. En marzo de 2003, por medio del Acto Administrativo 01 de 2001, desarrollado en la Ley 715 de 2001, se modificaron los arts. 356 y 357. Por tanto, se derogó la Ley 60 de 1993 y sus decretos reglamentarios, creándose el Sistema General de Participaciones. Este Sistema es administrado por el Departamento Nacional de Planeación, sustituyendo el situado fiscal y los ingresos corrientes de la nación. Estará constituido por los recursos que la nación transfiere por mandato de los arts. 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley (DNP 2003: 3).

19. Los Resguardos son territorios indígenas reconocidos en el art. 63 de la Constitución Política de Colombia. Se distinguen por ser los únicos territorios otorgados por el Estado mediante títulos colectivos, de carácter inalienable, imprescriptible e inembargable; además, están eximidos del pago de los impuestos nacionales. Los indígenas logran este reconocimiento sustentados en el antiguo reconocimiento oficial sobre el estatus de estas zonas, establecido en la Ley 89 de 1890, cap. I, art. 2 y cap. II, art. 3 (J. GÓMEZ y R. ROLDÁN 1994: 66).

preescolar, básica y media; agua potable; desarrollo pecuario y vivienda. Mientras que con la Ley 60 que reglamentaba las Transferencias, se daba cierta autonomía a la definición de los proyectos en los sectores propuestos, la Ley 715 que rige el Sistema General de Participaciones limita aún más la autonomía de los Resguardos, definiendo explícitamente los sectores y los proyectos derivados de los giros estatales (DNP, 2003: 4-6; DDT/DNP, 2002: 74-140; DNP, 2006). Al respecto Benavides y Duarte ilustran además la disminución real en el presupuesto destinado a este tipo de Participaciones:

Con la implementación de la Ley 715 y la definición de un porcentaje fijo para los Resguardos, la asignación por habitante se redujo en términos reales en un 21%, pasando de \$125.437 en el 2001, a \$99.228 en el siguiente año (con una tendencia pequeña de crecimiento hacia el 2003, quedando en \$105.000). Las cifras presentadas por la Contraloría dan cuenta de esta reducción: hacia 1994 las transferencias a resguardos indígenas ascendieron a \$38.738 millones de pesos, alcanzando un punto máximo de \$81.049 millones en el 2001; con la implementación de la Ley 715, el monto bajó a \$67.490 millones alcanzando en 2005 la suma de \$79.293 millones (CGR, 2006: 155 en Benavides y Duarte, 2010: 31-32).

Según la Contraloría General de la República:

Implica esto que la política de transferencias hacia los resguardos indígenas a partir de la reforma no ha incluido una correspondencia entre los recursos y la evolución de la población reconocida, ni las deferencias de crecimiento entre los resguardos (CGR 2006: 156).

Esta misma conclusión señala que el cambio de modelo de asignación y de administración de los recursos de transferencias corresponde más a un ajuste fiscal, que prima el nivel de administración y racionalización de los recursos sobre la lógica de inversión social (Benavides y Duarte 2010: 31-32).

La autonomía de las comunidades establecida constitucionalmente a partir del reconocimiento de la justicia y autoridades propias (arts. 246, 287 y 330) no ha llegado a materializarse, pues los parámetros y lineamientos de las instituciones tradicionales del sistema político colombiano no cuentan con canales de inclusión de otras formas culturales a la hora de encaminar procesos de planeación y ejecución presupuestal. En ese sentido, puede decirse que las instituciones políticas se fundan en un pensamiento racional occidental frente al cual deben adaptarse las otras formas culturales coexistentes en la nación. Estas instituciones, si bien reconocen la existencia de pueblos con usos y costumbres distintas a las tradicionales, aún están muy lejos de implementar mecanismos que faciliten la democratización de estos pueblos desde sus realidades mismas. Aún más en el caso de la realidad indígena, frente a la cual muchos funcionarios creen que son las comunidades las que deben ser «civilizadas» y protegidas asistencialmente.

La administración de las Participaciones abrió canales de participación, mas no de autonomía ni de decisión política, ya que no dio potestad administrativa a los

Cabildos²⁰ sobre dichos dineros²¹, sino que ésta quedó en manos de los alcaldes correspondientes, para administrarse por cuentas separadas de acuerdo el Decreto 1725 del 2002. Las autoridades indígenas sólo podrían definir su programación y su destinación atendiendo a los lineamientos legales. Podría decirse que estos decretos reglamentarios implementaron las normas constitucionales de manera tal que se conservara el *statu quo* existente desde la Colonia, en tanto estas disposiciones no modificaron las instancias de decisión de los poderes tradicionales del sistema político.

La Sentencia C-921 del 2007 emitida por la Corte Constitucional ratifica el carácter libre, informado y activo de los Resguardos en la programación de sus recursos. Sin embargo, no define las actividades financieras bajo la autonomía de los sectores. Esta Sentencia mantuvo la potestad administrativa a las alcaldías, argumentando que no existe un mecanismo fiscal que permita los giros directos a cada Resguardo. A cambio de esta desventaja, esta jurisprudencia solicita que en la celebración y suscripción del Contrato entre Alcaldía y Resguardo se asegure el respeto a los derechos de identidad étnica y cultural de las comunidades indígenas. Contradicториamente, esta última recomendación no se exige ni se documenta a la hora de gestionar los recursos.

Además cabe preguntarse si esta vía administrativa ha generando más conflictos tanto entre las Alcaldías y los Cabildos, como internamente entre estos últimos y sus comunidades. Así también si estas disposiciones han sido pertinentes para el desarrollo de las comunidades o, si por el contrario, han tratado con argumentos comunitaristas de integrar a los indígenas a un proyecto de nación liberal –excluyente de la diversidad étnica y cultural– que aún se mantiene en los imaginarios y las prácticas de las instituciones tradicionales del Estado.

Los sectores de inversión delimitados en la Ley 715 parecen establecerse como los más necesarios para las comunidades, desde la perspectiva de desarrollo del Estado, lo cual no necesariamente coincide con la del «Buen vivir» de las comunidades. Por ejemplo, la garantía de autonomía en su territorio no ha sido tenida en cuenta por los entes estatales encargados de regular el tema. A pesar de que éste ha sido un tema prioritario en la agenda de los movimientos indígenas, ni el DNP ni Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior ni gran parte de las sentencias de la Corte Constitucional determinan la necesidad de ampliar las tierras productivas adjudicadas²².

20. El Cabildo es un gremio tradicional que representa a las autoridades propias de las comunidades indígenas. El gobernador es la máxima autoridad política de los Resguardos. Éstos sustentan los criterios de autoridad comunitaria y aplican conceptos de justicia con base en el derecho propio. Fueron ratificados por la Constitución en sus artículos 287 y 330 y reconocidos inicialmente en la Ley 1.^a de 1968, de Reforma Agraria.

21. A través de la Ley 60 de 1993 y hasta el 2002, los gobernadores de Cabildos y los cabildantes gozaban de un régimen excepcional para el cumplimiento de sus funciones, que los hacía inmunes como sujetos jurídicos. A partir del 2002, con la nueva reglamentación del Sistema General de Participaciones, Ley 784 del 2002, los miembros de los Cabildos son sujetos disciplinables.

22. Gran parte de las tierras adjudicadas actualmente a los Resguardos indígenas son parques nacionales naturales o están en zonas de dominio o enfrentamiento de los actores armados.

En este sentido, es necesario aclarar que los Resguardos indígenas constituyen cerca del 22% del territorio nacional, cubriendo actualmente un total de 31.695.421,1 hectáreas. De esta superficie, 435.419,09 hectáreas corresponden a Resguardos coloniales que fueron recuperados en las luchas indígenas desarrolladas entre 1966 y 1980. Las restantes áreas tituladas son resultado de procesos de reestructuración de algunos otros antiguos Resguardos coloniales, así como de titulaciones nuevas hechas desde 1966 en la región andina y de territorios baldíos en la Amazonía, la Orinoquía, el Pacífico y La Guajira. Los territorios indígenas que aún no tienen un estatus legal de propiedad suman 1.627.758 hectáreas, donde viven por lo menos 380.000 indígenas; muchos de ellos cruzados por el conflicto (Houghton 2008: 102-103). Muchas de las comunidades indígenas continúan siendo objetivo militar de los grupos armados²³.

Por otra parte, la gestión administrativa en los Resguardos ha implicado un proceso complejo, pues obliga a estas comunidades a atender el cumplimiento de los trámites, tiempos y convenios de las entidades gubernamentales. Podría asegurarse que la regulación de las Participaciones para Resguardos indígenas se orienta hacia la eficiencia administrativa de los dineros del Estado y no tiene en cuenta su contexto histórico ni sus verdaderas necesidades sociales, políticas y económicas como culturas diversas, con lógicas comunitarias y especificidades propias.

Esta gestión administrativa tuvo en un primer momento dos tendencias distintas según el grado de organización de las comunidades. Para aquellas comunidades con experiencia organizativa, implicó no sólo pensar en las necesidades colectivas inmediatas sino también realizar una proyección a largo plazo que incluyera procesos de capacitación y proyectos productivos. Además, en zonas como el Cauca se fortaleció la participación comunitaria y el desarrollo de consensos respecto a la planeación. Aun así, las comunidades no relacionan su bienestar con más dinero, más obras o más jerarquías entre los cabildantes y el resto de los comuneros. Después de más de dos décadas de su implementación, para la mayoría de los miembros de los Resguardos, esta ruta administrativa da mayor importancia al cumplimiento legal, pero no a la reflexión política sobre el contexto propio de las comunidades (González Piñeros 2006b). Por otro lado en las zonas de poca experiencia organizativa como Guainía, implicó más bien un proceso de conocimiento de pautas mínimas para la administración, pero debido a la precaria organización colectiva de los Resguardos, los recursos tendieron a repartirse entre unas pocas personas. Esta problemática es ilustrada en el siguiente relato indígena:

Las transferencias a nivel del país de los indígenas han sido un problema, primero, porque ha habido indígenas muy vivos que se han cogido la plata. Segundo, hay territorios

23. Por ejemplo en el Cauca entre 2001 y 2008 fueron asesinados 222 indígenas, 25 desaparecieron, 58 recibieron amenazas de los actores armados y 25 fueron objeto de detenciones arbitrarias. Las comunidades también han sido blanco de espantosas masacres. En diciembre de 1991, 20 indígenas Nasa fueron ultimados en El Nilo. Durante 2001 ocurrieron las masacres del río Naya, donde murieron más de 100 comuneros; en la matanza de San Pedro fallecieron otros 8 y en la de Gualanday 13 indígenas fueron eliminados cruelmente. En el año 2002 la matanza de Guachené dejó 8 víctimas mortales (ACIN 2009).

donde no se necesita la plata. En el Amazonas, en el Guainía, ¿qué hace uno con un billete? Si no hay nada que comprar en la selva, en las montañas. Ropa tampoco es muy necesaria, entonces es plata que sobra. Entonces ellos se han tumbado la plata. Hay lugares donde se reparte de a montoncito, pues eso es mejor a que se la coja uno solo. Hay lugares con gobernadores del Cabildo que han creado toda una directiva con un alto salario; los cabildantes no renuncian porque es una manera de tener un trabajo seguro y tener plata. En algunas partes se han hecho obras y se han hecho muy buenas obras, pero han creado una dificultad, de tal manera que hay unos que no salen del Cabildo. Entonces ya cambió la voluntad de servicio por el del salario. Otro problema que se ha generado es que no se rinden cuentas y eso es un problema porque si no se sabe leer ni escribir, como no se rinden las cuentas y no se lleva una cuenta entonces es muy fácil que se pierda la plata. La dinámica de Toribío ha permitido superar un poco las cosas, pero es complicado²⁴.

La manera en que el Estado colombiano propuso la implementación de las Participaciones aseguró la continuación de una serie de prácticas clientelares, o bien, que legitiman a las instancias tradicionales de decisión. Esto ha aumentado las posibilidades de cooptación del movimiento indígena, su burocratización, su desradicalización y, con ello, la centralización del debate político. Con la llegada de los dineros gubernamentales hubo roces en los Resguardos porque el proyecto colectivo se dejó de lado e incluso después del proyecto individual; en medio de la diversidad de intereses y proyectos es difícil hacer consensos. Esto ha llevado a la atomización de los recursos y se aprecia una proliferación de convenios de Asociaciones de Cabildos legalmente constituidas. Esta misma división se observa entre Resguardos; cada uno se preocupa por la gestión de sus proyectos en demérito de la unidad y la comunitariedad como grupos étnicos.

En suma, las disposiciones legales que implementan los principios constitucionales desvirtúan el espíritu pluriétnico y multicultural de la Constitución, ya que ni los funcionarios ni las instituciones del Estado están preparados para comprender la movilización indígena. En ese sentido, no hay un escenario favorable a un proceso de democratización, pero tampoco de descentralización administrativa. Esta realidad en Colombia se asemeja a la de Ecuador y Bolivia, donde los procesos democráticos cada vez se alejan más tanto de una verdadera descentralización administrativa como de un reconocimiento y autonomía para las comunidades indígenas (Massal 2010: 9-33; Franco 2010: 151-188).

En Colombia, luego de casi dos décadas de implementación de la Nueva Constitución, las instituciones parecen preocuparse por responder administrativamente a los retos de la complejidad de una nación plural con millones de habitantes cuyas necesidades son diversas. La movilización indígena, por el contrario, trata de defender su autonomía política, cultural y económica. En el tema de las Participaciones, sus autoridades han promovido desde 1991 hasta la actualidad la necesidad de crear Entidades

24. Apartes de la entrevista realizada a un alcalde indígena en noviembre del 2004. Citado en C. GONZÁLEZ PIÑEROS (2006b: 145).

Territoriales Indígenas, donde, por un lado, se dé una rendición de cuentas ante las comunidades de acuerdo a los planes de vida comunitarios y, por otro lado, se asegure el mantenimiento de sus propias dinámicas antes que de los trámites burocráticos. En Bolivia, donde precisamente ya se logró una ruptura con procesos institucionales tradicionales, el debate se centra en otras contradicciones. Por ejemplo, cómo subsanar la deuda histórica con los pueblos indígenas sin escalar conflictos con la oposición que produzcan la fragmentación del país; pero también qué tipo de Estado debería haber.

Actualmente muchas medidas estatales pretenden mejorar la calidad de vida de los sectores populares; sin embargo, muchas de las medidas para la democratización terminan centralizando (Franco 2010: 151-188). La realidad latinoamericana, entre la democratización y la institucionalización de los movimientos sociales, se caracteriza por su complejidad, sus contradicciones y lo novedoso de estos rumbos históricos. En este contexto, los analistas sociales pueden caracterizar, sistematizar e incluso predecir circunstancias políticas y sociales; empero existen grandes discusiones sobre cómo lograr la democratización. ¿Será que las medidas extremas que ejercen ruptura con los antiguos órdenes tradicionalmente instituidos en Bolivia, Ecuador o Venezuela serán las más pertinentes y duraderas en aras de democratizar la sociedad y la política?

IV. INSTITUCIONALIZACIÓN DESDE EL BALANCE INTERNO DEL MOVIMIENTO

Si bien la institucionalización ha fortalecido en algunos aspectos las metas del movimiento indígena, ésta obedece a una lógica completamente distinta a la de la naturaleza del proceso comunitario. Las organizaciones comunitarias se han fortalecido y legitimado a partir del contexto sociocultural, territorial y cultural propio. Algunos miembros del movimiento indígena consideran la institucionalización como un proceso que, por el contrario, ha impreso una dinámica en contravía del rumbo ya establecido por sus planes de vida²⁵. En este último apartado, este artículo presenta las reflexiones al interior del movimiento indígena caucano, de las cuales se hizo un seguimiento mediante la técnica de observación participante y entrevistas, durante el XIII Congreso del CRIC organizado en La María Piendamó en abril de 2008.

En la década de 1990 la reflexión del movimiento sobre las consecuencias del ingreso indígena a las esferas de la política oficial, así como del uso de ese espacio de poder público, albergó posiciones distintas que aún persisten. Unos están a favor de administrar el poder y formar parte del establecimiento; otros sostienen una posición radical en contra de una articulación con el Estado; finalmente, hay quienes plantean una vía intermedia (Archila y González 2010; Rappaport 2008). Esta posición intermedia, si bien primó entre mediados de la década de 1990 y comienzos de la década de 2000, es una

25. Los planes de vida equivalen a los planes de desarrollo de las ciudades o municipios, pero su perspectiva abarca generaciones completas, es decir, cientos de años. Estos planes son elaborados por los miembros de la comunidad teniendo en cuenta su memoria, sus creencias y prácticas culturales, e igualmente sus propias necesidades.

visión que poco a poco ha ido perdiendo fuerza entre los líderes y los comuneros del movimiento. Para muchos, el proceso ha transformado su norte comunitario para ajustarse a ciertas prácticas de la política tradicional colombiana:

Empieza a tomar otra dinámica mucho más partidista, de partido, de movimiento político. El movimiento político en un momento trata de desconectarse del movimiento indígena, o, caso contrario, quisieron en un momento absorberlo, situación que nunca se pudo. Entonces, entre la ASI (movimiento político) y el CRIC (movimiento indígena) se mantiene ese debate, digamos, de ese marco político. No estamos juntos, pero nos mantenemos articulados. Ese es el debate que hay [...] un proyecto político más incluyente de los intereses personales [...] pero no con pretensiones partidistas. Ahí es donde está el problema, aquí es donde está la crisis: la ASI no ha podido lograr consolidar un proyecto político y los líderes que han participado de este proyecto político se han quedado, digamos, en cómo es llegar a ese espacio, y no en construir. Eso le ocurre al concejal, eso le ocurre al alcalde, eso le ocurre al diputado, eso le ocurre al senador y le ocurre al gobernador²⁶.

A pesar de que la cosmovisión comunitaria y la historia misma del movimiento promueven el poder comunitario, en muchas ocasiones aparecen líderes que se han adaptado a la lógica occidental y fomentan un personalismo que los mantiene en el cargo. Este fenómeno se ha observado principalmente en los escenarios políticos nacionales y, particularmente, en el Senado, cuerpo al cual gran parte de sus representantes se ha hecho reelegir por lo menos una vez. El caso más significativo es el del senador Jesús Piñacué, reelegido en ese cargo por cuatro períodos consecutivos. En este espinoso escenario político existe también la duda sobre si el silencio y la tolerancia comunitaria respaldan por omisión los desaciertos políticos de sus líderes. Con mayor razón si se tiene en cuenta que culturalmente existen lazos de solidaridad indígena casi indisolubles que han blindado internamente al movimiento.

En su ejercicio político, el movimiento indígena caucano ha decidido no tomar el poder (electoral), sino construir poder en la comunidad, integrando las perspectivas democráticas que el sistema político colombiano adquirió luego de 1991, tanto respecto de las prerrogativas especiales para los pueblos indígenas como de los mecanismos de participación, entre otras disposiciones. En concreto, este movimiento ha decidido «No tomarse el poder», que significa dar mayor espacio y gestión al poder comunitario generado durante el proceso en sus acciones e instancias, evitando que los comuneros asuman una posición política partidista o de otros grupos. Se trata entonces, de construir poder para la conciencia colectiva, comunitaria y familiar, promoviendo también el desarrollo de una conciencia cultural y territorial. El relato de Alcibiádes Escué refiere esta decisión interna de la comunidad:

26. Entrevista a Alcibiádes Escué, La María, Cauca, abril de 2009, citado en M. ARCHILA y N. C. GONZÁLEZ (2010: 193-194).

A pesar de esas discrepancias internas que se generan dentro del movimiento indígena y que se generan con los otros sectores, la posición radical del movimiento indígena es no participar en ninguna estructura estatal, sea cual sea: sea Concejo Municipal, sea Alcaldía, menos Asamblea, menos Congreso [...]. La pregunta sería: ¿cuál fue la razón? La razón que uno encuentra es muy simple, sencilla: el movimiento indígena viene trabajando los derechos de los pueblos indígenas, independientemente del color, de la religión; viene trabajando derechos indígenas... El movimiento indígena dice: «Mire esa presencia: divide la comunidad y nos va a generar conflictos; no hay derechos que nos vayan a ser válidos»²⁷.

Aunque el movimiento oficialmente no decide tomarse el poder, sí continúa participando en diferentes escenarios institucionales, como los Concejos y las Alcaldías. Las prerrogativas obtenidas por el avance del movimiento en esferas políticas institucionales han provocado inconformidad entre los comuneros que no están vinculados directamente a los programas ni a labores de representación. Además, la financiación de recursos externos permite a una pequeña parte de la comunidad acceder a un salario, lo que ha provocado algunas divisiones internas en el movimiento, así como apatía e inconformidad dentro de los comuneros, pues ellos sienten que los líderes están ignorando las necesidades más importantes de las bases comunitarias. Asimismo, critican la burocratización del proceso, toda vez que algunos líderes se preocupan más por incrementar su poder personal y su ascenso social que por buscar mejores condiciones para la comunidad.

En los últimos años, los comuneros cuestionan la equidad del proceso, la ausencia de trato igualitario frente a los reconocimientos y las prebendas obtenidas, e insisten en la repartición de las tierras que les han sido adjudicadas. El problema de la distribución de las tierras recuperadas o de propiedad del Cabildo ha sido uno de los más agudos del movimiento, tanto en el nivel interno (entre los comuneros), como en la interrelación con grupos étnicos afrocolombianos y grupos campesinos. Precisamente en el año 2007 estas fracturas internas en la región del Cauca dieron lugar a los grupos armados «Nietos de Quintín Lame» y «Avelino Ul»²⁸ que, apoyados por las guerrillas de las FARC, desconocían a las autoridades indígenas y realizaron tomas de tierras en propiedades de los Cabildos:

Estas fueron sus palabras en una asamblea pública para referirse a la autoridad indígena y la juventud: «Yo estoy aburrida, de verdad, aburrida porque nuestras cabezas, nuestros padres andan en buenas camionetas a costa de nosotros, compran bus y es nuestro. Ahora dicen que sacaron la vaca de la comunidad. Déjeme ver, cuántos de ustedes, digo de los pobres, los de Chirimué, las personas de toda la vereda en general, levanten la mano para ver quién es el dueño de esos toros que hay allá o dueño del carro...»²⁹.

27. Entrevista a Alcibiades Escué, La María, Cauca, abril 2009, citada en M. ARCHILA y N. C. GONZÁLEZ (2010: 195).

28. De ellos formaban parte unos 200 comuneros, jóvenes en su mayoría (R. MORENO 2008).

29. Representante del grupo Nietos de Quintín en la Asamblea Pública de Tacueyó, febrero de 2007. Citada en R. MORENO (2008: 158-159).

Al parecer, esta institucionalización ha transformado la dinámica del movimiento y la ha concentrado en la administración de los recursos provenientes del Estado y de agencias cooperantes, cuestión que no sólo ha debilitado la relación entre los líderes y las comunidades, sino que también ha fortalecido la distancia generacional entre los mayores que recuperaron la tierra en la década de 1970 y los jóvenes indígenas que buscan algún protagonismo en el proceso. Sobre este punto, Laurent (2010: 41-45) hace una distinción histórica entre la primera generación de liderazgo indígena que busca la inclusión por la vía legal con acciones de hecho, y la generación posterior a 1991 que se mueve bajo un capital electoral y en un escenario de nuevas fuerzas políticas.

El movimiento explica las divisiones internas como efecto de la crisis de reconocimiento de la autoridad, la burocratización, el des prestigio de los líderes y el consecuente abandono de las bases del movimiento. Esta problemática se agrava aún más, ya que la tradición organizativa del movimiento, que ha fomentado las asambleas y otros espacios de reunión comunitaria, en varios momentos se ha visto desprovista de líderes carismáticos. Todo esto ha facilitado la captación de la comunidad por parte de los grupos armados, el Estado e incluso las sectas religiosas. Como parte de este mismo problema –aunque en lo relacionado con el litigio de la tierra– se han presentado roces intérnico ya que los dueños de la tierra han trasladado los conflictos de tierras hacia las comunidades marginadas que se proveen o desean proveerse de ellas. El tema de la reforma agraria colombiana no sólo afecta a los indígenas, sino también a los campesinos, afrocolombianos y otros pobladores marginados, cuyas tierras no han sido todavía reconocidas ni protegidas por el Estado. Las zonas de reserva campesina fueron reducidas a espacios marginales y el proyecto de ley respectivo se encuentra actualmente congelado. Ante este letargo legal, estos grupos se preguntan la razón de los privilegios indígenas (Rincón 2009: 53-93).

Las dificultades para la distribución equitativa de sus recursos y la dependencia de la financiación externa, sumadas a los factores anteriores, han afectado la autonomía del proceso. La institucionalización ha dado lugar a una mezcla de papeles opuestos dentro del movimiento: de un lado está la adaptación del movimiento a la estructura de las normas legales, con una lógica de presión política y de inscripción al sistema y a los procesos democráticos y, de otro lado, aparece la marcha interna del proceso comunitario. Por eso el movimiento indígena ha tenido que jugar bajo dos reglas muy distintas: las del esquema actual de la democracia participativa en Colombia y las de la cosmovisión comunitaria. Estas dos pautas son totalmente diferentes, casi excluyentes una de otra, y el movimiento no ha podido precisar todavía de qué manera debe aprovechar estas reglas para encauzar su proyecto político. Sin embargo, para ellos es claro que el desarrollo de la estructura de poder occidental no prosperará:

Uno encuentra, no solo en la Alianza Social Indígena, sino que encuentra en el Polo Democrático, encuentras en todos los partidos o movimientos políticos que han tratado de surgir, que han desaparecido porque han caído en ese problema de figuras personales y abandonan ese propósito colectivo y participativo de los sectores que debían alimentar

ese proyecto político. Es necesaria la figura, pero es necesario tener muy claro el proyecto político, que sea incluyente³⁰.

Para muchos coordinadores de los programas de salud y educación, entre otros, esta tensión entre el cumplimiento de dos sistemas normativos opuestos debe solucionarse con base en la lógica indígena: integrando estas polaridades (mandato cultural). Precisamente una de las discusiones del último congreso del CRIC se relacionó con la Constitución de Sistemas Propios, tanto de salud (Sistema de Salud Indígena) como de educación (Sistema de Educación Indígena Propia-SEIP). Tales sistemas surgen para empoderar la cosmovisión y la organización indígenas, haciéndolas más autónomas y pertinentes para la administración indígena de la salud pública y la educación propias, ampliando el concepto de administración que rige en el pensamiento occidental.

V. CONCLUSIONES

El esfuerzo de movilización indígena promovido con la Constitución de 1991 logró la institucionalización de una nación democrática pluriétnica y multicultural. En su momento, estas disposiciones legales representaron un esfuerzo hacia la democratización de la sociedad y la política colombiana. Sin embargo, después de casi dos décadas de implementación de este proceso, parece no haberse logrado su principal objetivo: la democratización de la nación colombiana, mucho menos en el caso de las comunidades indígenas. Así las cosas, en el caso colombiano, el ejercicio de institucionalización del movimiento indígena no ha facilitado el avance político del movimiento, pero tampoco del sistema político en general.

En Colombia, los lineamientos de las disposiciones legales en el tema de las Participaciones no reconocen la naturaleza política de las comunidades indígenas, ni tampoco sus necesidades, en tanto dichas disposiciones no los contextualizan ni cultural ni históricamente. Al interior del movimiento indígena, la institucionalización ha representado una mezcla de roles y esfuerzos opuestos. Por un lado, está su adaptación a la estructura de las normas legales y la presión política para acceder al sistema y a los procesos democráticos, por la vía del aprovechamiento de un capital electoral. Por otro lado, se encuentra la dinámica interna comunitaria, que exige la solución a sus urgentes necesidades. Así, el movimiento indígena está inmerso en dos lógicas muy distintas: las del esquema legal de la democracia y las de la cosmovisión comunitaria. El movimiento aún no ha podido precisar cómo aprovechar estas lógicas de naturaleza tan distinta para su propio proyecto político. Por el momento, en el balance interno del movimiento, la institucionalización ha causado más efectos negativos que positivos. Entre los efectos perjudiciales se pueden nombrar la burocratización, la verticalidad, el personalismo, la distribución inequitativa de ciertos recursos y las rupturas internas.

30. Entrevista a Alcibiades Escué, La María, 2009, citada en M. ARCHILA y N. C. GONZÁLEZ (2010: 198).

La democratización de las sociedades latinoamericanas, cuyas relaciones sociales y políticas han sido históricamente construidas a partir de la exclusión cultural, requiere la construcción de escenarios institucionales capaces de adaptarse a las demandas prioritarias de la movilización social, pero también a la pluralidad cultural y étnica de sus habitantes. Hasta el momento, la institucionalización de los movimientos sociales parece acercar a sus líderes a un ejercicio de la política oficial que está configurado para legitimar y perpetuar los vicios de la clase política tradicional. Hay que esperar algunas décadas más para analizar si la fundación de un Estado Plurinacional en Bolivia logra lo dispuesto constitucionalmente. Esto es, si brinda una perspectiva más esperanzadora del paso de la movilización a la institucionalización o, si por el contrario, lo aquí advertido se asemeja a los procesos que allí se comienzan a implementar.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARCHILA, Mauricio y GONZÁLEZ PIÑEROS, Nidia Catherine. *Movimiento Indígena cacauno: historia y política*. Tunja: Sello Editorial Universidad Santo Tomás, 2010.
- ASOCIACIÓN DE CABILDOS INDÍGENAS DEL NORTE DEL CAUCA (ACIN). *Minga La María, Piendamó, octubre de 2008 (Videograbación)*. Bogotá: CENSAT Agua Viva, 2009.
- BENAVIDES, Carlos y DUARTE, Carlos. Gobernabilidad política, gobernanza económica y pueblos indígenas. *Análisis Político*, enero/abril 2010, 68: 26-42.
- BOBBIO, Norberto. *Ni con Marx ni contra Marx*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- BONILLA MALDONADO, Daniel. *Cultural diversity and liberal values*. Bogotá: Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes (Serie Documentos de Investigación: Nuevos Estudios Socio-jurídicos), 2003.
- BORRERO, Camilo. *Multiculturalismo y derechos indígenas*. Bogotá: Ediciones Antropos, 2003.
- BRAVO, Carlos Ramiro. *Situación socioeconómica de los Resguardos indígenas del Cauca 1970-1980*. Medellín, Memorias del Congreso de Antropología en Colombia, Boletines 17, 18, 19, vol. v, tomo I, 1983.
- CLAVERO, Bartolomé. De los ecos a las voces, de las leyes indigenistas a los derechos indígenas. *Alteridades*, 2000, 10 (19): 21-39.
- COHEN, Jean y ARATO, Andrew. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL CAUCA (CRIC). *Nuestras luchas de ayer y de hoy*. Cauca: Cartilla del CRIC, 1983.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). *Transferencias a las entidades territoriales*. Documentos de Desarrollo Territorial, n.º 11. Bogotá: Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial, 1998.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). *Orientaciones para la programación, administración y ejecución de los resguardos del Sistema General de Participaciones Asignación especial para los resguardos indígenas*. Bogotá: Dirección de Desarrollo Territorial, 2003.
- ESCOBAR, Arturo; ÁLVAREZ, Sonia y DAGNINO, Evelina. *Política cultural y cultura política: una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Madrid: Taurus Icanh, 2001.
- ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. Tendencias de reforma al régimen de transferencias. *Pensamiento Jurídico*, 2001, 14: 125-158.

- FALS BORDA, Orlando. La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia.
- En GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y ROITMAN ROSENmann, Marcos (coords.). *La Democracia en América Latina: Actualidad y perspectivas*. Madrid: Editorial Complutense, 1992.
- GAMBOA, Franco. Transformaciones constitucionales en Bolivia. *Colombia Internacional*, 2010, 71: 151-188.
- GÓMEZ, John Harold y ROLDÁN, Roque. *Fuero Indígena*. Bogotá: Ministerio de Gobierno, Dirección General de Asuntos Indígenas, Plan Nacional de Rehabilitación, 1994.
- GONZÁLEZ PIÑEROS, Nidia Catherine. *Resistencia indígena alternativa en medio del conflicto colombiano*. Cali: Sello Editorial Javeriano, 2006a.
- GONZÁLEZ PIÑEROS, Nidia Catherine. *Colombia hacia una democracia participativa, contribución indígena, 1990-2003*. Cali: Sello Editorial Javeriano, 2006b.
- GONZÁLEZ PIÑEROS, Nidia Catherine. Qué papel juegan los indígenas del Cauca en la búsqueda de una solución negociada al conflicto y la crisis democrática colombiana? En HELFRICH, Linda y KURTENBACH, Sabine (eds.). *Colombia, caminos para salir de la violencia*. Madrid/Frankfurt: Iberoamericana/Vervuert, 2006 (329-351).
- GONZÁLEZ PIÑEROS, Nidia Catherine. Frieden und Demokratiebildung: das Beispiel des indigenen Nasa-Volks in Kolumbien (Construcción de Paz y Democracia: El caso de los indígenas Nasa en Colombia). En AUTORES VARIOS. *Das Politische Erwachen der Indigenen Völker in Lateinamerika (El despertar político de los pueblos indígenas en Latinoamérica)*, vol. 4. Maguncia, Alemania: Sello Editorial Universidad Johannes Gutenberg, 2008 (75-97).
- GROS, Christian. *Políticas de la Etnicidad: Identidad, Estado y Modernidad*. Bogotá: ICAHN, 2000.
- HARDT, Michael y NEGRO, Antonio. *Multitud*. Nueva York: The Penguin Press, 2002.
- HOUGHTON, Juan. Legalización de los territorios indígenas en Colombia. En HOUGHTON, Juan (ed.). *Tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: CECOIN, 2008.
- LAURENT, Virginie. *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización en Colombia: Motivaciones, campos de acción e impactos 1990-1998*. Bogotá: ICAHN e Instituto Francés de Estudios Andinos, 2005.
- LAURENT, Virginie. Con bastones de mando o en el tarjetón. *Colombia Internacional*, 2010, 71: 35-61.
- MASSAL, Julie. El proyecto político indígena ecuatoriano. *Análisis Político*, 2010, vol. 71: 9-33.
- MORENO, Renata. *Movimientos étnicos en el norte del Cauca, una aproximación a sus diferencias y relaciones*. Buenos Aires: Informe final del concurso «Poder y nuevas experiencias democráticas en América Latina y el Caribe»; Programa Regional de Becas CLACSO, 2005. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/demovjov/moreno.pdf>. Consultado el 3 de julio de 2007.
- MÚNERA, Leopoldo. *Rupturas y continuidades. Poder y movimiento popular en Colombia, 1968-1988*. Bogotá: CEREC, IEPRI, Unibiblos, 1998.
- RAPPAPORT, Joanne. *Utopías Interculturales, intelectuales públicos, experimentos con la cultura y pluralismo étnico en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2008.
- RINCÓN, John Jairo. Diversos y comunes: elementos constitutivos del conflicto entre comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas en el departamento del Cauca. *Ánalisis Político*, 2009, 65: 53-93.
- RUIZ SÁNCHEZ, Carlos Ariel. *Donde estemos estamos con el pensamiento propio: elementos de jurisdicción especial indígena y prácticas comunitarias de justicia*. Popayán: FUNCOP, Litografía San José, 2001.
- STEINHAUF, Andreas et al. *Alte und neue politische Aktuere in den zentralen Andenländern. Lateinamerika, Analysen, Daten, Dokumentation*, n.º 45. Hamburg: Institut für Iberoamericakunde, 2001.

- SVAMPA, Maristella y STEFANONI, Pablo. *Bolivia, Memoria, insurgencia y movimientos sociales*. Buenos Aires: El Colectivo, CLACSO, 2007.
- TILLY, Charles. *Los movimientos sociales 1768-2009, de sus orígenes al Facebook*. Barcelona: Editorial Crítica, 2009.
- TOURAIN, Alain. *El regreso del actor*. Buenos Aires: EUDEBA, 1987.
- VAN COTT, Donna Lee. *The friendly Liquidation of the Past*. Pittsburg: University Press, 2000.
- VAN COTT, Donna Lee. Cambio institucional y partidos étnicos en Sudamérica. *Ánálisis Político*, 2003, 48: 26-51.
- VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Lito Camargo, Fundación Corona, 2003.