



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

**ANGGIE MARCELA LÓPEZ ALDANA**

**AUTONOMÍA E INTEGRACIÓN ECONÓMICA: EL CASO U´WA  
UN ESTUDIO DE LOS EFECTOS PRODUCIDOS POR LA INTEGRACIÓN DEL  
PUEBLO U´WA DEL RESGUARDO UNIDO AL SISTEMA GENERAL DE  
PARTICIPACIONES (SGP)**

**AUTONOMIA E INTEGRAÇÃO ECONÔMICA: O CASO U´WA  
UM ESTUDO DOS EFEITOS PRODUZIDOS PELA INTEGRAÇÃO DA  
COMUNIDADE INDÍGENA U´WA AO SISTEMA GERAL DE PARTICIPAÇÕES  
(SGP).**

**CAMPINAS**

**2018**

**ANGGIE MARCELA LÓPEZ ALDANA**

**AUTONOMÍA E INTEGRACIÓN ECONÓMICA: EL CASO U'WA.  
UN ESTUDIO DE LOS EFECTOS PRODUCIDOS POR LA INTEGRACIÓN DEL  
PUEBLO U'WA DEL RESGUARDO UNIDO AL SISTEMA GENERAL DE  
PARTICIPACIONES (SGP)**

**AUTONOMIA E INTEGRAÇÃO ECONÔMICA: O CASO U'WA  
UM ESTUDO DOS EFEITOS PRODUZIDOS PELA INTEGRAÇÃO DA  
COMUNIDADE INDÍGENA U'WA DO RESGUARDO UNIDO AO SISTEMA GERAL  
DE PARTICIPAÇÕES (SGP).**

Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas como parte dos requisitos exigidos para obtenção do Título de Mestra em Antropologia Social.

Disertación presentada al Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas como parte de los requisitos exigidos para la obtención del Título de Magister en Antropología Social.

*Orientador:* Prof. Dr. JOSÉ MAURÍCIO PAIVA ANDION ARRUTI.

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA ALUNA ANGGIE MARCELA LÓPEZ ALDANA, E ORIENTADA PELO PROF. DR. JOSÉ MAURÍCIO PAIVA ANDION ARRUTI.

**CAMPINAS**

**2018**

**Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s):** FAPESP, 2015/21327-3

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-8386-2487>

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

L959a López Aldana, Anggie Marcela, 1988-  
Autonomía e integración económica : el caso U´wa un estudio de los efectos producidos por la integración del pueblo U´wa del Resguardo Unido al Sistema General de Participaciones (SGP) / Anggie Marcela López Aldana. – Campinas, SP : [s.n.], 2018.

Orientador: José Maurício Paiva Andion Arruti.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Etnologia. 2. Autonomia. 3. Integração econômica. 4. Índios da América do Sul - Colômbia. I. Arruti, José Maurício Paiva Andion, 1967-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

#### Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** Autonomia e integração econômica : o caso U´wa um estudo dos efeitos produzidos pela integração da comunidade indígena U´wa ao Sistema Geral de Participações (SGP)

**Palavras-chave em inglês:**

Ethnology

Autonomy

Economical integration

Indians of South America - Colombia

**Área de concentração:** Antropologia Social

**Títuloção:** Mestra em Antropologia Social

**Banca examinadora:**

José Maurício Paiva Andion Arruti [Orientador]

Nashieli Cecilia Rangel Loera

Roberto Pineda Camacho

**Data de defesa:** 21-09-2018

**Programa de Pós-Graduação:** Antropologia Social



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Mestrado Profissional, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 21 de setembro de 2018, considerou a candidata Anggie Marcela López Aldana aprovada.

Prof. Dr. José Maurício Paiva Andion Arruti (IFCH/UNICAMP)

Profa. Dra. Nashieli Cecilia Rangel Loera (IFCH/UNICAMP)

Prof. Dr. Roberto Pineda Camacho (Universidad Nacional de Colombia, Bogotá)

*A Ata de Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertações/Teses e na Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.*

## AGRADECIMIENTOS

Sería injusto no iniciar por agradecer aquí a mi familia. Esa radiante, fuerte e inquebrantable extensión de mí que alienta cada paso que doy y que me sirve de hilo cuando de repente se desdibuja el camino. A mi madre, a mi padre y a mis hermanos por todo su amor e incondicional apoyo.

Agradezco a todos los miembros del pueblo U'wa que me dieron la oportunidad de conocer, desde su propio territorio, un poco más de la cultura, el pensamiento y la historia de su gente.

A Berito Cobaría, Gilberto Cobaría, Javier Villamizar, el profe Afanador y el profe Juan, al Wedhaya Jorge, a Esteban, Zigua, Berú, a Guillo y a todos los miembros del pueblo U'wa que compartieron conmigo su tiempo, su mesa, sus historias, sus ideas y hasta su coca. Agradezco infinitamente las reflexiones, angustias, inquietudes y opiniones que debatimos juntos. Todas ellas las llevo en mi cuaderno de campo, en mi memoria y en las continuas reflexiones que buscan incesantemente el sentido y la función de mi labor.

Agradezco a mi orientador, el Profesor Mauricio Arruti, por su respaldo y persistencia en la búsqueda de financiamiento para mi pesquisa, por acompañar el paso a paso de este trabajo y ayudarme a contornar, con sus reflexiones y aportes, todas las peripecias que encontré por el camino.

Al profesor Roberto Pineda por sus ideas, reflexiones, sugerencias y aportes en la elaboración de este trabajo, por su permanente disposición para atender mis inquietudes y por el gran respaldo que desde pregrado me ha brindado para conseguir avanzar en mi carrera.

Al profesor Reinaldo Barbosa por todas las discusiones compartidas, por su firme confianza en mi labor y su continua disposición de contribuir en mi formación.

A la profesora Nashiele Rangel por su disposición a participar en la banca evaluadora.

Agradezco a la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) y a la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por la bolsa concedida. –Proceso nº 2015/21327-3, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)–. Sin su apoyo la realización de este trabajo no habría sido posible. Agradezco además la confianza en mi proyecto de quien emitió su favorable parecer.

A todos los amigos, a los nuevos y a los viejos; a los de Brasil y a los de Colombia, por amenizar con rituales cotidianos el arduo trabajo de catear palabras en busca de sentido, por tolerar tantas ausencias y disculpas por la misma causa y por compartir conmigo, durante este tiempo en Brasil, fiestas y alegrías. Pero sobre todo, por compartir y escuchar angustias, miedos y tristezas, esas infaltables cargas que se hacen mucho más leves cuando hay quienes ayudan a cargarlas.

Aº Dieguito, Carol, Hellen, J, y todos los amigos brasileiros que durante estos años no se cansaron de corregir “umas folinhas” una y otra y otra vez. Tengo en mi agenda, uno a uno, todos los cafés y açais prometidos.

## RESUMO

Na Colômbia a autonomia tem sido bandeira e demanda dos processos de luta e reivindicação indígena muito antes de declarada a nova carta constitucional. Quando, em 1991, a carta é finalmente expedida, são atendidas muitas das demandas dos povos indígenas, entre elas é reconhecida a autonomia para a gestão de seus interesses. Como parte essencial deste reconhecimento, os povos indígenas começam a participar nos ingressos correntes da nação por meio das transferências orçamentárias e da sua posterior inclusão no Sistema Geral de Participações (SGP)<sup>1</sup>.

Este trabalho se propõe indagar acerca dos efeitos produzidos pela materialização deste reconhecimento constitucional entre o povo U'wa do Resguardo Unido assim como a forma na qual tais efeitos relacionam-se com a possibilidade de materializar as condições, situações ou contextos que, a partir da perspectiva da gente U'wa, constituem sua própria autonomia como povo.

**Palavras Chaves:** Autonomia indígena; Colômbia; Integração econômica; Pueblo U'wa.

---

<sup>1</sup> O *Sistema General de Participaciones* (SGP) é o sistema encarregado do repasse orçamental dos recursos públicos da nação às "Entidades Territoriales" (municípios, distritos, departamentos e resguardos indígenas).

## ABSTRACT

In Colombia, the Country's indigenous populations have long demanded autonomous management of their own interests, long before the declaration of the new legal constitution. The new constitution -issued in 1991- recognizes many of the demands of indigenous people; among them, autonomy. As an essential part of this recognition, indigenous reservations have begun to be included in the distribution of the nation's current income, through budget transfers and their subsequent inclusion in the General Participation System (SGP)<sup>2</sup>.

The aim of the present study is to investigate the effects of the new constitutional recognitions of indigenous autonomy for the U'wa people of the United Reservations. Evaluating the outcomes in respect to the U'wa peoples' desires for autonomy as a mark of how effective the change in policy has been thus far, and what challenges need still be addressed, from those peoples' perspective.

**Keywords:** Indigenous autonomy, Colombia, Economical integration, U'wa people.

---

<sup>2</sup> The General Participation System (SGP -acronyms in Spanish-) is the policy outlining the budgetary transfer of the nation's public resources to the Territorial Entities (municipalities, districts, departments and Indigenous reservations)



## RESUMEN

En Colombia la autonomía ha sido bandera y demanda de los procesos de lucha y reivindicación indígena mucho antes de declarada la nueva carta constitucional. Cuando en 1991 ella es finalmente expedida, son atendidas muchas de las demandas de los pueblos indígenas, entre ellas es reconocida la autonomía para la gestión de sus intereses. Como parte esencial de este reconocimiento, los resguardos indígenas comienzan a participar de la distribución de los ingresos corrientes de la nación por medio de las transferencias presupuestales y de su posterior inclusión en el Sistema General de Participaciones (SGP)<sup>3</sup>.

Este trabajo se propuso indagar los efectos producidos por la materialización de este reconocimiento constitucional entre el pueblo U'wa del Resguardo Unido así como la forma en que tales efectos se relacionan con la posibilidad de materializar las condiciones, situaciones o contextos que, desde la perspectiva de la gente U'wa, constituyen su propia autonomía como pueblo.

**Palabras clave:** Autonomía indígena; Colombia; Integración económica; Pueblo U'wa.

---

<sup>3</sup> El Sistema General de Participaciones (SGP) es el sistema encargado del traspaso presupuestal de los recursos públicos de la nación a las Entidades Territoriales (municipios, distritos, departamentos y Resguardos Indígenas)

## LISTA DE ILUSTRACIONES

### Fotos

<b>Foto 1.</b> Panorámica de la sierra nevada de El Cocuy, Chita o Güicán.....	16
<b>Foto 2.</b> Guardia indígena U`wa reunida en el campamento ubicado en la finca Vega Rica, Cedeño.....	47
<b>Foto 3.</b> Mujer adulta acompañada por tres jóvenes con kokora en Bócota.....	99
<b>Foto 4.</b> Cabecera municipal del municipio Guicán de la Sierra.....	133
<b>Foto 5.</b> U`wa trabajador de la comunidad de Bócota en la finca de un campesino de Guicán.....	136
<b>Foto 6.</b> Novenario de la virgen. Vereda del Calvario.....	137
<b>Foto 7.</b> Vivienda en la comunidad de de Bachira en Guicán.....	138

### Gráficos

<b>Gráfico 1:</b> inversión AESGPRI en el Resguardo Unido U`wa 2016- 2017.....	119
<b>Gráfico 2:</b> Distribución porcentual promedio por area de inversión de los recursos del AESGPRI entre las comunidades U`wa del Resguardo Unido en el periodo 2016 -2017.....	121

### Mapas

<b>Mapa 1.</b> Resguardos U`wa y municipios actuales que corresponden con el territorio identificado en los cantos rituales.....	15
<b>Mapa 2.</b> Actuales Resguardos U`wa.....	36
<b>Mapa 3.</b> Traslape del territorio del Resguardo Unido, PNN - Cocuy y Bloques de petroleo.....	94
<b>Mapa 4.</b> Comunidades U`wa del Resguardo Unido.....	96

## LISTA DE TABLAS

<b>Tabla 1.</b> Distribución de comunidades por volumen poblacional.....	113
<b>Tabla 2.</b> Distribución porcentual por area de inversión de los recursos del AESGPRI entre las comunidades U'wa del Resguardo Unido en el periodo 2016 -2017.....	120
<b>Tabla 3.</b> Distribución porcentual de los recursos de la AESGPRI destinados a salud.....	123
<b>Tabla 4.</b> Distribución porcentual de los recursos de la AESGPRI destinados a educación.....	124
<b>Tabla 5.</b> Distribución porcentual de los recursos de la AESGPRI destinados a producción.....	124
<b>Tabla 6.</b> Inversión de los recursos de la AESGPRI entre las comunidades pequeñas del Resguardo Unido.....	126
<b>Tabla 7.</b> Inversión de los recursos de la AESGPRI entre las comunidades medianas del Resguardo Unido.....	127
<b>Tabla 8.</b> Inversión de los recursos de la AESGPRI entre las comunidades grandes del Resguardo Unido.....	129

## SUMARIO

Introducción.....	14
Trabajo de Campo.....	43

### **PARTE I: Autonomía indígena y su configuración como derecho en Colombia**

#### **Capítulo I: Autonomía Indígena, una noción en disputa.....49**

*Apuntes sobre el debate continental sobre Autonomía Indígena.....49*

*Autonomía Indígena en Colombia: Una revisión cronológica de su significado.....55*

*Autonomía y lucha por la tierra, década de 1970.....55*

*Autonomía como elemento fundante de la Organización Nacional Indígena de Colombia  
ONIC.....58*

*Autonomía indígena en el marco de la Constitución Política de 1991.....63*

#### **Capítulo II: Transferencias Presupuestales.....69**

*Transferencias Presupuestales: Una revisión cronológica de la norma.....70*

*Estudios sobre la incidencia de las transferencias sobre los gobiernos y dinámicas territoriales indígenas.....77*

*Reformas al marco legal de las trasferencias.....85*

### **PARTE II: Transferencias presupuestales entre el pueblo U'wa del Resguardo Unido**

*Resguardo U'wa: Comunidades, territorio y gobierno.....92*

#### **Capítulo III: Ejecución de recursos: panorama cuantitativo del gasto de los recursos de AESGPRI del resguardo Unido U'wa.....110**

*Metodología.....111*

*Distribución del gasto.....119*

*Distribución del gasto por categoría de inversión.....123*

*Distribución del gasto por tamaño de población.....125*

*Conclusiones.....130*

<b>Capítulo IV: Proceso de traspaso presupuestal entre las comunidades U'wa de Guicán de la Sierra.....</b>	<b>132</b>
<i>Escenario Etnográfico.....</i>	<i>132</i>
<i>Proceso de Traspaso presupuestal en Guicán de la Sierra.....</i>	<i>139</i>
<i>Algunas Perspectiva de las comunidades.....</i>	<i>154</i>
<b>Consideraciones Finales.....</b>	<b>163</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>170</b>

## Introducción

### *Pueblo U'wa*

U'wa –que significa en Uw cuwa<sup>1</sup> “la gente” o más específicamente “la gente inteligente que sabe hablar” (FALCHETTI, 2003, p.17) – es el nombre con el que desde hace cuatro décadas se auto reconoce un pueblo que por siglos fue llamado “tunebo”. Es con este apelativo que en las fuentes coloniales la gente U'wa se hace distinguible de otras etnias que antiguamente habitaban las inmediaciones de la hoy llamada Sierra Nevada del Cocuy. En la actualidad, en los pueblos campesinos de la región, “tunebo”, se ha hecho sinónimo de indio (OSBORN, 1995), y conlleva aun en su significado la connotación peyorativa que caracteriza la forma en como por el campesino es aun imaginado el indígena, (LÓPEZ, 2013), en palabras del líder U'wa Gilberto Cobaría,

Tunebo era un apodo, era lo peor, era un insulto [...] ningún niño quería decir que era tunebo y así no supiera hablar español, él decía que no era tunebo [...] muchos niños se volaban de aquí, con tal que no les dijeran así y no hablaban lengua ni por el diablo (Cubará Boyacá, 2017)

Es apenas en la década de 1980, en el marco de un proceso de recuperación territorial y de reivindicación identitaria, cuando el nombre U'wa es rescatado por su gente. “Ahí surgen los historiadores nuestros<sup>2</sup> a decir que nosotros no somos tunebos, que somos U'wa y que ese nombre tiene su significado, un significado que fue dado con la naturaleza.”

El pueblo U'wa habita hoy –como antes de la llegada de los españoles al continente– los Andes del nororiente colombiano. El corazón de su territorio está en la sierra Nevada del Cocuy, ubicada en el extremo de la cordillera oriental, justo en la frontera con Venezuela. La tradición oral del pueblo U'wa –preservada en sus cantos rituales– guarda memoria de un territorio mucho mayor al que actualmente ocupa. Según Osborn (1995), el territorio que figura en los mitos cantados, llega hasta Táchira en Venezuela; en Colombia incluye a Chinácota, Málaga, Oiba, Shioma (posiblemente la actual Chimá), Bucaramanga, Chiscas, Chita, Salinas de Chita, Güicán y, en el piedemonte oriental, Támara, Tame y Morcote, desplegándose, así,

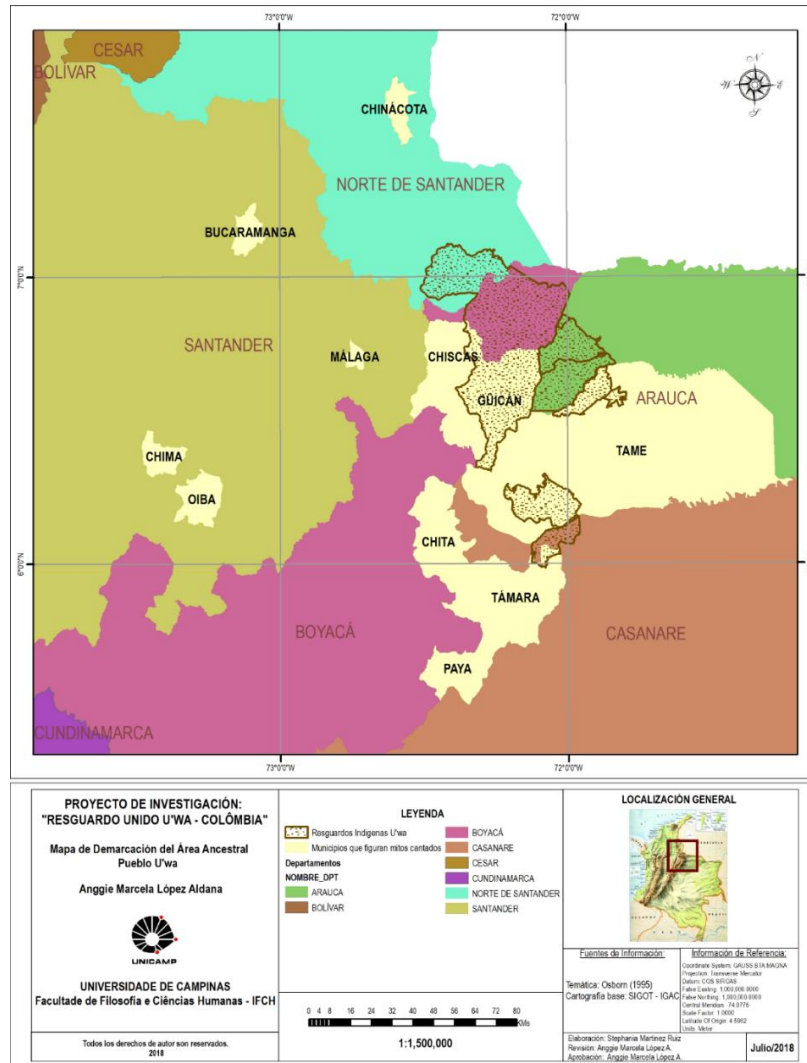
---

<sup>1</sup> El uw cuwa es una lengua amerindia de la familia Chibcha. (HEADLAND, 1997) Castellvi y Pérez lo colocan como parte de la familia lingüística Chibcha, específicamente en el Chibcha Central (1958, p.110-111).

<sup>2</sup> Al referirse a “historiadores nuestros” Gilberto Cobaría se refiere a los *Wedhayas* o *Uejenás* autoridades tradicionales del pueblo U'wa que más adelante serán presentados.

sobre los actuales departamentos de Boyacá, Norte de Santander, Santander, Arauca y Casanare.

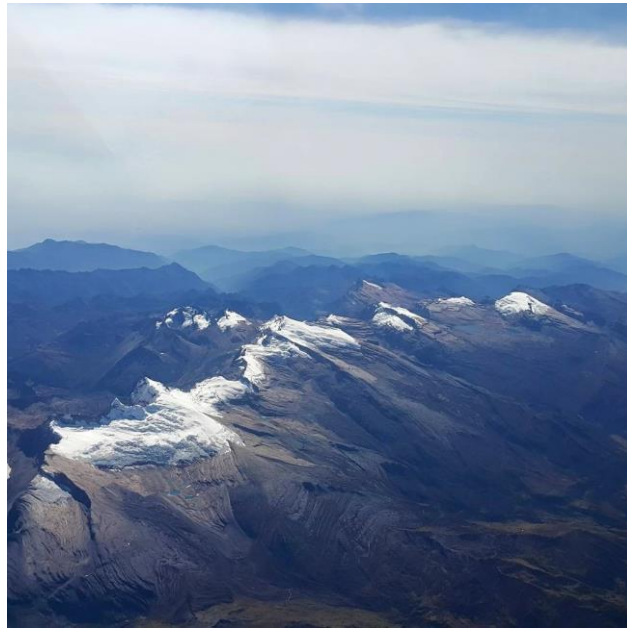
**Mapa 1. Resguardos U'wa y municipios actuales que corresponden con el territorio identificado en los cantos rituales.**



**Fuente: elaboración propia a partir de Osborn (1995)**

Desde las cumbres nevadas de la Sierra del Cocuy –que se extienden sobre cadenas montañosas de 25 kilómetros y alcanzan alturas de 5300 msnm– el territorio ancestral del pueblo U'wa se despliega por ambas vertientes sobre una región quebrada de altitudes variables que resguarda distintos ecosistemas, cada uno de ellos con su propia oferta ambiental. El territorio ancestral está conformado así por nevados, páramos, bosques húmedos, valles intermontanos y llanuras, todos ellos surcados por las numerosas vías fluviales nacidas en las lagunas glaciares.

**Foto 1. Panorámica de la sierra nevada de El Cocuy, Chita o Güicán.**



Fuente: <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/sierra-nevada-cocuy-guican>.

Hoy, gran parte de su territorio ancestral está ocupado por asentamientos blancos. Sobre el altiplano del flanco occidental se encuentran los pueblos campesinos de Guicán, El Cocuy y Chiscas; por el oriente, el pie de monte y sus llanos colindantes han sido desde comienzos del siglo XX progresivamente ocupados. Sin embargo –y a pesar de no estar actualmente habitado por la gente U’wa– las tierras mentadas en los cantos rituales, y todos sus accidentes geográficos, hacen parte de la memoria del pueblo e integran su universo simbólico en cuanto su cosmovisión proyecta sobre todo este territorio la imagen de su propio cosmos, y tal proyección se expande mucho más allá de las tierras hoy ocupadas y oficialmente reconocidas como propias. (OSBORN, 1995).

#### *Cosmovisión y vida de la gente U’wa*

El territorio ancestral es, así, una réplica del universo U’wa, los diferentes ecosistemas y zonas altitudinales de la sierra resguardan los mismos elementos y características de los diferentes mundos que componen este universo. Esta correspondencia media la experiencia del pueblo U’wa en su territorio, define su relación con él, incide sobre la forma en como este es habitado así como en la consolidación de los mecanismos sociales que perfilan las relaciones entre la gente. La percepción del cosmos es, pues, vital en las dinámicas de organización social. (OSBORN, 1995; FALCHETTI, 2003)



Osborn (1995) –que dedicó su obra al estudio de la mitología U’wa– presenta el origen del universo como una conjunción de pares opuestos. Según su explicación, en los primeros tiempos existían dos mundos con características opuestas. Un “mundo de arriba” – *Kubina*, masculino y blanco, asociado a la luz, a la pureza, a la infertilidad, a la inmortalidad; y, un “mundo de abajo” – *Ruya*, femenino y rojo, asociado con la oscuridad, la fertilidad, el fuego y la mortalidad. Al unirse, sus naturalezas se encuentran y crean un tercer escenario que conjuga y mezcla la esencia de los dos que le dieron origen. Surge entonces el “mundo del medio” integrado por una esfera azul, cuya naturaleza, aunque mixta, se asemeja más al mundo de abajo; y una amarilla en la que predominan las características del mundo blanco. Así, el surgimiento del “mundo del medio” no altera la inicial organización dual del universo, siguió estando conformado por un mundo de arriba, *Kubina* y un mundo de abajo, *Ruya*. Entre todos estos mundos existe una relación de dependencia y complementariedad, cada uno existe en contraposición al otro y es su complemento. En el mundo del medio en la esfera azul es donde existe y habita la gente U’wa.

La composición, organización, naturaleza y funcionamiento del universo U’wa –esquemático a partir de esferas de colores en la explicación de Osborn– cobra vida, se explicita y dinamiza en las historias de los cantos rituales. Estos cantos son un elemento central en la vida religiosa del pueblo, todas las ceremonias que la comunidad realiza, más allá de su significado y de su objetivo suponen siempre su entonación colectiva, en ellos son narrados los tiempos de origen, eventos e historias acontecidos en los diferentes mundos y en los primeros tiempos que se relacionan con cada ocasión que convoca una ceremonia<sup>3</sup>.

Las historias que son narradas develan el funcionamiento del cosmos U’wa. En ellas se rememora la construcción del mundo del medio en el que habita “la gente”, la llegada de los animales, de las plantas y de todos los elementos rituales. Todos ellos existieron primero en los otros mundos del universo y llegaron a donde los U’wa como obsequios de las deidades que los habitan, quienes además viajaron al mundo del medio para crear las condiciones necesarias para la vida y para enseñarle a la gente el uso de las plantas, de los alimentos, de los objetos y todos los dones por ellas entregados.

---

<sup>3</sup> Los cantos rituales son también una esencial herramienta de aprendizaje entre el pueblo U’wa. Un estudio detallado de ellos es realizado por Osborn (1985, 1995)

En el canto del Aya<sup>4</sup>, se relata, por ejemplo, la construcción de la “casa del mundo”. Baukara, deidad femenina pone primero los lagos “para que así haya nacimiento en el mundo del medio”. Ruruna, deidad masculina, construye después “el abrigo para el mundo del agua” cimentando sobre el lago una casa. En la interpretación de Osborn “la deidad femenina provee un útero universal y la deidad masculina su refugio; de esta manera se crean las condiciones para la vida” (1995, p. 143)

Según los cantos, cada una de las deidades se manifiesta bajo aspectos diferentes en los diferentes mundos, sin embargo conservan siempre las características de su lugar de origen y al actuar en el mundo del medio las comparten a la gente por medio de los dones que entregan. Así, por ejemplo, la miel es considerada por los U’wa una sustancia pura pues las abejas son el producto de la masticación de Ruruna y Rukwa, deidades masculinas del mundo de arriba. Es también por esto que en las ceremonias de purificación es usada la pluma de garza como principal herramienta de limpieza, pues en los cantos se narra como Ruruna –deidad masculina del mundo de arriba que se manifiesta en forma de garza entre los U’wa– es quien se encarga en los primeros tiempos de “soplar los peligros del mundo del medio” para que, así, en él, se pueda propiciar la vida.

Como la miel, diferentes elementos en el mundo U’wa conservan los rasgos de su origen relatado en los cantos y a partir de estos rasgos es definida la forma en que debe ser usado por la gente. El ají y la sal –que son narrados como hermanos incestuosos en los cantos– deben ser siempre purificados antes de ser consumidos, son estos los dos alimentos que primero se prohíben cuando alguien pasa por un proceso de curación y purificación.

El orden y funcionamiento del universo que se proyecta en los seres que lo habitan o en los objetos que en él son creados, encuentra en el territorio ancestral otra forma de expresión. Según Osborn las diferentes altitudes de la sierra corresponden a los diferentes mundos que, desde la cosmovisión U’wa, componen el universo. Así, las tierras altas de la sierra donde se encuentran los páramos, los picos nevados, las lagunas glaciares, las zonas rocosas e infértiles se asocian con el mundo blanco de arriba. Un poco más abajo las zonas de montaña están asociadas con el mundo amarillo; el pie de monte, caracterizado por su vegetación de bosque tropical comparte su naturaleza con la esfera azul y, finalmente, las tierras bajas, donde se extienden las planicies, corresponden a la esfera roja (OSBORN, 1995).

---

<sup>4</sup> El Aya es un canto ceremonial estacional del clan Kubaruwa asociado a los nacimientos humanos y a la cosecha de maíz.

Es por esto que, aun hoy, Guicán –pueblo campesino de tierras altas de la vertiente oriental– al inicio de cada año recibe a los U’wa que vienen desde el nororiente de la sierra. El dos de febrero es celebrada en el pueblo la fiesta de “la virgen de la Candelaria” –más conocida entre los campesinos como “la morenita de Guicán”– se trata de un lienzo que retrata una virgen morena (india) y que, según las historias contadas por campesino e indios, fue encontrado en una cueva de los páramos de Guicán. Los U’wa dicen que la morenita es realmente Rika, deidad infértil del mundo de arriba (narrada en los cantos de iniciación femenina) así que cada año en tiempo seco llegan allí a celebrarla y a bañarse en las aguas de la desembocadura del río Nevado, fuentes termales asociadas a ella, a su longevidad, pureza e inmortalidad.

La manera en que los antiguos clanes U’wa habitaban y aprovechaban su territorio –así como la forma en que algunos de ellos aún lo hacen– se definía y se define por esta particular forma de significarlo. Antiguamente, la sierra Nevada resguardaba en sus dos flancos varios clanes que mantenían entre sí relaciones de intercambio y complementariedad.<sup>5</sup>

Según Falchetti (2003) y Osborn (1995), el sentido de identidad, así como las relaciones entre los diferentes clanes U’wa estaban estrechamente relacionados con la distancia que entre ellos existía, de manera que los clanes yuxtapuestos mantenían relaciones e intercambios que quedaban restringidos entre los clanes distantes. A pesar de esto, todos ellos hacían parte de un mismo circuito de intercambio, compartían una misma lengua (aunque con marcadas distinciones dialectales), un mismo repertorio mítico y ceremonial determinante en la consolidación de un mismo sistema itinerante de uso y aprovechamiento de los diferentes ecosistemas de la Sierra.

Según Falchetti, el territorio de cada uno de los clanes se extendía a lo largo de ríos que fluyen desde las lagunas de páramo. Cada laguna –origen del afluente ocupado– era señalada como el lugar de nacimiento de los ancestros de cada clan. Estos territorios así como los lugares de origen son narrados en los cantos rituales, en ellos cada clan es llamado “teba” que significa “poste de casa”. Según Osborn cada uno de los clanes es identificado en los cantos como una casa y al tiempo como uno de los varios postes que sostiene el universo y que separan los

---

<sup>5</sup> Ana María Falchetti (2003) distingue once distintos clanes que habitaron, en tiempos precoloniales la sierra y sus intermediaciones. Por su parte, Osborn (1995) propone que a inicios del siglo XX ocho clanes<sup>5</sup> habitaban el territorio ancestral en las cuencas de los grandes ríos, pero, al tiempo, exalta la dificultad que implica una certera distinción de los clanes en cuanto se trata de grupos itinerantes con distintos asentamientos en la sierra y con nominaciones inconstantes. Los clanes que fueron identificados por Osborn son: (i) Bethuwa o Agua Blanca, (ii) Rikuwa - Tagrinuwa o Tegría, (iii) Kubaruwa o Cobaría, (iv) Kaibaká o Bókota, (v) Yithkaya o Barro Negro, (vi) Bahiyakuwa o Sínsiga, (vii) Biribirá y (viii) Ruba.

diferentes mundos, así mismo, según la autora, estos postes se materializan en el territorio por medio de menhires ubicados próximos a las zonas de lagunas glaciares. Esta interpretación se complementa con la afirmación de Pradilla (1983) según la cual, la relación de un grupo U'wa con su territorio se refuerza por la creencia de que sus antepasados se transformaron en grandes piedras ubicadas en el territorio de su descendencia. Actualmente, al recorrer los páramos de la sierra es posible divisar aun los menhires mentados en los cantos a los que se refiere Pradilla.

Sobre cada territorio clánico, cada grupo tenía –a diferentes alturas de la sierra– un conjunto de asentamientos que eran ocupados y aprovechados estacionalmente, de manera tal que a lo largo de un año, las llanuras, el pie de monte, la zona de montaña y las tierras altas eran aprovechadas y trabajadas por la gente. (FALCHETTI, 2003; OSBORN, 1995).

Cada clan, como cada altitud de la sierra, era definido a partir de su propia naturaleza dada por el vínculo con su territorio. Así, entre los diferentes asentamientos que un clan tenía, uno de ellos era entendido como el principal. A partir de su localización, el grupo era caracterizado como un clan de tierras altas, medias o bajas.

Por medio del trueque, cada clan, proveía a los demás de productos oriundos de su propio territorio. Osborn (1995) resalta, sin embargo, que el intercambio no parecía tener gran valor económico ni tampoco era un fuerte mecanismo de socialización, se trataba en cambio de un intercambio ceremonial en el que cada grupo proveía a los demás de productos que –si bien podían ser hallados por los diferentes clanes en sus propios territorios– compartían su naturaleza con el grupo que tenía sobre él derechos de “propiedad” dotándolos de las virtudes necesarias para su uso.

Así por ejemplo las plumas de garza, aunque son mucho más fáciles de hallar en el pie de monte oriental, debían provenir exclusivamente de los intercambios con los clanes de tierras altas de la vertiente occidental de la sierra, solo así podrían materializar las características necesarias para servir a los Wedhayas como medios de purificación en las ceremonias de soplado, pues para lograr contrarrestar los elementos contaminantes ellas debían portar las características del mundo de arriba, materializadas –en el mundo U'wa– en las tierras altas de páramos y nevados de la sierra (OSBORN, 1995). Hoy, aunque ya no existen grupos U'wa sobre esta vertiente, es de los pueblos campesinos de allí de donde se siguen consiguiendo las plumas de garza para las ceremonias de purificación. Como dije, los U'wa son conocidos en estos

pueblos como eficaces curanderos y son llevados a las casas de los campesinos enfermos para que los “soplen”.<sup>6</sup>

El intercambio de productos como plumas, mochilas de fique, cera de abejas, textiles, algodón, cabuya o sal suponía un amplio circuito que incluía a los clanes de ambas vertientes, sin embargo, el intercambio de semillas –como el de gente– estaba restringido apenas a los clanes yuxtapuestos.

Las alianzas matrimoniales procuraban generar uniones de elementos opuestos. Para esto, la estructura del conjunto formado por los clanes incluidos en los intercambios matrimoniales y la estructura interna de cada uno de ellos estaba compuesta por la conjunción de tres grupos cuyas características correspondían a las de los diferentes mundos que componen el universo. Se trataba, así, de dos grupos de naturalezas opuestas y uno que integraba las características de ambos. Los kubina de un clan específico debían unirse o bien con los Ruya del clan yuxapuesto o con un integrante de naturaleza mixta de su propio clan, así mismo los Ruya de este mismo clan contraían matrimonio con el grupo intermedio ya referido o con los kubina del clan que los flanqueaba por el otro extremo (OSBORN, 1995).

El equilibrio generado en la conjunción de elementos opuestos era la condición deseable para todos los nacimientos, los niños hijos de dos padres Ruya o dos padres Kubina, los nacidos en partos múltiples o aquellos con alguna deformidad eran considerados productos de mezclas incorrectas cuya naturaleza estaba influenciada de manera excesiva por alguno de los dos mundos. Actualmente, entre varios de los grupos que hoy existen, cuando una pareja tiene un parto de más de un niño, los padres deben pasar por exhaustivos y prolongados procesos de purificación que les impiden participar de la vida social durante cuatro años, tiempo durante el que deben ser atendidos y alimentados por las autoridades que se encargan de su limpieza.

Sin embargo la permanente búsqueda del equilibrio no se expresa apenas en la forma de establecer alianzas matrimoniales, sino que es, de hecho, una condición que debe procurarse en los distintos escenarios de la vida. Es el equilibrio el estado que –desde el pensamiento U’wa y en el mundo habitado por la gente– posibilita y mantiene la vida (FALCHETTI, 2003). La

---

<sup>6</sup> Durante mi permanencia en el Calvario, una de las veredas de Guicán, Candelaria, la campesina y amiga que me recibió se enfermó, le dolía la cadera y caminar le costaba cada vez más trabajo. Después de varias semanas de lidiar con el dolor “se conquistó una tunebita” como ella dice, y la trajo a que se quedara unos días en su finca. Usualmente ella y su esposo reciben U’wa que llegan a trabajar temporalmente a las fincas del pueblo y tienen afuera de su casa un cuarto adecuado especialmente para eso, pero esta vez era distinta era una mujer anciana que venía a soplarla y que “la trabajó” durante varias noches, cada noche soplabla y cantaba con su pluma blanca hasta decir que había sido terminado el trabajo.

itinerancia de los clanes por la sierra es, también, una forma de procurar consolidar una relación equilibrada con su territorio.

Ann Osborn, en la década de los 80, estudió detalladamente los movimientos de uno de los clanes y propuso que la movilidad de los kubaruwa, así como la de los demás grupos “no se llevaba a cabo en forma explícita, por necesidades materiales de la sociedad” la explotación de ambientes en diferentes niveles altitudinales debía entenderse en cambio “por medio de las creencias religiosas del pueblo U’wa” (1995:13).

Para sostener esta idea la autora expone detalladamente la vida de la gente del clan durante un ciclo que ella considera compuesto por cuatro estaciones. Cada uno de estos periodos determinado por realizaciones ceremoniales específicas estrechamente vinculadas a las condiciones ambientales, a la zona altitudinal habitada y a las actividades sociales y productivas realizadas por la gente, todas ellas ligadas en un entramado simbólico que dotaba de sentido a la acción colectiva. Haciendo de la vida cotidiana del pueblo U’wa una dinámica inseparable de su vida ritual.

En los cantos de las ceremonias estacionales no apenas se rememoraban los eventos de los primeros tiempos en los que había sido construido el mundo del medio; lo narrado cobraba vigencia en cuanto se establecía una relación directa entre el tiempo mítico y el presente, relación que dinamizaba las actividades de la gente U’wa durante una estación. El momento mítico narrado encontraba una correspondencia en el momento social del clan y, por su parte, este último hacía pertinente o necesaria la realización de actividades sociales específicas que eran detalladamente descritas en los cantos rituales. Así, en ellos estaba contenido el conocimiento necesario para la realización de ciertas tareas durante una estación: el proceso para la preparación del kuesko<sup>7</sup>, la construcción de casas, la recolección de alimentos silvestres o la elaboración del polvo del yopo eran cuidadosamente narrados en los cantos.

En la época de lluvias, por ejemplo, en la que los kubaruwa se encuentran en el pie de monte, se suspendía cualquier actividad de caza y pesca. La gente entraba en un tiempo de ayuno que anticipaba la estación de mayor número de nacimientos humanos que era también aquella en la que se recogía la mayor cosecha de maíz del año. Por ser tiempo previo a los nacimientos, cualquier actividad relacionada con la muerte era suspendida. Durante esta temporada de lluvias en los cantos ceremoniales se narraba la llegada de Rukwa al mundo de

---

<sup>7</sup> Kuesko es el nombre que los U’wa le dan a una nuez que se da en la zona y a la masa que fabrican a partir de ella.

abajo, con su llegada se provocaba la huida de varios seres de este mundo desatando una serie de peligros en el mundo del medio, los mismos peligros propios de las precipitaciones desmedidas de un prolongado invierno que podía devenir en derrumbes, inundaciones, destrucción de cosechas o partos múltiples provocados por la excesiva incidencia de los elementos del mundo de abajo. Cuando en los cantos rituales se narra que Ruruna, hijo de Rukwa sopla estos peligros y los aleja del mundo del medio, el wedhaya en la ceremonia hace lo mismo usando su pluma de garza, animal en el que, como ya fue dicho, se manifiesta Ruruna en el mundo del medio,

Sopla los peligros de los seres acuosos y orientales del solsticio del este, de los seres del mundo de abajo, de los instrumentos cortantes, de las condiciones climáticas mezcladas, para que estos peligros no afecten la alma sombra embrionaria [...] sopla las culebras del mundo de abajo, al oeste, hasta donde el cielo toca la tierra para que su veneno no dañe el embrión (Canto del Reowa, OSBORN, 1995)

Durante este tiempo de ayuno, dadas las restricciones sobre la caza y la pesca, los alimentos silvestres se convierten en una parte fundamental de la dieta de la gente, el kuesko, preparado con la nuez Kara, es uno de los alimentos más comunes e importantes de la época. En los cantos del Reowa –que es la ceremonia estacional del tiempo de lluvia– es narrada, también, la llegada al mundo del medio de Kario y Ritabara, deidades enviadas por Rukwa para alimentar a la gente, al llegar al mundo U’wa transforman la mitad de sí mismas en árboles silvestres: la nuez Kara y la fruta Kutha, y enseñan a la gente paso a paso la preparación del kuesko que será consumido en esta estación.

Como en los tiempos de lluvias, en las demás épocas del año, la vida del grupo mantenía una estrecha relación con la actividad ritual. Las fuerzas productivas, los mecanismos de subsistencia eran –según Osborn– expresiones de la vida ceremonial, ritual y religiosa del pueblo. La recolección de frutos silvestres y la prohibición de actividades de caza y pesca en los tiempos de lluvia previos a los nacimientos son un ejemplo de la incidencia de la vida religiosa sobre las técnicas de producción del pueblo U’wa.

Por otro lado, la autora exalta como la amplia gama de actividades de subsistencia: caza, pesca, agricultura y recolección así como las técnicas con que ellas eran aplicadas<sup>8</sup>, sumado al uso de distintos pisos térmicos, permitían una continua regeneración que impedía la degradación de la oferta ambiental de los distintos ambientes que habitaban, haciendo de la

---

<sup>8</sup> Como por ejemplo periodos prolongados de barbecho, recolección de madera de árboles que no fuesen el alimento de animales, caza y pesca moderada con rotación de lugares para su realización o la delimitación de territorios sagrados donde es prohibida cualquier intervención.

forma de vida del pueblo un sistema consiente de conservación-protección de los delicados ecosistemas de la sierra.

Así por ejemplo, en las tierras bajas del territorio Kubaruwa, la comunidad cazaba y pescaba solo durante tres meses al año. Los animales colectados en esa época eran llamados “Rora”, (en ningún otro momento del año a la caza y a la pesca se le llama así) término relacionado con la preservación de la semilla. “Rora” se le llama a los atados de maíz y de nuez molidos que, al ser almacenados en agua, pueden ser preservados varios meses después de la recolección de la semilla. La autora sugiere que a la pesca y a la caza en tierras bajas se les llama así porque es la semilla preservada de los peces y animales consumidos en otras estaciones.

La vida ritual se define, pues, como un escenario central interrelacionado con todas las esferas del funcionamiento social del pueblo. Las autoridades tradicionales son, por su parte, las guías en esta vida ritual en tanto son ellas, las mediadoras con el universo y las concededoras del orden expresado en los cantos y ritos del pueblo.

*Wedhayas: autoridades tradicionales y “voceros de la ley de origen”*

Como se dijo, en todas las celebraciones rituales estos relatos de origen son entonados colectivamente. La voz de la gente es guiada por cantores y por la voz principal del Wedhaya o Uejená<sup>9</sup>, que es entre el pueblo U’wa considerado la autoridad central encargada de guiar el actuar colectivo de su pueblo. En la vida cotidiana, mujeres, hombres, jóvenes y niños responden a las indicaciones de los Wedjayas.

Se trata de hombres, usualmente ancianos cuyo trabajo es propender por el bienestar físico y espiritual del pueblo y del territorio U’wa. Su autoridad y poder se fundamenta en el conocimiento que le otorga el vínculo que mantiene con el cosmos, en el conocimiento de los orígenes, del orden del universo, de las fuerzas y espíritus que lo habitan, así como de la forma de establecer relación con ellos en beneficio de su gente. (FALCHETTI, 2003).

Existe, para los U’wa, una ley universal, que es hoy llamada por el pueblo “Ley de Origen”, ella regula el funcionamiento del cosmos y, por supuesto, del mundo que ellos habitan,

---

<sup>9</sup> Las autoridades mayores son llamadas como Wedhayas por las comunidades U’wa de Boyacá y Uejená por aquellas que residen en Santander y Norte de Santander. La distinción entre estos grupos de comunidades será presentada detalladamente en el capítulo III. Dado que los estudios citados en este trabajo fueron realizados entre las comunidades de Boyacá usaremos de manera genérica “Wedhaya” para referirnos a ellos.



cada uno de los escenarios de la vida del pueblo se define en correspondencia con esta ley. Los cantos rituales son, de hecho, una de las formas en que ella se expresa.

Los Wedjayas son considerados, por su gente, los guardianes y voceros de “La ley de origen”. La vida política, productiva o social no puede ser entendida de manera aislada o independiente, pues es en la vida ritual en la que reside el conocimiento por el que todas ellas deben ser reguladas, así, la labor y el conocimiento del Wedhaya incide sobre todas las esferas de la vida de su pueblo.

El otopo<sup>10</sup> (awa), el yopo<sup>11</sup> (akwa), el hayo<sup>12</sup> y el tabaco verde son todas plantas usadas para posibilitar la comunicación del Wedhaya con el “mundo primordial”. El polvo fabricado a base de yopo es el principal medio utilizado por las autoridades para conseguir este vínculo. En los cantos es relatado el hallazgo, búsqueda, preparación y llegada del yopo al mundo de la gente. Según ellos narran, es Rukwa (el sol), quien requiere de él para lograr andar e iluminar en su camino, sin embargo, para Rukwa, el Akwa está fuera de su alcance pues, como sol, está destinado a recorrer siempre la misma ruta sin poder variarla. Para conseguirlo, encomienda entonces la tarea a sus hijos, y así Yashowa en forma de jaguar entra al mundo amarillo y roba las semillas del rancho de Kwira (el trueno). Una vez obtenidas, Kanwara, otro hijo de Rukwa, se encarga de hallar lo necesario y preparar la mezcla que finalmente le es entregado al sol para que consiga realizar su recorrido y, una vez a él, a toda la gente U’wa (OSBORN, 1995)

Hoy, entre la comunidad el yopo es descrito como “un fuerte consejero” a quien se le llevan todas las dudas o los problemas de la gente, el yopo guía, da caminos, se le puede preguntar y él responde, él aconseja y cura, le deja tareas a la gente y se va (Diálogo con Wedhaya Jorge, Guicán, Boyacá, 2017).

Aunque es usado cotidianamente por las personas de la comunidad en procesos de cura, solo las autoridades le pueden “preguntar”, solo a ellas le responde, el diálogo con él es como si fuera con un amigo, un conocido o un familiar (AGUABLANCA, 1992, p.84).

Como se habla con el yopo, los Wedhayas se comunican con diferentes seres del universo. Con el espíritu del tabaco, de la caza, de la pesca, del kuesco, del hayo, del invierno, del verano, de las montañas y de muchos otros. Esta tarea es apoyada por las Baukarinás o

---

<sup>10</sup> Otopa gráciles, árbol de la familia Myristicaceae.

<sup>11</sup> Anadenanthera peregrina, árbol perenne de la familia Fabaceae.

<sup>12</sup> Erythroxylum coca, especie de planta con flor de la familia Erythroxylaceae.

Mancenás<sup>13</sup> (Mujer-madre), ancianas de la comunidad que son guiadas por los Wedhayas en viajes espirituales emprendidos por medio del consumo del yopo.

Para conseguir que la mujer-madre llegue a su destino y para garantizar su retorno, las autoridades que las orientan deben purificar y alejar los peligros de la ruta que ellas cruzarán, deben acompañarlas y orientarlas hasta su regreso. En este viaje las Baukarinás servirán de voceras de los diferentes espíritus del universo, uno a uno irán llegando y usando a la mujer-madre como mediadora, responderán a todos los problemas e inquietudes que la gente que asiste al encuentro les propongan.

Estos viajes tienen por fin contrarrestar enfermedades y epidemias, normalizar el tiempo cuando el invierno o el verano son excesivos, controlar la naturaleza en caso de que no hubiera suficiente cosecha o frutos silvestres, evitar las sequías o las heladas y en fin proveer el conocimiento necesario para mantener el bienestar de la gente (AGUABLANCA, 1992).

La función mediadora de las Baukarinás es un fundamental apoyo en la labor de las autoridades tradicionales.

Por su parte, las habilidades y el conocimiento de los Whedhayas son el resultado de años de trabajo espiritual, físico y mental. Los desvelos sucesivos, las restricciones alimenticias y sexuales así como los aislamientos prolongados son procedimientos comunes que suponen su labor. Originalmente las futuras autoridades se escogían desde muy niños para esta función (FALCHETTI, 2003, p.43), hoy, no existen restricciones específicas para definir quien pueda emprender como aprendiz, el conocimiento no es considerado un secreto y es asequible para quien lo quiera obtener, los cantos entonados colectivamente son, de hecho, fuente esencial del conocimiento chamánico. Así, entre la comunidad es común que varias personas conozcan y utilicen cotidianamente procedimientos de cura usados en las ceremonias oficiadas por las autoridades, es por esto que en los pueblos campesinos, los U'wa son comúnmente buscados para que “soplen” y curen a la gente.

Sin embargo, ser autoridad mayor implica conseguir superar varios niveles de conocimiento y preparación que lo perfilen como el orientador de sus comunidades. Solo los Wedhayas pueden comunicarse directamente con los seres superiores y officiar las ceremonias

---

<sup>13</sup> Nuevamente la distinción resulta de los dialectos diferentes. Entre las comunidades de Boyacá la autoridad femenina es llamada *Baukariná*; las de Santander y Norte de Santander, por su parte, las llaman *Mancenás*.

mayores de purificación de las que se beneficia todo el pueblo (AGUABLANCA, 1992; FALCHETTI, 2003).

El aprendizaje de una autoridad U'wa es medido por “palabras” (PRADILLA, 1983, P.50). Las cuatro primeras palabras se refieren al estudio de cantos y procedimientos para la curación de distintas enfermedades, en ellas se instruyen en el uso y acción de distintas yerbas medicinales. En el proceso el aprendiz pasa por una iniciación relacionada con su “despertar” en estado de conocimiento - su amanecer –, aquí le es suministrada una bebida de otopo, fruto que es considerado por los U'wa como una sustancia iluminadora. En las siguientes “palabras” aprenderá cantos de las ceremonias de purificación que acompañan, protegen y orientan el ciclo de vida de la gente U'wa<sup>14</sup>. Finalmente, el Reowa –ceremonia estacional de especial importancia, destinada a la protección de la vida, al beneficio de las cosechas y los nacimientos humanos, al control de los desórdenes ambientales y sus peligros– solo puede ser oficiada por aquellos que llegan a la octava palabra, los Whedjayas.

Apenas algunos de los que emprenden el camino consiguen llegar a este nivel, las “autoridades menores” que están en niveles anteriores pueden officiar varias ceremonias y tienen en sus comunidades la misma función de proteger a su gente, sin embargo, los Whedhayos tienen un especial reconocimiento y función social, son ellos los encargados de orientar la vida del pueblo.

Como portadores de conocimiento y voceros de la ley universal, las autoridades cumplen una gran cantidad de funciones en su comunidad. Son ellas las encargadas de las continuas ceremonias de limpieza y purificación realizadas para prevenir la enfermedad y la muerte entre la gente. Una vez las enfermedades llegan al territorio –como manifestación de la desobediencia a los procesos de purificación o como la expresión de un desequilibrio–son también tratadas y controladas por las autoridades tradicionales así como lo son las epidemias que pronostican y atenúan antes de su llegada al pueblo.

El cuidado, protección e integración de la gente por medio de la realización de ritos de paso, las ceremonias estacionales, destinadas a proteger y hacer prolíficas las actividades productivas y sociales así como la corrección y la “cura” de comportamientos antisociales son también su deber.

---

<sup>14</sup> Como la celebración de la imposición de nombre, el ritual de iniciación femenino o la iniciación masculina a la caza.

Desde el pensamiento de la gente, la salud, la abundancia en las actividades productivas, el buen tiempo así como todas las condiciones que posibilitan la vida son la expresión de la consonancia entre la vida del pueblo y la ley que rige el universo. Es función de las autoridades propender por el bien de su gente por medio de la manutención de este equilibrio.

Ahora bien, el pueblo U'wa y su forma particular de pensamiento y existencia se ha visto afectado a lo largo del tiempo de distintas formas, la colonización de su territorio, la incursión de las misiones y otros muchos eventos han afectado la vida de la gente U'wa. Presento a continuación el proceso de ocupación de su territorio ancestral y las problemáticas que como pueblo han enfrentado y actualmente enfrentan.

### *Ocupación del territorio ancestral*

Con la ocupación del territorio ancestral, muchos de los clanes U'wa que habitaron e itineraron antiguamente la sierra desaparecieron como grupo, este proceso de colonización ha sido, en ambas vertientes de la sierra, un proceso gradual y marcadamente diferencial.

Las tierras del altiplano de la vertiente occidental en las que dos de los antiguos clanes tenían su residencia principal<sup>15</sup> fueron las primeras que sufrieron los embates de la colonización. Según las crónicas de Pedro de Aguado (1581) sobre estas tierras se encontraba la “casa del sol” y fue en su búsqueda que, en la primera mitad del siglo XVI, llega la expedición de Hernán Pérez de Quesada (GUTIÉRREZ, 2007, p.81).

Después de su llegada es fundado el Cocuy probablemente en 1541, y partir de allí –en el transcurso de la segunda mitad del siglo XVI– fueron fundados en esta zona –registrada en los documentos coloniales como “La Confederación del Cocuy”– varios “pueblos de indios”, sobre ellos se conformaron encomiendas<sup>16</sup> en las que fueron concentrados indígenas de diferentes etnias para ser asignados a un encomendero español que asumía la responsabilidad de asegurar la enseñanza de la doctrina.

---

<sup>15</sup> Los clanes Ruba y Bethuwa que habitaban en las tierras que hoy corresponden al municipio de Guicán, Las Mercedes y Chiscas. (FALCHETTI, 2003, p.79).

<sup>16</sup> La encomienda fue una institución colonial en la que un grupo de indígenas eran entregados a un español que quedaba a cargo de su evangelización, a cambio los indígenas encomendados debían retribuir con el pago de un tributo que podía ser en trabajo o en especie. Según el investigador Mauricio Gutierrez (2007) en la Confederación del Cocuy, pese a la inestabilidad inicial de las encomiendas, hay algunas que permanecen relativamente estables durante la colonia: la encomienda del Cocuy, la de Chita, Panqueba, Guacamayas y Uracheba y Ogamona.

Aunque las encomiendas no suponían el dominio o propiedad sobre las tierras indígenas, consolidaban –entre encomenderos y comunidades– una relación a través del tributo que sustentaba el funcionamiento de la sociedad colonial a partir del aprovechamiento del trabajo del indio (COLMENARES, 1984, p.63)

La presión provocada por la ocupación de las tierras altas de occidente derivó en una constante migración de las comunidades U’wa y en el progresivo fraccionamiento de los antiguos clanes (FALCHETTI, 2003, p.98) en este marco la vertiente oriental de la Sierra que para entonces permanecía libre de la ocupación blanca y que resguardaba buena parte de la comunidad U’wa, se convirtió en un territorio de escape y refugio. Según Gutiérrez (2007) los U’wa registrados en los documentos coloniales como “indios tunebas” mantienen un relativo bajo número en las encomiendas de la confederación debido por un lado a su fuerte lazo con los U’wa de la vertiente oriental y por otro a su carácter móvil difícilmente restringido.

Las encomiendas de la Confederación del Cocuy –como las de todo el nuevo reino– desde su fundación pasaron por un progresivo proceso de declive poblacional en el que factores como las epidemias, las fugas y los excesos a los que fueron sometidos los indios tuvieron una fuerte incidencia<sup>17</sup>, es así como a inicios del siglo XVII –como respuesta a la crisis del sistema de encomiendas– es reestructurado el sistema de manejo de tierras por medio de la conformación de resguardos, con ellos se pretendía mermar el progresivo descenso de los indios, sin embargo, dado que el mestizaje estaba en aumento y que el número de indios resguardados no suponía ganancias significativas, la presión que ejercían los blancos por la propiedad de la tierra iba en aumento.

Así, desde mediados del siglo XVIII en las sucesivas llegadas de visitantes<sup>18</sup> al territorio se fueron recortando y rematando progresivamente los resguardos que habían sido asignados a los indios, y en las tierras altas de la vertiente occidental se consolidaron las parroquias de campesinos blancos que hoy allí existen.

Por su parte, la zona nororiental de la sierra recibió más lentamente los embates de la colonización blanca que las tierras altas de occidente (FALCHETTI, 2003, p.97). Es apenas

---

<sup>17</sup> Gutiérrez al respecto, ilustra como “El Cocuy fue en su inicio una gran encomienda, para el año 1554 fueron registrados 5444 naturales de los cuales 1700 eran tributarios, en el año 1602 eran apenas 170 los indígenas que pagaban (2007, p. 147).

<sup>18</sup> Los visitantes fueron delegados de la Real Audiencia Española encargados de disponer medidas para el manejo de los indios. Con las sucesivas visitas de Verdugo y Orquedo (1755) y Campuzano (1777) los resguardos que habían sido asignados a inicios del siglo XVII fueron progresivamente disueltos (FALCHETTI 2003, p. 127:148)

hasta inicios del siglo XX que comienza allí una fuerte oleada de ocupación encabezada por las misiones católicas que permanecerían en la zona hasta tiempos muy recientes.

Inicialmente, en 1924 se instaló la misión del Sarare en Santa Librada, poco más de una década después, en los años cuarenta, tuvo inicio la construcción de una carretera que atravesaba el territorio U'wa uniendo a Pamplona con Arauca. La nueva vía no solo desviaba hacia Santander el comercio de los llanos orientales, fue también la forma de abrir campo a la entrada misional en territorios hasta ahora preservados y su construcción fue muestra además de la importante incidencia que para entonces el clero mantenía sobre las políticas locales y de manera particular sobre territorios indígenas.

De manera que a medida que la carretera se adentraba en el territorio de la comunidad se fundaban centros misionarios tan cerca a las comunidades U'wa como era posible. Para entonces Colombia pasaba además por una fuerte guerra civil conocida como “la época de la violencia”<sup>19</sup>. Al nororiente colombiano este conflicto se tradujo en masivos desplazamientos campesinos, muchos de ellos se asentarían sobre la carretera o se integrarían a los nacientes poblados aledaños a la vía. Samoré, Lavateca, Tunebia y Cubará –todos ellos ubicados sobre el territorio ancestral del pueblo U'wa– fueron por estas épocas fundados y ocupados por oleadas de migrantes campesinos (OSBORN, 1995).

A mediados del siglo la misión de Santa Librada se trasladó al Chuscal sobre el río Cobaría, justo en el pie de monte del territorio de los clanes Kaibaká, Tagrinuwa y Kubaruwa –los tres clanes que los U'wa reconocen, aun hoy, como los más tradicionales– la misión en el Chuscal fue levantada y construida por la misma mano de obra indígena que los religiosos habían por la fuerza concentrado; con el tiempo otra sede mucho menor de la misión fue instaurada en la zona de montaña de los Kaibaká a aproximadamente un día de camino del internado del Chuscal en una zona de muy difícil acceso. La localización de la misiones se explica por su política de concentrar sus actividades en las comunidades más tradicionales.

Las misiones católicas han tenido una especial incidencia sobre el pueblo U'wa, tanto en su forma de vida como en su memoria. Niños de los diferentes clanes fueron retirados por la fuerza de sus comunidades y educados en el internado del Chuscal para después regresar a ellas como profesores de la misión (AGUABLANCA, 1992; FALCHETTI, 2003; OSBORN, 1985)

---

<sup>19</sup> “La Violencia” fue el nombre con el que se identificó un periodo de la historia de Colombia del siglo XX (1948-1958) caracterizado por los enfrentamientos constantes entre liberales y conservadores. Este periodo que configuró una guerra interna, abrió paso a la conformación de la coalición bipartidista conocida como “Frente Nacional”

los Wedhayos, que son el vínculo entre la gente y el universo, consejeros espirituales, guías del pueblo y sanadores fueron duramente reprendidos. Según cuenta la líder U'wa Esperanza Aguablanca, fueron “amarrados, colgados de pies en los árboles, torturados, les fue prohibido celebrar los cantos y fiestas tradicionales, hablar la lengua, hacer ayunos, tratar a los familiares como tales y sus objetos sagrados que usan para los rezos, cantos y celebraciones religiosas, fueron quemados y arrebatados” (1992, p. 39)

Así, durante la segunda mitad del siglo XX la zona de tierras bajas y el pie de monte del territorio ancestral fue ocupado por los colonos y por la misión, quienes asumieron que las zonas que los clanes tenían en “descanso” eran tierras baldías y levantaron allí haciendas ganaderas y extensos cultivos que fueron cercando cada vez más al pueblo U'wa.

#### *Procesos, intervenciones Recientes y desafíos actuales*

A finales del siglo XX el pueblo U'wa, en el marco de un proceso de reivindicación indígena que se gestaba escala nacional, comienza a organizarse y a responder ante la ocupación de su territorio y la acción de las misiones en él. Para entonces, en el país, distintos consejos regionales se articularon en la consolidación de la primera organización indígena de Colombia de carácter nacional (ONIC), panorama que favoreció el proceso organizativo U'wa.<sup>20</sup> (Conversación líder U'wa Luis Caballero, Guicán Boyacá, 2017)

Como resultado de este proceso, en 1987 –y pese a la fuerte oposición de las misiones católicas– es consolidado el primer resguardo U'wa<sup>21</sup>. Con él, las tierras de la comunidad que hasta entonces habían sido consideradas baldías pasaron a ser tierras con propietarios legales y los indígenas dejaron de estar bajo la jurisdicción de la iglesia católica, el resguardo quedó bajo responsabilidad del Instituto Nacional Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA (OSBORN, 1995), institución que inició una compra de los predios que se habían construido en el territorio de los grupos Kubaruwa, Tagrinuwa y Kaibaká. Esta primera recuperación fue asumida por el pueblo U'wa como el inicio de un proceso con aspiraciones territoriales mucho más amplias.

La consolidación de este proceso organizativo se encontró, sin embargo, con la suscripción de un contrato de explotación petrolera sobre el “Bloque Samoré” una franja de

---

<sup>20</sup> La participación de los U'wa en este proceso queda registrada en el periódico *Unidad Indígena* (periódico del movimiento fundado en 1974). En varias de sus ediciones los U'wa publican artículos denunciando la acción de las misiones y la intervención de los colonos en sus territorios.

<sup>21</sup> Resguardo “Cobaría- Tegría – Bókota- Rinconada, constituido en 1987 por medio de la resolución 059 Ag/1987 del INCORA.

tierra de 185.685 hectáreas ubicada en los límites de Boyacá, los Santanderes y Arauca que afectaba gran parte del territorio ancestral del pueblo y constituía el 20% el resguardo recientemente constituido. La licencia ambiental es concedida a ECOPETROL y a la Occidental Petroleum (OXI) en 1995 y ese mismo año se da inicio a las actividades exploratorias en el territorio U'wa sin la aprobación ni consulta previa de la comunidad.

Esta incursión petrolera al territorio U'wa se dio pese a que en la Constitución Política de 1991 los resguardos habían sido consagrados como territorios “inalienables, imprescriptibles e inembargables” y pese a que en ese mismo año Colombia había ratificado el Convenio 169 de la OIT<sup>22</sup> en el que la “Consulta previa, libre e informada” a los pueblos afectados se había instaurado como condición para cualquier intervención en territorios indígenas.

Ante esto, el pueblo U'wa manifestó una rotunda oposición a la explotación de petróleo en su territorio ancestral e inició un proceso que tras agotar todas las instancias nacionales fue llevado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Para entonces el pueblo U'wa, por medio de la Organización Regional Indígena del oriente Colombiano - ORIWOC había solicitado la conformación de un Resguardo unido que cobijara el territorio de otros grupos del pueblo.

Esta solicitud, que había sido realizada en 1993 –y cuya pertinencia fue evaluada y aprobada por un estudio socioeconómico realizado por el IDEADE<sup>23</sup>– fue retomada cuando en 1997 la OEA ,por solicitud del ministerio colombiano de relaciones exteriores, interviene como mediadora en el conflicto petrolero y aconseja al Estado colombiano consolidar, sanear y unificar el Resguardo unido U'wa con el fin de disolver con su conformación “las percepciones de que la solicitud de ampliación del resguardo se ha estancado como una forma de presionar a los U'wa” (OEA-Harvard, 1997 apud. MANDARRIAGA, 2008, p. 334). La intervención de la OEA crea el precedente para que en 1999 el Resguardo Unido U'wa fuera finalmente consolidado.

Aunque el resguardo fue demarcado, sus límites no fueron establecidos por el pueblo quien considera que su territorio ancestral sobrepasa las fronteras que lo circunscriben y que fueron trazadas de manera tal que los pozos petroleros quedaran por fuera de su jurisdicción.

---

<sup>22</sup> Por medio de la ley 21 de 1991.

<sup>23</sup> Instituto de Estudios ambientales para el Desarrollo - IDEADE, Universidad Javeriana. Estudio Socioeconómico, Ambiental, Jurídico y de Tenencia de Tierras para la Constitución del Resguardo Único U'wa. Santafé de Bogotá D.C. agosto de 1996.



Hecha la demarcación en ese mismo año fue expedida la licencia ambiental para iniciar el proceso de explotación en el Bloque Samoré en el territorio ancestral pero fuera del resguardo.

Los U'wa habían reiterado continuamente que el petróleo (Ruiría) es “la sangre de la tierra, lo que le da fuerza a todo”<sup>24</sup> y por eso no debía ser explotado pues de hacerlo, devendría en consecuencias devastadoras para ellos y para sus tierras. La demarcación del resguardo no autorizaba la explotación petrolera en su territorio ancestral y la oposición de los U'wa continuó después de oficializada la demarcación. Junto con ella la comunidad inició una aplicada compra de tierras para proteger su territorio más allá del resguardo. Sin embargo, a pesar de las razones presentadas por la comunidad, del apoyo internacional que progresivamente fue ganando la causa U'wa, de las amenazas de suicidio colectivo realizadas por el pueblo<sup>25</sup> y de los continuos enfrentamientos entre la fuerza pública y la comunidad, los tres pozos del Bloque Samoré han sido explotados bajo el argumento de que se encuentran por fuera del resguardo.

En el 2004 fueron encontrados en la zona del Sarare otros dos bloques de petróleo, el Catleya en Arauca y Boyaca; y el Sirirí en Boyacá y Norte de Santander, ambos se traslapan con el Resguardo Unido, así que ECOPETROL inició la organización para la realización de la consulta previa. Para entonces la OXI ya había abandonado el proyecto, arguyendo que “no era rentable”, renuncia que fue interpretada por el pueblo U'wa como consecuencia de que Sira (Rukwa) había escondido el petróleo.

Ante la insistencia de ECOPETROL para la realización de la consulta previa –y después de consultar con sus autoridades tradicionales– la asociación U'wa rechazó una vez más cualquier explotación petrolera en su territorio y la realización de la consulta previa arguyendo que esta no garantizaba realmente la protección de su territorio (MANDARIAGA, 2008, p. 337)

Ante la continua negativa del pueblo U'wa a la realización de la consulta previa y considerando que esta es condicional a la intervención de un territorio indígena, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior se pronunció en el 2006 diciendo que:

Así las cosas, la Consulta Previa no permite la desaprobación o aprobación de la realización de un proyecto por parte del pueblo indígena consultado, pues ningún segmento de la población de un Estado Soberano puede vetar medidas o proyectos impulsados por éste y que tienen como objetivo afectar al conjunto de la población, a

<sup>24</sup> Manifiesto U'wa presentado por Berito Kuwaru'wa (Berito Cobaría), entonces presidente de AsoU'wa, en el Foro Nacional sobre el Medio Ambiente en Guaduas, Colombia en 1997.

<sup>25</sup> “Preferimos una muerte digna, propia del orgullo de nuestros antepasados que retaron el dominio de conquistadores y misioneros” (Manifiesto Público del Pueblo U'wa”, junio de 1995). Varios medios como El Tiempo (Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-758132>) o El Clarin (disponible en: [https://www.clarin.com/politica/tribu-amenaza-suicidio-masivo\\_0\\_S1L1MzWCYI.html](https://www.clarin.com/politica/tribu-amenaza-suicidio-masivo_0_S1L1MzWCYI.html)) publican artículos presentando la posición del pueblo U'wa frente a la explotación petrolera.

menos que efectivamente hubiera una demostración clara de que el proyecto afectará su integridad y futuro como pueblo (DIRECCIÓN DE ETNIAS, 2006, p.20).

Confirmando, con esto, que el rechazo que un pueblo exprese al ser consultado no basta para impedir la intervención de su territorio.

Hoy, aunque los dos nuevos bloques no han sido intervenidos, el Estado Colombiano ya dio vía libre para la explotación de las tierras en el Resguardo Unido. Sobre estos yacimientos “sin explotar un barril de petróleo se han realizado transacciones por miles de millones de dólares” (HOUGHTON, 2008, p. 26). Además, actualmente existen proyectos mineros y licencias para la explotación de carbón y materiales de construcción al interior del resguardo (ASOUWA, 2014). Sobre las fincas Santa Rita y Bella Vista –que no hacen parte del resguardo pero que son propiedad del cabildo– fue instalado, contra la voluntad del pueblo, un gasoducto que opera desde el 2006.

Los efectos que la explotación petrolera ha generado en el territorio son muchos, pero principalmente ha derivado en consecuencias ambientales y en una profundización del conflicto ya presente en la zona.

En términos ambientales, la comunidad denuncia un fuerte deterioro que ha afectado la productividad de las zonas de cultivo y las áreas de caza y de pesca (ya mermadas con la colonización). Esta problemática ambiental no deriva apenas de la necesaria rutina extractivista sino además de los continuos atentados que el Ejército de Liberación Nacional (ELN) hace sobre los oleoductos, atentados que terminan por contaminar los ríos que alimentan al pueblo. Según la asociación U’wa, las actividades extractivas y las situaciones que de ella derivan han provocado un grave deterioro ambiental que se traduce en las actuales crisis de seguridad alimentaria que atraviesa el pueblo (ASOUWA, 2014).

Pero además, la explotación petrolera ha matizado el conflicto en la zona pues ha venido acompañada de un proceso de militarización<sup>26</sup> que sumado a la histórica existencia de grupos ilegales en la zona (predominantemente el ELN, pero también hasta tiempos recientes algunos frentes de las FARC) ha dejado cercado al pueblo U’wa en un conflicto de intereses que le son ajenos pero que coartan la posibilidad de autogobernarse y de ser autónomos en sus territorios.

---

<sup>26</sup> En las intermediaciones de la comunidad de Tamarana corregimiento Samoré – Toledo, Norte de Santander fue impuesta una base militar que actualmente continua operando. Las consecuencias de su instalación son denunciadas por el pueblo en su Plan Salvaguarda (2004).

Las rentas provenientes de la explotación petrolera han provocado la configuración de nuevos poderes y formas de control sobre el territorio y la comunidad,

hay un tránsito de actores armados, tanto del gobierno como de la guerrilla ocasionando encuentros armados y algunos dirigentes maltratados (...) pasan por nuestro territorio y después quieren mantener su dominio, ellos quieren manipular nuestro proceso diciendo que nos han protegido y han luchado por nosotros, aunque dicen que respetan los derechos de los pueblos han manipulado nuestro territorio y nuestra autonomía (ASOU'WA, 2014).

El pueblo U'wa denuncia, en su Plan Salvaguarda señalamientos, amenazas, reclutamientos forzados, asesinatos y desaparición de líderes asociados a los procesos extractivos.

Así, esta comunidad en las últimas décadas ha pasado por un proceso que parece ser de doble vía: mientras por un lado su territorio ancestral ha sido parcialmente reconocido, legalizado y progresivamente ampliado por medio de la creación del resguardo Unido y después de él, de otros tantos que le son colindantes<sup>27</sup>. En su territorio ancestral, antiguas problemáticas se han matizado y otras nuevas han surgido, exigiendo al pueblo la creación de nuevas estrategias que consigan darles frente.

Hoy, el pueblo U'wa cuenta con una población de 8769<sup>28</sup> indígenas que habitan un total de nueve resguardos ubicados sobre los departamentos de Casanare, Arauca, Boyacá, Santander y Norte de Santander.

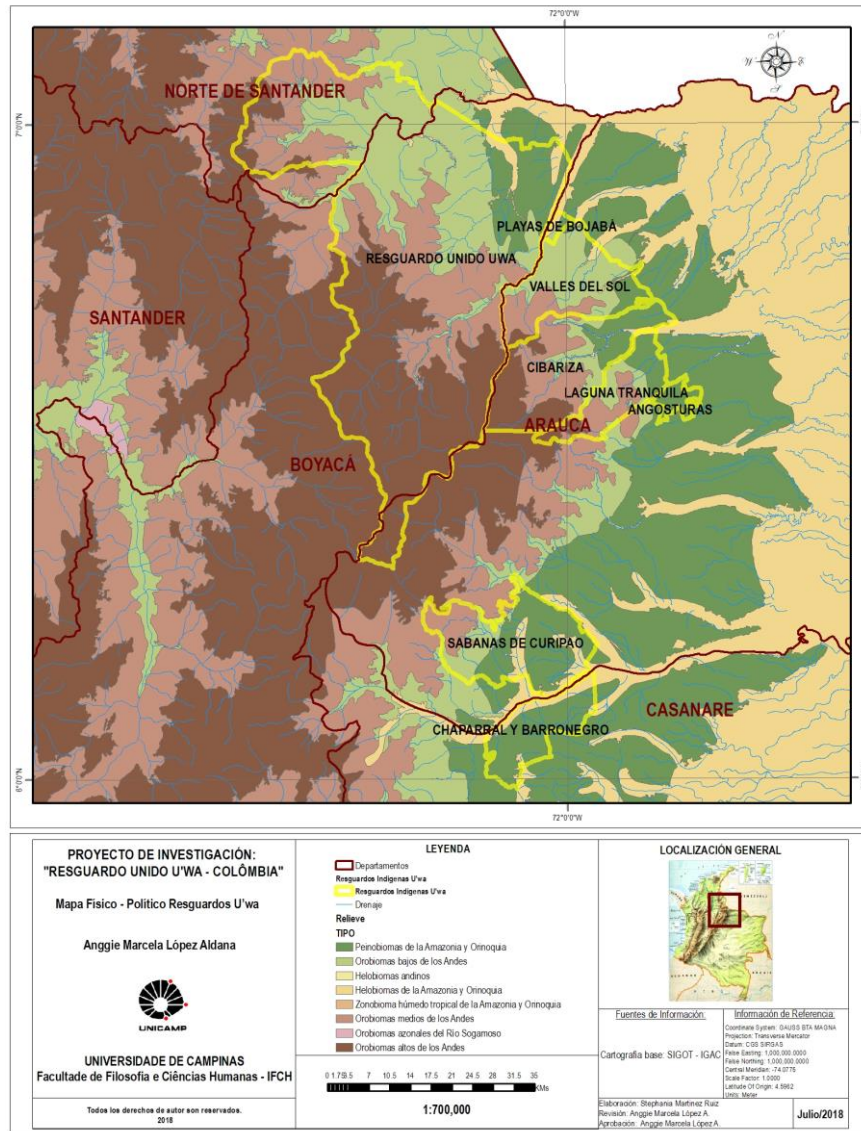
---

<sup>27</sup> Resguardos: Cibariza (Fotul, Arauca), Valles del Sol (Fotul, Arauca), Playas de Bojabá (Fotul, Arauca), Angosturas (Tame, Arauca), Laguna Tranquila (Tame, Arauca), Sabanas de Curripao ((Tame, Arauca), Chaparral Barro Negro (Sácama, Casanare), Kuitua (Toledo, Norte de Santander) y Unido U'wa.

<sup>28</sup> Proyección demográfica del Departamento Nacional de Estadística – DANE, Corte junio 2017. Disponible en: <https://www.datos.gov.co/Ordenamiento-Territorial/Resguardos-ind-genas-a-Nivel-Nacional/d7se-6xhm/data>

## Mapa 2. Actuales Resguardos U'wa

### MAPA FÍSICO - POLÍTICO RESGUARDOS U'WA



### *Cambio cultural entre el pueblo U'wa*

La colonización, la acción de las misiones, la explotación de recursos y la incursión de actores armados en la zona han afectado y modificado profundamente tanto al territorio ancestral como al pueblo U'wa.

Los continuos procesos de desterritorialización han devenido en la desaparición de algunos grupos, en la permanencia de otros en forma de familias dispersas (FALCHETTI, 2013)

así como en el surgimiento de nuevas colectividades que, en busca de territorios libres, se han reasentado en tierras de otros grupos provocando conflictos internos.

Además, las instituciones tradicionales del pueblo han sido afectadas o han desaparecido. Las alianzas matrimoniales, por ejemplo –con la intención de proteger el territorio y mantener cierto control sobre la llegada de elementos externos– son en todos los grupos actualmente endogámicas, así mismo, la forma de organización social tradicional, antiguamente definida por la existencia de grandes casas colectivas de hombres y mujeres, hace décadas fue remplazada por la estructura familiar promovida por las misiones (OSBORN,1995). Por su parte, la itinerancia por la sierra ha mermado considerablemente a razón tanto de la presión territorial como de las restricciones que las misiones impusieron sobre muchas de las prácticas rituales, entre ellas la prohibición de algunas ceremonias estacionales.<sup>29</sup> Además, la prolongada presencia de las misiones católicas en el territorio ha afectado, también, la potestad de las autoridades tradicionales, cuya labor en sus comunidades fue asociada con prácticas paganas y por esto especialmente perseguida y punida. Hoy en varias de las 17 comunidades que conforman el Resguardo Unido no existen ya Wedhayas, si bien en todas ellas hay autoridades menores. La queja de que los Wedhayas ya no son debidamente obedecidos es frecuente y usada por miembros del pueblo para explicar los distintos problemas que los afectan.

Por otro lado, aunque las formas tradicionales de subsistencia: caza, pesca, recolección y agricultura realizadas a distintas altitudes de la sierra, son aun practicadas por gran parte del pueblo, su baja productividad ha motivado la inclusión de nuevas formas de sustento como la ganadería o el levante de extensos cultivos destinados para la venta<sup>30</sup>, es habitual además que los hombres jóvenes salgan de sus comunidades para trabajar en las fincas campesinas del altiplano o en las haciendas ganaderas del pie de monte para –entre otras cosas– proveer de mercados a sus familias.

Con la continua interacción entre los pueblos mestizos y las comunidades del resguardo han surgido nuevas problemáticas: enfermedades que no pueden ser tratadas por la medicina

---

<sup>29</sup> Osborn (1995) afirma que la ceremonia ritual que ella traduce como “el ordenamiento de las abejas” fue suspendida a causa de la intervención de las misiones al considerar que la celebración involucraba comportamientos licenciosos. Según la autora entre los Kubaruwa esta ceremonia fue parada por la fuerza en diversas ocasiones.

<sup>30</sup> La promoción de estas actividades ha sido una de las inversiones financiadas con los dineros de participación provenientes del Sistema General de Participaciones.

tradicional o el alcoholismo, que ciertamente se ha convertido en un serio problema para las dinámicas organizativas de la comunidad, son apenas algunas de ellas.

Finalmente, bien sea por la acción de las misiones encargadas de “reducir a los salvajes a la vida civilizada”<sup>31</sup>, por el reclutamiento –a veces forzado– de grupos armados (ASOU’WA, 2004), o por la simple decisión personal de aquellos que salen voluntariamente, muchos miembros del pueblo se han distanciado definitivamente de sus comunidades y han renunciado a su identidad indígena. Ellos conforman hoy significativos grupos poblacionales en varios de los municipios aledaños al resguardo principalmente en Cubará y Saravena y son llamados en ellos como “tunebos civilizados” sin poder –aunque lo deseen– alejarse completamente de su pasado indígena.

Por otro lado, aunque la vida religiosa es ciertamente fundamental en la reproducción social del pueblo U’wa, la etnia no debe imaginarse como una sociedad ideal e igualitaria carente de conflictos internos. Su funcionamiento social no tiene por fundamento la premisa de igualdad ni de sus miembros ni de sus grupos y su vida tradicional está de hecho también vinculada a fuertes conflictos espirituales, entre los grupos y entre las personas<sup>32</sup>, conflictos que devienen en continuas enfermedades y desgracias para su gente.

La cultura del pueblo U’wa no debe ser leída desde, ni reducida a, los tradicionales imaginarios, moldes y arquetipos con los que históricamente se han identificado los pueblos indígenas. No se trata de un pueblo cuya ancestralidad lo hace ajeno o distante a los vicios y defectos de nuestra propia sociedad, y aunque ciertamente sus formas tradicionales de producción y sustento suponen técnicas y usos que favorecen la conservación de los distintos ecosistemas de su territorio, su idiosincrasia probablemente no encaja en el imaginario del “indio ecológico” completamente armonizado con su medio. Pero, al tiempo, tampoco se trata de una sociedad completamente aculturada, deformada y devastada a causa de la interacción con la sociedad nacional.

El pueblo U’wa ha pasado por un complejo proceso de cambio, adaptación y transformación cultural que no puede ser entendido a partir de reducciones simples y que no puede, además, ser pensado de manera genérica, pues la incidencia de las dinámicas de guerra,

---

<sup>31</sup> El Artículo 1 de la ley 89 de 1890 (declarado inexecutable en 1996 por la Corte Constitucional) dispone que “La legislación general de la República no regirá entre los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada por medio de Misiones. En consecuencia, el Gobierno, de acuerdo con la Autoridad eclesiástica, determinará la manera como esas incipientes sociedades deban ser gobernadas”

<sup>32</sup> Esto será presentado con mayor detalle en el Capítulo IV.

de la explotación petrolera, de la presencia de las misiones católicas y de la colonización han afectado de manera diferencial al territorio del pueblo y a su gente, proponiendo desafíos y problemáticas particulares a las distintas comunidades. La integración a la sociedad nacional y a sus dinámicas, así como la inclusión de sus costumbres e instituciones no ha sido homogénea entre el pueblo U'wa y, en cambio, se ha gestado a partir de procesos con marcadas diferencias.<sup>33</sup>

Sin embargo, a pesar de estas múltiples incidencias y de los cambios por ellas generados en el territorio y entre el pueblo, los U'wa son hoy aun dueños de un particular sistema de pensamiento que enmarca una forma de vida regida por fundamentos, prioridades y principios específicos y distintos a los que definen la vida de la sociedad nacional colombiana. Su particular forma de vida, por su parte, está asociada a técnicas de producción y a formas de manejo de recursos adecuadas a las condiciones biofísicas de la zona, técnicas que favorecen la conservación de los distintos ecosistemas de la sierra.

En general las actividades productivas de estas comunidades, aun cuando hay cierta introducción de comercialización, acumulación de capital y propiedad privada conservan rasgos de las formas de apropiación del territorio propias de su tradición [...] la comunidad indígena del pueblo U'wa conserva el acervo de conocimiento que le permite manejar el bosque y en general las diferentes unidades de paisaje de una manera sostenible. (IDEADE, 1996, p. 98)

### *Trabajo de Investigación*

La particular forma de pensamiento y vida del pueblo U'wa, así como las de todos los grupos étnicos que existen en el territorio nacional, son reconocidos y protegidos en Colombia en el marco de la Constitución Política de 1991. La nueva carta constitucional, en contraste con la visión homogeneizadora de su antecesora, hace de la diversidad étnica y cultural un fundamento de la construcción de nación y dispone una serie de medidas para conseguir protegerla y preservarla.

La realización de este trabajo, se enmarca en una reflexión que problematiza y cuestiona la forma en que las disposiciones constitucionales han posibilitado la efectiva protección de la diversidad étnica y cultural en Colombia y se despliega sobre cómo particularmente lo han hecho entre el pueblo U'wa.

---

<sup>33</sup> Las diferencias entre las comunidades U'wa será tratada en detalle en la introducción de la segunda parte de este trabajo.

Esta reflexión surgió durante una de las jornadas de campo que –en el marco de la realización de mi tesis de pregrado<sup>34</sup>– realicé en el municipio de Guicán de la Sierra.

Durante mi estancia allí, y sin que el trabajo que para entonces adelantaba se relacionara de manera alguna con ellas, las transferencias presupuestales se mostraron como un asunto particularmente polémico y conflictivo entre el pueblo U'wa. A partir de las primeras conversaciones que entable con diferentes miembros de la comunidad en el territorio, las transferencias se perfilaron como un foco de disputa y de tensiones internas.

Las transferencias, que permitían la participación de las comunidades indígenas en la distribución de las rentas nacionales no eran apenas una de las concesiones de la nueva carta, ellas constituían, además, una parte fundamental de la autonomía que el Estado reconoció, en esta constitución, a las comunidades indígenas que habitan en el territorio nacional.

Me propuse, pues, indagar la forma en que el flujo de recursos transferidos estaba afectando al pueblo U'wa y cuestionar en qué medida estos efectos posibilitan la consolidación de lo que para ellos, como pueblo dueño de un sistema de pensamiento y de una particular forma de vida, supone su propia autonomía.

Para esto procure, primero, entender y trazar la relación que, desde la Constitución Política de 1991, se establecía con la noción de “Autonomía Indígena”

Así, el primer capítulo de este trabajo se propone problematizar la forma en que esta noción fue incluida como reconocimiento en la nueva carta constitucional y se propone además entender el significado que en este marco a ella le fue dado.

En la primera parte del capítulo presento algunos apuntes y reflexiones del debate continental sobre autonomía indígena. En un segundo momento, anclando el análisis a Colombia, realizo una revisión histórica de la forma en que en el país la autonomía ha sido entendida desde los procesos reivindicativos de los que inicialmente emerge, hasta ser finalmente apropiada en la nueva carta constitucional como derecho.

---

<sup>34</sup> Mi tesis de grado para optar por el título de Antropóloga procuraba comprender la manera como las relaciones interculturales entre campesinos e indígenas –construidas a través del trabajo– afectaban la configuración de identidad de los U'wa trabajadores del municipio de Guicán de la Sierra, Boyacá.



Para finalmente concluir que en la Constitución Política de 1991 la autonomía se entiende a partir de la inclusión económica de los pueblos indígenas y del reconocimiento territorial de su jurisdicción propia.

Una vez realizado el reconocimiento de que la participación que los pueblos indígenas tienen en la distribución de las rentas nacionales y su derecho a administrar estos dineros, constituyen una parte fundamental de la autonomía que el Estado concede a las comunidades indígenas que habitan el territorio nacional, el segundo capítulo tiene como propósito principal presentar la forma en la que este derecho, ha sido regulado por la ley y las maneras en las que, a partir de la perspectiva de distintos analistas, su materialización en los territorios ha afectado la vida de los pueblos indígenas.

Así, en la primera sección del segundo capítulo es hecha una revisión cronológica del marco normativo que, a partir de la constitución de 1991, ha regulado las transferencias presupuestales a las comunidades indígenas en Colombia. En este primer momento presento la ley 60 de 1993 y la ley 715 del 2011.

A este punto del desarrollo legal presento las perspectivas y reflexiones que varios autores tienen al respecto de los alcances y de los límites de este marco normativo y expongo la forma como, según ellos, las transferencias presupuestales han afectado a varios pueblos indígenas en Colombia. Trabajos y reflexiones que fueron construidos en consideración al marco normativo definido por estas dos leyes, pues cuando fueron realizados no habían sido expedidas las normas que reformaron algunas de sus disposiciones.

En la tercera parte de este capítulo presento las reformas que han sido efectuadas sobre este marco normativo considerando, además, la manera en que ellas han sido gestadas. Finalmente, concluyo presentando las condiciones legales que definen hoy el traspaso presupuestal.

Finalizado este capítulo se da inicio a la segunda parte de este trabajo que pretende cuestionar la forma en que las transferencias presupuestales han actuado entre el pueblo U'wa.

Introduciendo esta sección, presento el territorio del Resguardo Unido (que será el escenario en donde será observado el traspaso presupuestal), presento las comunidades que actualmente lo habitan y las formas de administración en que ellas se organizan. Después expongo las dinámicas en que estas figuras administrativas se relacionan con las formas de

gobierno propio del pueblo U'wa. Explicación que será de especial importancia para avanzar en la problematización en torno a los efectos que la inclusión en el SGP ha provocado entre el pueblo.

Ahora bien, la observación y evaluación de los efectos del traspaso presupuestal se realizó a partir de dos perspectivas.

Por un lado, fueron observadas las formas por medio de las que estos recursos han sido materializados en el territorio a través de la ejecución de proyectos concretos. Para esto, en el capítulo tres se realiza una exposición detallada de la forma en como han sido invertido los recursos de las transferencias de Resguardo Unido. Se presenta la distribución de la inversión, las áreas y los gastos priorizados, así como los patrones identificados que han dinamizado entre ellas el gasto. Patrones que dilucidan elementos para avanzar en la reflexión en torno de la forma por la que estos recursos son imaginados y asumidos por las comunidades del resguardo.

Por otro lado, fueron consideradas aquellas dinámicas locales surgidas como consecuencias indirectas del flujo de los recursos de las transferencias en el territorio. Para esto, el cuarto capítulo presenta una narrativa que pretende describir las lógicas territoriales que en el municipio boyacense de Guicán de la Sierra dinamizan hoy los procesos de transferencias presupuestales a las dos comunidades U'wa del resguardo Unido que habitan en su jurisdicción: Bachira y Bókota.

Por último, en las consideraciones finales, y a partir de los hallazgos y análisis de los capítulos anteriores, puntualizo las formas en las que la inclusión en el Sistema general de Participaciones ha incidido sobre el pueblo U'wa y esbozo, finalmente, una muy somera relación de estos efectos con las demandas de Autogobierno y de control territorial, protagónicas en la lucha del pueblo.

## Trabajo de Campo

Durante los dos años que llevaron la elaboración de esta pesquisa, permanecí en total cuatro meses realizando trabajo de campo en los municipios de Guicán de la Sierra y Cubará ubicados ambos en la jurisdicción del departamento de Boyacá. La primera estancia fue realizada durante los meses de julio y agosto del 2016 y la segunda en octubre y noviembre del 2017.

El itinerario, permanencia y posibilidades de mi trabajo en campo se definieron –más allá que por mis propios planes– por los avatares de la vida de la comunidad, por las problemáticas que en esos momentos ella enfrentaba y por la posición que en ese contexto el pueblo decidió darme a partir de una negociación sobre la utilidad que mi presencia y labor podría representar a sus propósitos. Así, mis planes debieron ajustarse y reajustarse continuamente a los de la comunidad y a sus propios objetivos.

Inicialmente, había proyectado realizar mi trabajo en campo exclusivamente en Guicán de la Sierra. La propuesta era observar allí el proceso de traspaso presupuestal. Indagar los mecanismos, procedimientos y negociaciones institucionales que en el municipio dinamizaban localmente la proyección y ejecución de recursos transferidos. Así mismo, pretendía discutir y problematizar, con diferentes miembros indígenas de las dos comunidades que habitan en la jurisdicción de este municipio (Bachira y Bócota), las dinámicas, formas de percepción y consecuencias que el proceso de traspaso y el flujo de recursos había generado entre su pueblo y entre su gente.

Optar por Guicán como escenario etnográfico fue una decisión sustentada en múltiples consideraciones. Fue en este municipio en el que años antes (2012) había yo realizado el trabajo de campo para la elaboración de mi tesis de grado. Fue en el marco de las conversaciones que entablé en ese periodo con antiguos líderes, cabildos y autoridades, donde las transferencias presupuestales se vislumbraron como un elemento particularmente polémico y conflictivo entre el pueblo U´wa.

Pero además de que fue allí donde tuvo origen la propuesta de investigación, trabajar en este municipio suponía para mí y para mi labor mayor seguridad. Mientras sobre el altiplano de la vertiente occidental de la sierra, donde se ubica Guicán, la economía hoy se sustenta fundamentalmente en prácticas agrícolas y ganadería de pequeña escala y el conflicto pasó

—hace ya más de una década— a ser parte de la historia del pueblo. En las tierras bajas de la vertiente oriental, que abren paso a los llanos que colindan con Venezuela, hay una fuerte actividad extractiva que provoca la confluencia y confrontación constante de distintos actores armados<sup>35</sup>, que además están vinculados con la permanencia de cultivos ilícitos en la zona, haciendo del conflicto una actividad consustancial a la vida económica de la región.

Así, la seguridad que para mí suponía trabajar en este municipio, el conocimiento previo que tenía del territorio así como el vínculo que había logrado establecer tanto con los U’wa que trabajaban por temporadas en las fincas campesinas, como con aquellos que cumplían roles de intermediación entre sus comunidades y las instituciones municipales y departamentales, configuraban, en conjunto, un panorama propicio para mi labor en campo. Considerando todo esto, programé mi primera visita a Guicán de la Sierra para julio del 2016.

Sin embargo mi viaje a Guicán coincidió con el levantamiento del paro nacional convocado por “La cumbre agraria, campesina, étnica y popular”. En ella se reunieron las manifestaciones de distintas organizaciones indígenas, campesinas y afro del país para denunciar los numerosos incumplimientos de los compromisos que había asumido el estado colombiano en el 2014 y se unían en una jornada de protesta que exigía su inmediato cumplimiento.

En el marco de este paro agrario, el pueblo U’wa, por medio de su asociación, había colocado su propia lista de reivindicaciones, varias de ellas referidas a acuerdos que años atrás habían sido ya pactadas con el gobierno nacional<sup>36</sup>. Con ellas, se unía desde su territorio a la jornada nacional de protesta. Para eso, se había organizado en dos campamentos, uno a cada lado de la sierra Nevada.

En Guicán, la comunidad había bloqueado el ingreso al Parque Nacional Natural del Cocuy (PNN- Cocuy), los U’wa argumentaban que este parque natural era realmente Sizuma,

---

<sup>35</sup> En el 2011 el Observatorio de Derechos Humanos y DIH de la Presidencia de la Republica denunció en la zona la presencia de los frentes Domingo Laín y Efraín Pabón del Ejército Nacional de Liberación- ELN influyentes desde inicios de 1980; denunció también la presencia de los frentes 10 y 45 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- FARC y de su columna móvil Alfonso Castellanos. En la región fue instalada además una base militar. Todos estos actores asociados a la extracción petrolera de la región (ASOU’WA, 2014, P.50).

<sup>36</sup> La comunidad exigía la ampliación de las tierras oficialmente demarcadas así como la pronta conclusión del “saneamiento del resguardo”, es decir el proceso de compra de fincas a los colonos que aún tenían propiedades dentro de la jurisdicción del resguardo, compromiso que el gobierno había prometido culminar en el 2008. Demandaba, además, la salida del ejército y del gasoducto de su territorio ancestral, la no administración compartida del territorio del Resguardo Unido con Parques Nacionales Naturales - PNN y la inmediata prohibición del turismo en las zonas de páramo y nevado de la Sierra del Cocuy.

un territorio sagrado que estaba siendo contaminado por el turismo masivo e irresponsable que los desconocía como autoridades en su territorio ancestral, legítimamente constituido como resguardo.

Del lado oriental de la sierra, fue conformado el segundo campamento, este se ubicaba en Vega Rica, una finca de la comunidad localizada en Cedeño, una zona fronteriza entre los municipios de Cubará (Boyacá) y Toledo (Norte de Santander). Esta finca, aunque no hace parte oficial del resguardo, es propiedad colectiva del cabildo mayor. Pese a esto –y con el argumento de que esta zona no está ubicada en el territorio demarcado como resguardo– hace años fue instalada allí la planta de gas de Gibraltar que actualmente opera Ecopetrol.

Ambas concentraciones, además de denunciar las problemáticas vigentes de la comunidad, tenían por objetivo primordial exigir al gobierno nacional establecer una agenda de diálogo que permitiera marcar rutas para el cumplimiento de los compromisos que él había asumido con el pueblo U'wa.

Fue en esa coyuntura en que se dio mi llegada al territorio. Cuando ingresé al Guicán, gran parte de los indígenas con quien pretendía conversar estaban en las concentraciones de Zisuma y en mayor medida en Cedeño. Al contactarlos fui invitada a acompañar el campamento, así que después de unos días en la cabecera municipal de Guicán me instalé con la comunidad en una de las tiendas levantadas sobre las rutas de ingreso al parque.

Del otro lado de la sierra, con el fin de provocar la conformación de una mesa de diálogo con el gobierno nacional, la comunidad había bloqueado las operaciones de la planta de gas de Gibraltar que abastecía a varios municipios en Santander, Norte de Santander y Antioquía. Para garantizar la provisión durante el bloqueo, Ecopetrol traía el gas desde la Guajira pero pagaba por él un 30% más del valor habitual. En este contexto, la empresa había solicitado al gobierno nacional su intervención para desalojar lo que calificaba una indebida ocupación que “viola los derechos al trabajo, a la libre movilización y a prestar un servicio público en condiciones de normalidad”<sup>37</sup>

Así las cosas, una confrontación con la fuerza pública era probable y la comunidad, para garantizar su seguridad, había solicitado el acompañamiento permanente de la Defensoría del

---

<sup>37</sup> Comunicado ECOPETROL julio 2016, citado por El Espectador el 20 de julio del 2016, disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/economia/comunidad-uwa-se-toma-planta-de-gas-de-gibraltar-articulo-644400>

Pueblo<sup>38</sup> y conformaba un comité de comunicaciones que permitiera mantener a la opinión pública y a las diferentes organizaciones al tanto de lo acontecido durante la movilización.

Después de pasar algunos días en el campamento de Zizuma fui invitada a participar de este incipiente comité, así que viajé a Cubará con la comunidad y me instalé en la concentración donde permanecí alrededor de seis semanas.

Durante ese periodo apoyé y acompañé todas las actividades realizadas por la organización en el marco del paro nacional agrario. El comité de comunicaciones –que la asociación me encomendó direccionar– se componía por la secretaria del cabildo mayor y dos jóvenes de la guardia indígena y estaba encargado de la redacción de las actas de todas las reuniones, de la elaboración de los comunicados diarios para la opinión pública en los que eran presentados los avances, obstáculos y acuerdos conseguidos, debía además llevar un registro audiovisual de toda la jornada de movilización y mediar con otras organizaciones regionales y medios locales de comunicación. Todo esto además de asumir –como todos los demás en el campamento– turnos para la preparación de alimentos y la compra de todos los insumos necesarios en el pueblo.

La concentración de Cedeño convocaba a la mayor parte de la guardia indígena, toda la dirección central de la asociación y a los 17 cabildos menores, cada uno de ellos acompañados por sus propias comisiones compuestas por algunos de los representantes de las autoridades tradicionales<sup>39</sup>, y algunos comuneros, reuniendo en total alrededor de 200 indígenas, hombres en su mayor parte. El ambiente y el trabajo continuo en el campamento me permitieron conocer y mantener un diálogo constante con diferentes miembros del pueblo pertenecientes a las 17 comunidades resguardadas.

Fue así como, en medio estos dos escenarios –Zizuma y Cedeño– logré problematizar con distintos actores de la comunidad el significado que entre el pueblo tiene el flujo de recursos que anualmente llega al resguardo por medio de las transferencias presupuestales. La percepción y perspectiva sobre el necesario proceso de mediación institucional en los municipios y departamentos, las formas de proyección e inversión de los recursos, los efectos

---

<sup>38</sup> La Defensoría del Pueblo es un organismo tutelar de los derechos y garantías de los habitantes del territorio nacional así como de los colombianos residentes en el exterior. Su objetivo es velar por la defensa, promoción, protección y divulgación de los derechos humanos.

<sup>39</sup> Los “representantes de autoridad” son indígenas seleccionados directamente por las autoridades tradicionales para que los representen en escenarios a los que ellas – dada su imposibilidad de salir de sus comunidades – no pueden acudir. Esta figura será presentada a profundidad en la introducción a la segunda parte de este trabajo.

de distinto tipo que sobre el pueblo y su gente ha generado esta integración fueron discutidas con la comunidad durante mi estancia en ambos campamentos.

**Foto 2. Guardia indígena U'wa reunida en el campamento ubicado en la finca Vega Rica, Cedeño.**



Durante mi segunda visita a campo, retomé las actividades que – a causa del paro nacional del 2016– habían sido interrumpidas durante mi primera instancia.

Regresé, así, a Guicán de la Sierra con la intención de observar y comprender los mecanismos que en el municipio dinamizaban el traspaso presupuestal realizado a las dos comunidades U'wa que habitaban en su jurisdicción: Bachira y Bócota. Para esto indagué las etapas de proyección, licitación, contratación, ejecución y control de los recursos transferidos, intentando conocer las perspectivas que al respecto de estos procesos tenían los diferentes actores que en ellos participaban, procurando poner sus discursos a dialogar con las perspectivas que diferentes actores de la comunidad tenían al respecto de este proceso de traspaso.

En este marco realicé algunas entrevistas con los funcionarios municipales encargados de oficializar el traspaso en la alcaldía y converse –usualmente de manera informal– con los demás actores involucrados en el proceso.

Los miércoles de mercado en los que, desde la madrugada, la plaza del pueblo se llena de canastas de frutas y verduras, de olores y gritos de oferta y en los que los campesinos llegan a caballo desde sus veredas para abastecerse de lo necesario para la semana mientras los U'wa que bajan del resguardo recorren las calles del pueblo sus productos. Estos días en los que

infaliblemente, las pocas tabernas del pueblo se llenan de campesinos e indígenas que beben y conversan hasta el anochecer, fueron un frecuente escenario de estas conversaciones.

Durante esta segunda instancia en campo, acompañé también la realización de los talleres de “formación de líderes” que en el pueblo se estaban realizando gracias a una asociación gestionada por AsoU’wa y el SENA, y en la que había sido invitada para participar como asesora.

La propuesta de estos talleres era que los “líderes de las comunidades” (en la asociación se le llama líderes a los hombres miembros de los cabildos, a los profesores y a los promotores de salud de cada comunidad) formularan sus propios proyectos de trabajo a partir de las problemáticas que, en sus respectivas áreas, existían en sus propias comunidades.

Finalmente, en la última etapa de esta segunda jornada de campo visite algunos líderes del pueblo U’wa en Cubará, donde actualmente viven la mayor parte de miembros encargados de las labores de intermediación y representación.

Considerando los espacios en los que me fue posible realizar trabajo en campo, la narrativa etnográfica que describe las diferentes etapas que dinamizan el proceso de traspaso presupuestal, fue construida tomando por escenario el municipio de Guicán de la Sierra y la negociación que se entabla en él entre diferentes los actores que participan y los representantes de las comunidades de Bachira y Bocota, cuyos recursos son administrados por la alcaldía del municipio.

Sin embargo, la percepción que la comunidad tiene al respecto del papel y las consecuencias del flujo de estos recursos entre el pueblo U’wa, retoma perspectivas y reflexiones de cabildo, líderes y comuneros de varias de las diferentes comunidades resguardadas con quienes conversé en el campamento en Cedeño. Fueron consideradas estas distintas voces no apenas por las posibilidades que ofreció el trabajo en campo, sino también porque muchos de los elementos que fueron identificados por miembros de las distintas comunidades conformaban un factor común en la percepción de las problemáticas que enfrenta el pueblo y el rol que en ellas tienen las transferencias presupuestales.



## Capítulo I: Autonomía Indígena, una noción en disputa.

### *Apuntes del debate continental sobre Autonomía indígena.*

En las últimas décadas, la autonomía se ha incluido en las agendas de diferentes organizaciones indígenas del continente, ha servido como estandarte de las luchas reivindicativas de distintos pueblos y se ha incluido como derecho en las cartas constitucionales de varios países latinoamericanos. Gradualmente la autonomía ha venido ganando un espacio protagónico en los debates políticos y académicos del continente y se ha postulado como una noción clave en los procesos de reformas y reconfiguración del estado en América Latina. En palabras de Araceli Burguete (2010) la autonomía configura un paradigma en construcción que nace en contraposición a las premisas colonialistas e integracionistas con las que han sido históricamente pensados los pueblos indígenas en el continente.

A pesar de esta continua expansión, no es tarea fácil demarcar con claridad la noción de autonomía, no le es propio un significado concreto ni existe un consenso legal que demarque límites y alcances precisos. La gran mayoría de autores concuerdan con que el concepto se refiere a una variedad de arreglos con muy disimiles significados jurídicos (KUPPE, 2010, p. 122).

Por otro lado, al tratarse de un término que media los embates entre estados y pueblos indígenas se perfila como una noción en disputa configurada, resignificada y apropiada en distintos escenarios: en las últimas décadas del siglo XX la autonomía se consolidó como premisa y fundamento de las luchas de varios movimientos indígenas en el continente (BURGUETE, 2010), fue posteriormente adoptada e incluida de maneras diversas en los marcos jurídicos de diferentes países latinoamericanos y ha sido sucesivamente apropiada y reinventada por los pueblos a partir de sus propios objetivos, coyunturas, historias y culturas. Bien sea como estandarte político, como práctica o como reconocimiento legal la autonomía ha sido asumida de maneras diversas.

Este carácter polisémico de la autonomía propone desafíos para quien la aborda como objeto de análisis al tiempo que exige la consolidación de un marco común que posibilite el debate. En este panorama varios autores han exaltado el vínculo que existe entre el término que nos ocupa y el derecho humano a la libre determinación.

Para Miguel Gonzales la autonomía tiene como criterio central el ejercicio de derechos colectivos de libre determinación. Para ser ejecutada, la autonomía,

Requiere de la creación de una jurisdicción étnica indígena legalmente reconocida como parte del orden administrativo y político estatal, al tiempo se establecen autoridades propias o se crean nuevas entidades en donde los pueblos indígenas ejercen el derecho a la libre determinación (2010, p. 38)

Por su parte, Araceli Burguete al esbozar la configuración histórica del que ella ha llamado *paradigma autonómico*, propone que los encuentros y cumbres de los pueblos indígenas, iniciados de manera sucesiva en la década del 90, han tenido especial importancia para demarcar derroteros del “emergente movimiento indígena latinoamericano”. “En la declaración de Quito” –producto del primer encuentro continental de los pueblos indios realizado en 1990– se postula el derecho de libre determinación y a su realización mediante la autonomía, como el eje articulador del emergente movimiento. Para la autora sería la progresiva apropiación de este derecho por parte de los pueblos indígenas el inicio y fundamento del paradigma autonómico.

Finalmente Rene Kuppe, resalta la importancia que en la actual coyuntura continental tiene la declaración de la ONU (2007)<sup>40</sup> sobre derechos de los pueblos indígenas. En ella, el artículo 3 reconoce de manera directa el derecho a la libre determinación<sup>41</sup> y el artículo 4 dispone que en virtud de él, los pueblos indígenas “tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales” lo singular de la autonomía dentro de la arquitectura de la declaración –dice el autor– es que se propone como el ejercicio del derecho indígena a la libre determinación (2010, p.98)

Ahora bien, la libre determinación es un derecho humano inicialmente consagrado en los llamados *pactos gemelos* de 1966<sup>42</sup>. Este derecho surgió como un mecanismo de apoyo a los procesos de descolonización en el marco de la posguerra, y fue ajeno en su origen a las colectividades indígenas. Puntualmente se define como el derecho de los pueblos a “establecer libremente su condición política y proveer así mismo a su desarrollo económico, social y cultural”.

---

<sup>40</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Naciones Unidas, 2007.

<sup>41</sup> El artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas reza: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”

<sup>42</sup> Pacto internacional de derechos civiles y políticos y Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales simultáneamente adoptados por la Asamblea General de la ONU EN 1996, resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966.

El hecho de que recientemente haya sido reconocido por la ONU como un derecho indígena y de que la autonomía sea pensada como una expresión de este derecho no es, sin embargo, un asunto fortuito, proviene de un prolongado debate que pone en cuestión la manera en que deben ser entendidas por los estados las colectividades indígenas y los derechos a los que ellas pueden acceder.

En el marco de esta disputa los indígenas que demandaban este derecho rechazaban la categoría de “minoría” arguyendo que su presencia y organización como sociedades en sus territorios era anterior a la formación de cualquier estado nación y que su propio desarrollo como pueblos había sido obstruida por los procesos de colonización. (BURGUETE, 2010)

Ante esta querrela las conclusiones presentadas por el relator Cobo<sup>43</sup>, en respuesta a la solicitud de la secretaria de la ONU, calificaron como pueblos indígenas a aquellos grupos que

“teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos, constituyen sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblos”

Y una vez entendidos como pueblos, les reconoció en su relatorio el derecho a su libre determinación.

Ahora bien, según Turk (1990) el que la autonomía sea entendida como una expresión de la libre determinación deriva en que su materialización puede darse de diferentes formas. Para el autor, este derecho no debe imaginarse como un status político respecto al Estado, no se debe asumir que su realización se presenta de manera uniforme o única, pues, como los demás derechos humanos, la libre determinación fue forjada con la pretensión de ser capaz de enfrentar diferentes situaciones, y es por esto que su aplicación debe ser dinámica en la medida en que depende de las coyunturas, necesidades y aspiraciones de cada pueblo (KUPPE, 2010).

---

<sup>43</sup> la Subcomisión de prevención de discriminaciones y protección a las minorías, solicitó en 1970 al relator José R. Martínez Cobo, un estudio al respecto de la querrela que existía en torno a la noción de pueblos y minorías para definir a las colectividades indígenas, las conclusiones fueron presentadas en 1983. (Burguete, 2010, p. 72)

Pese a que la autonomía, como reconocimiento o concesión de las naciones a sus pueblos indígenas, no necesariamente es entendida como una expresión del derecho a la libre determinación, actualmente las legislaciones de varios países del continente la incluyen por medio de la creación de diferentes figuras territoriales y de la concesión de abanicos diversos de facultades y derechos.

En Panamá en 1972 fueron establecidas las comarcas que ocupan alrededor del 20% del territorio nacional. Ellas son entidades político-administrativas de propiedad colectiva, inembargable e imprescriptible en las que el Estado reconoce las estructuras de gobierno indígena. En Nicaragua las regiones autónomas existen desde 1987 (GONZÁLEZ, 2010), abarcan el 50% del territorio nacional y son gobernadas por consejos multiétnicos constituidos democráticamente. En Colombia la carta constitucional de 1991 proyecta las *Entidades Territoriales indígenas* - ETIs, como espacios autónomos gobernados por autoridades propias y en los que son desarrollados sus propios planes de desarrollo económico y social y serán gestionados sus propios recursos.

Para Miguel González en la actualidad al menos seis países del continente han incluido en sus respectivas constituciones políticas alguna forma de autonomía territorial indígena y multiétnica: Panamá, Nicaragua, Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia.

Todas estas reformas surgen coetáneamente en América Latina en una coyuntura de crisis de gobernabilidad y de legitimidad de sus estados. En ese marco las organizaciones y movimientos indígenas se encontraban en continua proliferación y fortalecimiento (HOUGHTON, 2008). Según Burguette el paradigma integracionista o asimilacionista –que esperaba construir naciones homogéneas en las que las identidades indígenas se diluyeran progresivamente por medio del exterminio o el mestizaje– fue, para entonces, fuertemente cuestionado, enfrentado y paulatinamente desplazado por la idea de que la diversidad constituía, de hecho, el fundamento de estas naciones. Ese panorama configuró un escenario propicio para la negociación y para la acogida de las demandas de los pueblos indígenas.

Las reformas se presentaron como una expresión de este cambio de pensamiento, y fueron interpretadas –así– como el precedente de una transformación en las relaciones entre los pueblos y los gobiernos, fueron imaginadas como los cimientos de nuevos escenarios nacionales en los que diferentes formas de hablar, de pensar, de ocupar el territorio y existir

en él tendrían lugar, y, en esta medida fueron asumidas por lo movimientos y las organizaciones indígenas de varios países como importantes victorias.

Desde la perspectiva de algunos autores, sin embargo, estos procesos de reforma tuvieron otras implicaciones. Para Miguel Gonzales si bien la instauración de estas formas de autonomía territorial en el continente tuvo como efecto “la revitalización de la legitimidad del Estado dado el potencial para mejorar la gobernabilidad democrática a partir de la inclusión de la diversidad multicultural” ( 2010, p. 35), al mismo tiempo estos cambios vinieron acompañados de políticas de descentralización y regionalización que han conformado progresivamente un bloque de reformas neoliberales impulsadas en toda la región por organismos financieros internacionales.

Así, según el autor, al tiempo que fueron adoptados discursos fundamentados en el reconocimiento de la diversidad como base de las naciones y fueron creadas reformas para su inclusión (en respuesta a las demandas), estas medidas se cercioraron de mantener un modelo de nación pertinente a las exigencias y necesidades de la expansión del capital; los estados en la región se cuidaron de “reservar un orden económico” que respondiera a las medidas y derroteros dictados por órganos internacionales como el Banco Mundial o el BID.

Para González, con estas medidas fueron impuestas márgenes que restringen, limitan –e incluso se contraponen a– la realización de las autonomías territoriales o para usar sus propios términos: “las acciones transformadoras propuestas por las autonomías quedaron circunscritas al modelo neoliberal de nación” (2010). Esta perspectiva según la cual las reformas constitucionales, en varios países del continente, fueron la antesala de una serie de políticas neoliberales que impusieron límites a los reconocimientos, es también propuesta por Houghton (2008), Gross (2000) y Caviedes (2008).

La forma en que actualmente funcionan las comarcas en Panamá puede resultar, a este respecto, ilustrativo. Como se presentó ya, se trata de entidades en las que el Estado reconoce a las estructuras de gobierno indígena, en ellas las tierras son de propiedad colectiva, inembargable e imprescriptible. Pese a esto, explica Wickstrom (2003, p. 45), con fin de “interés público” el Estado Panameño puede explotar en ellas recursos naturales. Además, los gobiernos indígenas de las comarcas están supeditados a otras entidades político-administrativas que limitan el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos. Así, las Intendencias Comarcales coordinan la administración de programas sociales referentes a asuntos como salud o educación. El autor exalta que para los pueblos indígenas en este país

la adopción de un régimen abiertamente neoliberal se ha manifestado principalmente en las concesiones entregadas por el Estado a corporaciones multinacionales para la explotación de recursos en sus territorios.

Para entender los alcances, límites o posibilidades de empoderamiento real que ofrecen a los pueblos indígenas estas autonomías territoriales es necesario cuestionar y entender el significado que ellas tienen en el marco jurídico en el que fueron reconocidas, pero además es necesario pensarlas más allá de él, es necesario cuestionar lo que resulta de la interacción entre los regímenes autonómicos reconocidos legalmente, los límites que tienen en sus formas prácticas y la manera en que estas disposiciones son asumidas y apropiadas por los pueblos a partir de sus propias expectativas al respecto de la realización de su autonomía. Es necesario indagar, pues, la manera en que estos regímenes han sido adoptados, acogidos, eludidos o respondidos por los pueblos indígenas del continente. Tales cuestiones deben ser pensadas desde los procesos políticos y territoriales específicos que dinamizan, de maneras distintas, los marcos normativos que componen las autonomías legislativas concedidas a los pueblos.

Son varios autores los que exaltan (BURGETTE, 2010; GONZALES, 2010; SOUZA; 2014) que, como respuesta a las políticas de reconocimiento insuficientes a las expectativas de los pueblos, han sido forjadas desde distintas latitudes del continente experiencias de autonomía “sin permiso” o “autonomías de facto”, procesos de empoderamiento comunitario enraizados en las historias y culturas de los pueblos y materializados de maneras distintas. Estos procesos implican no apenas el distanciamiento o trasgresión de los marcos legislativos nacionales que delimitan la realización de la autonomía, suponen además un fuerte trabajo inventivo en la medida en que se fundamentan en procesos de “reconstrucción de lo propio” cimentados sobre instituciones y saberes progresivamente socavados en los procesos de colonización.

La policía comunitaria en México, los municipios autónomos indígenas zapatistas, las guardias indígenas en Colombia, los pueblos en aislamiento voluntario de la Amazonía son tan solo algunos de estos procesos autonómicos.

*Autonomía indígena en Colombia: una revisión cronológica de su significado.*

En Colombia la autonomía ha estado vinculada tanto a las reivindicaciones indígenas locales, regionales y nacionales, como a los reconocimientos que el Estado, constitucionalmente, les ha hecho a estos pueblos. A continuación, realizo un recorrido que pretende mostrar cómo esta noción ha acompañado a los procesos reivindicativos de los pueblos indígenas del país, para después incrustarse, en la Constitución Política de 1991, como uno de sus más importantes reconocimientos.

Intento presentar aquí el significado o los valores con los que ha sido asociado el significante “Autonomía” en el panorama nacional pasando por tres momentos de especial importancia para la cuestión indígena en Colombia: (i) las luchas territoriales de la década de 1970 que dan origen al que será reconocido como el movimiento indígena en Colombia, (ii) la consolidación de la ONIC, que fue asumida como la primera organización indígena nacional de Colombia en 1982, y, finalmente (iii) la conformación de una nueva carta constitucional, en 1991, que es presentada como el primer paso para la construcción de una nueva sociedad colombiana democrática y plural.

*Autonomía y lucha por la tierra, década de 1970*

Los procesos de recuperación y lucha indígena por la tierra acontecidos en el suroccidente colombiano durante las décadas de 1960 y 1970 han sido entendidos por varios analistas como los inicios del movimiento indígena colombiano<sup>44</sup>. Para el Consejo Regional Indígena del Cauca (2007) CRIC –primera organización indígena de Colombia que protagonizó y surgió de las recuperaciones territoriales– así como para el antropólogo colombiano Luis Guillermo Vasco (1987) –quien acompañó el proceso organizativo en el suroccidente colombiano por más de veinte años–, en el marco de estos procesos de recuperación territorial, la autonomía fue asumida y apropiada como una consigna y una bandera de las luchas indígenas por la tierra.

Para entonces, las comunidades del Cauca habían pasado por un particular proceso de despojo posibilitado por las condiciones legales de propiedad de la tierra y materializado por medio de numerosos procesos de colonización llevados a cabo desde antes de la independencia

---

<sup>44</sup> CAVIEDES (2011); GROS (2000); HOUGHTON (2008)

pero matizados durante la primera mitad del siglo XX (CAVIEDES, 2011). Ante esto, líderes indígenas de la región iniciaron un proceso organizativo que buscaba retomar los resguardos que habían sido progresivamente invadidos y convertidos en haciendas ganaderas, pero que aún eran reconocidos por las comunidades como sus propios territorios y sobre los cuales existían títulos de posesión indígenas concedida por el gobierno colonial. A su favor, la ley 89 de 1890<sup>45</sup> –pese a ser una ley que pretendía la inclusión progresiva de los indígenas a “la vida civilizada”– reconocía a los resguardos como propiedades indígenas colectivas y a los cabildos como autoridades en ellos. Así, la lucha se emprende en la procura de hacer valer esta ley y con ellas sus tierras de resguardo.

Inicialmente, durante la década de 1960, con el fin de adelantar estas recuperaciones, las comunidades indígenas articularon sus demandas al proceso organizativo del campesinado y para esto conformaron sindicatos y cooperativas que recibieron de las organizaciones campesinas apoyo estratégico y financiero. En la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC)<sup>46</sup> –organización que para entonces adelantaba procesos reivindicativos del pequeño campesinado– los líderes indígenas se habían posicionado en una división conocida como “Secretaría indígena”. Según el antropólogo Mauricio Caviedes (2011), en esta secretaría, aunque se reconocían como indígenas y adelantaban sus propias reivindicaciones, estas estaban encerradas en el marco de las reivindicaciones campesinas.

Si bien la lucha de ambos gremios, campesinos e indígenas, tenía la tierra como fundamento, esta era pretendida por ambos grupos de formas distintas. Mientras los indígenas buscaban recuperar los resguardos como las tierras colectivas para la vida de sus pueblos, los campesinos abogaban por la pequeña propiedad de la tierra (GROS). La lucha de la ANUC era, esencialmente, por una reforma agraria a favor de los pequeños productores, y en el marco de esta reforma, la parcelación de los resguardos indígenas se asumía como necesaria. Según la narración del líder guambiano Trino Morales (2009) en la ANUC, muchos campesinos veían la lucha indígena por la recuperación de los resguardos como una lucha retardataria.

Además, aunque las recuperaciones realizadas en el marco de la ANUC eran gestionadas por líderes de las comunidades indígenas, estas últimas veían a los cabildos y no a estos líderes

---

<sup>45</sup> “Por la cual se determina la manera cómo deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”

<sup>46</sup> La ANUC nace como una estrategia del gobierno de Carlos Lleras Restrepo en 1967 pero a razón de las medidas por este asumidas crea un progresivo distanciamiento de él.



como sus autoridades legítimas<sup>47</sup> lo que provocaba una brecha entre los pueblos y los procesos de recuperación.

Según la socióloga María Teresa Fidji (1972), el reconocimiento por parte de los líderes indígenas de que vincular a sus pueblos a los procesos de recuperación pasaba necesariamente por reconocer a sus autoridades legítimas, es decir a los cabildos, fue lo que llevó a la ruptura entre los procesos indígenas de los campesinos a inicios de la década de 1970. Ruptura que abrió camino para la conformación de la que sería reconocida como la primera organización indígena de Colombia: el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), sobre cuyo modelo sería instaurada, una década después, la primera organización nacional indígena de Colombia (CAVIEDES, p.2011).

El CRIC reconocía a los cabildos como autoridades legítimas de los pueblos y se auto reconocía no como autoridad, sino como el órgano que las articulaba (GROS, p. 2000). La naciente organización conformó, además, una lista de reivindicaciones que perfilaba a los pueblos indígenas como un grupo socialmente diferenciado, con objetivos particulares y dueño de un proyecto particular de sociedad. A partir de estas reivindicaciones fue conformada su “plataforma de lucha” compuesta por siete puntos que debían concentrar los esfuerzos de todos los procesos organizativos y que se reunían bajo la consigna de “Unidad, Tierra y Cultura”.

Así, además de la recuperación (i) y ampliación (ii) de sus tierras colectivas de resguardos que habían sido progresivamente ocupados por terratenientes, el CRIC se propuso dar fin al sistema de terraje<sup>48</sup> (iii) que obligaba a los indígenas a pagar por vivir en sus propias tierras, (iv) fortalecer a sus cabildos, a quienes –como fue dicho– estos pueblos consideraban sus autoridades legítimas (v) defender la historia, la lengua y la cultura de sus pueblos, (vi) formar sus propios profesores indígenas y (vii) finalmente dar a conocer las leyes sobre indígenas y exigir su aplicación.

Para el CRIC eran estos los objetivos que debían perseguirse para asegurar su autonomía como pueblos indígenas (CRIC, 2007, p.15). Según el antropólogo colombiano Luis Guillermo

---

<sup>47</sup> El líder indígena Juan Gregorio Palechor (JIMENO, 2006) así como la socióloga María Teresa Fidji (1972) reconocen que entre las comunidades del suroccidente colombiano los cabildos son reconocidos por sus pueblos como sus autoridades legítimas.

<sup>48</sup> “Terrajero era quien pagaba terraje, y el terraje fue una relación de carácter feudal, servil, según la cual un indígena debía pagar en trabajo gratuito dentro de la hacienda el derecho a vivir y usufructuar una pequeña parcela, ubicada en las mismas tierras que les fueron arrebatadas a los resguardos indígenas por los terratenientes, relación que subsistió hasta que fue barrida definitivamente por la lucha indígena que comenzó a desarrollarse a partir de 1970” (VASCO, 2008, p.374)

Vasco, fue en el marco de este proceso de organización en el que las comunidades instalan sus propias metas y objetivos y avanzan en la recuperación de sus territorios que la autonomía progresivamente se fue convirtiendo en una bandera de las comunidades, “en una consigna de los pueblos cuyo significado consiguió captar de manera creciente el apoyo de diferentes sectores” (2002). Esta autonomía, según Vasco, asociada a los objetivos de lucha indígena se refería a la posibilidad de los pueblos de construir condiciones que les permitieran existir de acuerdo a sus propias formas de gobernarse y proyectarse en tanto sociedades particulares y diferentes de la sociedad mayoritaria.

*Autonomía como elemento fundante de la Organización Nacional Indígena de Colombia  
ONIC*

Una vez consolidado el CRIC en 1971 y presentado como una organización indígena de y para las comunidades, comandada por sus autoridades y dueña de sus propios objetivos, las recuperaciones de resguardos en el suroccidente se intensificaron considerablemente según lo afirma la “historia del CRIC”, escrita por tres de sus dirigentes. (TUNUBALA; MORALES; PALECHOR, 1974, p.121),

Al tiempo, el CRIC comenzó a establecer lazos con otros territorios y otros pueblos indígenas del país, abriendo camino para que los procesos de recuperación territorial sobrepasaran fronteras regionales. Así, además de las recuperaciones del Cauca protagonizadas por nasas, guambianos y coconucos, en la década de 1970 el periódico Unidad Indígena registró recuperaciones de territorios indígenas realizadas también en el Tolima, Antioquía y Córdoba.

Además en distintas zonas del país –aunque predominantemente en la región andina– fueron consolidándose, bajo el modelo del CRIC, distintos consejos regionales: Tolima, Caldas, Risaralda, Antioquia fueron algunos de estos escenarios de emergencia (VASCO,2002), y a pesar de que por fuera del suroccidente colombiano los cabildos no habían permanecido como figuras de autoridad entre las comunidades indígenas, estas incipientes organizaciones conformaron sus propios cabildos, asumiéndolos como figuras reconocidas por la ley, útiles para poder emprender sus propios procesos reivindicativos (CAVIEDES,2011).

El origen de estos nuevos consejos indígenas regionales y con ellos la expansión de los procesos organizativos y de recuperación territorial, se dieron en medio de una particular

coyuntura, enmarcada por el Frente Nacional. En ella, el panorama del país se caracterizó por un agitado ambiente político, que, desde la perspectiva de Caviedes, incidió sobre la naturaleza y posibilidad organizativa de los nacientes consejos regionales, afectando sus procesos, perfiles y discursos.

El Frente Nacional fue un régimen basado en una alianza bipartidista que gobernó Colombia durante dieciséis años (1958 – 1974). Este sistema turnó y concentró el poder entre las dos tendencias políticas tradicionales: el conservadurismo y el liberalismo, excluyendo, con esto, del escenario electoral cualquier tendencia opositora.

El Frente Nacional ha sido caracterizado por Cesar Ayala (1995) como un régimen excluyente en el que los partidos tradicionales controlaron la marginación de otros sectores a través de la represión y en el que las fuerzas militares adquirieron progresiva importancia y autonomía del gobierno al ser usadas como la principal herramienta de control y al estar incididas por sectores económicos. Según Daniel Pecaute (1989) la estrechez de este régimen configuró una crisis de ilegitimidad estatal que se fue agudizando a lo largo de la década de 1970 y dio lugar a un escenario nacional caracterizado por el surgimiento de nuevos y diversos actores políticos que protagonizaron una masiva movilización social al tiempo que las medidas de represión y control como el Estado de sitio o la militarización en diferentes regiones del país se intensificaron.

A razón de la naturaleza excluyente del régimen, en Colombia se fue conformando una amplia y plural oposición compuesta por distintos sectores de la sociedad nacional. Según el politólogo colombiano Leopoldo Munera (1998), la coalición había generado una fuerte pérdida de la identidad partidista que dio origen a disidencias que se organizaron en nuevas instituciones. En los partidos políticos de izquierda surgieron también nuevas corrientes que se desplegaron en diferentes organizaciones y partidos. Además, durante el régimen bipartidista se fortalecieron y proliferaron las guerrillas en Colombia, fue entonces cuando las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) aparecen en el escenario nacional.

Para Múnera la coyuntura latinoamericana –caracterizada por la crisis de regímenes autoritarios y por la emergencia de procesos sociopolíticos que los respondían– así como la progresiva pérdida de identidad partidista provocada por la coalición, condujo al fortalecimiento de “la izquierda colombiana” permitiéndole canalizar los intereses del movimiento popular. En la misma línea, Caviedes (2011) considera que en medio del régimen

se va gestando progresivamente una cultura política que permea a los movimientos populares, y las nacientes organizaciones indígenas, brindándoles un discurso basado en la oposición.

Fue en este panorama en el que, en la década de 1970, nace el CRIC y otros varios consejos regionales indígenas en Colombia. Así, pese a que estas organizaciones se reivindicaron como indígenas, consolidaron sus propias causas y establecieron una lucha en base a sus propios objetivos, ellas surgieron a partir del vínculo y del apoyo de las organizaciones campesinas de quienes heredaron sus estrategias y estructuras, y se involucraron, al tiempo, con otros actores políticos que confluyeron en la búsqueda de un proyecto nacional de izquierda opositor al régimen frentenacionalista. Así, en su nacimiento, junto a sus propias reivindicaciones, estas organizaciones incluyeron las demandas que el contexto histórico ponía en sus manos, aquellas del pequeño campesinado, pero también la lucha por el “socialismo y la liberación nacional” (CAVIEDES, 2011).

La relación entre el proceso organizativo indígena con los partidos y organizaciones nacionales de izquierda, ha sido, sin embargo, entendida por varios analistas<sup>49</sup> como una relación vertical que supeditó el proyecto político indígena a lo que Gros (2000) llamó el “proyecto modernizador de la izquierda”. Para el sociólogo francés este vínculo se construyó a partir de premisas ortodoxas del marxismo fundamentadas en la lucha de clases y en un proyecto de transformación social que tenía por protagonista al proletariado. En el marco de ese discurso, otros sujetos reivindicadores –campesinos o indígenas– eran asumidos como actores sin capacidad revolucionaria propia, exponentes de relaciones premodernas, vestigios de formas económicas destinadas a desaparecer, actores sociales que –en su naturaleza de sujetos oprimidos– debían sumarse al proletariado, pues ningún movimiento podía existir de manera independiente o particular. Cualquier movimiento social era, al contrario, parte de un proyecto político revolucionario (CAVIEDES, 2011).

En palabras de Bonfil (1981, p.16) “los partidos y organizaciones nacionales de izquierda (...) no aceptaron ni teórica ni prácticamente el hecho de la “movilización política india”, en realidad no aceptaron un hecho anterior: el indio”.

Esta relación entre el proceso organizativo indígena y las organizaciones y partidos de la izquierda nacional se tradujo en disputas al interior del movimiento indígena. Un sector de él –la mayoría del pueblo guambiano del suroccidente colombiano– consideraba que estas alianzas no tenían por fundamento un reconocimiento de sus propias identidades y objetivos de

---

<sup>49</sup> BONFIL (1981); GROS (2000); VASCO (2002).

lucha, sino que pretendían, en cambio, manipular el movimiento indígena para usarlo como fuerza de sus propios intereses, sobreponiendo a los procesos de recuperación territorial –que eran el fundamento de los procesos organizativos en las regiones– una lucha “contra el capitalismo” distante a las comunidades. De someterse a estos intereses, las organizaciones dejarían de representar a sus pueblos y se convertirían en estructuras sin base.

Con el tiempo, este sector disidente se distanciaría progresivamente del CRIC –para quien las alianzas con otros sectores sociales y políticos eran legítimas y necesarias– y se consolidaría como una organización propia instaurándose primero como Autoridades Indígenas del Suroccidente y más tarde como Autoridades Indígenas de Colombia – AICO. Del CRIC, por su parte, derivaría la consolidación de la que sería conocida como la primera organización indígena de Colombia, ONIC.

Este debate al interior del movimiento indígena se dio en medio de una nación en crisis, situación derivada de los efectos del Frente Nacional. Esta crisis, desde la perspectiva de Pecaut (1989), se había agudizado a finales de la década de 1970. Para enfrentarla el gobierno de Turbay, que se instaura en 1978, impone el “Estatuto de Seguridad” que consiste en una estrategia que lleva al extremo los recursos de excepción, haciendo del estado de sitio una condición permanente.

La aplicación del Estatuto derivó en una intensa represión sobre todas las manifestaciones populares que comenzaron a ser asumidas como subversivas “se produjeron numerosos arrestos y juicios irregulares Amnistía internacional denunció el uso frecuente de la tortura como forma de abuso derivada de los errores Estatuto de Seguridad y la Corte Suprema declaró varios de sus artículos inconstitucionales (CAVIEDES, 2011).

En este contexto, también el movimiento indígena se vio fuertemente afectado, algunos de los dirigentes del CRIC fueron perseguidos y torturados, las violaciones de derechos civiles y políticos entre los pueblos indígenas se disparó en 1978; pero además el gobierno comenzó a tramitar un “estatuto indígena” que pretendía “la reconversión de la figura jurídica de las instituciones del Cabildo y el Resguardo” (GALVIS, 2014, p.91)

Es esta coyuntura en la que finalmente se materializa el proyecto de conformar una organización indígena de carácter nacional. Ya en 1974, durante el V congreso del CRIC en Bogotá, había surgido esta propuesta que esperaba realizarse cuando existieran varias organizaciones regionales con fuertes bases sociales. Sin embargo este proyecto se consolidó, según Caviedes (2011), no a causa de la unión de distintas fuerzas organizativas, sino como una

respuesta política de las organizaciones indígenas ante la represión del gobierno de Turbay y su propuesta de estatuto, en un momento en que su imagen pública pasaba por un fuerte desprestigio y en el que varios sectores nacionales, que se oponían también a su gobierno, apoyaron su conformación.

Así, en 1982, en el que fue llamado “El Primer Congreso Nacional Indígena” nace la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC. Organización, cuyo fundamento y actuar político, declaró estar sustentado en cuatro principios: a “Unidad, Tierra y Cultura” –que fue el emblema bajo el que se conformó la “plataforma de lucha” del CRIC en 1971 y que después sería también insignia del periódico del movimiento– se suma ahora “Autonomía”.

En el marco de las “conclusiones del Primer Congreso Indígena Nacional” (ONIC, 1982), documento en el que la naciente organización presenta la razón y los propósitos de su constitución, la Autonomía fue presentada como una noción cuya condición esencial era la posibilidad de que los pueblos indígenas pudiesen existir en comunidad con sus particularismos y diferencias culturales en sus propios territorios ancestrales, comandando la vida colectiva por sus propias autoridades tradicionales e instituciones de organización y gobierno, instituciones que contaban –por su parte– con técnicas propias para la toma de decisiones. En el marco de estas conclusiones, la autonomía suponía, además, la posibilidad de que cada pueblo indígena se relacionara con su territorio y dispusiera de él y de sus recursos a partir de sus propias prácticas y técnicas de subsistencia.

Para Luis Guillermo Vasco (2002), aunque la autonomía era reivindicada con este sentido, en términos reales no podía ser así asumida por el movimiento pues, desde su perspectiva, las organizaciones habían dejado en segundo renglón los intereses y luchas territoriales de sus pueblos en las regiones para conseguir proyectarse a nivel nacional asumiendo nuevos objetivos que se distanciaban de sus luchas como pueblos.

Aunque desde la perspectiva de autores como Houghton (2004) o Gros (2000) este momento de proyección nacional fue leído como un momento de especial fortalecimiento del movimiento indígena en Colombia, para Vasco se trató de un momento de especial debilitamiento, pues no solo se había fragmentado el movimiento sino que además se había distanciado de los procesos locales que lo sustentaban y le daban fuerza y sentido.

*Autonomía indígena en el marco de la Constitución Política de 1991*

Más allá de esta disputa, la conformación de la ONIC dio inicio a un proceso de progresiva visibilización del movimiento indígena en Colombia y lo hizo en medio de una década que ha sido caracterizada como un momento de apertura política que se configuró como una respuesta a la profunda crisis de legitimidad por la que para entonces atravesaba el Estado colombiano y que era consecuencia de la continua represión y exclusión del régimen frentenacionalista.

Durante la década de 1980 el gobierno nacional modificó su discurso para dar paso a un proyecto de lo que llamó “democratización del país”. Incluyó demandas de los sectores que habían sido excluidos durante el Frente Nacional, fueron promovidas importantes reformas como la descentralización administrativa y la elección popular de alcaldes. Se dio inicio, además, a un proceso de paz negociada con varias de las guerrillas que habían surgido durante el régimen y finalmente se proyectó la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente que fue leída para entonces como el resultado victorioso de los procesos de organización, movilización y lucha que distintos sectores de la población nacional habían protagonizado desde hacía ya más de dos décadas (CAVIEDES, 2011).

Para Christian Gross (2000), esta década configuró un panorama propicio para un progresivo crecimiento, fortalecimiento y visibilización del movimiento indígena en Colombia. La elección popular de alcaldes fue asumida por algunas comunidades, como una alternativa para conseguir incidir sobre las dinámicas regionales y poder confrontar la perpetuación de una misma élite política en las instituciones locales. Fue por esto que el movimiento indígena, que había decidido abstenerse de la participación electoral durante todo el Frente Nacional, inició su incursión en ella por medio de la elección de alcaldes y después gradualmente se integró a otros escenarios de participación como el congreso y más tarde la constituyente.

Caviedes (2011) considera como Gros (2000) que durante este periodo el movimiento adquirió mayor visibilidad y conquistó nuevos escenarios de los que hasta entonces había sido excluido en el panorama nacional, específicamente en el escenario de participación electoral. Pero para este autor, la proyección nacional del movimiento indígena y la aplicación de estas reformas democráticas también contribuyeron a consolidar cambios importantes al interior del movimiento. Para Caviedes “de 1978 a 1991 el movimiento indígena pasó de ser un proyecto que priorizó la organización social en las regiones a ser un proyecto que priorizó la participación

electoral”, para el autor los procesos locales de organización comunitaria de los que había surgido el movimiento en la década de 1970 comenzaron a dar paso y a sustituirse por la participación de líderes indígenas en los escenarios que en la estructura estatal se había dispuesto para ello.

Fue en medio de este contexto de reformas progresistas, de inclusión y diálogo con otras vertientes políticas marginales al bipartidismo que fue planteada –durante el gobierno de Virgilio Barco– la promesa de una Asamblea Nacional Constituyente, que tendría finalmente lugar en 1990. A ella llegarían como constituyentes tres representantes indígenas<sup>50</sup>. Las desmovilizaciones que antecedieron la conformación de la constituyente parecieron ser la antesala de un nuevo proyecto social transformador e incluyente.

Así –y como el clímax de este proceso de apertura política– finalmente es expedida en 1991 la nueva carta constitucional. En ella Colombia se consagra como un país que reconoce y “protege la diversidad étnica y cultural” (Art.7). Sus lenguas, que habían sido prohibidas y perseguidas, son reconocidas como oficiales en sus territorios y se determina que la enseñanza en las comunidades será bilingüe (Art.8).

Los resguardos son declarados propiedad colectiva (Art. 329) de carácter inalienable, imprescriptible e inembargable (Art. 63), es reconocido el derecho de las comunidades indígenas a gobernarse de acuerdo a sus propios usos y costumbres y a construir sus propios planes de desarrollo económico y social (Art. 330); es instaurado además un pluralismo jurídico que valida en los territorios de las comunidades sus propias formas de gobierno y de administración de justicia norteadas por sus autoridades tradicionales (Art. 246).

Finalmente, la nueva carta constitucional reconoce a los territorios indígenas –al igual que los municipios, departamentos y distritos– como entidades territoriales (Art. 286). En tal condición les otorga “autonomía para la gestión de sus intereses”, adquieren el derecho a gobernarse por autoridades propias, a participar en las rentas nacionales, a administrar sus propios recursos y a ejercer con ellos las competencias que le correspondan (Art. 287). Para consumir esta correspondencia entre entidades territoriales y territorios indígenas, la constitución proyecta la conformación de Entidades Territoriales Indígenas - ETIs a ser levantadas y reguladas por la ley de orgánica de ordenamiento territorial.

---

<sup>50</sup> Francisco Rojas Birry (ONIC), Lorenzo Muelas (AICO) y Alfonso Peña Chepe (MAQL).



Para los pueblos y el movimiento indígena en Colombia los derechos reconocidos en la nueva carta constitucional fueron la expresión del gran logro que resultaba de más de veinte años de lucha. La constitución de 1991 significó, principalmente un cambio en las relaciones de poder que subvertía la histórica estructura vertical y que, además, permitía una nueva forma de interactuar con el Estado basada en una relación “[...] de autoridad a autoridad entre los pueblos indígenas y el Estado Colombiano [...]” (BENAVIDES; DUARTE, 2009, p.30), como comentó el dirigente y constituyente indígena Lorenzo Muelas<sup>51</sup>.

La expedición de la nueva carta significó, también, la conquista de su autonomía, entendida por los pueblos como:

Un derecho basado en el reconocimiento de sus identidades y particularidades culturales y que supone la reivindicación y el reconocimiento del territorio ancestral, el control territorial y el uso y manejo de la naturaleza de acuerdo con sus propias prácticas culturales. La afirmación de su gobierno propio, o sea, de sus formas organizativas y sus autoridades tanto ancestrales y espirituales como de interacción con el Estado; significa también la garantía para poder ejercer el derecho propio (normas, instituciones y procedimientos propios de justicia, gobierno y autoridad) y el derecho a desarrollar sus propuestas de educación y salud de acuerdo con sus visiones y prácticas culturales; derechos que les permite la permanencia de sus saberes y la protección de sus conocimientos, así como las propuestas económicas y de articulación con los otros pueblos o con la sociedad nacional. (ULLOA, 2004; RODRÍGUEZ, 2008; ONIC, 2007)

En efecto, la nueva carta incluía muchas de las demandas que, –en la perspectiva de las diferentes organizaciones representativas concentradas en la ONIC– permitían a las comunidades consolidarse como poblaciones autónomas. El reconocimiento de sus resguardos como propiedades colectivas no enajenables y el de sus identidades y particularismos culturales, la posibilidad de proyectar su futuro a partir de sus propias propuestas de desarrollo económicas y sociales, el gobernarse bajo sus propias directrices, autoridades y sistemas de gobierno, la construcción de territorios autónomos (ETIs) comandados y administrados por los pueblos, crearon grandes expectativas.

Sin embargo, la concesión de estos derechos, fue esgrimida sobre un marco que al tiempo impuso límites y restricciones a su realización.

Así, aunque los resguardos indígenas se categorizaron como propiedades colectivas inembargables, imprescriptibles y enajenables; el subsuelo y los recursos no renovables en ellos, fueron, en la misma carta, declarados como propiedad del Estado (Art. 332) cuya

---

<sup>51</sup> Líder, senador y constituyente guambiano.

explotación se realizaría “sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas” (Art. 330)

Por su parte, las herramientas jurídicas presentes en la constitución creadas con el fin de que los pueblos indígenas controlaran la intervención en sus territorios, como la consulta previa –que a razón del bloque de constitucionalidad hace parte integral de la carta constitucional– no son mecanismos que garanticen el control de los pueblos sobre sus territorios, pues, como lo declaró en el 2006 la Dirección de asuntos indígenas:

La Consulta Previa no permite la desaprobación o aprobación de la realización de un proyecto por parte del pueblo indígena consultado, pues ningún segmento de la población de un Estado Soberano puede vetar medidas o proyectos impulsados por éste y que tienen como objetivo afectar al conjunto de la población (Dirección de Etnias, 2006:20).

De la misma forma, el reconocimiento de las funciones jurisdiccionales que las autoridades propias de un pueblo indígena pueden ejercer en sus territorios de acuerdo a sus normas y procedimientos tradicionales, está condicionado a que estas no sean contrarias a la constitución y a las leyes de la república (Art. 246). Y al tiempo, el derecho de los territorios indígenas a diseñar sus propios planes y proyectos de desarrollo económico y social se enmarca en que estos deben ser construidos “en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo” (Art. 330).

Por otro lado, aunque la nueva constitución dispuso que los territorios indígenas eran entidades territoriales y al serlo gozaban de autonomía para la gestión de sus intereses, pudiendo gobernarse por autoridades propias, participar en las rentas nacionales y administrar sus propios recursos, en el artículo 329 dispuso también que la efectiva conformación de las Entidades Territoriales Indígenas – ETIs, se haría con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, ley que fue expedida en el año 2011, pero que no contempló la conformación de las ETIs, dando como resultado que 27 años después de declarada la nueva carta estos aun no existen y la facultad de administración de sus recursos fue delegada a los municipios en los que se encuentran los resguardos.

Desde la perspectiva de algunos autores –que coinciden con Miguel Gózales al respecto de los límites de los reconocimientos otorgados a los pueblos indígenas en los escenarios de apertura política en varios países del continente– el alcance de estos derechos constitucionales se restringió por la instauración de un modelo neoliberal de nación que se perfilaba ya en el marco de la misma constitución.

Desde la perspectiva de Gros los reconocimientos constitucionales estuvieron ligados a “procesos de transformación del Estado por medio de la descentralización y de la implantación de políticas neoliberales: privatización de instituciones del Estado, supresión de subsidios y apertura del Colombia al comercio y a los mercados internacionales” (2000, p.42), Houghton, en la misma línea, advierte una “contrarreforma neoliberal incubada en el propio seno de la propia constitución” (2008, p.16).

En este sentido los reconocimientos constitucionales reconocían los particularismos culturales de las comunidades indígenas, sus lenguas, religiones o sistemas de justicia propios y, en base a estos particularismos otorgaban a los indígenas lo que históricamente les había sido negado, su calidad de ciudadanos colombianos (CAVIEDES, 2011) . Sin embargo esos reconocimientos no otorgaban ni suponían el control de los pueblos sobre sus territorios ancestrales, su derecho a habitarlo y hacer uso de los recursos en él a partir de sus propias culturas y formas particulares de pensamiento, pues sus resguardos y los recursos en ellos hacen parte de la apertura de Colombia a los mercados internacionales y eran por tanto, propiedad estatal.

Así, las demandas de autonomía indígena, fueron reconocidas en la constitución apenas parcialmente y excluían de su significado el control de los pueblos sobre sus propios territorios que desde los inicios del movimiento había sido el fundamento de esta reivindicación.

Al indagar, en sentido estricto, el significado y las implicaciones de la autonomía concedida a las comunidades indígenas en la nueva constitución colombiana, encontramos que la autonomía reconocida se refiere a aquella otorgada a las “entidades territoriales”, aludiendo así a su derecho de (i) gobernarse por autoridades propias, (ii) participar en las rentas nacionales y (iii) administrar sus propios recursos.

Tres años después, la Corte Constitucional, en la sentencia T254/94, se encargaría de demarcar con claridad, y sin dejar campo a la especulación, el significado y los alcances de la autonomía otorgada a las comunidades indígenas entregada en el marco de la nueva carta. En esta sentencia la Corte Constitucional puntualiza que:

En cuanto a la autonomía de las entidades territoriales cabe resaltar y diferenciar lo que concierne a la autonomía concedida a los territorios indígenas (...) a los miembros de las comunidades indígenas se les garantiza no sólo una autonomía administrativa, presupuestal y financiera dentro de sus territorios, como puede suceder con los departamentos, distritos y municipios, sino que también el ejercicio, en el grado que la ley establece, de autonomía política y jurídica, lo que se traduce en la elección de sus propias autoridades (CP art. 330), las que pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial (CP art. 246).

Y aclara además que esta autonomía indígena:

Debe ejercerse dentro de los estrictos parámetros señalados por el mismo texto constitucional: de conformidad con sus usos y costumbres, siempre y cuando no sean contrarios a la constitución y a la ley, de forma que se asegure la unidad nacional.

Así pues la autonomía constitucional se fundamentó en el derecho de participar en las rentas nacionales y administrar sus propios recursos y en la posibilidad de las comunidades de impartir justicia a partir de sus propios sistemas jurisdiccionales.

Una vez identificamos que la participación de los pueblos indígenas en la distribución de los ingresos corrientes de la nación –efectuado hoy por medio de las transferencias presupuestales– y su derecho a administrar estos recursos constituyen elementos fundamentales en el reconocimiento constitucional de la autonomía indígena, pretendemos en el siguiente capítulo presentar la forma en que ha sido regulado y ejercido este derecho por los pueblos indígenas en Colombia, para así, indagar después la forma en que esta política ha afectado al pueblo U'wa del resguardo Unido.

## **Capítulo II: Transferencias presupuestales**

Partiendo del reconocimiento de que la participación de los pueblos indígenas en la distribución de los ingresos corrientes de la nación —efectuado hoy por medio de las transferencias presupuestales— y su derecho a administrar estos recursos constituyen elementos fundamentales en el reconocimiento constitucional de la autonomía indígena, este segundo capítulo tiene como propósito presentar la forma en la que este derecho ha sido regulado por la ley y las maneras en las que, a partir de la perspectiva de distintos analistas, su materialización en los territorios ha afectado la vida de los pueblos indígenas.

Así, en la primera sección realizo una revisión cronológica del marco normativo que, a partir de la constitución de 1991, ha regulado las transferencias presupuestales a las comunidades indígenas en Colombia. En este primer momento presento la ley 60 de 1993 y la ley 715 del 2011.

A este punto, presento las perspectivas y reflexiones que varios autores tienen al respecto de los alcances y de los límites de este marco normativo y expongo la forma como, según ellos, las transferencias presupuestales han afectado a varios pueblos indígenas en Colombia. Trabajos y reflexiones que fueron construidos en consideración al marco normativo definido por estas dos leyes, pues cuando fueron realizados no habían sido expedidas las normas que reformaron algunas de sus disposiciones.

En la tercera parte de este capítulo presento las reformas que han sido efectuadas sobre este marco normativo considerando, además, la manera en la que estas han sido gestadas y concluyo delineando la normativa actual del traspaso.

*Transferencias presupuestales: una revisión cronológica de la norma.*

Para efectuar el derecho constitucional de los territorios indígenas a gobernarse por autoridades propias, participar en las rentas nacionales y administrar sus propios recursos, en la constitución fueron proyectadas las Entidades Territoriales Indígenas - Etis,

Sin embargo su conformación quedó supeditada a la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Art. 329). Ley que se encargaría de establecer la distribución de sus competencias. Mientras esta ley fuese expedida – y para efectos de la participación de los pueblos indígenas en la distribución de los recursos de los ingresos corrientes– la constitución dispuso (Art. 357) que los resguardos serían considerados municipios y ejercerían en este marco todas sus derechos.

La nueva carta dispuso también que los territorios indígenas, como todas las entidades territoriales del país, debían invertir sus recursos en financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y salud (Art. 357). Además, y como un aparte de especial importancia en la vida de los pueblos, se determinó que mientras se expedía la ley de ordenamiento territorial, el gobierno podría dictar las normas fiscales necesarias relativas al funcionamiento de los territorios indígenas (Art 56. transitorio).

Dos años después de declarada la nueva carta constitucional –sin que aun fuese expedida la ley orgánica de ordenamiento territorial encargada de constituir las Etis– en ley 60 de 1993, fueron especificadas las funciones nacionales, departamentales y municipales para la asignación, distribución y gasto de recursos recibidos por la participación especial de los resguardos indígenas en las rentas nacionales.

*Ley 60 de 1993 y Decreto reglamentario 1386 de 1994,*

Según lo dispuesto en la ley 60 la función de la nación en el manejo de los recursos transferidos a los resguardos, era formular políticas y objetivos de desarrollo así como vigilar su cumplimiento evaluando los planes y programas gestionados. La Nación se encargaría de impulsar, coordinar y financiar campañas y programas nacionales en materia educativa y de salud. Se haría cargo además de la distribución y asignación presupuestal así como del control fiscal, que –aunque se designó como una tarea distribuida entre los diferentes niveles de

gobierno en municipios y departamentos – se declaró función esencial de la Contraloría general de la República (Art.5).

Los departamentos, por su parte, fueron designados en la ley 60 (Art.3) como la instancia intermediadora entre la Nación y los municipios, eran ellos quienes debían mediar el cumplimiento de funciones de orden nacional. Según esta ley, a los departamentos les competía, además, “realizar la evaluación, control y seguimiento de la acción municipal” debiendo instaurar investigaciones disciplinarias en caso de ser necesario.

La administración de los recursos asignados a los resguardos fue designada como competencia de los municipios en cuyos territorios ellos se encontraran, específicamente la responsabilidad fue atribuida a sus alcaldes. Anualmente a cada uno de estos municipios, le sería transferido un monto de destinación específica para su población indígena. Este dinero sería “igual a la transferencia per cápita nacional por la población indígena que habitara en el respectivo resguardo.” (Art.25-Ley 60).

Por su parte, las disposiciones normativas que regulaban la forma en que debía realizarse la inversión de estos recursos, resultaban particularmente ambiguas, aunque, en cualquier caso, definían un amplio margen para el gasto. En el artículo 1 del decreto reglamentario 1386 se afirma que estos dineros “son propiedad de los resguardos y sus autoridades decidirán su destinación de acuerdo con sus usos y costumbres”; sin embargo el artículo 5 de este mismo decreto, disponía que esos recursos debían ser utilizados “atendiendo a los sectores de inversión contemplados en el artículo 21 de la ley 60”, lo que se traduce en que el gasto debía invertirse en las áreas de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, subsidios para garantizar el acceso a servicios públicos para la población más pobre, financiamiento de proyectos agrarios, proyectos recreativos, deportivos o culturales, prevención de desastres, construcción de vías y finalmente al pago de deudas adquiridas al financiar proyectos infraestructurales relativos a alguna de estas áreas.

La ley dispuso además que estos rubros debían ser considerados de “carácter complementario a los del municipio”, es decir que la atención básica en salud, educación, agua potable y saneamiento básico continuaba siendo responsabilidad de los municipios en donde se encontraban los resguardos y debía ser prestada por las instituciones médicas, educativas y de salubridad, competentes del respectivo municipio. Atención que –cabe apuntar– era dada en el marco de los sistemas generales de salud y educación nacional. Por tanto, la entrega de estos

recursos no eximía a las administraciones municipales del cumplimiento de sus funciones y competencias con los indígenas que habitaran en su jurisdicción (Art. 8 d. 1953).

Para la ejecución de estos dineros los gobernadores de los cabildos debían suscribir antes del 15 de marzo de cada año un convenio (llamado en el marco de la ley “convenio marco”) con el alcalde del municipio en donde se ubicara el resguardo (Art. 5, 6a, D 1386). En el convenio marco, cada comunidad indígena, mediada por su gobernador, debía presentar la proyección de todo el presupuesto asignado a su resguardo para la vigencia fiscal. Para eso debía detallar uno a uno los proyectos que esperaba ejecutar en formatos definidos por la ley en los que se especificaban rubros, plazos y objetivos de cada inversión (Art. 5, 3<sup>a</sup>).

Según la ley, al interior de un mismo resguardo podrían ser tramitados varios convenios por diferentes cabildos, cada uno de ellos proyectando los recursos correspondientes a su parcialidad<sup>52</sup>. Para esta proyección de recursos, cada resguardo, de considerarlo necesario, pediría asesoría a la oficina departamental o municipal de planeación o a la comisión de asuntos indígenas del ministerio de gobierno para la formulación de su proyecto de convenio marco (Art.5, 3a D.1386).

Antes del 15 de enero de cada año el gobernador de cada cabildo indígena debía radicar en su respectiva alcaldía su propuesta de convenio. Una vez hecho esto, el alcalde disponía de un mes para revisar la propuesta y emitir un concepto en el que haría las observaciones y objeciones de orden legal que considerara pertinentes (Art.5, 3a D.1386). Para el 15 de marzo las autoridades municipales y las del resguardo debían haber acordado y suscrito finalmente el convenio marco. Este documento permitiría dar paso a la licitación, contratación y ejecución de los proyectos aprobados, tarea –que según lo dispuesto en la ley 60– correspondía exclusivamente al alcalde municipal (Art.5, 9a D.1386) quien la cumpliría sujeto al convenio pactado con el cabildo y de acuerdo a las disposiciones de la ley general de contratación (Ley 80 de 1993).

---

<sup>52</sup> “Parcialidad indígena” es un término usado de manera recurrente por la legislación indígena en Colombia. En 1995, el decreto 2164 en su artículo 2º equipara el término parcialidad al de “comunidad” y lo define como: “grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad, o que no puedan acreditarlos legalmente, o que sus resguardos fueron disueltos, divididos o declarados vacantes.”



Para esta ejecución de recursos, la ley 60 estableció (Art. 5 D.1386) que para financiar los gastos generados por concepto de elaboración y gestión de proyectos se podría disponer de hasta un 10% del total del dinero asignado a cada resguardo.

Todo esto –dice la ley 60– queda dispuesto como una medida provisoria, pues, al constituirse como Entidades Territoriales Indígenas, los resguardos y sus autoridades recibirán y administrarán directamente la transferencias (Art. 25).

Con la ley 60 se da inicio así a un aplazamiento –aún hoy vigente– de la conformación de las ETIs y con ellas del reconocimiento constitucional de poder administrar sus recursos bajo la jurisdicción de sus propios gobiernos.

La ley 60 definió y reglamentó durante toda la década de 1990 el traspaso presupuestal a los resguardos indígenas. Sin embargo, a finales de esta década tiene lugar en la Nación una crisis fiscal que da origen a una serie de reformas que reformulan la normatividad que enmarca el traspaso presupuestal a las entidades territoriales. Esta crisis abre paso a una serie ajustes fiscales entre los que cuenta una modificación en los montos, formas y márgenes de distribución así como en el control de la inversión de las transferencias presupuestales. Estas medidas y ajustes surgieron en medio de una agenda internacional contra la corrupción que para entonces “se constituyó en el lente con el que se leían los efectos del crecimiento del Estado por medio de la descentralización” (HOYOS; CHAVES, 2011, p. 121).

Durante toda la década en que tuvo vigencia la ley 60 los recursos de traspaso a entidades territoriales fueron definidos en relación a la variación de los ingresos corrientes de la Nación y eso supuso un progresivo aumento; esos recursos eran además manejados, según su destinación, por dos fondos distintos. Con la creación del Sistema General de Participaciones (SGP) en el 2001 (Acto Legislativo 001) fueron unificados los recursos provenientes del situado fiscal y las participaciones municipales en una sola bolsa; además, los dineros de las transferencias fueron desvinculados de la alternancia de los Ingresos corrientes, permitiendo al gobierno nacional una mayor tutela sobre la designación del monto a transferir. Según Hoyos y Chaves estas medidas esperaban lograr combatir la ineficiencia del gasto y el alto endeudamiento en que el Estado Central y los entes territoriales estaban incurriendo (2011).

Fue en esta coyuntura que en el año 2001 la ley 60 fue sustituida por la 715 que regula el nuevo Sistema General de Participaciones.

*Ley 715 del 2001*

En términos generales la ley 715 del 2001 mantiene muchas de las disposiciones de la legislación anterior: el dinero continúa siendo un rubro complementario al de los municipios, administrado por las alcaldías municipales en las que se encuentran los resguardos. Para mediar la ejecución es necesario –como en la ley 60– establecer un convenio entre las autoridades del resguardo y las del municipio (Art. 83). Sin embargo y a pesar de las semejanzas, la ley 715 implanta modificaciones importantes.

Así, el dinero entregado a los resguardos será, según la nueva ley, un monto fijo que independe del crecimiento demográfico de los pueblos indígenas y de las fluctuaciones de los ingresos corrientes. El nuevo traspaso equivale al 0,52% del total de los recursos del SGP (Art.2), proporción que implicó una fuerte reducción presupuestal. “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% (BENAVIDES; DUARTE, 2009).

Ese nuevo monto fijo debía ser distribuido en proporción a la participación de la población del resguardo en relación al total de población indígena del país y debía ser invertido en “necesidades básicas de salud incluyendo la afiliación al Régimen Subsidiado, educación preescolar, básica primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario de la población indígena.” (Art 83).

Por su parte, el porcentaje que la ley 60 había dispuesto para la gestión y para la administración de los proyectos (10%) de inversión fue, en la 715, anulado. Así, todos los recursos transferidos debían destinarse a la ejecución de los proyectos y los gastos de gestión debían ser ahora asumidos por el contratista encargado.

En esta ley, como en la 60, son los resguardos legalmente constituidos los que se ven cobijados en la distribución presupuestal (Art.82). Sin embargo, la ley 715 añade que las inversiones realizadas por la Nación “en beneficio de la población indígena” deberán ser cofinanciadas por los recursos del SGP de los respectivos resguardos que hayan sido beneficiados. (Art. 83)

Otra modificación importante de la ley 715 es el papel atribuido a las secretarías departamentales de planeación. Ellas ahora “deberán desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica para los resguardos indígenas y para las autoridades municipales,

para la adecuada programación y uso de los recursos” (Art.83). En la ley 60 esta orientación departamental era opcional y se realizaba exclusivamente a solicitud de los resguardos.

Así, la implantación de la nueva ley supuso para los pueblos indígenas una fuerte reducción presupuestal, un recorte en las posibilidades de inversión y un ajuste a los mecanismos de regulación y control del gasto en los resguardos.

Todas las anteriores disposiciones –dice la ley 715, repitiendo a la 60– son asumidas como una medida provisoria mientras es expedida la ley de ordenamiento territorial, pues “Cuando los resguardos se erijan como Entidades Territoriales Indígenas, sus autoridades recibirán y administrarán directamente la transferencia” (Art. 83).

Sin embargo, en este mismo año, cuando es expedida la Ley 1454, en la que son dictadas “normas orgánicas sobre ordenamiento territorial” no se incluye en ella la regulación, la creación ni el funcionamiento de las ETIs. Un año después la Corte Constitucional<sup>53</sup> establecerá que dicha ley supone una omisión legislativa absoluta en relación con la creación de los Territorios Indígenas.

Hoy, en la mayor parte de los resguardos indígenas del país rige aun la ley 715<sup>54</sup>. Trece años después de que ella entrara en vigencia fue modificado uno de sus artículos permitiendo la libre inversión de los recursos (es decir retornando a lo dispuesto en la ley 60) y en el 2013 fue expedido un decreto que abrió nuevas rutas para ejecutar el traspaso, medida que hasta hoy ha sido aplicada por 8 de los 767 resguardos indígenas que hay Colombia. Así, no son muy significativos los cambios que en términos prácticos estas modificaciones legislativas han generado.

Sin embargo, antes de ahondar en estas reformas y sus significados, presentaré a continuación la perspectiva que diferentes autores tienen al respecto del marco normativo que rigió las transferencias desde 1993 hasta 2011 y sobre los efectos que su aplicación tuvo sobre los pueblos indígenas del país.

---

<sup>53</sup> Sentencia C-489/12, Corte Constitucional.

<sup>54</sup> Algunos resguardos han pasado a tener una administración directa a partir del 2014 por medio de la aplicación del decreto 1953.

*Pueblos indígenas y Transferencias presupuestales: Algunos puntos de vista.*

Pese a que las transferencias presupuestales se ejecutan hace 25 años en Colombia y a pesar de que la descentralización administrativa se ha vuelto un tema particularmente polémico y recurrente tanto en los territorios de los pueblos como en las organizaciones indígenas regionales y nacionales, no son muchos los estudios que, hasta hoy, se hayan propuesto entender a fondo los efectos que ellas han tenido sobre la vida de los pueblos indígenas.

En antropólogo Luis Guillermo Vasco (1998), a partir de su experiencia entre los pueblos del suroccidente colombiano y entre los Embera de Risaralda, presenta un balance panorámico crítico sobre los efectos de estos traspasos en un momento en el que aun regía la ley 60 de 1993. Por su parte, Juan Felipe Hoyos y Margarita Chaves (2011), indagan por la forma en que estos dineros han incidido entre los resguardos en la región del Putumayo medio. Para esto indagan las prácticas, discursos e interpretaciones que han surgido entre estas comunidades a partir del flujo de recursos, construyendo una narrativa cronológica que abarca la ley 60 y pasa por las dinámicas de cambio y ajuste a la tardía aplicación de la ley 715 en el Putumayo.

Finalmente, Carlos Duarte y Carlos Benavides (2009) realizan un análisis que se enfoca esencialmente en una revisión crítica del marco normativo vigente (ley 715) y de la forma en que sus disposiciones inciden sobre la posibilidad de forjar y fortalecer el gobierno indígena propio que ha sido reconocido en la CP-91. Para evaluar esto, los autores toman por escenario los resguardos del pueblo Misak y de los pastos, ambos, ubicados en el suroccidente colombiano.

En este aparte me propongo presentar y poner en diálogo las perspectivas y análisis de estos diferentes investigadores, incorporando además algunos análisis propios sobre los alcances del marco normativo en el que se circunscriben las transferencias.

Con la intención de dar un orden a estas reflexiones presentaré primero los análisis realizados al respecto de las disposiciones y aplicación de la ley 60, para después presentar aquellas relativas a la ley 715 que aun –aunque con algunas alteraciones– hoy continua vigente.

*Estudios sobre la incidencia de las transferencias sobre los gobiernos y dinámicas territoriales indígenas*

Para el antropólogo Luis Guillermo Vasco, las transferencias presupuestales son una expresión del espíritu integracionista de la CP-91. Desde su perspectiva esta medida parte no del reconocimiento de los particularismos de los pueblos indígenas sino de un proyecto para su inclusión dentro de la estructura económica, social y política colombiana, inclusión que era –para el autor– el objetivo final de la nueva carta constitucional.

A otra escala, la participación de los pueblos indígenas en la distribución de los ingresos corrientes de la nación, hizo parte de una estrategia descentralista que tenía por fin la “modernización” del país y su incrustación en los procesos de globalización y transnacionalización dictados por las dinámicas del capitalismo mundial y por los entes internacionales que las regulaban. Para Vasco la autonomía a la que las transferencias alegan responder es una autonomía restringida al reconocimiento de religiones o lenguas distintas, pero ajena a la posibilidad de que los pueblos pudieran reconstruirse social y económicamente a partir de sus propios fundamentos y principios culturales, pues demandaba la inclusión de las poblaciones y de sus territorios en las dinámicas del mercado internacional.

Teniendo este proyecto integracionista como derrotero, la inversión de los recursos transferidos, no era una inversión autónoma, al contrario, la ley imponía, sobre ella, un fuerte control y seguimiento:

Por un lado –dice Vasco– ella debía restringirse a los sectores demarcados por la ley 60 que eran los mismos definidos para todas las demás entidades territoriales. Además, el gasto debía ser planeado por medio de la construcción de proyectos cuyos lineamientos, según el autor, pretendían ajustar y encausar las propuestas de los pueblos en los derroteros de desarrollo nacional.

Sin embargo, para el autor, la mayor expresión del control ejercido con estos rubros sobre los pueblos indígenas, se manifestaba en la disposición de la ley de que fueran los alcaldes municipales los encargados de la administración de los recursos de las comunidades, otorgándoles, con esto, la facultad de decidir sobre la ejecución y sobre las contrataciones realizadas en los territorios de las comunidades.

Para Vasco este marco legal, en vez de significar un avance para los pueblos, suponía un retorno a la sujeción de las autoridades indígenas y de los resguardos hacia las autoridades nacionales, particularmente hacia las autoridades municipales, quienes mantenían una tutela directa sobre el uso de sus recursos.

Sin embargo, para el autor, las desavenencias provocadas por la participación de las comunidades en los ingresos corrientes de la nación por medio de las transferencias iban más allá de la sujeción y el control demarcado en la norma. Para el autor, el flujo de recursos en los territorios y las condiciones dispuestas para hacerlo posible, provocaron la adopción de ciertas prácticas que afectaron profundamente las dinámicas de gobierno y de organización social indígena y derivaron en numerosos conflictos al interior de las comunidades.

Vasco afirma que a pesar de las restricciones legales impuestas en la ley 60, según las cuales la administración de recursos era competencia del alcalde, fue frecuente que en los territorios indígenas fuesen los gobernadores de los cabildos quienes dispusieran y administraran los recursos de las transferencias. Estas figuras de autoridad, fueron dispuestas en el marco de la ley 60 como una condición para el flujo de recursos. Desde su perspectiva, tal condicionamiento derivó en que en muchas zonas del país donde no había tradición de estas formas de gobierno –como la Amazonía, la Guajira o los Llanos orientales– ellas fueran presurosamente instauradas provocando la confrontación, subordinación o el desplazamiento de las formas propias de autoridad, así como la homogenización necesaria de las sociedades indígenas para la mediación y la interlocución con el Estado.

Para Vasco –dado que es usual que en los resguardos los gobernadores tengan control sobre estos recursos– esto ha tenido como resultado una disputa interna por la posibilidad de participar en estos recursos y ha conllevado a un fraccionamiento y a un enfrentamiento entre diferentes sectores de las comunidades, confrontación que en algunos territorios – como entre los Chamí de Risaralda– ha adquirido matices violentos y ha llegado a ocasionar, incluso, la muerte de varios miembros.

Así, dice Vasco, al interior de las comunidades es común que los dineros transferidos sean imaginados por la gente no como recursos colectivos de los indígenas que habitan el resguardo, sino como “dineros del cabildo”. Según el autor, entre varias comunidades se han conformado progresivamente “nuevos sectores sociales” asociados a los gobernadores, al dinero de las transferencias, a la creación y a la gestión de proyectos y a aquellos miembros de

la comunidad que han tenido acceso a escenarios educativos y que suelen manejar estos espacios de intermediación entre el gobierno y los pueblos.

Para el autor el surgimiento de estos sectores ha generado nuevos lazos de dependencia económica y por consiguiente política, social y cultural de las sociedades indígenas respecto del dinero y del Estado. Pero además, la conformación de estos “nuevos sectores sociales” ha producido como contraparte la exclusión de grandes colectividades de los resguardos en la participación y en la proyección de estos rubros, sectores que desde la perspectiva del autor corresponden a los “más tradicionales”.

Así, en suma, para Vasco, las transferencias presupuestales han devenido en una progresiva dependencia de las comunidades respecto del Estado, en una disputa interna que conforma rupturas y divisiones entre los distintos sectores de las comunidades, en el surgimiento de nuevos poderes paralelos a los gobiernos propios de los pueblos indígenas y al retorno del control del estado sobre sus vidas.

Juan Felipe Hoyos y Margarita Chaves –quienes indagaron las prácticas y discursos que emergen a partir del flujo de recursos en los resguardos del medio Putumayo– Concuerdan con Vasco en que las transferencias presupuestales han traído consigo una reducción de la autonomía de los cabildos. Para los autores, los dineros transferidos han devenido en un incremento de la dependencia a los bienes y servicios estatales.

Los autores además de constatar la progresiva pérdida de autonomía, proponen que las transferencias presupuestales al tiempo que han reforzado en la norma la idea de una separación entre el Estado y las sociedades indígenas –denotando con esto el reconocimiento de sus particularismos y diferencias–, “han facilitado la introducción de sus prácticas y discursos entre los gobiernos indígenas, instaurando en ellos y en sus territorios las lógicas estatales del gobierno nacional” (p.117). Para los autores, por medio de las transferencias, las lógicas de gobierno se han implantado entre poblaciones y en regiones que históricamente se habían definido como márgenes del Estado Nación.

Para presentar la forma en que fue aplicada la primera ley que reguló los trasposos presupuestales entre los resguardos del Putumayo, los autores exaltan, –en contraste con Vasco para quien la ley 60 era claramente restrictiva– el carácter contradictorio y ambiguo de esta ley. Ella establecía, por ejemplo, criterios contrarios para la ejecución de los recursos transferidos, disponiendo al tiempo que estos rubros serían invertidos de acuerdo a los usos y costumbres de los pueblos indígenas y que el uso de estos dineros debía restringirse a las áreas que la ley 60

disponía. Tal ambigüedad de la ley era, para los autores, una expresión de la articulación entre dos premisas constitucionales que se fundamentaban en valores contrarios: por un lado el reconocimiento multicultural y, por otro, la descentralización administrativa. Tal confluencia creó un marco de acción confuso en el que se amalgamaron ambos discursos incidiendo sobre la forma en que la norma fue apropiada en los territorios indígenas.

En términos prácticos –afirman los autores confirmando lo que ya había sido anunciado por Vasco– durante la vigencia de la ley 60 en los resguardos del Putumayo fueron los gobernadores de los cabildos quienes administraron y ejecutaron directamente los recursos de las transferencias. Esto, como resultado de varios factores: por un lado, a causa de las interpretaciones de la ley que hicieron tanto funcionarios de las alcaldías como autoridades del resguardo y que estaban fuertemente influenciadas por la prominencia del discurso multicultural; pero además a causa de la “cultura política regional que incluía relaciones personalistas y clientelistas en la administración de los recursos” (p.119).

Así, en los resguardos observados por los investigadores y en el marco de la ley 60, los gobernadores de los cabildos suscribían en las alcaldías un convenio en el que les era reconocido por su gestión el 10% del total de los recursos, recibían un cheque a su nombre y pagaban directamente a las personas de la comunidad que ejecutaban los proyectos. Así, Los gobernadores de los cabildos ordenaban el gasto y decidían, según sus propios criterios, qué se hacía, cómo y cuándo se hacía.

En lo relativo a los procesos administrativos, según los autores, era común que los contratos se establecieran a partir de sobrecostos que permitían una participación de los mediadores en los excedentes, también era una práctica frecuente que los gobernadores asignaran contratos a sus parientes e incluso que ellos mismos figuraran como contratistas asignándose con esto “hasta el 25% del valor del contrato” (p.120). Estas dinámicas administrativas que permitían la apropiación y concentración de recursos en ciertos sectores de los resguardos, derivaron en conflictos internos entre las comunidades. Sin embargo, para Chaves y Hoyos, el desequilibrio que se producía por la circulación de los recursos hacia los grupos cercanos al cabildo era compensado con la rotación anual del cargo que permitía que la participación en los recursos circulara entre diferentes grupos familiares al interior del resguardo.

Con la sustitución de la ley 60 de 1993 por la 715 del 2001 fueron implantadas varias modificaciones importantes. Como se presentó en la explicación de la norma, una notoria



reducción presupuestal, la imposición de nuevos mecanismos para el control de la inversión, un recorte a las posibilidades del gasto y la revocatoria al reconocimiento de un porcentaje de los recursos para la labor de gestión de proyectos, fueron los mayores cambios que trajo la nueva ley.

Según Hoyos y Chaves, en los resguardos del Putumayo, la ley 715 fue tardíamente impuesta y supuso el fin del manejo directo de los rubros por parte de los gobernadores de los cabildos. Esta facultad quedó, desde entonces, en manos de los alcaldes municipales quienes debían encargarse del proceso de contratación por medio de licitaciones reguladas por la ley 80. Con esto, en los resguardos del Putumayo, no solo los gobernadores dejaron de administrar recursos sino que también los miembros de la comunidad quedaron al margen de las ejecuciones de contratos pues en el marco de la ley 80 los contratistas debían certificar aptitud, experiencia y estar al día en las complicadas exigencias burocráticas. En las palabras de uno de los interlocutores de los investigadores:

“ahora al contratista le toca impuestos parafiscales, pensión, salud, régimen contributivo, certificado judicial, contraloría y procuraduría y a un indígena que tiene un contrato de diez millones en hacer esas vueltas se le van los diez millones” (p.123)

La nueva ley implantó una serie de tecnicismos para el trámite del traspaso en las alcaldías, condiciones que significaron un fuerte obstáculo para los gobernadores que no estaban acostumbrados a asumir complejas rutas burocráticas. Según Hoyos y Chaves, ese nuevo marco permitió a los funcionarios municipales un mayor control sobre todo el proceso. En la práctica –refieren los autores– los funcionarios de las alcaldías aprovecharon la complejidad para dilatar la ejecución de proyectos y retener los dineros o asignarlos a otros rubros. En las alcaldías los problemas de manejo se agudizaron a tal punto que los resguardos acumularon por varios años recursos sin ser ejecutados.

Entre las comunidades de estos resguardos, la aplicación de la nueva ley encontró una fuerte oposición pues las dificultades burocráticas fueron entendidas por estos pueblos –que hasta entonces habían manejado directamente sus recursos– como un “menoscabo de los derechos políticos consignados en la constitución y del ejercicio de su autonomía plasmada en las supuestas facultades que les confería la ley 60” (p.122).

Los gobernadores de estos resguardos alegaban –dicen los autores– que en el marco de la ley 60 los proyectos eran ejecutados con agilidad porque eran ellos mismos los encargados de la contratación y afirmaban que la asignación de un porcentaje para la gestión les permitía

cubrir los gastos sin comprometer los recursos de los proyectos. Alegaban, que la ley 715 –al anular el porcentaje que la ley 60 otorgaba para gastos de gestión– no consideraba las necesidades del trámite y la recurrente movilización que debían realizar los cabildos para mediar el traspaso.

Pero a pesar de entender estas nuevas márgenes como mecanismos abusivos que limitaban sus derechos, los gobernadores demandaron capacitaciones para poder asumir estas nuevas rutas burocráticas.

Las condiciones impuestas por la ley 715 dieron paso a la conformación de nuevas prácticas territoriales que permitieran dar frente a las nuevas exigencias del traspaso. Por un lado fueron creados mecanismos para superar los obstáculos de la programación de recursos: fue creado, así, un pequeño mercado laboral no indígena en torno a las transferencias, encargado de consolidar proyectos de acuerdo a la norma, además, se fue gestando progresivamente un relevo generacional de los antiguos líderes por jóvenes con formación técnica que pudieran adelantar con eficacia los trámites necesarios.

Por otro lado, fueron ingeniados prácticas y mecanismos que permitieran recuperar el control sobre el flujo de recursos que había sido restringido con el cambio de ley. Para esto, el conocimiento de la norma fue esencial pues permitió crear nuevas rutas para el control de recursos, haciendo uso de ella y flexibilizándola a su favor.

Dadas las nuevas restricciones que marginaban el control del dinero, acceder a él dependía de la posibilidad de poder ejecutar contratos. Para conseguirlo, se consolidó, por ejemplo, un cambio en las prioridades de inversión, el gasto se enfocó esta vez en proyectos agropecuarios en los que la misma comunidad podría fungir como ejecutora porque podía demostrar experiencia certificada y porque estos proyectos no sobrepasaban el dinero que en el marco de la ley 80 permitía la contratación directa sin necesidad de licitación<sup>55</sup>. Una vez legalizado este recurso los dineros podrían invertirse en otros proyectos que quedaban al margen de las posibilidades de la ley 715.

Otro recurso –narran los autores– fue la creación de acuerdos con los funcionarios municipales en los que se establecían sobrecostos en los proyectos en las ejecuciones para que

---

<sup>55</sup> En el marco de la ley general de contratación (Ley 80 de 1993) se establecen diferentes tipos de contratación con variados niveles de control sobre la inversión y exigencias para la selección. Los contratos de “mínima cuantía” y los de “contratación directa” son los dos tipos de contratos que exigen menos requisitos en las licitaciones y evaluación de las ejecuciones.

los gobernadores obtuvieran alguna ganancia. Para los funcionarios, era esta una manera de evitar mayores desvíos y de reconocer que la constante movilidad de los cabildos –necesaria para la gestión de recursos– debía ser financiada de alguna manera.

Surgieron, además, asociaciones de personas naturales de las comunidades para poder superar las innumerables exigencias de la contratación pública y poder así licitar proyectos financiados con el dinero de las transferencias. Así, exaltan los autores, fueron establecidas estrategias –en y al margen de la ley– que permitieran conservar los beneficios de la ley 60.

A partir de todas estas observaciones, Chaves y Hoyos, concluyen –en consonancia con Vasco– que las transferencias presupuestales han contribuido al surgimiento en el interior de las comunidades de nuevas élites políticas que se han encargado de renovar las relaciones paternalistas con el Estado. Para los autores se trata del surgimiento de un nuevo sujeto social en las comunidades que posibilita su inmersión en las lógicas mundiales del capitalismo neoliberal. De igual forma –exaltan los autores– el discurso indígena acerca de la autonomía se ha marcado por las experiencias relacionadas con las transferencias, adoptando progresivamente “el espíritu descentralizador de la CP-91” según el cual la administración autónoma de recursos públicos se ha convertido en parte integral de la autonomía. Para los autores se trata de un “desvanecimiento de las perspectivas sobre autonomía” (p.132) que revela la dependencia que la aplicación de las transferencias ha generado en las comunidades y particularmente en sus gobernadores.

Para Hoyos y Chaves, los recursos transferidos, no han posibilitado la construcción de un régimen autónomo que corresponda a un proyecto político territorial propio, como lo pretendía la implantación de la descentralización fiscal, en cambio los recursos se han usado en la ejecución de proyectos de poco impacto social que han configurado dependencias de las comunidades hacia el Estado nacional.

Para Duarte y Benavides esta relación que –en el marco de la ley 715– se construye entre el Estado y los pueblos indígenas es, en esencia, una relación de sujeción y control. Conuerdan con Vasco al afirmar que esta sujeción se ejerce desde escenarios y a niveles distintos.

Los autores, retomando y ampliando la dependencia a diferentes niveles que propone Vasco, lo explican en términos de un triple tutelaje ejercido a nivel nacional, departamental y municipal.

En un primer momento, a nivel nacional –además de enmarcar las posibilidades de inversión en estrictos marcos como lo exalta Vasco– se decide quienes son los sujetos de derecho a las transferencias, excluyendo a todos los grupos indígenas cuyas territorialidades no se inscriban en resguardos oficialmente reconocidos por el INCODER. Pero además el control a nivel nacional se ejerce al evaluar la gestión de los resguardos a partir de criterios de eficiencia ajenos y distantes a los de los propios pueblo, es por eso –exaltan los autores– que la contraloría considera que el resguardo de Silvia (Cauca) “gasta mucho dinero en mingas” (p.33) dejando de lado que las mingas son formas tradicionales de trabajo comunitario entre los Misak y los Pastos y es por medio de su realización que es posible adelantar procesos que afectan y benefician a toda la comunidad como siembras, cosechas y otras muchas actividades colectivas.

Un segundo escenario de control es el que se ejerce a nivel departamental en las secretarías de planeación por medio de talleres para “la adecuada programación y uso de recursos”. Como Vasco, estos autores consideran que estos recursos son mecanismos para conseguir encausar los proyectos de las comunidades en las rutas demarcadas para el desarrollo nacional “implantando en ellas el procedimiento de objetivo – parámetro – resultado”. Los autores exaltan como en los resguardos de los Misak y los Pastos estos talleres se realizan “bajo una orientación conceptual que no guarda ninguna relación con los marcos consuetudinarios de estos pueblos” (p.32).

Un último nivel de control es la tutela ejercida por los municipios. A este nivel, señalan los autores, en los territorios indígenas de estas comunidades, la ejecución depende del tipo de relaciones que existan entre el gobierno indígena y el municipal,

Si las relaciones son óptimas el procedimiento suele ser de carácter formal [...] de lo contrario el proceso se alarga y se entra en el terreno de las dadas personales y querellas institucionales” de manera tal que es frecuente –exalta– que esta negociación se dé por medio de cofinanciaciones y contrapartidas. (p.33)

Además reconocen que en el territorio de los pueblos Misak y Pastos esta negociación entre cabildo y alcaldía tiene como telón de fondo los conflictos heredados de los procesos de recuperación territorial en el que los alcaldes eran figuras inmediatas de los intereses de los latifundistas de la región y causalmente los principales enemigos de los pueblos indígenas. Al decretar que los alcaldes tenían tutela para la administración de los recursos de los resguardos, esta negociación se daba muchas veces en medio de intereses contrapuestos.

*Algunos puntos en común del análisis.*

Todos los autores concuerdan en que las transferencias presupuestales han servido como un mecanismo de control que actúa a diferentes escalas de gobierno. A nivel municipal, en tanto subordina el flujo de recursos a las dinámicas locales de cada municipio; a nivel nacional y departamental (Vasco, Duarte y Benavides) en tanto regula, enmarca y determina la forma del gasto.

Vasco, Chaves y Hoyos, reconocen a partir de las transferencias se han gestado en los territorios, dinámicas para posibilitar el control directo de las comunidades sobre los recursos. Dinámicas que han devenido en una progresiva fragmentación de las comunidades en las que han surgido nuevos “sectores sociales” asociados a los recursos, teniendo esto como contraparte la conformación de disputas internas y (Vasco) y la exclusión de grandes sectores de las comunidades en la proyección de estos recursos y en el disfrute de sus beneficios así como en encuentros y choques de formas y figuras distintas de autoridad al interior de los pueblos.

Vasco, Chaves y Hoyos consideran además que con las transferencias se da paso a la conformación en las comunidades de nuevos sujetos para la interlocución con el Estado que permiten, a su vez, crear rutas para la inclusión de sus pueblos y de sus territorios en las dinámicas del mercado mundial. Finalmente estos tres autores concuerdan con que el flujo de recursos del traspaso ha devenido en la configuración de relaciones de dependencia de las comunidades hacia el estado, pero particularmente de sus gobernadores y representantes hacia el dinero del traspaso.

*Reformas al marco legal de las transferencias: ley 1450 y decreto “autonómico” 1953.*

Aunque aún hoy la ley 715 se encuentra vigente, sobre ella se han efectuado algunas modificaciones. Específicamente dos normas han alterado después del 2001 el funcionamiento de las transferencias presupuestales a los resguardos indígenas.

Primero, en el 2011, la ley 1450 en su artículo 13 dispone que “los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas serán de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados e incluidos en los planes de vida”. Con esta disposición se da fin al estricto marco de inversión que había regido el traspaso

desde el 2001. Después, en el 2014, es expedido el decreto 1953. En él se construye una ruta que posibilita que los gobiernos indígenas administren directamente los recursos de la participación especial del SGP.

Para comprender el origen de estas alteraciones al marco normativo que regula el traspaso es necesario retomar la coyuntura nacional que, después de expedida la nueva carta, enmarcaba la vida de los pueblos indígenas y la situación de sus organizaciones.

En 1996, cinco años después de decretada la nueva carta constitucional, que había sido asumida por los pueblos como el zenit de su lucha, un grupo de indígenas pertenecientes a más de treinta organizaciones ocuparon la sede de la Conferencia Episcopal Colombiana en el occidente de Bogotá denunciando que:

El desarrollo constitucional y legislativo avanza por el camino de las imposiciones, las medidas inconsultas y el recorte de derechos fundamentales relativos a la diversidad étnica del país (...) los proyectos de infraestructura y explotación se siguen aceptando y ejecutando, desconociendo nuestro derecho a decidir autónomamente. Al contrario de fortalecerse nuestra autonomía como pueblos se evidencia cada vez más la injerencia de algunas dependencias del Estado en nuestras comunidades<sup>56</sup>

Con base en esto, durante la toma al episcopado, demandaron –entre otras medidas– que los mecanismos de consulta y concertación previstos en la constitución y en la ley<sup>57</sup> fueran inmediatamente contruidos para poder conformar una reglamentación que respetara la autonomía y la integridad cultural de los pueblos, y que regulara cualquier iniciativa a desarrollar en sus territorios, así como la expedición de cualquier norma que pudiera afectarlos como pueblos (Comunicado, 1996).

De la toma del episcopado y la negociación con el gobierno nacional surgieron dos decretos: el 1396, que creó la Comisión de Derechos Humanos y el decreto 1397 que creó la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación- MPC. Según el artículo 11 del decreto 1397 la Mesa tenía como objetivo:

Concertar entre estos (los pueblos y las organizaciones indígenas) y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles a afectarlos, evaluar la gestión de la política indígena del Estado y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se lleguen.

---

<sup>56</sup> Ocupada la Conferencia Episcopal Colombiana. “Los Indígenas Colombianos demandamos Reorientar la Política Indígena del Estado”. Comunicado a la opinión pública. Julio 5 de 1966.

<sup>57</sup> Ley 21 de 1991

Pese a su expreso objetivo, la mesa de concertación ha sido desde el 2006 subsecuentemente abandonada por los representantes indígenas que la conforman. Ellos han argumentado repetidas veces que no hay un real cumplimiento a lo que en ella se pacta. Desde la perspectiva de la investigadora Marina Brilman (2013), –quien indagó el funcionamiento de este escenario a partir de un acompañamiento continuo a sus sesiones– este órgano es un escenario de diálogo pero no de consenso ni de toma de decisiones, en las palabras de la autora: “el diálogo en la mesa contiene su propio fin, por lo tanto, su objetivo siempre ya es logrado: los pueblos indígenas han sido escuchados, aun si no necesariamente se da alguna implementación a sus opiniones y sugerencias” (2013, p.2).

Pese a estas percepciones y pese a las continuas rupturas, los diálogos en la mesa han sido siempre retomados. En el año 2010 –durante el primer mandato de Juan Manuel Santos– se realizó en la mesa de concertación la protocolización de la consulta previa al Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. En esta coyuntura los pueblos indígenas concertaron con el gobierno nacional 96 acuerdos<sup>58</sup>, la mayor parte de ellos referidos a la realización de derechos que ya habían sido consagrados en la constitución política de 1991.

El tercero de estos acuerdos se refería a los dineros de participación especial del SGP. En él, el gobierno se comprometía a proponer –en el proyecto de ley del plan de desarrollo del cuatrienio– que estos recursos fueran de libre inversión y se ejecutaran de acuerdo a las prioridades de los pueblos indígenas. (Acuerdo n°3, Anexo IV, PND 2010-2014)

Aunque, en efecto, la mayor parte de estos 96 acuerdos no han sido cumplidos, el tercero, relativo al manejo de los dineros transferidos, se reguló con la expedición de la ley 1450 del 2011, que –como se presentó– modificó el artículo 83 de la ley 715 permitiendo así “la libre destinación de los recursos transferidos” a los pueblos indígenas.

En el 2012, los representantes indígenas de la Mesa, en la sesión del 3 de agosto, indicaron que 90 de los acuerdos pactados sobre el plan de desarrollo todavía no habían sido cumplidos, (BRILMAN, 2013, p.11). Para entonces, aunque la ley de ordenamiento territorial había sido ya expedida, en ella se había omitido la conformación de las ETIs, que –según lo dispuesto en la constitución– debía allí quedar reglamentada. Desde la perspectiva de la ONIC, “habían pasado ya 21 años sin avances en los concertado en la CP-91” (Documental, ONIC).

---

<sup>58</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Anexo 4: Acuerdo con los Pueblos Indígenas.

Con estos antecedentes, en el 2013, la Mesa de Concertación será una vez más abandonada por los representantes indígenas debido a su ineficacia y a los cíclicos incumplimientos. Es entonces cuando las organizaciones indígenas asociadas a la ONIC se unen a la “minga social y popular en defensa de la vida, el territorio, la autonomía y la soberanía” iniciada el 12 de octubre del 2013. Esta minga fue una movilización nacional levantada en defensa de la reivindicación de derechos constitucionales y fue apoyada por organizaciones indígenas desde 18 escenarios nacionales diferentes (Documental ONIC). En ella, sedes de alcaldías y departamentos fueron tomados por las organizaciones y hubo bloqueos en varias de las principales vías del país.

Para los pueblos indígenas que participaron en ella, la minga se trataba –en palabras del expresidente de la ONIC, Armando Gouriyuva Valbuena– “de una intervención para el restablecimiento del orden de la CP-91” (Documental, ONIC), pues, según él, muchos de los reconocimientos declarados en ella permanecían como letra muerta y los escenarios para la concertación y el diálogo que habían sido proyectados para corporeizar la constitución, como la mesa permanente de concertación o la comisión nacional de derechos indígenas, se habían convertido en escenarios de exclusiva discusión, al margen de procesos reales de toma de decisión.

“En la minga fue exigido expedir normas que respondieran al vacío normativo, legislativo que ha mantenido muchos asuntos bajo tutela de organizaciones externas a nuestros pueblos y gobierno propio” (Documental, ONIC). Fue así como después de varios días de movilización nacional y después de fuertes enfrentamientos entre los pueblos y la fuerza pública –que dejaron más de 130 indígenas heridos y otros varios detenidos y judicializados– se conformó una comisión política que estructuró 29 acuerdos.

El acuerdo número 8 el gobierno se comprometía a expedir un decreto relativo al funcionamiento de los territorios indígenas, que fuera la base para que en los resguardos gradualmente se manejaran de manera directa las competencias en salud y educación a partir de la activación de sus propios sistemas y que les permitiera administrar, de manera directa, sus propios recursos.

Es así como, en el 2014, reconociendo “que la autonomía y los derechos constitucionales de los pueblos indígenas han sido fuertemente afectados por la inexistencia de las Entidades territoriales indígenas”; reconociendo también que “de su real funcionamiento depende en gran medida el desarrollo de la autonomía de las comunidades y que su construcción había sido



asumida como responsabilidad de la nación varias décadas antes”, el gobierno, expide el decreto 1953.

En este decreto, y sin que sean aún conformadas las ETIs, se adoptan dos disposiciones, que –desde la perspectiva de la ONIC– son fundamentales para la consolidación de la autonomía de los pueblos indígenas.

Una de ellas es la creación de una ruta que posibilita la administración directa de los recursos del Sistema General de Participaciones. El decreto dispone que el Departamento Nacional de Planeación-DNP puntualizará las condiciones y rutas para dar paso a la administración directa. Es así, que en el 2015, el DNP expide cartillas explicativas de la resolución que puntualiza y especifica el proceso que las comunidades deben realizar para finalmente obtener la facultad de administrar directamente sus recursos.

Una vez más, serían los resguardos oficialmente constituidos y reconocidos ante el INCODER así como las asociaciones por ellos conformadas, quienes podrían presentar ante el DNP la “Solicitud de Administración Directa” (Art.4). Para esto, cada resguardo o asociación de resguardos debía designar un “consejo indígena o estructura similar de gobierno propio” (Art.11) así como un “representante legal” (Art.12). Tanto “el consejo” como el representante legal debían, a su vez, estar oficialmente registrados y reconocidos ante el Ministerio del Interior, específicamente por la Dirección de Asuntos Indígenas<sup>59</sup>.

La solicitud presentada ante el DNP sería evaluada por el departamento en un plazo de dos meses, al cabo de los cuales sería emitida una respuesta en la que el departamento aprobara o rechazara la solicitud del resguardo (o asociación de resguardos). Si la solicitud presentada era finalmente rechazada, la administración de recursos continuaba como competencia de los municipios y seguía siendo regulada por lo dispuesto en la ley 715 del 2011; en caso de la solicitud fuese aprobada, el resguardo iniciaría su administración partir del 1 de enero de la vigencia fiscal siguiente a la aprobación de la solicitud. (Art.31)

Ahora bien, la “Solicitud de Administración Directa” que debe ser tramitada ante el DNP exige la presentación de una amplia serie de requisitos y certificados (Art.29).

---

<sup>59</sup> De manera previa, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y minorías del Ministerio del Interior debía expedir una “certificación de representante legal” y una “certificación de consejo indígena o estructura colectiva similar de gobierno”

El primero de ellos es la presentación de un documento enmarcado en el “Plan de Vida” de cada pueblo “conforme la ley de origen, derecho mayor o derecho propio respectivo”. En este documento deben estar incluidos todos los proyectos de inversión así como los presupuestos y costos de cada uno de ellos. (Art.29, numeral 1). Al reglamentar la presentación de este requisito, el DNP ofrece a las comunidades un formato para presentar su respectivo documento basado en el “Plan de Vida”.

El segundo requisito que dispone el decreto consiste en un certificado que dé cuenta de la “experiencia o buenas prácticas”<sup>60</sup> en la ejecución de recursos (Art. 29, numeral 2). Sin embargo, según la reglamentación del DNP (2015), suplir este requerimiento implica reunir una serie de certificados que puedan, en conjunto, dar cuenta del buen manejo de recursos. En suma son aquí cuatro los documentos requeridos.

El primero de ellos (p.19) es una certificación expedida por el representante del resguardo en la que indique el equipamiento institucional y administrativo con el que cuenta el resguardo. Este, debe incluir, como mínimo, una sede administrativa, equipos de oficina y acceso a servicios de comunicación (Teléfono e internet).

El segundo documento consiste en una certificación que presente “los integrantes del equipo humano, especificando perfiles y funciones que deben responder a las necesidades de contratación, tesorería, contraloría y planeación. Este documento deberá incluir las hojas de vida de cada miembro, acompañada de los respectivos soportes de formación académica y experiencia (p.21).

El tercer documento (p.23) es una certificación en la que se relacionen los contratos ejecutados durante los últimos tres años anteriores a la solicitud especificando en cada uno de los contratos mentados, beneficiarios, plazos y cuantías. Deben además estar acompañados de una certificación de cumplimiento expedida por el contratante y de un acta de la asamblea comunitaria en la que se certifique el beneficio comunal de esos proyectos.

Finalmente el cuarto documento (p. 24) consiste en un reporte del Estado financiero del resguardo durante los últimos tres años anteriores a la solicitud.

---

<sup>60</sup> Aquellos resguardos que reciban menos de 500 millones por concepto de su participación en el SGP deberán certificar “buenas prácticas” demostrando que en los tres años anteriores a la solicitud ejecutaron proyectos mínimo por el 30% de los recursos que espera administrar; Por su parte, aquellos que reciben más de 500 millones deberán certificar “experiencia”, demostrando que en ese mismo periodo ejecutaron contratos por mínimo el 60% (para resguardos que reciben entre 500 y 1000 millones) o el 80% (para resguardos que reciben más de 1000 millones) de los recursos que se esperan administrar con los dineros del SGP.

La reunión de estos cuatro documentos permite, así, al resguardo suplir el segundo requisito que les exige “certificar su experiencia o buenas prácticas en la ejecución de recursos”.

Una vez supliada esta certificación, el tercer requisito requerido para tramitar la solicitud de administración directa ante el DNP es la presentación del acta de la Asamblea General en la que las comunidades que viven en el resguardo, o en los resguardos asociados, aprueben la solicitud para conseguir la administración directa de recursos (p.29).

El cuarto requisito es la presentación de las actas en las que conste la elección comunitaria tanto de un consejo indígena, como del representante legal. Para completar este trámite deben ser adjuntados los certificados expedidos por el Ministerio del Interior, en donde estas dos figuras son registradas y reconocidas (p.29).

Como quinto requisito en la solicitud se deberá anexar una copia del reglamento o estatuto vigente del resguardo, en este reglamento deben estar especificadas los procedimientos para la designación del gobierno propio así como para la elección del representante legal.

Finalmente, como sexto y último requisito, el resguardo deberá anexar los datos de su representante legal.

Una vez reunidos todos estos requisitos, y una vez radicada, evaluada y aprobada la solicitud por el Departamento Nacional de Planeación, los gobiernos de los resguardos o de las asociaciones de resguardos podrían disponer, finalmente, de manera directa de los recursos provenientes de su participación en el SGP.

Para la vigencia del año 2018 apenas ocho<sup>61</sup> de los 767<sup>62</sup> resguardos que existen en Colombia han sido acreditados para la ejecución directa de recursos de la Asignación Especial del SGP (DNP, 2017), lo que equivale a l 1,04% de los resguardos del país. Así la participación del 98,96% de ellos continua siendo regido por la ley 715 del 2001.

Una vez presentada la forma en que las transferencias están actualmente reguladas la siguiente parte del trabajo tiene por objeto observar en el territorio el funcionamiento de estos recursos.

---

<sup>61</sup> Los resguardos que realizan actualmente la administración directa de sus recursos son: Cristanía, Arhuaco de la Sierra, Kankuamo, Zenú San Andrés de Sotavento, Paez de Corinto, Totoró, Iroka, Asociación de resguardos indígenas Pacandé.

<sup>62</sup> Según los datos de la Agencia Nacional de Tierra. Disponible en: <http://data-agenciadetierras.opendata.arcgis.com/>

## PARTE II

### TRANSFERENCIAS PRESUPUESTALES ENTRE EL PUEBLO U'WA DEL RESGUARDO UNIDO

La segunda parte de este trabajo tiene por objetivo indagar y problematizar la forma en que las transferencias presupuestales han incidido y afectado al pueblo U'wa. Con este fin la observación y análisis se despliega a partir de dos perspectivas. Primero, en el tercer capítulo, serán indagados los usos que el pueblo U'wa del resguardo Unido ha dado a los recursos provenientes de la asignación especial del Sistema General de Participaciones, identificando tendencias, padrones y prioridades de inversión.

En un segundo momento, en el capítulo cuarto, se pretende presentar las dinámicas locales que accionan el proceso de traspaso presupuestal en uno de los municipios en donde se encuentra el ubicado el resguardo.

Sin embargo, antes de adentrarnos en estos aspectos, esta sección introductoria se propone presentar al Resguardo Unido, a sus comunidades, su organización administrativa y la relación que existe entre estas figuras de administración con las formas tradicionales de autoridad y gobierno del pueblo, asunto que será de particular importancia en cuanto es uno de los elementos necesarios para reflexionar sobre la forma en que actúan las transferencias entre el pueblo U'wa del resguardo Unido.

#### *Resguardo U'wa: Comunidades, Territorio y Gobierno*

De los nueve resguardos hoy habitados por la etnia, es el Unido U'wa<sup>63</sup> el más amplio y el que ampara a la mayor parte de su población. Abarca un área de 220.275 hectáreas ubicadas sobre las jurisdicciones de los departamentos de Boyacá, Arauca, Santander y Norte de Santander. Según el Departamento Nacional de Estadística (DANE)<sup>64</sup>, la población indígena en el Resguardo Unido para el 2017 fue de 6974 habitantes, cifra cercana a la reportada por los

---

<sup>63</sup> El Resguardo Unido U'wa fue construido mediante la resolución 056 de 1999 del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA)

<sup>64</sup> Información poblacional de Resguardos indígenas a nivel nacional disponible en: <https://www.datos.gov.co/Ordenamiento-Territorial/Resguardos-ind-ge-nas-a-Nivel-Nacional/d7se-6xhm/data>

censos levantados por la propia administración del resguardo, según los que para el 2017 el Resguardo Unido contaba con una población de 7080 indígenas.

92.000 hectáreas del resguardo –es decir el 41,7% de su territorio– se traslapan con el Parque Nacional Natural - PNN<sup>65</sup> del Cocuy. Ambas son figuras de protección territorial, sin embargo este traslape ha generado fuertes conflictos porque desde la perspectiva de los U'wa el parque impone un régimen especial de manejo para controlar la presión sobre los recursos naturales que no corresponde a los usos y prácticas del propio pueblo, quien en ejercicio de la autonomía que tiene sobre su territorio, debe actuar como autoridad ambiental (ASOU'WA, 2008). Los conflictos entre ambas figuras se fundamentan además en la continua promoción turística que hace el parque sobre los páramos y nevados de la sierra, tierras que –como se presentó– en la cosmovisión U'wa son de especial importancia y deben ser protegidas.

Por otro lado, aunque el resguardo fue constituido en 1999, año en que el gobierno nacional se comprometió a – en un plazo de once años– sanearlo completamente (es decir a adquirir las tierras de terceros dentro de su jurisdicción para entregarlas oficialmente al resguardo) aun hoy existen en él fincas privadas. Así, el proceso de saneamiento sigue vigente y es uno de los principales asuntos de negociación actual entre el Estado y el pueblo. (Conversación con Javier Villamizar, Representante legal ASOU'WA, Cubará, Boyacá, Octubre 2017)

Varias problemáticas persisten hoy en la jurisdicción del Resguardo Unido: su territorio es aún un corredor de diferentes grupos armados (ASOU'WA, 2014). Además, sobre sus tierras y ríos recaen las consecuencias de la explotación petrolera recientemente realizada en sus zonas colindantes y existen en él concesiones petroleras que ya fueron avaladas por el Estado colombiano y que hasta hoy no han sido explotadas (MANDARRIAGA, 2008)<sup>66</sup>.

Por otro lado, la comunidad afirma que aunque el Resguardo Unido abarca una zona considerable, estas tierras no son hoy suficientes para el pueblo, en cuanto gran parte de él está conformado por terrenos improductivos, la población ha aumentado considerablemente en los últimos años y porque además hay territorios que no deben ser cultivados. Desde la perspectiva

---

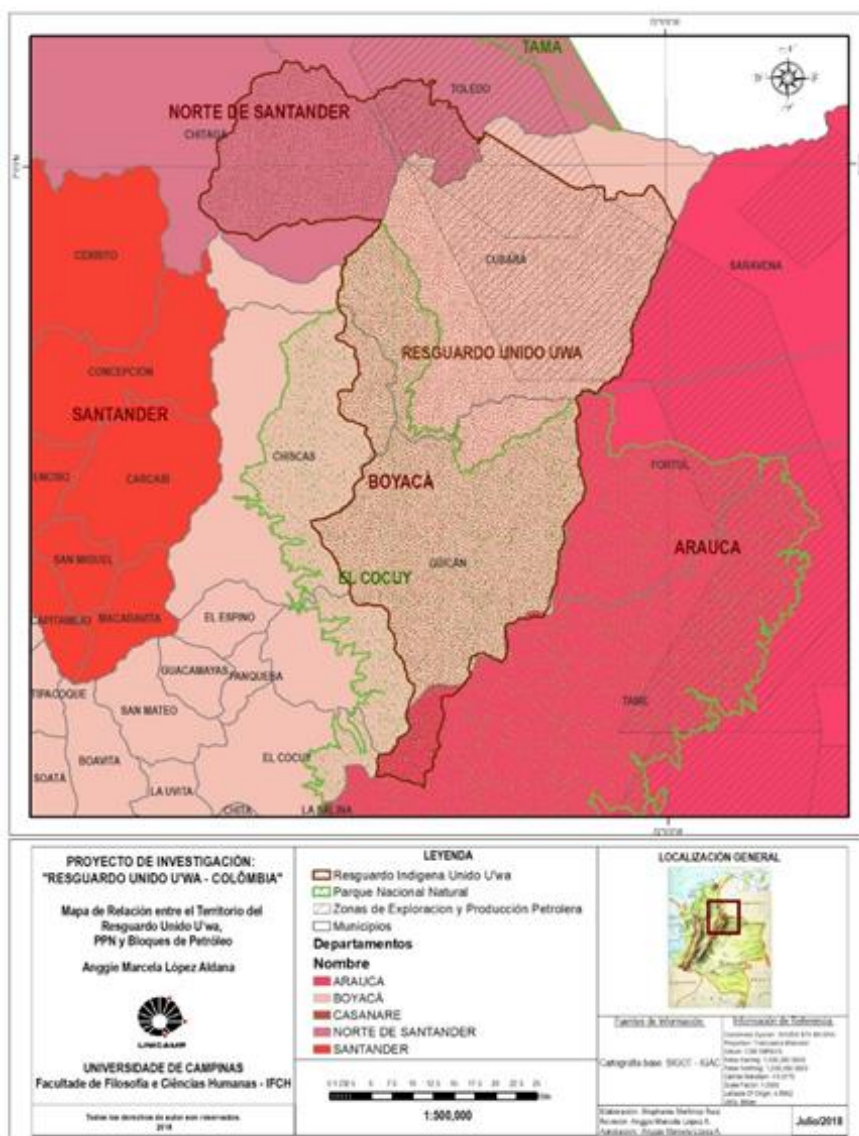
<sup>65</sup> Los Parques Nacionales Naturales (PNN) en Colombia son áreas ambientales protegidas que, como los resguardos indígenas, por disposición constitucional (Art. 63) son de carácter inalienable, imprescriptible y enajenable.

<sup>66</sup> Todas estas problemáticas fueron descritas ya en la introducción y por tanto serán aquí, solo referidas.

de varios líderes esta problemática ha devenido en graves problemáticas de seguridad alimentaria para la gente. En palabras de uno de sus líderes:

Resulta que si se nos ha ampliado pero resulta que todas estas tierras no son aptas y ahí es donde está! y así sea tan extenso entonces la cuestión es mínima [...] Lo otro es cuando hay esa conexión directamente con la madre naturaleza, osea todo no es cultivo tampoco, porque hay que mantener ese equilibrio de compartimiento, entonces hay que compartir con las aguas con los cerros, con los árboles, con las plantas medicinales, con todas las especies[...] (Conversación Gilberto Cobaría, Cubará, Boyacá, Octubre 2017)

**Mapa 3. Traslape del territorio del Resguardo Unido, PNN - Cocuy y Bloques de petróleo.**



*Comunidades U'wa del Resguardo Unido.*

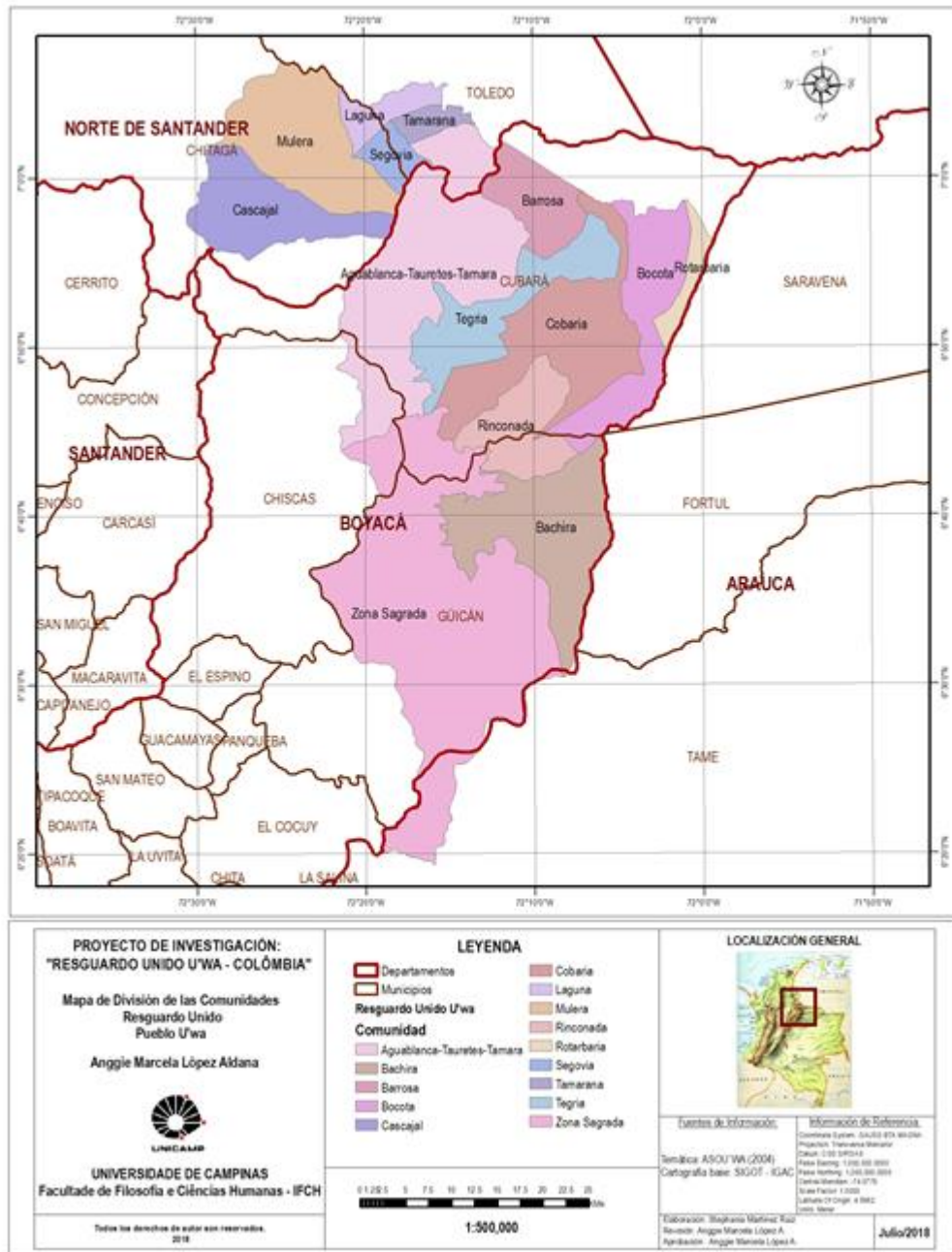
17 comunidades U'wa habitan hoy el Resguardo Unido. Todas ellas viven sobre el flanco occidental de la Sierra. En Santander las comunidades de Agua Blanca, Támara y Tauretes conforman el 11,6% de la población del resguardo; en la jurisdicción del Norte de Santander, las comunidades de Segovia, Uncasia, La Laguna, Tamarana, Cascajal, Mulera y Santa Marta acumulan el 27,7% y finalmente las comunidades de Bachira, Bókota, Tegría, Cobaría, Rinconada, Rotarbaría y Barrosa conforman el 60% de la población resguardada y habitan la parcialidad del resguardo ubicado sobre la jurisdicción del departamento de Boyacá. (ASOU'WA, 2014).

La lengua uw cuwa es hablada por todas las 17 comunidades aunque entre ellas existen marcadas distinciones dialectales. Headland (1976) distinguió tres diferentes dialectos entre el pueblo: Cobaría, Barro Negro y Aguablanca<sup>67</sup>. Hoy, al interior del Resguardo se hablan dos principales, que, usando la distinción de Headland corresponderían al dialecto “Cobaría”, hablado por los grupos concentrados en Boyacá, y al dialecto “Aguablanca”, usado por los grupos que habitan los Santanderes.

---

<sup>67</sup> Esperanza Aguablanca (1992) dice que hay “una lengua madre” ya extinta y dos dialectos principales, el dialecto Aguablanca y el Cobaría.

Mapa 4.<sup>68</sup> Comunidades U'wa del Resguardo Unido



A pesar de compartir la misma lengua y un mismo sistema de creencias, en la actualidad estas comunidades mantienen importantes diferencias.

Las comunidades de los Santanderes recibieron antes y con más fuerza los embates de la colonización que llegó a esta zona con la construcción de la carretera (que une a Pamplona

<sup>68</sup> No existe un mapa que presente con precisión la división de las 17 comunidades en las hoy se organiza el Resguardo Unido. El que aquí presentó se realizó teniendo por base un croquis levantado por la comunidad en su Plan Salvaguarda (2014). No pretende ser exhaustivo en la delimitación, sino presentar la forma en como la misma comunidad presenta la división territorial de su resguardo.



en el Norte de Santander con los llanos orientales) y los asentamientos blancos que se consolidaron a su curso. Los grupos que hoy habitan esta zona son, en su mayoría, colectividades de poca población que han pasado por progresivos procesos de desterritorialización y que han mantenido un fuerte contacto con los colonos principalmente por medio del trabajo en las fincas instaladas en sus territorios. La incidencia de esta relación se devela en la adopción de prácticas ganaderas que caracterizan a algunas de estas comunidades como a Tamarana, Cascajal y Mulera. Varias de estas comunidades han pasado a hacer parte de las dinámicas económicas de la zona que funciona en gran medida en base a la ganadería.

Sin embargo, según el estudio socio-ambiental (1996) realizado por el IDEADE, si bien algunas comunidades U'wa han adoptado la ganadería como actividad, esta ha sido perfilada desde sus propios principios culturales, manteniendo al tiempo zonas permanentes de regeneración, esto se evidencia en la presencia de procesos sucesivos de regeneración natural, los llamados “potreros descuidados” o en la explotación ganadera de baja carga por hectárea. (IDEADE, 1996, p.122).

Todas las comunidades de los Santanderes son hoy sedentarias, no mantienen ya asentamientos a diferentes altitudes de la sierra. Algunas de ellas, como Uncasía y Cascajal en la actualidad no cuentan con Wedhjayas aunque si con “Caciques intermedios” que se encargan de ceremonias como el ritual de iniciación femenino o la imposición de nombres, pero que no pueden hacerse cargo de las ceremonias mayores de purificación, del tratamiento de enfermedades graves ni de la importante comunicación directa con “los seres superiores” actividad que representa el nivel más alto al que puede llegar una autoridad (AGUABLANCA,1992, p.75). A excepción de Aguablanca –comunidad donde aún hay una alta población de hablantes monolingües de uw cuwa–, la mayor parte de la población de los Santanderes maneja el uw cuwa y el español.

Por su parte, algunas de las comunidades asentadas en la parcialidad del resguardo que corresponden a Boyacá son reconocidas por todo el pueblo como las “más tradicionales”. Cobaría, Bókota y Tegría son comunidades que concentran gran parte de la población resguardada. Según se me explicó en campo varias de las pequeñas comunidades que les son aledañas a estas tres comunidades eran antiguamente parte de ellas, Rotarbaría pertenecía a Bókota y Barrosa a Tegría, “son la misma familia, el mismo pueblo, el mismo territorio” (Conversación con Berito Cobaría, Cobaría, Cubará, 2017). Hoy, estas seis comunidades están

conformadas por indígenas en su mayoría monolingües del uw cuwa y mantienen entre ellos una fuerte identidad cultural.

Cobaría, Tegría y Bócota corresponden respectivamente a los clanes Kubaruwa, Tagrinuwa y Kaibaká, que según Osborn (1995) son tres de los ocho que antiguamente conformaban el pueblo U'wa. Aun hoy, todas ellas mantienen asentamientos a diferentes altitudes de la sierra, conservan aun la dinámica itinerante que les permite el aprovechamiento de diferentes ecosistemas y el uso alternativo de distintas formas de subsistencia. Sin embargo, muchas de las tierras hoy usadas estacionalmente son zonas que han sido recuperadas con la demarcación del resguardo, así que según la comunidad se trata de tierras “contaminadas” en las que los cultivos no son productivos, la caza y la pesca también han mermado considerablemente, según explica la gente, a causa de la explotación petrolera y la contaminación de la tierra que sumada al acelerado crecimiento poblacional de las últimas décadas da como resultado continuos conflictos territoriales y problemas de salud, como la desnutrición que hoy afecta a todas las comunidades U'wa.<sup>69</sup>

Todas las comunidades de Boyacá cuentan con uno o más Wedhayas quienes además de celebrar los ritos más habituales, realizados también por “caciques intermedios”, se encargan de ejecutar y dirigir las continuas ceremonias de purificación en cada una de sus comunidades, estas ceremonias están enfocadas en la limpieza de alimentos, elementos y personas para despojarlos de la contaminación y “mortalidad” que pueden afectar a la gente. Principalmente esta limpieza se realiza sobre elementos foráneos aunque también sobre alimentos y objetos que, dada su naturaleza de origen, se consideran contaminados (como la sal o el ají). Este tipo de ceremonias usualmente conjugan el trabajo de la autoridad con el trabajo colectivo de la comunidad, que, asumiendo una serie de restricciones alimentares, apoya y hace efectiva la labor de su autoridad.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> En su Plan Salvaguarda (2014) el pueblo U'wa señala la desnutrición como la principal causa de muerte infantil en el Resguardo Unido.

<sup>70</sup> Beurú, actual encargado del área de salud en ASOU'WA, me explicaba que en Cobaría (*Kuwaruwa*) hoy el Wedhaya prevé la llegada de una enfermedad al territorio y durante días se encierra “a trabajar” contra ella. Mientras el Wedhaya “trabaja” toda la comunidad entra en un “ayuno” que posibilitará que los esfuerzos de la autoridad consigan contrarrestar la enfermedad. Según Beurú, si la comunidad obedece, la enfermedad llega y la población la siente pero su paso no genera grandes estragos entre su gente. En palabras de Beurú “esas son nuestras vacunas”.

**Foto 3. Mujer adulta acompañada por tres jóvenes con kokora en Bócota.**



Actualmente cuando un miembro de la comunidad permanece fuera de su territorio, antes de entrar de nuevo, debe pasar por estos procesos de limpieza, así como todas las cosas y alimentos que ingresen con él.

A pesar de que el carácter “tradicional” de estas comunidades se puede explicar parcialmente por las dinámicas de colonización que ocuparon sus tierras de pie de monte y de montaña baja pero que permitieron su permanencia aislada en recodos de sus propios territorios, es importante exaltar que la persistencia de sus prácticas culturales y la apropiación de herramientas políticas subordinadas a ellas les ha permitido conservarse como colectividades dueñas de sistemas de pensamiento propios que comandan técnicas de vida sustancialmente diferentes a las de la sociedad nacional.

La permanencia y adaptación de su itinerancia y de su vida ritual en los espacios reducidos libres de la incidencia blanca; el exhaustivo cuidado, control y limpieza ritual de todo cuanto entra en su territorio realizado bajo la premisa cultural de que los elementos foráneos son portadores de contaminación y enfermedad; la inclusión de estructuras de organización y de gobierno ajenas (como los cabildos<sup>71</sup>) apropiadas con el objetivo de crear vínculos con el Estado que le permitieran adelantar procesos de recuperación territorial y que mediaron la

---

<sup>71</sup> La instauración de los cabildos será presentada con mayor detalle en la segunda parte de esta introducción.

consolidación de resguardos, han sido acciones colectivas encaminadas a posibilitar su permanencia como pueblo culturalmente diferenciado.

La última de las comunidades U'wa asentadas en Boyacá es Bachira. Su historia y particularismos no permiten incluirla con las demás asentadas en este departamento. Bachira, junto con Bókota al ser las dos comunidades con las que se expondrá el proceso de traspaso presupuestal, serán en otro momento presentadas más detalladamente. Por ahora –con el ánimo de presentar de manera panorámica las comunidades que habitan el Resguardo Unido– basta decir que Bachira es sedentaria, completamente bilingüe, que tuvo una fuerte presencia colonizadora y que apropió, como algunas de las comunidades del norte de Santander, la ganadería como una importante actividad económica heredada de la ocupación campesina.

A pesar de que cada comunidad U'wa es dueña de sus propios particularismos, el territorio, el dialecto, la historia y las formas de cambio cultural, permiten distinguir al interior del resguardo dos grandes colectividades. Esta distinción, entre las comunidades asentadas en Boyacá y aquellas de los Santanderes, es reconocida y usada cotidianamente por todo el pueblo que habita en el resguardo y define, además, una forma de relación entre ellas.

El pueblo U'wa históricamente se ha identificado por el conocimiento y “entendimiento” del que es dueña su tradición<sup>72</sup> (FALCHETTI, 2003). Ciertamente este conocimiento define hoy –por lo menos parcialmente– la relación entre los grupos que habitan en el resguardo. Pertenecer a una de las comunidades reconocidas por ellos como “más tradicionales” es, entre el pueblo, un signo de status. Estas comunidades “más tradicionales” han establecido claras fronteras territoriales y culturales no apenas con los no indígenas sino con las comunidades de su propia etnia que representan una amenaza a sus formas organizativas. Así, aunque hace ya décadas las alianzas matrimoniales entre grupos dejaron de realizarse (ONSBORN, 1995), hoy las uniones entre estas dos colectividades son especialmente mal vistas y muy poco usuales.

---

<sup>72</sup> “Precianse de muy entendidos estos brutos y aun de más entendimiento que los blancos, dicen que habiendo Dios criado el mundo y repartido sus dones a todas las gentes, les dio a los blancos riquezas, a los Giraras cura, porque lo han bien de menester para que los azote, y a los Tunebos entendimiento. Este su gran entendimiento ha sido y es la mayor cruz que tienen los que tratan con ellos, porque como se tienen por entendidos y son grandes habladores, muelen la cabeza con chismes de todo género humano. Tienen uno o dos principales entre ellos que entienden algo de castellano, y que ellos llaman habladores, a quienes miran como oráculos y archivos de sabiduría” (FALCHETTI, 2003 apud. RIVERO, [1739], 1956)

Otra forma en que la distinción de ambas colectividades se manifiesta en el resguardo es el método de elección del presidente del cabildo mayor, este se turna cada cuatro años entre un representante de las comunidades de Boyacá y uno de los Santanderes.

Hay algunas premisas que pueden ser de utilidad en la reflexión sobre las diferencias entre estas dos colectividades.

Como fue expuesto, para Osborn (1995) la vida productiva de los U'wa es inherente a su vida ritual y religiosa. La caza, la recolección, la pesca y la agricultura vertical no son apenas mecanismos de sustento, sino técnicas de vida articuladas a una forma de entender el universo y a su función, como colectividad, en él. Bajo una premisa semejante que afirma que el pueblo U'wa “favorece tipos de producción vinculados con formas de organización social, estructuras de poder y expresiones mítico-religiosas” el estudio del IDEADE (1996) propone que la transformación de cualquiera de los componentes del sistema de producción incide sobre sus demás elementos culturales transformándolos en su forma y en su contenido.

Hoy, las comunidades que han adoptado la ganadería como actividad de sustento no apenas han modificado sus formas de producción sino que además su vida religiosa y ritual ha cambiado considerablemente. Los Whedhayos en estas comunidades han mermado progresivamente y con ellos la realización de muchas ceremonias articuladas a prácticas productivas como la recolección, o la siembra.

Sin embargo, más allá de sus diferencias, todas las diecisiete comunidades del resguardo se reconocen y reivindican como U'wa, mantienen una conciencia de unidad en su identidad y se consideran herederas de una misma tradición.

#### *Organización administrativa en el Resguardo Unido.*

Más allá de los particularismos de estas comunidades, todas ellas se encuentran hoy articuladas en una misma organización, la asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos - Asou'wa. Esta asociación reúne desde 1994 las autoridades políticas y tradicionales de las comunidades U'wa de Santander, Norte de Santander y Boyacá. Es ella el órgano de gobierno facultado por la comunidad, para la interlocución, la representación y la toma de decisiones ante diferentes instituciones estatales o entidades de cualquier orden que pretendan contactar o intervenir en las 17 comunidades o en su territorio.

Según el decreto 1088 de 1993, Asou'wa – como cualquier asociación indígena en Colombia reconocida por la Dirección de Asuntos Indígenas– puede, en nombre de su pueblo, adelantar actividades de carácter industrial y comercial así como fomentar en ella proyectos de salud, educación y vivienda gestionados por órganos estatales locales o nacionales (Art.3).

La estructura de funcionamiento de la asociación no se distancia notoriamente a la de cualquier otra. Su dirección central está encabezada por un “cabildo mayor” integrado por su presidente, secretario, tesorero, fiscal y sus asesores. Apoyando a este cabildo mayor hay tres “vocales del cabildo”, ellos son funcionarios encargados de difundir y articular su gestión en las diferentes comunidades. Finalmente, una oficina destinada a asuntos y proyectos educativos y otra más enfocada en salud –ambas, encargadas de mediar los programas promovidos desde alcaldías, departamentos o ministerios– complementan la dirección central de la asociación.

Como mecanismos de articulación entre la dirección central de Asou'wa y las 17 comunidades, existe en cada una de ellas un pequeño cabildo que replica la estructura del cabildo mayor. Así en cada comunidad hay un presidente (popularmente conocido como “cabildo menor”), un tesorero, un fiscal y un secretario, encargados no apenas de vincular el accionar de la asociación a su propia gente sino también de mediar y aplicar, de manera autónoma, las medidas por ella fomentadas así como de proponer a la dirección central la ejecución de proyectos de cualquier orden que desde sus comunidades surjan o se muestren pertinentes.

Se encuentran también vinculados al cabildo menor los docentes de las escuelas de educación básica de cada comunidad así como sus “promotores de salud indígena” encargados de vincular, mediar y promover los servicios estatales de salud entre la gente de su pueblo. Tanto los docentes como los promotores de cada comunidad trabajan en conjunto y coordinación con las oficinas de salud y educación de la dirección central, ambos son comúnmente llamados en la comunidad como “líderes”.

Los miembros de todos cabildos son renovados periódicamente a partir de un sistema de elección popular. Quienes componen el cabildo mayor son seleccionados en el congreso general del pueblo U'wa realizado cada cuatro años –periodo que dura el mandato de la dirección central de la organización–. Por su parte, los integrantes de los cabildos menores son

electos también por votación, al interior de cada una de sus comunidades, su elección está regulada por la ley 89 de 1890 que dispone que su renovación debe ser anual.<sup>73</sup>

Según los estatutos de la asociación, el cabildo mayor es el encargado de tomar las decisiones cotidianas que supone la labor de mediación, interlocución y control de las que se encarga Asou'wa, sin embargo su actuar debe responder a los acuerdos y objetivos consolidados cada cuatro años en el congreso general del pueblo U'wa, así como a las directrices que en base a estos acuerdos defina cada dos años la Asamblea general de la organización. Esta asamblea –que comanda y evalúa la acción del cabildo central– está conformada por todos los miembros del cabildo mayor y de los cabildos menores, por todos los profesores, promotores de salud y autoridades tradicionales del pueblo.

Finalmente, la junta directiva, deberá verificar semestralmente que las decisiones adoptadas por el cabildo mayor durante ese periodo se enmarquen en los acuerdos definidos en el congreso así como en las rutas demarcadas por la asamblea, evaluará también el proceder de cada miembro del cabildo central y, de ser necesario –debido a la incurrencia en alguna falta grave por alguno de ellos– se encargará de gestionar su remplazo. Esta junta directiva está compuesta por dos miembros del cabildo de cada comunidad, las autoridades tradicionales, todos los maestros y profesores y dos líderes seleccionados colectivamente por todas las comunidades.

Así, el proceder cabildo mayor está supeditado a la supervisión permanente de la junta directiva, de la asamblea general y del congreso del pueblo U'wa.

Aunque las autoridades tradicionales hacen parte de la asociación y de todos estos órganos de control, en términos prácticos, nunca asisten a sus reuniones periódicas y tampoco a las mesas de trabajo o negociación con el gobierno local o nacional –todas estas, actividades que se realizan generalmente afuera del resguardo–. Los wedhayas permanecen todo el tiempo en sus comunidades, pues además de ser esenciales para el funcionamiento social, hay sobre ellos una serie de restricciones que dificultan su salida<sup>74</sup>. Es así como en su nombre y representación, asisten a las reuniones de los diferentes órganos de dirección, los “representantes de autoridad”, hombres jóvenes, usualmente aprendices de las autoridades

---

<sup>73</sup> En el capítulo cuarto se presentará el proceso de elección de cabildos menores.

<sup>74</sup> En la explicación de Yimi Aguablanca, indígena y actual asesor de la asociación, “nuestras autoridades no salen y si llegan a salir por algún motivo de sus comunidades no pueden alimentarse como cualquiera, tienen que llevar su propio alimento en su chacarita, nuestras autoridades no son como las de los otros pueblos y es por eso que hablamos de control interno [...]” (Conversación, Bogotá, 2017)

tradicionales que son figuras de intermediación creadas por las comunidades y comandadas directamente por los whedhayas.

Ahora bien, las curules de la dirección central de la asociación están ocupadas principalmente por indígenas profesionales o bachilleres. Como en el territorio del pueblo U'wa no hay espacios formativos de educación media, usualmente se trata de personas que, muy jóvenes, salieron de sus comunidades para estudiar en la misión del Chuscal y después se instalaron en los pueblos próximos al territorio, principalmente en Cubará, municipio donde hoy está ubicada la sede de la asociación y en el que viven –ahora como blancos– muchos de los indígenas que fueron concentrados y “civilizados”<sup>75</sup> en las misiones católicas. Ellos conforman una parte significativa de la población del municipio y son comúnmente conocidos como “tunebos civilizados”. La mayor parte de ellos son personas que renunciaron a su identidad indígena, que ya no se asumen ni reconocen como U'wa sin que por esto en los pueblos donde viven dejen de ser reconocidos por todos como “tunebos civilizados”. Otros, por su parte, después de salir de sus comunidades y estudiar, siguen vinculados a ellas, asumiendo cargos de mediación en los cabildos, trabajando como promotores o en menor medida como profesores (la mayor parte de los profesores viven de manera permanente en las comunidades).

Entre los asesores del cabildo mayor cuentan, también, algunos Riowas especializados, encargados de apoyar la orientación del accionar político de la dirección. Por su parte, los integrantes de los diecisiete cabildos menores usualmente están compuestos por hombres jóvenes bilingües.<sup>76</sup>

La asociación es, así, un escenario de encuentro y confluencia entre el pueblo U'wa y la sociedad nacional no apenas porque su función institucional sea justamente lidiar con esa intermediación, sino además porque su estructura misma se construye y dinamiza a partir de un modelo organizativo importado que se sustenta en el paradigma de la democracia representativa en el que el ejercicio de gobierno se legitima en cuanto sea una manifestación de la voluntad colectiva materializada por medio de la acción de sus representantes. Paradigma este, distante de las formas organizativas propias del pueblo U'wa, en las que todas las esferas del

---

<sup>75</sup> La ley 89 de 1890 dispuso a las misiones como las instituciones encargadas de “reducir salvajes a la vida civilizada”.

<sup>76</sup> Dado que los cabildos menores son de importancia central en las transferencias presupuestales, serán más adelante presentados a profundidad.



funcionamiento social están estrechamente vinculadas a su vida religiosa norteeda por las autoridades tradicionales en cuanto voceras de la “ley de origen”.

Así, la organización integra en si misma premisas, nociones, paradigmas y modelos propios de dicha sociedad y se dinamiza por medio de sujetos cuyo perfil se adecúa a estos modelos: como fue dicho, principalmente indígenas con educación superior y riowas profesionales.

Por su parte, como lo identificó Vasco (2002), la instauración de estas estructuras organizativas: cabildos y asociaciones, son una condición para el acceso a reconocimientos que constitucionalmente fueron concedidos a los pueblos indígenas en Colombia.

Así, por ejemplo, en la gestión de las transferencias la figura del cabildo es protagónica. Desde la primera ley que reguló el traspaso presupuestal (Ley 60 de 1993) se dispuso que sería el gobernador de cada cabildo indígena el encargado de la mediación con las alcaldías y gobernaciones departamentales para la garantizar y definir las inversiones. Sería él el responsable de la elaboración y presentación de proyectos de inversión así como de la suscripción de los convenios necesarios para la ejecución de recursos.

Además, en esta misma ley, la conformación de asociaciones se perfiló como el medio para posibilitar la ejecución de estos recursos en los resguardos donde hubiera más de un cabildo, condicionando así la participación de los pueblos indígenas en los ingresos corrientes de la nación, a la existencia de estas estructuras.

Por otro lado, pese a que la ley dispuso que el gestor debe ser el gobernador del cabildo o “la autoridad indígena respectiva”, entre el pueblo U’wa la burocracia que supone la mediación para la inversión del rubro no puede ser asumida por las autoridades tradicionales, pues todas ellas son analfabetas, solo algunas hablan español y, como fue dicho, tienen fuertes impedimentos culturales para salir de sus territorios. Acceder a estos dineros supuso, así, entre el pueblo U’wa tener figuras mediadoras capaces de gestionar el proceso de negociación para el traspaso. Sin la existencia de cabildos, no se tendría acceso a las transferencias presupuestales.

Sin embargo, es importante reconocer que, aunque tanto la asociación como los cabildos son estructuras de gobierno ajenas a las formas propias de organización del pueblo U’wa y son hoy medios necesarios para el acceso a reconocimientos constitucionales, estas figuras fueron adoptadas por la comunidad en momentos y coyunturas específicas en las que su inclusión fue

vista como un mecanismo útil para conseguir enfrentar antiguos e importantes conflictos como la progresiva pérdida territorial a manos de colonos o la entrada irrestricta de instituciones y agentes foráneos, como la llegada de las misiones católicas y protestantes, que afectaron profundamente a las comunidades.

Así, los cabildos, entre las comunidades del pueblo U'wa, comenzaron a ser instalados desde la década de 1980 en el marco de un proceso de reivindicación territorial e identitaria articulado a un momento de auge y fortalecimiento del movimiento indígena en Colombia. En los procesos reivindicativos y de recuperación territorial de otros pueblos, los cabildos –al ser figuras de gobierno reconocidas por el Estado Colombiano– habían tenido especial trascendencia y utilidad. En esta coyuntura y como lo refiere la líder U'wa Esperanza Aguablanca,

Los indígenas U'wa, viendo la necesidad de tener un medio de comunicación con el gobierno para lograr el reconocimiento de sus derechos [...] no encontraron otra forma de organizarse que en cabildos al igual que los indígenas de otras comunidades. Una motivación importante para eso fue observar cómo se estaba logrando la recuperación de tierras y de valores culturales en otros grupos indígenas (1992:37)

Fue así, como en 1983 surgieron en Tegría y Bókota los primeros cabildos del pueblo. En 1985 surgieron los de Barrosa y Agua Blanca y progresivamente se fueron instaurando en las demás comunidades. Fue gracias a esa organización en cabildos que en 1987 se consiguen, finalmente, recuperar las tierras ocupadas de las comunidades de Cobaría, Tegría, Bókota y Rinconada y se reconoce el primer resguardo.<sup>77</sup> (AGUABLANCA, 1992). Para 1993 eran ya 12 las comunidades con cabildos consolidados.

Desde la perspectiva del líder U'wa Gilberto Cobaría el cabildaje fue aceptado en su pueblo como un instrumento para poder controlar la mediación. Sin embargo, no se trataba exclusivamente de un asunto institucional. Los cabildos debían mantener control sobre lo que ingresaba cotidianamente al resguardo y debía encargarse de regular las problemáticas generadas por esa rutinaria situación de contacto entre indígenas y blancos. En palabras del líder,

Hasta donde tengo la capacidad de entender a mi pueblo, se aceptaron los cabildos era precisamente con la finalidad de que se pudiera controlar la parte occidental en todo: en lo político, lo administrativo, en lo social [...] ellos debían ser interlocutores y controladores en el resguardo, bueno, que de entrada, que las discusiones o los robos ¿por qué? Por la misma cuestión de la interculturalidad, ¿sí? Entonces debían seguirse lineamientos [...] ellos decían: –bueno! Vamos a hacerle al control. Y bueno, me

---

<sup>77</sup> El resguardo Cobaría-Tegría-Bókota-Rinconada se consolidó por medio de la resolución 059 de Agosto de 1987

estoy refiriendo a la interculturalidad, ¿no? Porque lo interno funciona y es cosa de las autoridades (Conversación, Cubará – Boyacá, Octubre, 2017)

Aunque la adopción de cabildos en el pueblo, se hizo bajo lo dispuesto en la ley 80 de 1890, y esta ley definía para ellos periodos y funciones específicas, la propia comunidad al incluir la figura le asignó las tareas que desde su propia coyuntura resultaban necesarias y de acuerdo a ellas determinó sus propios periodos de cabildeo.

Por su parte, la asociación fue conformada en 1994 como un mecanismo para gestionar la unificación y como un medio para adelantar la lucha territorial de la comunidad.

Ahora bien, aunque la asociación y los cabildos suponen e implantan modelos organizativos distintos a los tradicionales del pueblo, ambas figuras fueron integradas a las comunidades a partir de su vinculación con los mecanismos tradicionales de organización y gobierno.

De manera tal que aunque los miembros de estas instituciones fueran electos y existiesen instancias de control –como la asamblea o el congreso del pueblo– regulando su funcionamiento, tanto los cabildos como la asociación debían actuar en función de las orientaciones de las autoridades.

Todos los líderes y gestores con quienes hablé en campo están de acuerdo y son insistentes en el hecho de que son los Whedhayas quienes deben comandar el proceder de estas instituciones. Yimi Aguablanca lo explicaba así:

“Las autoridades son la cabeza de la asociación, son los que guían política y culturalmente el actuar de AsoU’wa [...] la función de las autoridades es mantener el equilibrio de la comunidad, ellos son la fuerza y el direccionamiento de la asociación” (Conversación, Cubará – Boyacá. Octubre 2017)

De igual forma, se me explicó repetidas veces en campo que los gobernadores de los cabildos menores debían trabajar siempre bajo la dirección de sus respectivas autoridades, fueron definidos en varias ocasiones como “los bastones” y los “guardaespaldas” de los wedhayas, encargados de llevar a los escenarios de toma de decisión su voz.

Ahora bien, la orientación de las autoridades sobre los cabildos menores y sobre todos los miembros de la asociación se da al margen de los escenarios oficial y estatutariamente destinados al control. Estos escenarios de guianza y control no están registrados ni descritos en

los estatutos oficiales de la asociación y son considerados “un asunto interno del pueblo”, a diferencia de los estatutos, cuya presentación es condicional al traspaso presupuestal.

Este vínculo entre autoridades tradicionales y representantes, tiene lugar, en cambio, en la vida cotidiana y ritual del pueblo. La participación de todos los líderes en los tiempos de ayuno de sus respectivas comunidades, las continuas limpiezas que deben anteceder y proceder a los debates y reuniones con instancias gubernamentales o a los viajes fuera del territorio, el “trabajo cultural”<sup>78</sup> que debe ser realizado por las autoridades sobre cada documento con validez nacional que la asociación emita, la consulta periódica en espacios rituales sobre las decisiones que deben ser tomadas por los órganos de representación son algunas de las formas en que se gesta esta relación.

Así, por ejemplo, al respecto de la validez del “Plan Salvaguarda”<sup>79</sup> del pueblo, comenta el líder Gilberto Cobaría que para que este fuera un documento legítimo debía antes,

Ser socializado, entregado a las autoridades de las 17 comunidades para que ellas le hicieran un trabajo cultural durante un año y tuviera aplicabilidad internamente, y quienes estuvieron realizando eso, quienes participaron del proceso tenían que desplazarse a las comunidades y permanecer allá en trabajo con la autoridades durante el tiempo que llevara eso. (Conversación, Cubará – Boyacá, Octubre, 2014)

Y explicaba la forma en que “los líderes” debían trabajar para conseguir ser voceros de la comunidad,

Mire, antes de uno ir (a las reuniones con las instituciones gubernamentales) uno tendría que ir allá a que le den sus cositas, que le den su protección y cuando se termine igual. Un ejemplo se termina hoy y se tiene que hacer una actividad para los que estuvieron, para los que tuvieron la vocería, viene la autoridad, le hace el trabajo y las cosas funcionan, uno sabe que con eso las cosas funcionan.

Sin embargo, aunque es de criterio común el que las autoridades mayores deben ser las guías y orientadoras del pueblo, de los cabildos menores y de la asociación, con las conversaciones se fue haciendo claro que la relación autoridad-pueblo no debía entenderse como una relación de imposición de un jefe ante un grupo, sino como una relación articulada por un actuar colectivo que respondía al imaginario de que en los Wedhayas, como en nadie

---

<sup>78</sup>Javier Villamizar, otro de los asesores indígenas de la asociación lo explicaba que: “Ningún documento puede salir del territorio –y cuando hablo de documento no hablo de una carta o de un comunicado, sino de documentos que tengan validez nacional, validez internacional– sin que tengan autorización y además debe estar avalado culturalmente, y cuando hablo de estar avalado culturalmente me refiero a que hay un rito especial para validar ese documento, un trabajo especial para él”

<sup>79</sup> El “Plan Salvaguarda” es un diagnóstico que fue solicitado por la Corte Constitucional (en el Auto 004 del 2009) como medio para conseguir proyectar acciones para responder a la crítica situación que viven 34 pueblos indígenas de Colombia afecta son semillas vacías de cuezco atravesadas con un palo, al girar en el piso cantan el sonido del vientobdos por el conflicto armado y el desplazamiento forzado

más en la comunidad, reside el conocimiento del universo capaz de establecer las mejores condiciones para el pueblo.

Era por eso, decía Gilberto Cobaría, que cuando el gobierno requería posiciones de la asociación debía pasarse primero por un “tiempo interno” de orientación, de consejería. Y exaltaba cómo esto resultaba en conflicto porque los representantes de las instituciones del Estado “querían hablar con el que manda” y aclaraba, “y es que nuestras autoridades en ningún momento son las que mandan [...] Es que esa palabra de mandar es una vaina también de aquí de afuera, ¿sí? Ellos son... nosotros les decimos son orientadores, son sabios, son curanderos pero no le decimos: ¡es el que manda!”

En una explicación simple, Javier Villamizar, otro miembro de la asociación, lo exponía en estos términos:

Ellos son los que tienen ese conocimiento y esa capacidad de interlocutar ¿con quiénes? Con quienes nosotros no somos capaces. Ellos son los interlocutores con el cosmos y ellos son esa voz, los que les dicen al pueblo qué va a pasar, qué no va a pasar y qué es lo que hay que hacer, pero no es el que dice: – ¡tiene que hacerlo!, y no es el que obliga a hacerlo. Ellos son los orientadores que le dicen: –Vea, nuestros seres superiores o nuestro ser superior o nuestras deidades, ¡va a pasar eso!, No podemos hacer esto porque pasa esto, esto y esto! Eso es lo que nos dicen, pero ellos también dicen –ustedes como pueblo son los que dicen si nos vamos por ese camino o nos vamos por el camino que llevamos (Conversación, Cubará-Boyacá, octubre 2017)

Una vez presentado el territorio, las comunidades y el sistema de organización del resguardo Unido. El siguiente capítulo pretende presentar la forma en que en el resguardo han sido usados los recursos de la asignación especial en el SGP.

### Capítulo III

#### **Ejecución de recursos: panorama cuantitativo del gasto de los recursos de la AESGPRI del Resguardo Unido U'wa**

Como vimos, según lo dispuesto en la ley 715, el dinero asignado a los pueblos indígenas por concepto de la participación especial en el SGP es anualmente transferido a las alcaldías municipales de las entidades territoriales con las que se traslapa el resguardo. El monto entregado es calculado a partir del número de indígenas que habita en la parcialidad del resguardo correspondiente a cada municipio y es competencia de cada alcaldía distribuir los recursos recibidos entre las comunidades que residan en su jurisdicción.

Para el caso del resguardo Unido U'wa el rubro es distribuido entre las alcaldías de los municipios de Guicán y Cubará, en el departamento de Boyacá; Toledo y Chitagá en el departamento de Norte de Santander y finalmente, Concepción y Cerrito en Santander.<sup>80</sup> En cada uno de estos municipios la inversión del gasto es gestionada por los cabildos menores de cada una de las comunidades que habitan en su jurisdicción.

Para el año 2017 el monto entregado a todo el resguardo fue de \$1'040.737.980 (DNP, 2017) a distribuir entre 6.974 U'wa que según el DANE componen todas las comunidades que actualmente habitan el resguardo, lo que se traduce en un valor per cápita de \$149.321 anual.

Después de la modificación al artículo 83 de la ley 715 efectuada por la ley 1450 del 2011, estos recursos de participación son de libre destinación “para la financiación de proyectos a ser ejecutados de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas” (Art.13). Así, cada una de las diecisiete comunidades puede invertir sus recursos de acuerdo a sus propias consideraciones, intereses y necesidades.

En este tercer capítulo me propongo presentar las distintas formas de inversión y uso de los recursos de asignación especial del SGP por parte de las comunidades U'wa del resguardo Unido.

---

<sup>80</sup> A pesar de que según la resolución 056-1999 con la que se conforma el Resguardo Unido, estos seis municipios lo constituyen y a pesar de que a todos ellos llegan anualmente los recursos provenientes de la participación especial del SGP, en los mapas manejados por todas las instituciones estatales de Colombia se excluye el territorio del resguardo ubicado en la jurisdicción del municipio de Santander.

## ***Metodología***

Para conocer la forma en que las diferentes comunidades del Resguardo Unido U'wa han invertido sus recursos, fue consultada la base de datos del Sistema Electrónico Para la Contratación-SECOP y la de la plataforma web “SIA-OBSERVA”.

El SECOP es un sistema gerencial de apoyo a la gestión contractual de las entidades estatales creado por medio del decreto 2178 del 2006. Fue instaurado con el objetivo de permitir la interacción de las entidades contratistas, contratantes y los órganos de control, para así facilitar, agilizar y hacer más rentable y transparente los procesos de contratación estatal. Según lo dispuesto en la norma en esta plataforma deben registrarse todos los documentos requeridos para la licitación, ejecución y evaluación de los contratos celebrados.

“SIA-OBSERVA”, por su parte, es una plataforma web, creada por la Auditoría General de la Republica en el 2015 con la intención de ofrecer a las entidades de control fiscal y a los sujetos vigilados una herramienta de captura de la información contractual y presupuestal que guie las decisiones institucionales.

Estas dos bases conservan un archivo de los documentos requeridos en la celebración de los procesos contractuales realizados por las diferentes entidades públicas y territoriales de la nación. Fue a partir de la revisión de estos documentos –específicamente de los proyectos de inversión presentados por los cabildos menores a las alcaldías<sup>81</sup>– que se hizo posible establecer las áreas generales de inversión, los usos específicos del recurso, los montos destinados a cada uno de ellos y los motivos esgrimidos por los cabildos para justificar cada ejecución presupuestal.

Dada la disponibilidad de la información en las dos plataformas virtuales consultadas, la revisión que aquí realizo corresponde a la ejecución de recursos realizada en los años 2016 y 2017.

Inicialmente se había propuesto realizar una revisión sobre el uso de recursos provenientes del AESGPRI durante el periodo 2012 - 2016, no obstante este periodo debió ser reconsiderado pues en la base del SECOP muchas de las contrataciones, que fueron celebradas en los municipios en los que se encuentra el resguardo y que se refieren a los recursos de la

---

<sup>81</sup> En el marco de la celebración de procesos contractuales los proyectos de inversión presentados por los cabildos a las alcaldías son llamados “estudios previos”

AESGPRI no estaban registradas. Al realizar en esta plataforma una revisión del periodo 2012 - 2016, apenas en tres años fueron hallados procesos contractuales que correspondieran a más del 50% del gasto del presupuesto concedido por asignación especial para resguardos indígenas. Al tiempo, al revisar la plataforma “SIA-OBSERVA”, aunque tampoco fueron encontrados los procesos correspondientes al 100% de los recursos entregados, un registro mucho mayor de los procesos contractuales celebrados estaba disponible. Sin embargo, dado a que esta plataforma comenzó a funcionar en el 2016, en ella solo registran las contrataciones realizadas desde entonces. Con la intención de tener una base de información que permitiera retratar la distribución del gasto y debelara las formas prioritarias y excepcionales de inversión el periodo fue restringido a los años 2016 y 2017.

La información obtenida en el SECOP anterior a este periodo fue, sin embargo, útil para crear relaciones y comparaciones entre las formas de ejecución actuales y aquellas realizadas bajo marcos legislativos anteriores que restringían mucho más las inversiones del recurso de las transferencias.

Por otro lado, dado que la cantidad de información que fue encontrada en la base de datos del SIA-OBSERVA variaba sustancialmente en función de cada municipio ejecutor, las comunidades U’wa que fueron consideradas para este análisis fueron aquellas que se encuentran en municipios en los que los procesos contractuales encontrados correspondientes al AESGPRI correspondía por lo menos el 85% del monto asignado en cada uno de los años observados.<sup>82</sup>

Bajo este criterio, de las diecisiete comunidades U’wa resguardadas, fueron consideradas trece. Los datos de las comunidades de Támara, Tauretes y Aguablanca, no fueron, por esta razón, incluidas en el análisis. Por su parte, la comunidad de Santa Marta, no aparece en ninguno de los proyectos ejecutados con los recursos de la Asignación especial destinados al Resguardo Unido. Considerado esto, las trece comunidades observadas fueron: Bachira, Bócota, Tegría, Cobaría, Barrosa, Rotarbaría, Rinconada, Cascajal, Mulera, Segovia, Uncasia, La Laguna y Tamarana.

Todos los datos presentados a continuación se refieren exclusivamente a estas comunidades.

---

<sup>82</sup> El presupuesto asignado por concepto de AESGPRI a los diferentes municipios y departamentos del país es establecido y publicado anualmente por el Departamento Nacional de Planeación-DNP. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Sistema-General-de-Participaciones---SGP.aspx>



## Convenciones para el manejo de datos

Con el fin de facilitar el análisis de datos realicé una clasificación de las trece comunidades según el tamaño de su población. A seguir presento un cuadro que expone las convenciones y sus respectivas correspondencias.

**Tabla 1: Distribución de comunidades por volumen poblacional.**

	Habitantes	Comunidades correspondientes	Población
Comunidad pequeña	0 – 400	i. Barrosa ii. Rinconada iii. Cascajal iv. La Laguna v. Mulera vi. Segovia vii. Tamarana viii. Uncasía	288 158 280 119 110 210 158 290
Comunidad mediana	400 - 1000	i. Bachira ii. Rotarbaría	404 460
Comunidad grande	1000 o más	i. Bócota ii. Cobaría iii. Tegría	1146 1168 1065

Fuente: ASOUWA, 2014.

Finalmente, dado que las comunidades tienden a ejecutar sus recursos en sectores comunes, fue posible organizar y leer la inversión a partir de ocho categorías de gasto. A saber: salud, educación, agua potable, producción, infraestructura, fortalecimiento cultural, registro comunitario y otros. En “otros” se agruparon algunos proyectos de ejecución excepcional que no correspondían a ninguna de las otras siete categorías.

## **Categorías de inversión: Uso de los recursos del AESGPRI por las comunidades U’wa del resguardo Unido.**

Usando las categorías mencionadas, presento a continuación las inversiones en que fueron ejecutados los recursos provenientes de la asignación especial del SGP durante los años 2016 y 2017 en trece las comunidades consideradas.

## Salud.

Dentro de la categoría “salud” se agrupan diversos proyectos enmarcados dentro de tres propósitos (i) facilitar el acceso de los miembros de las comunidades al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), (ii) adquirir insumos básicos para pacientes indígenas y (iii) pagar el servicio del personal necesario para mediar comunicación entre miembros de las comunidades y el sistema general de salud.

Como parte de los gastos realizados para garantizar la inclusión de los miembros de las comunidades al SGSSS, se invirtió en transporte, estadía y alimentación para pacientes indígenas.

Se financió así el traslado desde los linderos del resguardo –a donde llegan las vías que conducen hacia las cabeceras municipales– hasta los hospitales y centros médicos. Considerando, además, que todos los hospitales de los municipios y corregimientos colindantes al territorio U’wa son de primer nivel<sup>83</sup> y, por tanto, brindan apenas una atención básica, el rubro invertido en transporte financió también los recorridos de ida y vuelta hasta los municipios en los que hay hospitales que ofrecen atención especializada.

Para suplir la estadía en los municipios, las comunidades arrendaron y adecuaron predios que sirven de “casas de paso”, allí los pacientes U’wa se instalan mientras realizan todos los procesos médicos necesarios. Además, en restaurantes municipales fue contratada la alimentación básica diaria tanto de los pacientes como de los acompañantes que sean imprescindibles para garantizar su permanencia y atención.

Un segundo ámbito de inversión en salud fue la compra de insumos y elementos necesarios para la atención de pacientes. Por un lado, todos aquellos usados en las hospitalizaciones como pañales para adultos y niños, teteros, jabones, mamilas, toallas higiénicas y maternas. Por otro lado, fueron comprados suplementos nutricionales y “leche formulada maternizada” para entregar a niños, madres lactantes y ancianos de las comunidades.

Finalmente, una última inversión en salud se destinó al pago de promotores de salud indígenas y auxiliares bilingües. Ambas son figuras fundamentales de mediación entre las comunidades y el SGSSS. Los promotores de salud promueven la afiliación de los miembros de sus comunidades a los servicios del régimen subsidiado, se encargan de gestionar los

---

<sup>83</sup> los hospitales de primer nivel son hospitales locales donde se brinda una atención básica. Solo cuentan con médicos generales para la atención de consultas y no hacen procedimientos quirúrgicos. Eventualmente, prestan servicio de odontología general.

traslados y el acceso de sus enfermos a los hospitales y centros de salud, realizan charlas periódicas entre su gente sobre prevención y tratamiento de infecciones respiratorias agudas (IRA), así como de enfermedades diarreicas agudas (EDA) –que son las dolencias más frecuentes entre las comunidades del resguardo– se encargan de la atención de primeros auxilios en sus comunidades y finalmente, son los encargados de gestionar los mecanismos de articulación entre el trabajo que las autoridades tradicionales realizan por la salud de sus pueblos, y la atención prestada por el sistema de salud del régimen subsidiado.

Los auxiliares bilingües, por su parte, se encargan exclusivamente de la mediación necesaria para la atención de pacientes remitidos a hospitales de segundo y tercer nivel.<sup>84</sup>

### **Educación**

Un primer gasto en esta área se relaciona con el funcionamiento de las “Casas del Saber”. Ellas son espacios educativos de básica primaria vinculados al programa de educación propia “Kajrasa Ruyina” que significa “guardianes de la madre tierra- el planeta azul”<sup>85</sup>. A diferencia de los centros educativos de primaria, que existen también al interior del resguardo, las casas del saber fueron adaptadas por las comunidades a manera de internados para poder vincular a los niños de las comunidades que permanecen en continua itinerancia por la sierra y causalmente no pueden desplazarse diariamente hasta los centros de educación básica que quedan en las zonas fronterizas del resguardo.

En las casas del saber, además de las “áreas obligatorias y fundamentales”<sup>86</sup>, son desarrolladas actividades agrícolas, ecológicas y artesanales vinculadas a los conocimientos y a la tradición del pueblo.

---

<sup>84</sup> El nivel II de responsabilidad de la atención en salud en Colombia se refiere a hospitales que cuenten con mínimo cuatro especialistas: anesthesiólogo, cirujano, ginecólogo y de medicina interna. Cuentan, además, con laboratorio médico con capacidad para practicar los exámenes básicos de sangre, orina y materia fecal. El tercer nivel son llamados hospitales de referencia o altamente especializados, a ellos llegan los pacientes remitidos de los hospitales regionales, Estos hospitales tienen gran número de especialistas: cardiólogos, dermatólogos, siquiátras, neurólogos y nefrólogos, entre otros.

<sup>85</sup> El *Kajrasa Ruyina* es presentado por la comunidad como “el fundamento de los procesos etnoeducativos y formativos del Pueblo U’wa diseñado para el fortalecimiento de la cultura propia, sus tradiciones, usos, conocimientos ancestrales y costumbres. Este programa plantea una educación que articula los dos mundos (u’wa y occidental) en defensa de nuestra cultura y de la madre tierra” (ASOU’WA, 2008)

<sup>86</sup> La ley 115 de 1994 en el artículo 23 define nueve “áreas obligatorias y fundamentales” para la impartición de la educación básica en Colombia. A saber ciencias naturales y educación ambiental. 2. Ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia, 3. Educación artística y cultural, 4. Educación ética y en Valores Humanos, 5. Educación física, recreación u deportes. 6. Educación religiosa. 7. Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros, 8. Matemáticas. 9. Tecnología e informática.

Si bien los docentes necesarios para garantizar la impartición de la educación básica de todas los centros educativos y casas del saber del resguardo son financiados por rubros departamentales independientes a los recursos propios de la comunidad, el personal necesario para garantizar el funcionamiento de los internados en las casas del saber, así como para activar en ellas el *Kajrasa Ruyina* y vincular la labor de los docentes a él, fue contratado con el dinero proveniente de la participación especial del SGP.

Así, con el dinero transferido fueron contratados “coordinadores de etno-educación” de las Casas de Saber y “maestros U’wa artesanales”. Los coordinadores están encargados de atender de manera permanente a los niños que viven allí durante el calendario escolar así como de coordinar la articulación de las actividades de los docentes con el programa del “Kajrasa Ruyina”; por su parte, los “maestros U’wa artesanales” instruyen a los niños en la construcción de instrumentos y artefactos de la tradición de su pueblo.

Una segunda inversión en esta área fue el financiamiento de un programa para alimentación Escolar (PAE) para los niños estudiantes de educación básica de las casas del saber y los centros educativos del resguardo. El PAE es una iniciativa fomentada por el Ministerio de educación que “brinda un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de todo el territorio nacional, registrados en el Sistema de Matrícula -SIMAT- como estudiantes oficiales”<sup>87</sup>, el programa supone la entrega diaria de un complemento y un almuerzo para cada aprendiz.

Para activar este programa, fueron ejecutados proyectos para la compra de todos los insumos alimentarios necesarios así como para la contratación de “manipuladores de alimentos” encargados de la preparación y el suministro diario de los complementos y almuerzos.

Una siguiente inversión en esta área se enfocó en crear las condiciones necesarias para que algunos jóvenes de las diferentes comunidades pudieran acceder a la educación media. Para continuar sus estudios, los jóvenes U’wa que terminan el ciclo básico deben salir e instalarse en las cabeceras municipales aledañas al resguardo. Con el dinero proveniente del SGP, fueron alquilados y adecuados predios para los jóvenes estudiantes y fue financiada su alimentación a excepción de los almuerzos semanales que son ofrecidos, para todos los estudiantes, por los colegios públicos municipales.

---

<sup>87</sup> <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-235135.html>

Por otro lado, los uniformes y útiles escolares de todos los estudiantes indígenas de primaria y de bachillerato fueron también financiados con cargo a los recursos de participación especial del SGP.

El último gasto en educación fue el patrocinio de “encuentros deportivos y culturales”. Eventos celebrados anualmente en el que los estudiantes, docentes y sus familias se reúnen para participar en diferentes juegos U’wa tradicionales.

### **Proyectos productivos**

La inversión en producción se destinó a apoyar distintos tipos de actividades agrícolas y ganaderas. Una parte de estos recursos se invirtió en la compra de ganado vacuno y ovino y en los medicamentos e insumos necesarios para su manutención.

Con una segunda porción del recurso fueron financiados todos los insumos necesarios para el levante de cultivos de plátano y caña destinados a la comercialización en los pueblos; fueron adquiridos además insumos agrícolas para la construcción de huertas caceras y finalmente se financió la compra de insecticidas, fungicidas, herbicidas y fertilizantes para la manutención de cultivos levantados en asociaciones familiares.

### **Fortalecimiento cultural**

Una parte de este rubro fue destinado a financiar proyectos presentados como iniciativas de apoyo al fortalecimiento de la medicina tradicional del pueblo U’wa. Con ellos fueron adquiridos varios elementos usados en contextos rituales, tales como yopo, cal y hayo. Con la ejecución de estos proyectos fueron compradas, también, ruanas y cobijas de lana virgen, botas de caucho, machetes y linternas.

Un segundo gasto se asocia con la construcción del “mandato U’wa”. Este mandato es una iniciativa liderada por la asociación que surge con el objetivo de fortalecer los procesos de autogobierno y que se fundamenta en la consolidación de un documento –a manera de código o constitución– que presenta las normas propias de “la ley de origen del pueblo U’wa” que deben regir el actuar de la colectividad del pueblo dentro y fuera del resguardo<sup>88</sup>. Los encuentros entre autoridades, directivos, cabildos menores y diferentes miembros de las comunidades para el avance de la construcción del mandato U’wa fueron financiados con recursos de las transferencias presupuestales.

---

<sup>88</sup> El “mandato U’wa” y su elaboración será presentado en el capítulo cuatro.

### **Infraestructura**

En esta área fue financiada la adecuación y el mantenimiento de senderos, caminos de herradura, puentes colgantes y tarabitas al interior del resguardo Unido. Todos estos son pasos usados cotidianamente tanto por los indígenas del resguardo como por las diferentes instituciones que en él hacen presencia como por ejemplo las brigadas semestrales de salud gestionadas por los hospitales municipales.

### **Suministro de agua**

Habitualmente los U'wa recogen el agua de arroyos y quebradas próximos a sus lugares de residencia o la conducen por medio de acueductos tradicionales llamados “rírta”, sin embargo –según se puntualiza en los proyectos– estas estructuras tienen tiempos muy cortos de uso y requieren una restauración continua. Así, con el dinero del AESGPRI fueron compradas mangueras de polietileno para facilitar el traslado de agua desde las fuentes hasta las viviendas de la gente.

### **Campañas de registro.**

Financiar las campañas de registro e identificación de los miembros de las comunidades fue otro uso de los recursos transferidos por la participación especial.

Fueron contratados, así, “Guías bilingües”, que son U'was encargados de identificar en sus comunidades la población a ser registrada, de conducirlos hasta las cabeceras municipales y de mediar el trámite entre los miembros de la comunidad y los funcionarios encargados de la expedición de documentos de registro. Fue pagado también el transporte necesario desde los linderos del resguardo hasta las registradurías municipales y finalmente fueron costeadas las fotografías y fotocopias necesarias para la emisión de los documentos de identificación.

### **Otros gastos**

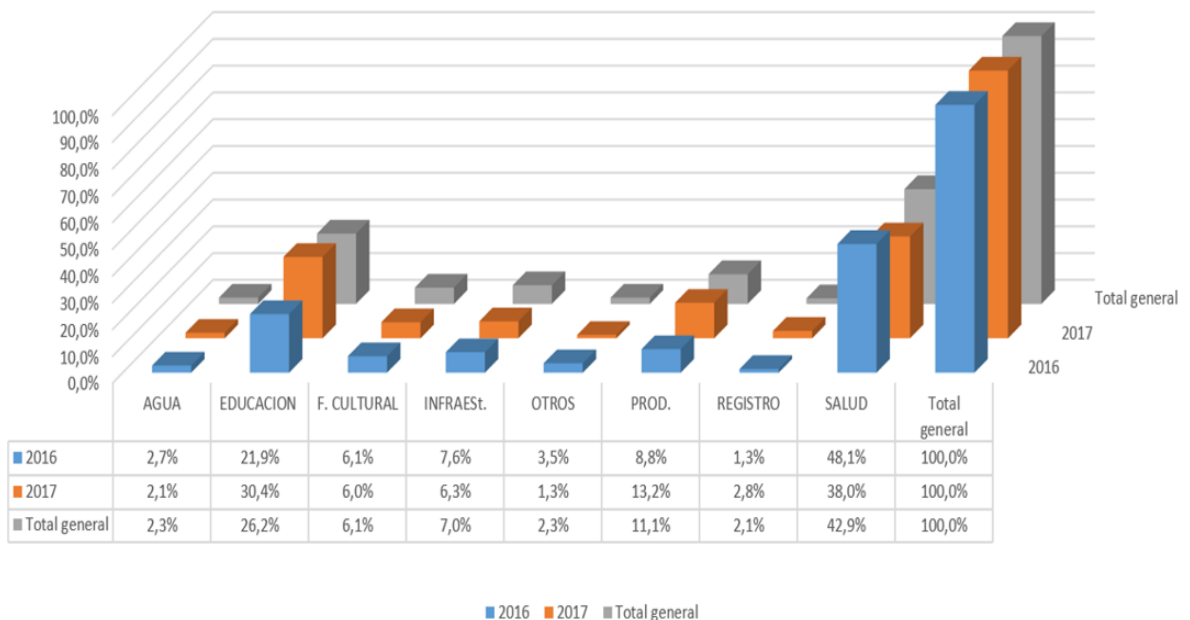
Por último, con los dineros de la asignación especial fueron ejecutados proyectos cuyos particularismos y realización excepcional dificultaron su clasificación. Aquí fue financiada la prestación de servicios funerarios entre los que cuenta el pago del “servicio de eucaristía, desplazamiento y arreglo del cadáver, servicio de cafetería, servicio floral y arriendo de bóveda”.

En esta categoría se incluyen también la compra de mulas de carga para el transporte de pacientes y estudiantes hasta los linderos del resguardo de pacientes, así como para el ingreso cotidiano de “elementos de consumo básico” que solo pueden ser conseguidos en las cabeceras municipales.

**Distribución del gasto.**

La siguiente gráfica presenta la forma en que fueron distribuidos en el resguardo los recursos del AESGPRI entre las ocho categorías expuestas.

**Gráfico 1: inversión AESGPRI en el Resguardo Unido U´wa 2016- 2017**



Exceptuando las áreas salud y educación en donde el rubro que las financia varía más de un 8% de un año a otro, los manejos presupuestales por categoría no presentan una modificación porcentual que supere el 4,5%.

El área de salud es claramente prioritaria, cooptando el 43% de los recursos ejecutados. La inversión en educación, representa también un gasto significativo (26,2%), aunque el monto destinado a su financiación es notoriamente menor al invertido en salud con una diferencia del 16,8%. Por su parte, la subvención de proyectos productivos es la tercera área priorizada con una inversión promedio del 11,1%.

El gasto en estas tres áreas concentra la mayor parte de los recursos de la asignación especial, acumulando un 80,2 % del total del rubro.

El 19,8% de recursos restantes fueron distribuidos con porcentajes que varían entre un mínimo del 2,1% y un máximo del 7% entre el financiamiento de proyectos de infraestructura, fortalecimiento cultural, campañas de registro, suministro de agua y aquellos que –dada su singularidad tanto en frecuencia de inversión como en objetivos– clasifiqué como “otros”.

Ahora bien, como la forma de gasto es decisión autónoma de cada grupo, esta distribución varía entre las diferentes comunidades. Presento a continuación una tabla que expone la forma en que –en los dos años considerados– cada una las 13 comunidades distribuyó sus recursos entre las ocho categorías contempladas.

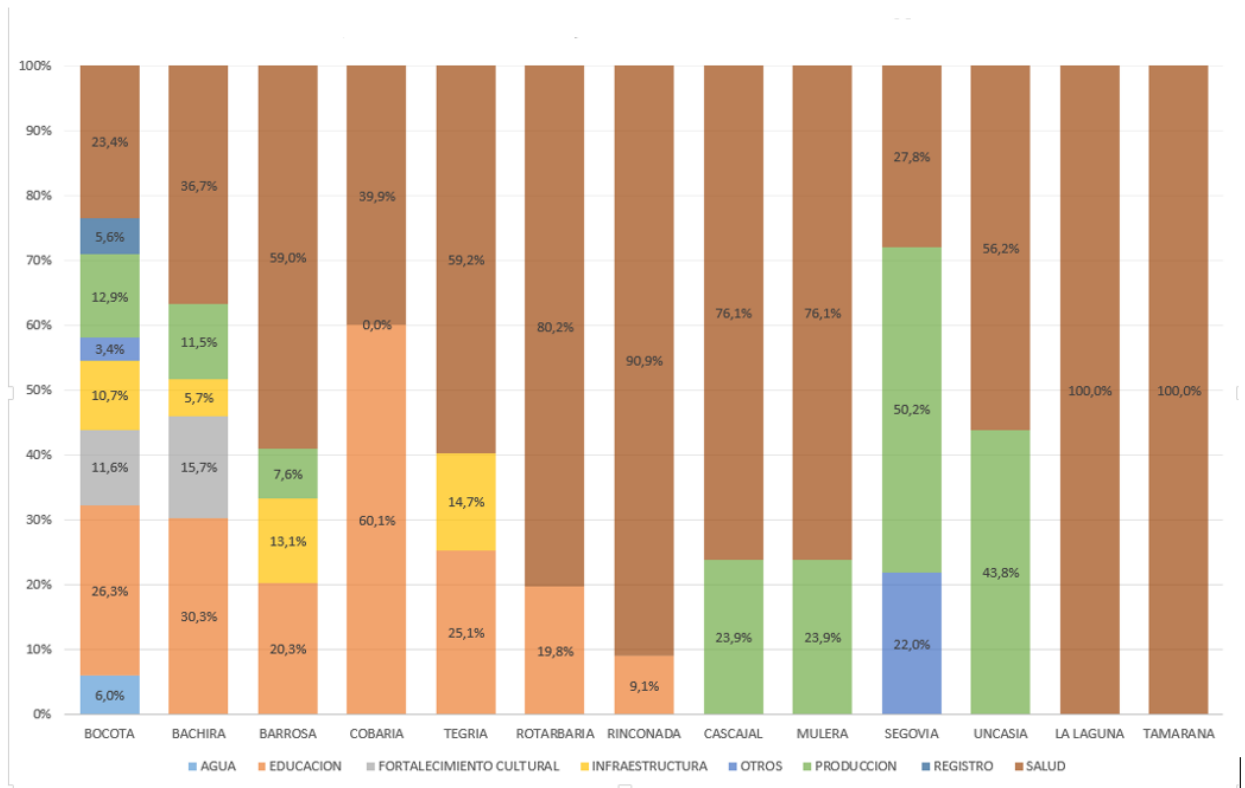
**Tabla 2: Distribución porcentual por area de inversión de los recursos del AESGPRI entre las comunidades U´wa del Resguardo Unido en el periodo 2016 -2017.**

	SALUD		EDUCACIÓN		PRODUCCIÓN		F. CULTURAL		REGISTRO		S. AGUA		INFRAESTRUC.		OTROS	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
<b>BÓCOTA</b>	23,9%	23,0%	26,7%	26,0%	13,7%	12,2%	10,6%	12,6%	3,7%	7,3%	6,6%	5,4%	11,2%	10,2%	3,6%	3,3%
<b>BACHIRA</b>	27,4%	45,3%	27,9%	32,5%	11,9%	11,1%	20,8%	11,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	11,9%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>BARROSA</b>	55,2%	64,7%	23,0%	16,2%	0,0%	19,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	21,8%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>COBARÍA</b>	61,7%	18,9%	38,3%	81,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>TEGRÍA</b>	74,7%	40,7%	1330,0%	39,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	0,0%	10,3%	20,0%	0,0%	0,0%
<b>ROTARBARÍA</b>	80,3%	80,0%	19,7%	19,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>RINCONADA</b>	81,1%	100,0%	18,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>CASCAJAL</b>	75,8%	76,4%	0,0%	0,0%	24,2%	23,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>MULERA</b>	75,8%	76,4%	0,0%	0,0%	24,2%	23,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>SEGOVIA</b>	41,3%	19,8%	0,0%	0,0%	0,0%	80,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	58,7%	0,0%
<b>UNCASÍA</b>	56,6%	55,6%	0,0%	0,0%	43,4%	44,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>LA LAGUNA</b>	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>TAMARANA</b>	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>TOTAL GENERAL</b>	48,1%	38,8%	21,9%	30,4%	8,8%	13,2%	6,1%	6,0%	1,3%	2,8%	2,7%	2,1%	7,6%	6,3%	3,5%	1,3%

El promedio del gasto realizado por cada comunidad en el periodo observado se presenta en la siguiente gráfica.



**Gráfico 2: Distribución porcentual promedio por área de inversión de los recursos del AESGPRI entre las comunidades U'wa del Resguardo Unido en el periodo 2016 -2017.**



Al revisar la inversión por comunidades se evidencia que pese a que en algunas hubo variaciones considerables en el gasto de un año a otro, en la gran mayoría de ellas, las áreas financiadas fueron las mismas y los porcentajes destinados fueron semejantes.

Como un segundo elemento, se hace evidente que pese a que el gasto del periodo revisado puede ser leído a partir de ocho distintas categorías, la gran mayoría de las comunidades mantuvo restringida su inversión a dos o máximo tres de ellas. Apenas tres de los trece grupos invirtieron durante los dos años sus recursos en más de tres categorías, siendo salud, educación y producción los gastos más concurridos por las diferentes comunidades.

De estas tres áreas, salud además de ser la principal inversión constituye el único factor común del gasto de las trece comunidades. Todas ellas destinaron entre el 23,4% y el 100% de sus recursos en financiar proyectos relativos a esta categoría (Gráfico 2).

Aunque educación es la segunda área priorizada de inversión y su financiación abarcó un importante 26,2% del total del rubro, se trata de una ejecución presupuestal exclusiva de las siete comunidades residentes en Boyacá.

Por su parte, la inversión en producción –como la realizada en el área educativa– se presenta de forma preferente, aunque no exclusiva, en un grupo particular de comunidades, en este caso en las comunidades del Norte de Santander que invirtieron en promedio un 31,59% de sus recursos en financiar proyectos productivos en comparación con el 7,39% invertido por las comunidades de Boyacá.

Así, la forma de inversión de estas tres áreas, que cooptan la inversión de la mayor parte de los recursos transferidos, puede leerse en términos generales a partir de la consideración de dos colectividades: las comunidades de Boyacá que priorizaron los gastos de salud y educación y las del Norte de Santander que lo hicieron con salud y proyectos productivos. Es importante recordar aquí que todas las comunidades del Norte de Santander son comunidades con menos de 400 habitantes, clasificadas según las convenciones creadas como “comunidades pequeñas”.

Finalmente, al margen de la financiación de estas tres áreas, los gastos realizados en infraestructura, fortalecimiento cultural, suministro de agua, campañas de registro y “otros” estuvieron presentes en solo cinco de las trece comunidades observadas.

Una vez presentadas estas observaciones generales que develan similitudes y contrastes en las dinámicas de inversión y esbozan un primer derrotero para el análisis –y con el ánimo de especificar a detalle los usos de los dineros transferidos– presento a continuación la forma en que fue distribuido el gasto en cada una de las áreas de inversión.

*Distribución del gasto por categorías de inversión.*

**Salud.**

**Tabla 3: Distribución porcentual de los recursos de la AESGPRI destinados a salud.**

INVERSIÓN EN SALUD								
Etiquetas de fila		AL. PACIENTES	SUP. NUTRICIONAL	TRANS. PACIENT	EST.PACIENTES	G. BILINGUE	PROM.DE SALUD	Total general
BOCOTA	G	29,4%	29,4%	29,4%	11,9%	0,0%	0,0%	100,0%
COBARIA	G	16,9%	36,0%	20,6%	0,0%	26,5%	0,0%	100,0%
TEGRIA	G	14,2%	31,3%	30,3%	24,3%	0,0%	0,0%	100,0%
BACHIRA	M	17,2%	42,2%	40,6%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
ROTARBARIA	M	37,1%	19,2%	35,4%	0,0%	0,0%	8,2%	100,0%
BARROSA	P	21,6%	50,2%	28,2%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
RINCONADA	P	32,0%	31,4%	36,6%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
CASCAJAL	P	32,0%	32,0%	36,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
LA LAGUNA	P	59,8%	18,3%	21,9%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
MULERA	P	32,0%	32,0%	36,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
SEGOVIA	P	59,8%	18,3%	21,9%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
TAMARANA	P	73,2%	0,0%	26,8%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
UNCASIA	P	59,8%	18,3%	21,9%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
<b>Total general</b>	<b>P</b>	<b>28,6%</b>	<b>30,1%</b>	<b>30,2%</b>	<b>7,0%</b>	<b>3,3%</b>	<b>0,8%</b>	<b>100,0%</b>

Al enfocarnos en salud y observar las formas específicas en que fue realizada la inversión en esta área, se devela que existe en ella un factor común compuesto por tres de los seis gastos de esta categoría . Así, (i) la financiación del transporte de pacientes desde y hacia el resguardo, (ii) el costeo de su alimentación en las cabeceras municipales en las que son atendidos y (iii) la adquisición de suplementos nutricionales e insumos médicos necesarios en los procesos de hospitalización fueron inversiones financiadas por todas las trece comunidades. En solventarlos fue invertido el 89% del rubro destinado a salud que corresponde al 38% del total de los recursos transferidos.

Los gastos que están fuera del marco de este factor común –y que se refieren específicamente al financiamiento de la estadía de pacientes en las cabeceras municipales, al pago de guías bilingües y al de promotores de salud– fueron, así, costeados apenas con el 11,58% del rubro de salud restante y fueron financiados apenas por cuatro de las trece comunidades.

## Educación

**Tabla 4: Distribución porcentual de los recursos de la AESGPRI destinados a educación.**

INVERSIÓN EDUCACIÓN									
Etiquetas de fila		AL. EST. BACHILLERATO	COOR. ETNOEDUCACIÓN	ENC. DEPORTIVOS	M. ARTESANO	PAE	RES. EST. BACHILLERATO	UTILES Y UNIF.	Total general
BOCOTA	G	5,0%	0,0%	22,5%	0,0%	38,5%	10,6%	23,4%	100,0%
COBARIA	G	0,0%	12,3%	0,0%	14,1%	28,2%	12,1%	33,3%	100,0%
TEGRIA	G	11,1%	26,2%	0,0%	0,0%	51,2%	0,0%	11,5%	100,0%
BACHIRA	M	15,1%	0,0%	0,0%	0,0%	20,5%	26,1%	38,2%	100,0%
ROTARBARIA	M	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	17,8%	0,0%	82,2%	100,0%
RINCONADA	P	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
BARROSA	P	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	49,4%	0,0%	50,6%	100,0%
Total general	P	5,3%	7,2%	8,3%	4,3%	34,6%	11,0%	29,3%	100,0%

En el área de educación como en la de salud, existe también un factor común del gasto. Esta vez, tal factor está compuesto por la compra de útiles y uniformes para estudiantes de primaria y bachillerato y por el financiamiento del Programa para Alimentación Escolar para los niños de primaria de los centros educativos y de las Casas de Saber del Resguardo. Esta inversión supuso el 62% de los recursos destinados a educación que corresponden, a su vez, al 16,36% del total de los recursos provenientes de la asignación especial.

Los cinco gastos restantes del área educativa –que se refieren a la alimentación y residencia de estudiantes de bachillerato en las cabeceras municipales, al financiamiento de coordinadores de etnoeducación y de maestros artesanales de las Casas Saber y al patrocinio de encuentros estudiantiles deportivos– fueron financiados con el 38% del rubro destinado a esta área y fue una inversión de cuatro de las siete comunidades inversoras.

## Proyectos Productivos.

**Tabla 5: Distribución porcentual de los recursos de la AESGPRI destinados a producción.**

	Bachira	Barrosa	Bócota	Cascajal	Mulera	Segovia	Uncasia	Total
<b>Cultivo de Manutención y Venta</b>	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	54,48%	27,32%
<b>Ganadería</b>	100,00%	0,00%	51,48%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	45,68%
<b>Huertas Caseras</b>	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	45,52%	4,36%
<b>Insumo Cuidado Cultivos</b>	0,00%	100,00%	48,52%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	22,64%

Finalmente, en la inversión de proyectos productivos, a diferencia de las categorías anteriormente descritas, no existe un factor común que reúna los gastos de las diferentes

comunidades. Pese a esto, pueden considerarse dos formas de inversión en esta área: una enfocada en el financiamiento de actividades agrícolas a la que fue destinado el 54,32% y otra enfocada en el fomento de actividades ganaderas en la que se concentró el 45,6% del rubro destinado a financiar proyectos productivos. Ambas inversiones tuvieron, sin embargo, el objetivo explícito de afianzar la seguridad alimentaria del pueblo U'wa.

### **Infraestructura, fortalecimiento cultural, suministro de agua, campañas de registro y otros.**

En las demás categorías de inversión, a diferencia de las tres anteriormente descritas, el gasto no se distribuye en subcategorías, de manera tal que las observaciones se remiten a las que fueron ya apuntadas. En estas cinco áreas restantes fue invertido un 19,8% del total del rubro transferido y fueron gastos de apenas cinco de las trece comunidades analizadas.

#### *Distribución del gasto por tamaño de la población.*

Ahora bien, al relacionar la forma en que estos gastos fueron financiados por las diferentes comunidades es posible distinguir tendencias del gasto compartidas por grupos con tamaños poblacionales semejantes y causalmente con presupuestos similares.

### **Inversión de las Comunidades pequeñas**

De las trece comunidades ocho fueron catalogadas como comunidades pequeñas. En todas ellas la inversión en salud se restringió a los tres gastos que componen el factor común del área y en financiarlos destinaron el 64% del total de sus recursos, aportando a ellos entre el 27% y el 100% de los dineros de cada una de estas comunidades.

El segundo foco prioritario de la inversión en este grupo, fue el financiamiento de proyectos productivos destinados a afianzar la seguridad alimentaria del pueblo. El patrocinio de cultivos de caña para la venta, la compra de insumos agrícolas y el fomento de actividades ganaderas cooptaron, pues, el 25,3% del total del rubro.

Así, en financiar estas dos áreas –producción y salud– las comunidades pequeñas, que son la mayoría, agotaron el 89,42% de sus recursos.

Por su parte, la inversión que realizaron en educación fue apenas del 3, 53% y esta se destinó a financiar los gastos que consolidan el factor común del área, a saber: (i) la alimentación de los niños que cursan primaria en las casas saber y en los centros educativos del resguardo y (ii) la compra de sus útiles y uniformes.

Una vez financiadas estas tres áreas, el dinero restante –correspondiente al 7,1% de los recursos asignados– fue destinado por este grupo de comunidades pequeñas a la compra de los materiales necesarios para el mantenimiento de puentes al interior del resguardo y a la adquisición de mulas de carga para el transporte de pacientes y de distintos tipos de insumos.

**Tabla 6. Inversión de los recursos de la AESGPRI entre las comunidades pequeñas del Resguardo Unido.**

GASTOS POR ÁREA		BARROSA	CASCAJAL	LA LAGUNA	MULERA	RINCONADA	SEGOVIA	TAMARANA	UNCASIA	Total general
SALUD	ALIMENTACION PACIENTES	12,8%	24,4%	59,8%	24,4%	29,1%	16,6%	73,2%	33,6%	27,8%
	SUPLEMENTOS NUTRICIONALES Y ELEMENTOS MEDICOS	29,6%	24,4%	18,3%	24,4%	28,5%	5,1%	0,0%	10,3%	17,2%
	TRANSPORTE PACIENTES	16,6%	27,4%	21,9%	27,4%	33,2%	6,1%	26,8%	12,3%	19,1%
EDUCACIÓN	PROGRAMA ALIMENTACION ESCOLAR	10,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9,1%	0,0%	0,0%	0,0%	2,2%
	UTILES Y UNIFORMES	10,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%
PRODUCCION	CULTIVOS DE MANUTENCION Y VENTA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	50,2%	0,0%	23,9%	15,3%
	GANADERIA	0,0%	23,9%	0,0%	23,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,6%
	HUERTAS CASERAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	20,0%	2,4%
	INSUMOS CUIDADO CULTIVOS PROPIOS	7,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%
INFRAEST.	MANUTENCIÓN DE CAMINOS	13,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%
OTROS	MULAS DE CARGA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	22,0%	0,0%	0,0%	5,4%
TOTAL		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

### **Inversión de las comunidades medianas**

Entre el grupo compuesto por las dos comunidades medianas, la inversión en salud se reduce notoriamente en relación a la realizada por las comunidades pequeñas. Esta vez, el gasto del área coopta el 49,91% de sus recursos. Además, a diferencia de las comunidades pequeñas, este grupo no restringe la inversión en salud a los tres gastos que componen su factor, financia además los servicios prestados por los promotores de salud, invirtiendo en esto un 2% del total de sus recursos.

Por su parte, la inversión en educación es notoriamente superior a la de las comunidades pequeñas cooptando el 27,12% del rubro. Con este dinero fueron financiados no apenas los gastos que componen el ya mentado factor común del área educativa, sino que fue costeada también la alimentación y la estadía de los jóvenes que salen de sus comunidades para estudiar en las escuelas de educación media ubicadas en las cabeceras municipales.

En lo referente al gasto destinado a proyectos productivos la inversión disminuye abarcando un 8% del total de sus recursos, estos dineros fueron destinados exclusivamente al fomento de actividades ganaderas.

Ahora bien, una vez financiadas las áreas de salud, educación y producción, restó un 14,97% del total del rubro que fue destinado a la subvención de proyectos infraestructurales (4.0%) y a la compra de herramientas y materiales que –según lo descrito en los proyectos de inversión– tienen por fin apoyar y fortalecer la medicina tradicional del pueblo U’wa (10,97%).

**Tabla 7. Inversión de los recursos de la AESGPRI entre las comunidades medianas del Resguardo Unido.**

COMUNIDADES MEDIANAS				
	GASTO POR AREA	BACHIRA	ROTARBARIA	Total general
SALUD	ALIMENTACION PACIENTES	6,30%	29,80%	13,43%
	SUPLEMENTOS NUTRICIONALES Y ELEMENTOS MEDICOS	15,50%	15,41%	15,47%
	TRANSPORTE PACIENTES	14,92%	28,44%	19,01%
	PROMOTOR DE SALUD	0,00%	6,60%	2,00%
EDUCACIÓN	PROGRAMA ALIMENTACION ESCOLAR	6,23%	3,52%	5,41%
	UTILES Y UNIFORMES	11,58%	16,23%	12,99%
	ALIMENTACION ESTUDIANTES BACHILLERATO	4,59%	0,00%	3,20%
	RESIDENCIA ESTUDIANTES BACHILLERATO	7,92%	0,00%	5,52%
PROD.	GANADERIA	11,48%	0,00%	8,00%
INFRAEST.	MANUTENCIÓN DE CAMINOS	5,74%	0,00%	4,00%
F.CULTURAL	MEDICINA TRADICIONAL	15,75%	0,00%	10,97%
TOTAL		100,00%	100,00%	100,00%

### **Inversión de las comunidades grandes**

Finalmente, en el grupo de las comunidades grandes hay, una vez más, una reducción del presupuesto invertido en el factor común de salud (27,65%). Esto ocurre al tiempo que aumenta el rubro destinado a financiar gastos del área de salud que se encuentran al margen de los que componen el factor común de la inversión del área. Así el 6,9% del dinero de estas comunidades fue destinado a respaldar costos relativos al pago de guías bilingües encargados de mediar la atención de los indígenas en los hospitales de segundo y tercer nivel y a la conformación de casas de paso para la permanencia de pacientes que –a causa de tratamientos, terapias o exámenes– tuviesen que permanecer en las cabeceras municipales.

Por su parte, el gasto que este grupo de comunidades destinó a educación fue también significativo pues cubrió el 33,07% de sus recursos. Con ellos tanto la inversión en el factor común del área educativa como fuera de él incrementó permitiendo nuevas destinaciones. Así, además de garantizar la alimentación de estudiantes de primaria, la compra de sus útiles y uniformes y el financiamiento de los gastos de los estudiantes de bachillerato en las cabeceras municipales, se invirtió en cubrir gastos relativos a la puesta en marcha de la propuesta educativa propia del pueblo U'wa "Kajrasa Ruyina": fueron contratados coordinadores para los internados en los resguardos, maestros artesanos tradicionales y fueron patrocinados encuentros deportivos estudiantiles.

Los proyectos productivos, que se concentraron en el fomento de actividades ganaderas y agrícolas, cooptaron el 7,46% de sus recursos y los gastos infraestructurales el 8,14%.

Una vez suplidos los gastos en salud, educación, producción e infraestructura restó un 16,79% del total de los recursos. Con estos dineros fueron financiados proyectos de la categoría "fortalecimiento cultural" (6,71%) destinados, por un lado, a patrocinar encuentros para el avance de la construcción del mandato U'wa y, por otro, a la compra de materiales e insumos para el "apoyo y fortalecimiento de la medicina tradicional del pueblo". Fueron costeados también proyectos para el suministro de agua en las viviendas del resguardo (3,66%), así como campañas de registro (3,23%) para la documentación de los indígenas de estas comunidades. Finalmente fueron costeados gastos de proyectos excepcionales, clasificados en la categoría "otros", como la contratación de servicios funerarios (1,99%) o la manutención y arreglo de viviendas tradicionales (1,21%).



Tabla 8. Inversión de los recursos de la AESGPRI entre las comunidades grandes del Resguardo Unido.

<b>COMUNIDADES GRANDES.</b>					
	<b>GASTOS POR AREA</b>	<b>BOCOTA</b>	<b>COBARIA</b>	<b>TEGRIA</b>	<b>Total general</b>
<b>SALUD</b>	ALIMENTACION PACIENTES	6,87%	6,74%	8,38%	7,17%
	SUPLEMENTOS NUTRICIONALES Y ELEMENTOS MEDICOS	6,87%	14,37%	18,55%	10,94%
	TRANSPORTE PACIENTES	6,88%	8,23%	17,92%	9,54%
	ESTADÍA PACIENTES	2,79%	0,00%	14,37%	4,71%
	GUÍA BILINGUE	0,00%	10,56%	0,00%	2,18%
<b>EDUCACIÓN</b>	PROGRAMA ALIMENTACION ESCOLAR	10,15%	16,98%	12,86%	12,15%
	UTILES Y UNIFORMES	6,16%	19,99%	2,90%	8,32%
	ALIMENTACION ESTUDIANTES BACHILLERATO	1,32%	0,00%	2,79%	1,37%
	RESIDENCIA ESTUDIANTES BACHILLERATO	2,79%	7,29%	0,00%	3,11%
	MAESTRO ARTESANO	0,00%	8,46%	0,00%	1,75%
	COORDINADOR ETNOEDUCACIÓN	0,00%	7,39%	6,58%	2,95%
	ENCUENTROS DEPORTIVOS	5,92%	0,00%	0,00%	3,42%
<b>PROD.</b>	GANADERIA	6,65%	0,00%	0,00%	3,84%
	INSUMOS CUIDADO CULTIVOS PROPIOS	6,27%	0,00%	0,00%	3,62%
<b>INFRAEST.</b>	MANUTENCIÓN DE CAMINOS	10,68%	0,00%	9,14%	8,14%
<b>F.CULTURAL</b>	MANDATO UWA	6,84%	0,00%	0,00%	3,95%
	MEDICINA TRADICIONAL	4,78%	0,00%	0,00%	2,76%
<b>S.AGUA</b>	MANGUERAS	6,00%	0,00%	0,93%	3,66%
<b>C.REGISTRO</b>	CAMPAÑA DE IDENTIFICACIÓN Y REGISTRO	5,60%	0,00%	0,00%	3,23%
<b>OTROS</b>	SERVICIOS FUNERARIOS	3,45%	0,00%	0,00%	1,99%
	MEJORAMIENTO VIVIENDAS TRADICIONALES	0,00%	0,00%	5,59%	1,21%
<b>TOTAL</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

## *Conclusiones*

El área priorizada en la inversión de recursos proveniente de la asignación especial del Sistema General de Participaciones fue salud, ella cooptó un 42,9% de los recursos transferidos. Pero además de ser la principal inversión, fue esta la única área en la que, sin excepción, todas las trece comunidades destinaron una parte de sus recursos. Específicamente tres de los seis gastos en salud conformaron el factor común de la inversión del área. Así, el financiamiento de la alimentación y el transporte de pacientes, la compra de suplementos nutricionales y la adquisición de insumos médicos necesarios en procesos de hospitalización, fueron gastos comunes a las trece comunidades y en financiarlos se destinó el 89% de la inversión en salud, correspondiente al 38% el total de los recursos transferidos.

Educación fue la segunda área priorizada, cooptando el 26,6% del total del rubro entregado. Aunque educación fue una inversión exclusiva de las comunidades de Boyacá su dinámica de inversión es similar a la de salud. Entre las comunidades inversoras existe un gasto que constituye el factor común, en este caso constituido por dos de las siete inversiones del área: el financiamiento del programa de alimentación escolar para estudiantes de primaria y la compra de útiles y uniformes para estudiantes de primaria y bachillerato. En financiar estos dos gastos se destinó el 64% de la inversión en educación, que corresponde al 16,36% del total de recursos transferidos.

Es importante exaltar aquí que el hecho de que la inversión en educación haya sido realizada exclusivamente por comunidades de Boyacá no se explica porque entre las comunidades del Norte de Santander este gasto no haya sido ejecutado, sino porque este fue asumido directamente por la asociación con recursos provenientes de otra fuente diferente a la de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas.

La tercera prioridad de la inversión de los recursos de la AESGPRI entre las trece comunidades, fue el financiamiento de proyectos productivos, en la que se invirtió el 11,1% del total de los recursos y se destinó a la ejecución de proyectos agrícolas y pecuarios que tienen por objetivo afianzar la seguridad alimentaria de las comunidades.

Estas inversiones (referentes al factor común del gasto en salud, factor común del gasto en educación y a proyectos productivos) fueron las priorizadas por las comunidades resguardadas y en financiarlos algunas de ellas invirtieron la mayoría o la totalidad de sus recursos.

El análisis de datos permitió descubrir que la variabilidad del gasto –tanto en las áreas como en las sub-áreas de inversión– mantiene una relación directa con el tamaño de la población: a mayor población, es decir recursos, mayor variabilidad del gasto.

Mientras las comunidades pequeñas concentraron el 64% de sus recursos en garantizar el financiamiento de los gastos que componen el factor común en salud, dedicaron el 3,5% en financiar gastos del factor común en educación; destinaron el 25,3% en financiar proyectos productivos y con el 7,1% de sus recursos –es decir, lo que restó después de las anteriores inversiones– invirtieron en la compra de mulas de carga y arreglos de camino en el resguardo.

Las comunidades grandes mantuvieron una inversión menos restringida. Con el 27,6% de sus recursos financiaron los gastos del factor común en salud y, en esta misma área, realizaron otras inversiones, financiando la estadía de pacientes en las cabeceras municipales y la contratación de guías bilingües para la atención de indígenas en hospitales especializados.

Al tiempo, una vez financiaron, con el 20,5% los gastos del factor común en educación, destinaron en esta área también recursos para patrocinar la alimentación y residencia de estudiantes de bachillerato en las cabeceras municipales, contratar “coordinadores etnoeducativos” y “maestros artesanos” para las casas saber y financiar encuentros deportivos. Por su parte, en la realización de proyectos productivos, destinaron el 7,5% de sus recursos.

Una vez estas tres áreas subsidiadas, les restó un 25% de recursos que invirtieron en el financiamiento de proyectos relativos a la realización de campañas de registro, a la compra de mangueras para el suministro de agua, a la financiación de las reuniones necesarias para consolidar el “mandato U’wa”, a adquirir elementos “que fortalezcan la medicina tradicional del pueblo”, mejorar pasos y caminos del resguardo y a financiar servicios funerarios.

## Capítulo IV.

### Proceso de traspaso presupuestal entre las comunidades U'wa de Guicán de la Sierra.

Este último capítulo tiene por objetivo presentar las prácticas locales que en el municipio de Guicán de la Sierra dinamizan el traspaso presupuestal. Para esto, en un primer aparte, presento el municipio, los grupos sociales que lo ocupan y las relaciones que entre ellos existen, elemento que propongo de especial importancia en cuanto es el armazón social sobre el que se instauran las dinámicas territoriales del traspaso. En un segundo aparte presento las diferentes etapas del traspaso presupuestal, partiendo del proceso de elección del cabildo entre las comunidades del municipio hasta las dinámicas de inversión. Presento en esta segunda parte, además, varias problemáticas que existen hoy entre las comunidades que serán importantes para reflexionar la forma en que las transferencias han actuado entre el pueblo. Finalmente, en un tercer y último aparte, presento la perspectiva de algunos actores de la comunidad al respecto de las transferencias y las problemáticas asociadas a ellas.

En la narrativa etnográfica, los nombres de mis interlocutores fueron en muchas ocasiones excluidos respetando la solicitud de hacerlo.

#### *Escenario Etnográfico*<sup>89</sup>

Guicán de la Sierra es uno de los ciento veintitrés municipios del departamento de Boyacá, tiene una extensión de 917 km<sup>2</sup> y está ubicado (su cabecera) a una altura de 2983 msnm<sup>90</sup>. El 80% de su territorio se traslapa con el Parque Nacional Natural del Cocuy y sobre su jurisdicción se extiende una importante porción del Resguardo Unido U'wa.

El territorio del municipio se extiende desde las tierras altas del altiplano occidental de la sierra –donde se ubica su cabecera municipal– hasta la zonas de altitud media de la vertiente oriental, donde inicia la jurisdicción de Cubará, abarcando, así, los extensos páramos que hacen de corredor de la sierra y las cumbres nevadas que la atraviesan. Se trata de un municipio de

---

<sup>89</sup> La descripción que en este aparte realizo de la relación que existe entre los diferentes grupos sociales que ocupan el municipio, se basa en la tesis que realicé para optar por el título de Antropóloga en la Universidad Nacional de Colombia en el 2013. Trabajo enfocado en comprender las relaciones entre campesinos y U'wa trabajadores de Guicán de la Sierra y la incidencia de esta relación en la configuración de identidad del indígena trabajador (LÓPEZ, 2013).

<sup>90</sup> La altitud de Guicán de la Sierra se encuentra distribuida en una amplia franja que va desde 1600 a los 5300 msnm. (PLAN DE DESARROLLO, 2016, p.12)

pocos habitantes. De sus 6801 pobladores, el 33% son indígenas U'wa y los demás son fundamentalmente campesinos. (PLAN DE DESARROLLO, 2016, p.12)

**Foto 4. Cabecera municipal del municipio Guicán de la Sierra.**



Entre estos dos grupos existe en el municipio una profunda distinción social, pues se trata de colectividades con historias, lenguas, religiones y tradiciones diferentes. Distinciones que se expresan también en las formas de ocupar el espacio. Mientras los campesinos ocupan la cabecera municipal y las veredas colindantes, la mayoría de los indígenas del municipio viven en Bachira y en Bócota, comunidades que quedan del otro lado de la sierra a más de un día de camino de la cabecera del pueblo. Llegar a ellas supone emprender largas jornadas andando o a “lomo de mula” pues no hay más camino que la trocha ya marcada por las constantes entradas y salidas de los indígenas al pueblo.<sup>91</sup>

La sociedad campesina de Guicán es una colectividad con una fuerte tradición católica cuya economía se sustenta en la realización simultánea de distintas actividades productivas: agricultura a pequeña escala, piscicultura, levante de ganado lechero y ganadería ovina que es la principal y más rentable actividad económica de la zona. Entre la comunidad campesina el

---

<sup>91</sup> Aunque Guicán fue establecido en tiempos coloniales (1756) como “misión y pueblo de Tunebos” (sobre el territorio que hoy ocupa la población con el mismo nombre) los resguardos establecidos allí fueron progresivamente disueltos y ocupados por “vecinos blancos” durante la segunda mitad del siglo XVIII. Los indígenas de esta zona se replegaron en gran medida hacia la vertiente oriental de la sierra, territorio ancestral de varios clanes U'wa que, para entonces, permanecía libre de la ocupación blanca (FALCHETTI, 2003, p.: 140).

intercambio persiste como base de su economía y el trabajo funciona, en gran medida, a partir de formas colaborativas de producción construidas principalmente a partir de lazos de parentesco.

Son muy pocos los U'wa que viven de manera permanente del lado occidental de la sierra entre la sociedad campesina. Algunas contadas familias viven en la vereda del Calvario y apenas una en la cabecera municipal, todas ellas oriundas de Bachira. Además de estas familias, algunos jóvenes indígenas, también de Bachira, cursan bachillerato en el pueblo y viven en “la casa de estudiantes” que la comunidad arregló especialmente para eso. Hay además en la vereda “del Calvario” una “casa de paso” creada para recibir a los pacientes indígenas pero usada por todos los U'wa que llegan por algún asunto al pueblo.

Pese a ser muy pocos los indígenas que residen en Guicán, el pueblo permanece siempre ocupado por los U'wa que vienen de paso. Es usual, por ejemplo, que hombres jóvenes de diferentes grupos<sup>92</sup> lleguen en busca de trabajo a las fincas y permanezcan viviendo en ellas como jornaleros durante varios meses, para después retornar cargados con mercados a sus comunidades. Es habitual también que niños y niñas U'wa apadrinados por campesinos permanezcan largas temporadas e incluso años viviendo con ellos en las fincas del pueblo. Son estos, trabajadores y ahijados, los indígenas que mayor presencia hacen en el municipio.

Otros indígenas llegan apenas los días de mercado para vender sus productos: mochilas, petacas<sup>93</sup>, runchos<sup>94</sup>, otoba<sup>95</sup> y caraña<sup>96</sup>. Todos estos, elementos que son solo proveídos por los U'wa y que son muy preciados entre los campesinos.

A comienzo de año bajan, también, grandes grupos de indígenas para participar en las fiestas de la Virgen de la Candelaria, comúnmente conocida como “La morenita de Guicán”, virgen indígena patrona del pueblo, que según las historias de campesinos e indígenas fue encontrada por los U'wa en la cueva de la Cuchumba en uno de los páramos de Guicán.

---

<sup>92</sup> Principalmente de las comunidades de Bócota, Rinconada y Rotarbaría. Durante el tiempo que permanecí en campo nunca hubo ningún indígena de Bachira trabajando en las fincas de los campesinos del pueblo.

<sup>93</sup> Estuche de mimbre.

<sup>94</sup> Un *runcho* es un juguete, a manera de trompo, hecho con una semilla vacía de cuezco atravesada con una fina vara de macana (palma del género *Wettinia*). Al girar hace el sonido del soplar del viento.

<sup>95</sup> Entre los campesinos de Guicán la otoba (árbol de la familia *Myristicaceae*) es usada para tratar todo tipo de malestares asociados al útero, llamados entre los campesinos del pueblo “mal de madre”.

<sup>96</sup> Según la Real Academia de la lengua Española la caraña es una “Resina medicinal de ciertos árboles gutíferos americanos, sólida, quebradiza, gris amarillenta, algo lustrosa y de mal olor”. Los campesinos de Guicán la usan en emplastos para sanar males musculares y tratar quemaduras.

Como se explicó, las tierras altas donde está ubicado el pueblo son de particular importancia en la cosmovisión del pueblo. En las intermediaciones de la cabecera, existen importantes lugares ceremoniales<sup>97</sup> que aún hoy son periódicamente visitados por los U'wa que llegan desde el otro lado de la sierra.

La relación que existe entre ambos grupos se construye principalmente –aunque no de manera exclusiva– a partir del trabajo y está cimentada sobre un imaginario del U'wa fuertemente incidido por la tradición católica del pueblo.<sup>98</sup>

Los U'wa –que aún hoy son llamados “tunebos” por los campesinos– son en Guicán fundamentalmente sujetos destinados al trabajo. Es tradición que en las fincas de la zona hayan uno o dos indígenas encargados de ayudar en las labores cotidianas. En muchas de estas fincas existe, de hecho, un lugar particularmente adecuado para recibirlos, pues los indígenas nunca viven en la casa con los campesinos, lógica que se extiende a todas las esferas de la vida diaria. El indígena trabajador no solo cuenta con un cuarto especial, invariablemente ubicado fuera de la casa, también usa sus propias losas y baldes para la ropa, utensilios que solo deben ser usados por él.

En el imaginario campesino los “tunebos” son personas desaliñadas que pueden traer enfermedades desde sus comunidades en Tierra Adentro<sup>99</sup>, pero también son tenidos como personas violentas, crueles e incluso peligrosas<sup>100</sup>, imaginario que proviene de algunas prácticas culturales que contrarían la moral campesina.

Muchos de los U'wa que llegan al pueblo como trabajadores son jóvenes que nunca habían salido de sus comunidades, así que usualmente no hablan español y aprenden a hacerlo mientras trabajan en las fincas. Al llegar al pueblo adoptan nombres blancos que usan durante su estancia allí<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> En frente de la desembocadura del río el Mosco o Tunebo en el Nevado están las aguas termales de “El Baño” donde los u'was realizaban y aun realizan encuentros periódicos.

<sup>98</sup> Mi abuela, una campesina Guicanense de la vereda de San Roque, que como los campesinos de la región tuvo a lo largo de su vida varios indígenas trabajando, me decía que “los Tunebos” no tenían alma. Matar un tunebo entonces, explicaba, era lo mismo que matar un animal.

<sup>99</sup> “Tierra Adentro”, es denominación común de las tierras de la vertiente oriental de la Sierra en donde están las comunidades.

<sup>100</sup> Entre los campesinos del pueblo son frecuentes las historias de indígenas que enloquecieron de repente y agredieron e incluso asesinaron a sus patrones. No se trata, sin embargo, de historias contadas de primera mano sino de relatos difusos que ocurrieron en lugares y tiempos inciertos.

<sup>101</sup> Entre los U'wa los nombres tienen especial importancia. No es frecuente que los indígenas los den a conocer en tanto consideran que están dotados de magia y de poder. Dar a conocer el nombre real es hacerse vulnerable a los demás.

Aunque la relación que se construye entre campesinos y U'wa se fundamenta en el trabajo, con frecuencia excede este ámbito, pues es muy frecuente que los campesinos “sus patrones” se encarguen también de incluir a sus trabajadores a la vida religiosa del pueblo y de inculcarles muchos de los hábitos y valores de la sociedad campesina. Usualmente los trabajadores son bautizados durante su estancia en las fincas, y les es impuesta una serie de normas de cuidado personal mientras viven allí.

**Foto 5. U'wa trabajador de la comunidad de Bócota en la finca de un campesino de Guicán.**



En razón de la relación que existe entre ambos grupos, el proceso de mestizaje en el pueblo ha sido hasta hoy muy reducido. Sin embargo, aunque entre indígenas y campesinos nunca se establecen alianzas matrimoniales, es muy frecuente que los campesinos del pueblo apadrinen niños y niñas indígenas y los lleven, por largas temporadas, a sus fincas sin que el padrinazgo anule la función de trabajo que como U'wa cumplen en ellas.

Al margen del vínculo por trabajo, los campesinos buscan en el pueblo a los U'wa también para tratar enfermedades, para que “los soplen” de todo tipo de dolencias. Los indígenas en el pueblo son reconocidos como curanderos eficientes, sus remedios y curas son muy valoradas y algunas de sus formas curativas han sido, incluso, adoptadas por los campesinos del pueblo. De la mano con este imaginario, son también tenidos como brujos y hechiceros capaces de enfermar y matar.



**Foto 6. Novenario de la virgen. Vereda del Calvario.**



Bachira y Bócota son las dos comunidades U'wa del resguardo Unido que pertenecen a la jurisdicción del municipio de Guicán.

Bachira es una comunidad de 404 habitantes que está ubicada a un día de camino desde la cabecera del pueblo. Aunque hoy su territorio está exclusivamente habitado por indígenas, durante la primera mitad del siglo XX, aproximadamente en 1930, en ella fueron levantadas varias fincas de campesinos blancos provenientes de Guicán. Según lo narrado por algunos de ellos, las fincas que permanecieron allí hasta la década de 1990, cuando a razón de la incursión de grupos armados, específicamente del Ejército de Liberación Nacional (ELN), tuvieron que ser abandonadas. Posteriormente, estas fincas serían compradas por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA para ser entregadas oficialmente a la comunidad como tierras de resguardo.

Hoy Bachira es una comunidad completamente sedentaria y bilingüe que articula la agricultura y la ganadería como principales actividades de subsistencia. Sus miembros tienen una fuerte presencia en los escenarios de representación del pueblo y es reconocida como una de las comunidades de Boyacá con mayor apertura y vínculo con la sociedad nacional. A diferencia de las demás comunidades de Boyacá, Bachira ha permitido el ingreso de diferentes programas estatales a su comunidad.

**Foto 7. Vivienda en la comunidad de de Bachira en Guicán.**



Bócota, por su parte, es una comunidad que cuenta con 1146 habitantes. Aunque oficialmente hace parte de la jurisdicción de Guicán, su territorio se encuentra dividido entre este municipio y Cubará. Pese a que la zona del pie de monte de Bócota fue ocupada con la construcción de fincas ganaderas de la misión del Chuscal, en esta comunidad, a diferencia de Bachira, ha conseguido preservarse hasta hoy de un contacto continuo con los blancos. Como Cobaría y Tegría, Bócota conserva su carácter itinerante preservando zonas de residencia a diferentes altitudes de la sierra, gran parte de su población es monolingüe del U'wa. Entre el pueblo U'wa Bócota es conocida como una de las comunidades más tradicionales.

Pese a ser comunidades territorialmente próximas, la relación actual entre ellas es muy conflictiva, según varios interlocutores, a razón de la fuerte relación diferencial que una y otra conservan con la sociedad nacional.

Son los recursos de estas dos parcialidades indígenas los que anualmente llegan a la alcaldía para ser invertidos en proyectos destinados a “mejorar la calidad de vida de la población resguardada”. Presento, a continuación, la forma en que en Guicán, y entre las comunidades U'wa de Bachira y Bócota, es actualmente oficiado el traspaso presupuestal de los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones.

*Proceso de Traspaso presupuestal en Guicán de la Sierra.*

**Cabildos entre el pueblo U'wa.**

En el resguardo la elección de cabildos menores es hoy un procedimiento interno en cada una de las diecisiete comunidades. Según lo dispuesto en la ley 89 cada “parcialidad indígena” deberá renovar anualmente su cabildo de manera tal que su tiempo de gobierno inicia el primero de enero y finaliza el 31 de diciembre en un acto público en el que los nuevos miembros toman posesión sin más formalidad que la de ser reconocidos por su comunidad ante el cabildo cesante.

En el marco de este proceso de elección, la Asociación de Autoridades y Cabildos U'wa, ha dispuesto también en sus estatutos algunas prescripciones. Los candidatos a la presidencia de cada cabildo menor deberán dominar con fluidez el castellano, ser oriundos de la comunidad a la que pretenden representar, haber permanecido en ella durante los dos años anteriores a su elección y vivir allí durante su periodo de mandato. De preferencia debe tratarse de alguien alfabetizado, sin embargo el escaso número de indígenas que saben leer y escribir, sumado a la renovación constante de los miembros del cabildo, impide hacer de la alfabetización una condición para la selección de candidatos.

Otras normas, que no son explícitas pero si conocidas por todos, demarcan el proceso de elección. Es sabido y usualmente acoplado por todos –por ejemplo– que la presidencia de los cabildos debe estar ocupada exclusivamente por hombres<sup>102</sup>. Pues aunque la mujer tiene un papel esencial en la vida espiritual del pueblo, la función de guiar el actuar colectivo es una tarea que recae incuestionablemente sobre los hombres. Esta perspectiva me fue reiterada por varios indígenas durante mi estancia en campo y aunque conocí a una mujer que hace un par de años ocupó la presidencia del cabildo menor de Bócota, su posicionamiento era excepcional e interpretado por la mayoría de mis interlocutores como una de las usuales desobediencias que en los escenarios de confluencia entre lo riowa y lo U'wa –como la asociación o los cabildos menores– tienen lugar.

Así, formalmente, es en el marco de las disposiciones generales de la ley 89 y en el de las disposiciones de la asociación que se realiza en todo el resguardo Unido el proceso de

---

<sup>102</sup> Es lo habitual que no apenas el presidente sea un hombre sino que lo sean, además, todos los demás miembros del cabildo. Como excepción a esta regla, ocasionalmente las secretarías tanto del cabildo mayor como de los cabildos menores están ocupada por mujeres.

selección de cabildos. Pese a esto, según se me explicó, al interior de cada comunidad pueden ser establecidas también normativas particulares. En Bachira, por ejemplo, solo pueden comparecer anualmente dos candidatos y en Bócota y en Cobaría no pueden postularse aquellos que –a causa de cometer en sus comunidades delitos comunes– hayan pasado por recientes procesos de limpieza y cura con las autoridades tradicionales.

Al respecto del marco de elección dispuesto por la ley 89, parece haber un acuerdo común sobre la idea de que los periodos de cabildeo de un año son perjudiciales para las comunidades. Ninguno de los interlocutores con quienes indagué este asunto consideró pertinente que los miembros de los cabildos fueran relevados cada año.

Desde la perspectiva de Seguzú –cabildo actual de Cobaría– un año es tiempo insuficiente para que los cabildantes puedan entender y asumir realmente sus funciones. Un tiempo muy breve también para crear lazos con las comunidades, pues los líderes en ellas son pocos y a diferencia de los cabildos no cambian cada año. Berito Cobaría<sup>103</sup> reitera esa posición afirmando que los cabildos debían fortalecerse con el apoyo de sus pueblos pero el lograrlo era un asunto de tiempo y no cosa de un año. Otros interlocutores exaltaron que un periodo prolongado en el cargo permite que la relación entre las autoridades tradicionales y cabildos sea más estable y pueda haber un seguimiento sobre su función.

Repetidas veces se me explicó en el campamento que los cabildos debían ser los “bastones de las autoridades”, sus “guardaespaldas”, simples mensajeros, hacedores y traductores de sus mandatos, era por eso que su permanencia en el territorio era importante pues, las autoridades tradicionales, como ya se explicó, no suelen salir de allí. Berito Cobaría describió a los cabildos como “mensajeros y palabreros” que debían mediar el mundo U’wa y el mundo Riowa desde la palabra de las autoridades.

Es importante recordar aquí que, a diferencia de las comunidades del Cauca, entre los U’wa los cabildos no tienen calidad de autoridades propias ni funciones internas respecto a la organización social del pueblo, en cuanto la vida de la gente se ordena por la orientación de las

---

<sup>103</sup> Berito Cobaría o Berito Kuwaruwa es un importante líder indígena que durante la década de 1980 se tornó un ícono del pueblo U’wa y de la lucha contra la incursión de las petroleras en el territorio ancestral. Según la historia que me relató con su muy precario español, nació en la comunidad de Cobaría (Kuwaruwa) pero a muy corta edad fue llevado amarrado a la misión del Chuscal donde permaneció un par de años hasta que su madre un día pidió que lo dejaran acompañarla a cargar plátanos porque ella no lograba hacerlo sola, lo autorizaron por un día para hacerlo y desde entonces nunca más regresó.

autoridades. Es de criterio común que la labor de los cabildos debe también sujetarse a ella y su actuar debe ser expresión de este mandato.

A pesar de lo dispuesto en la ley 89 de 1890 al respecto de los periodos de gobierno, los primeros cabildos que surgieron entre el pueblo en la década de 1980 –instaurados como mecanismos para avanzar en los procesos de recuperación territorial y como formas de control de la interacción– ejercieron su función por prolongados periodos. Como se narró, para entonces, el pueblo pasaba por un particular proceso de reivindicación, y, según varios gobernadores de los actuales cabildos menores, fueron los líderes de este proceso los que ocuparon estos cargos en sus respectivas comunidades. En la narración de Seguzú, entre su comunidad y en otras, varios de los que hoy son autoridades menores ocuparon, para entonces, los primeros cabildos. Aun hoy, estos cargos pueden ser ocupados por periodos prolongados pues según el actual alcalde de Guicán<sup>104</sup>, la continuidad de la función en los cabildos no constituye un impedimento para su posicionamiento oficial en la alcaldía.

Así, el periodo de un año dispuesto por la ley 89 no ha sido, ni es, en términos prácticos, un impedimento para que estos representantes consigan permanecer en función por periodos mucho más prolongados.

Pese a esto, y a lo que parece un criterio colectivo que juzga inapropiado las jornadas de cabildeo cortas, en la mayoría de las comunidades hoy los cabildos son anualmente renovados. En algunas de ellas, principalmente en las que la comunidad reconoce como “más tradicionales” los cabildos tienden a permanecer periodos más prolongados, como en el caso de Cobaría. Sin embargo en la mayoría de las comunidades el relevo del cabildo actualmente es anual.

Al respecto de las demás normativas dispuestas por la asociación y por las comunidades en los procesos de elección, es muy frecuente que estas no sean cumplidas. Durante el tiempo que permanecí en campo conocí a varios cabildos y ex-cabildos menores que no vivían en sus comunidades durante sus periodos de mandato y que no lo hacían tampoco antes (ni después) de su periodo de cabildeo.

En general este cargo es ocupado hoy por hombres muy jóvenes, la mayor parte de ellos educados en la misión del Chuscal, que han pasado parte de sus vidas jornaleando en los hatos o cultivos de Cubará o en las fincas campesinas de Guicán. Varios de ellos hacen parte de un

---

<sup>104</sup> Entrevista realizada en Bogotá el 26 de Septiembre del 2018.

sector del pueblo entre quienes se va rotando consecutivamente la permanencia en los puestos de mediación de los cabildos menores, la dirección central o la labor de profesores y promotores de salud, de manera que muchos de estos cabildos fueron promotores y después de sus periodos de mandato retornaron a sus antiguos puestos o entraron en alguna de las direcciones de la asociación.

Para llevar a cabo el proceso de elección de cabildos, cada fin de año todos los miembros mayores de edad de cada una de las comunidades son convocados a una reunión interna. En ella cada miembro asistente, entre los que cuentan profesores, promotores, autoridades tradicionales y comuneros vota –teniendo indistintamente cada uno de los votos el mismo valor– y por mayoría se elige el presidente de cada uno de los diecisiete cabildos. Este, una vez electo, escoge a voluntad a su tesorero, fiscal y secretario para el tiempo de su vigencia.

Tanto en Bachira como en Bócota, el proceso de elección se hace efectivo y se valida cada año a partir de los votos de los miembros que acudan a la reunión indistintamente de la afluencia que esta tenga. Así, para designar el nuevo cabildo no es necesaria la participación o presencia de un porcentaje específico de la población de cada comunidad. De manera invariable cada año hay un cabildo electo y en función.

Cada cabildo menor electo, se encargará de la mediación con la asociación y con las autoridades del municipio al que pertenece su respectiva parcialidad. Todas las políticas, programas o medidas que sean promovidas por alguna de estas dos instituciones deberán ser mediados por él como representante oficial y legal de su comunidad. Al posicionarse, cada cabildo menor hereda, además, una deuda que ha sido acumulada por anteriores administraciones. Otra de sus obligaciones será el manejo de esta deuda y reducción.<sup>105</sup>

Aunque actualmente los cabildos existen y son electos en todas las diecisiete comunidades resguardadas, la aceptación de esta institución no es absoluta ni equivalente entre las diferentes comunidades.

Un exgobernador de Bócota afirmaba que hoy al interior de su comunidad hay sectores de la población que no aceptan ni reconocen la gestión del cabildo. Según él, ellos argüían que este contribuía a la llegada e introducción de elementos y agentes foráneos al territorio que terminaban por ser nocivos para el pueblo.

---

<sup>105</sup> Más adelante será explicado el origen y funcionamiento de la deuda de los cabildos menores.

En efecto, como se explicó, el cabildo menor es un puente con la sociedad nacional, con sus principios y sus instituciones, es por medio de él que son gestionadas en todas las comunidades las brigadas de salud y de registro o el ingreso de diferentes programas estatales asistenciales como “familias en acción” o “los hogares comunitarios de bienestar”<sup>106</sup>, es por medio de ellos que entran alimentos, medicamentos, suplementos y son ejecutados proyectos de diferente tipo al interior de la comunidad.

Este exgobernador me explicaba que en su comunidad, a causa del contacto con los riowa, existían hoy enfermedades como el sida o la tuberculosis que las autoridades no tenían como curar y se quejaba porque durante los últimos años muchas de las autoridades tradicionales, mayores y menores de su pueblo habían muerto mucho antes de lo habitual.<sup>107</sup>

Aunque no fue explícito en la conversación, el hecho de mentar la muerte de las autoridades al hablar del contacto con lo Riowa puede relacionarse con el papel purificador que ellas tienen. Según se me explicó por varios otros interlocutores en campo, las autoridades limpian pero al hacerlo absorben la contaminación y la contrarrestan con la propia fuerza de su *Aka-kambra*, palabra que Osborn (1995) traduce como “alma-aliento” (sin que su traducción consiguiera ser muy significativa para mí), pero que, después de varias conversaciones, yo entendí y traduje como “voz de los antiguos que le da fuerza al cuerpo”. Considero que lo que insinuaba mi interlocutor en la conversación era que la muerte prematura de las autoridades se debía a la llegada de demasiada contaminación al territorio.

Bócota, que es considerada por el pueblo U’wa como una de las comunidades más tradicionales, pese a la colonización parcial de su zona de pie de monte y a pesar de la instalación de una pequeña sede de la misión del Chuscal en todo el corazón de su territorio, ha logrado mantenerse distante de un contacto continuo con los no indígenas. En la versión de varios líderes y miembros de la comunidad, una parcela de la población continúa viendo en este histórico aislamiento una opción para conseguir preservarse como pueblo.

---

<sup>106</sup> Los “hogares comunitarios de bienestar” son un programa promovido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) que tiene por fin el cuidado y alimentación de los niños y niñas de primera infancia por medio de la actuación de “madres comunitarias”. Por su parte “Familias en Acción” (MFA) es un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas que opera desde el año 2000 en Colombia y se relaciona con revisiones de salud y asistencia escolar. La población objetivo de ambos programas son las familias pobres, desplazadas por el conflicto y las comunidades indígenas.

<sup>107</sup> Los U’wa se reconocen como personas particularmente longevas, reconocimiento que también les es concedido por los campesinos de la región. Según la comunidad sus autoridades tradicionales suelen ser hombres que alcanzan edades muy avanzadas, más que los demás miembros del pueblo.

Es por esto que –según el actual promotor de salud de Bócota– pese a las continuas campañas de registro que se realizan en la comunidad, apenas 700 de sus 1146 habitantes están actualmente documentados, condición fundamental para poder ser atendidos en hospitales, ingresar a las escuelas o hacer parte del programa “Familias en acción, así como de cualquier programa promovido por la asociación, el municipio o el departamento. El promotor fue claro al afirmar que “el que no está documentado es porque simplemente no quiere”. Sin embargo, para él era importante que la gente se registrara porque solo así podrían acceder a “su derecho a la salud y a la educación”

Esta renuencia que un sector de Bócota tiene hacia inclusión y el vínculo con “lo Riowa” se develó durante mi estancia en campo también de otras formas. Por medio, por ejemplo, de la manera en que campesinos e indígenas interpretaron el derrumbe que durante la última brigada de salud había impedido el paso del equipo médico. Para los campesinos había ocurrido como efecto de “la brujería de los indios” porque “a los paisanos de allá poco les gusta que se les entren”; para los indígenas el derrumbe era el resultado del “trabajo” de las autoridades de Bócota.

Este rechazo se hizo evidente también por medio de los comentarios amenazantes que en los miércoles de juerga en el pueblo les hacían los indígenas de Bócota ya ebrios a los campesinos que acompañaban la brigada y a los indígenas de Bachira que en ella hacían de guías.

Este panorama caracterizado por rupturas al interior de Bócota, no puede, sin embargo, ser leído a partir de la simple manifestación de fuerzas opuestas, sin duda esta relación se define por dinámicas mucho más complejas. Sin embargo entenderlas va más allá de las posibilidades de este trabajo.

A razón de su historia y de los cambios por ella provocados entre el pueblo y su gente, la situación hoy en Bachira es otra. Existe entre esta comunidad una mucho mayor apertura hacia la sociedad nacional y mucha mayor aceptación a los elementos foráneos. En contraste con Bócota, en Bachira no existe un sector que esté en abierta oposición al cabildo, si bien, según su actual gobernador en su comunidad, como en todas las demás, siempre hay gente que “no entiende”.

Pese a que en esta comunidad la existencia de esta figura no parece ser cuestionada, si hay disputas frecuentes al respecto de quién ocupa este cargo. Existe entre la gente de la comunidad la percepción de que el cabildo está cooptado por una de las familias, familia que



además tiene una particular incidencia en la asociación y que ocupa casi completamente los escenarios de mediación en la comunidad de Bachira.

### **Posicionamiento de los cabildos en las alcaldías**

Una vez electos y conformados los cabildos menores de todas las comunidades, cada gobernador de cabildo debe posicionar oficialmente su cargo y el de todo su equipo en la alcaldía municipal en cuya jurisdicción se encuentra su respectiva parcialidad.

Según Jhon Javier Blanco, actual alcalde del municipio de Guicán de la Sierra, la relación que establece esta institución con la comunidad se da “básicamente a partir de la administración de los recursos que anualmente les llegan por la participación en el SGP”<sup>108</sup> (Entrevista, Bogotá, julio 2016). A inicio de cada año, ya posicionado, cada cabildo establece con el alcalde un contrato cuyo objeto es “autorizar al municipio para la administración de los recursos de la asignación especial del SGP”<sup>109</sup> correspondientes a su parcialidad. En este contrato se especifica la destinación que se le dará a los recursos así como el presupuesto asignado a cada una de estas inversiones.

Según Blanco, este contrato se acompaña siempre por todos los proyectos que serán ejecutados durante la vigencia y la alcaldía se encarga exclusivamente de la ejecución, pues la planeación de esos rubros es absoluta competencia de la comunidad, en palabras del alcalde municipal:

“nosotros (el municipio) no nos involucramos en el presupuesto de ellos, ellos lo programan de acuerdo al plan vida<sup>110</sup> que ellos tienen y llegan aquí ya con sus propuestas listas”

Según el alcalde no es función del municipio, ni de él, evaluar las inversiones de las comunidades sino posibilitar – por medio de la realización de los debidos procesos contractuales – la ejecución de los proyectos que a inicio de año entrega cada gobernador. Es en base a estos proyectos que la alcaldía avanza el proceso de licitación y contratación.

---

<sup>108</sup> Además del encuentro anual para construir el contrato que da paso a la ejecución de los recursos del SGP, los gobernadores de los cabildos de las comunidades participan en las alcaldías, al inicio de cada nuevo gobierno, en la construcción del Plan de Desarrollo municipal.

<sup>109</sup> Ese trecho está en la introducción de todos los proyectos de inversión ejecutados en Guicán con recargo a los recursos de la asignación especial del sistema general de participaciones para resguardos indígenas.

<sup>110</sup> Al hablar de “Plan Vida” el alcalde se refiere al Plan de Vida del pueblo U’wa del Resguardo Unido.

Blanco resalta que estos recursos son de “libre destinación”, pero afirma al tiempo que “son muchas las necesidades de las comunidades” y “sus recursos muy escasos” razón por la que, según él, el municipio con su propio presupuesto independiente de los recursos de la asignación especial del SGP, invierte también en proyectos para las comunidades indígenas de la jurisdicción. El alcalde lo explica así:

[...] por ejemplo en la parte de infancia. Ellos tienen su cultura pero la idea es mejorar en sí la alimentación de los niños sin meternos en la parte cultural de ellos, o, hay otras alternativas, como el asunto del agua potable, entonces la idea es poder ayudar a mejorar esas condiciones.

### **Elaboración de proyectos.**

Como el alcalde, ambos cabildos afirman que la planeación de estos recursos es un proceso que siempre se hace de manera independiente al municipio y que requiere la construcción de “proyectos de inversión”, pues son ellos el único medio que permite la ejecución presupuestal, “sin proyectos no hay recursos”.

Aunque no existe un modelo único estipulado para la elaboración de estos proyectos, en Guicán los cabildos de las dos comunidades los presentan en el formato estándar usado por la alcaldía para abrir todos sus procesos de licitación.<sup>111</sup>

Según este formato en cada documento se debe especificar el nombre del proyecto, realizar una “descripción sucinta de la necesidad”, plantear objetivos a alcanzar, presentar la justificación o “estudio de conveniencia de la inversión”, elaborar un presupuesto detallado del gasto y definir un cronograma para la ejecución.

En el marco de lo dispuesto por la ley 715 (Art. 83) la elaboración de estos proyectos debe ser asesorada por las secretarías departamentales de planeación<sup>112</sup>, ellas deben desarrollar periódicamente “programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a los resguardos y a las autoridades indígenas” (entiéndase cabildos) para la programación de sus recursos. En lo

<sup>111</sup> Según el Departamento Nacional de Planeación - DNP al tratarse de recursos públicos la proyección de los resguardos podría realizarse de conformidad con los lineamientos de Metodología General Ajustada MGA elaborada por el DNP, metodología utilizada por todos los municipios para la proyección de sus recursos. No obstante, es potestativo de los resguardos indígenas utilizar la MGA para la formulación y evaluación de los proyectos de inversión a financiar con los recursos de la AESGPRI, por tal razón no se podrá exigir que los proyectos sean formulados y evaluados con dicha metodología. Para la elaboración de los proyectos para la ejecución de la AESGPRI el DNP ofrece una guía de elaboración sin determinar un modelo estándar. (2012, p. 28)

<sup>112</sup> En el caso de la Gobernación de Boyacá la dependencia correspondiente es el Departamento Administrativo de Planeación.

que al Departamento de Boyacá se refiere, el pueblo U´wa del resguardo Unido es el único que oficialmente registra como perteneciente a esta jurisdicción territorial<sup>113</sup>.

Sin embargo, más allá de esta disposición normativa, ni el departamento administrativo de planeación de la Gobernación de Boyacá, ni ninguna otra dependencia de esta institución adelanta actualmente ninguno de estos programas de asesoría.

Al indagar por ellos a los funcionarios de la Gobernación de Boyacá entrevistados<sup>114</sup>, mostraron un absoluto desconocimiento de la norma y afirmaron que no era competencia de la gobernación sino del municipio el asesorar a los resguardos en sus inversiones presupuestales, afirmación contraria a lo dispuesto en la ley.

Al respecto de la realización de estos talleres ninguno de los cabildos con quien conversé dijo haber asistido alguna vez a alguno. Un indígena de esta comunidad y antiguo asesor de AsoU´wa explica que:

“Eso (los talleres) nunca pasa, o generalmente no pasa. Por ahí en el Norte de Santander a veces, pero en Boyacá jamás pasa, nunca se han llamado a los cabildos para eso” (Conversación, Bogotá, Julio 2016)

En ausencia de asesoría municipal y departamental este oficio queda como responsabilidad absoluta de los cabildos menores quienes se encargan de buscar sus propios medios y recursos para poder elaborar los “proyectos de inversión debidamente formulados” que la ley dispone, y, según explica el asesor,

“Ahí es donde entra el tema del favor, entonces yo le ayudo a hacer el proyecto, pero después usted me contrata, eso sucede en todo lado [...] porque efectivamente los cabildos no tienen la capacidad administrativa de hacer un proyecto, eso está claro”

Los proyectos de inversión entregados en la alcaldía para dar inicio a los procesos de licitación, tienden, así, a ser elaborados por quienes asumirán después los contratos pactados para la ejecución de los recursos del AESGPRI. Es decir por blancos – *Riowas* habitantes del pueblo. Ellos se encargan de la creación de proyectos y de otras muchas tareas burocráticas que suponen el trámite de los contratos del resguardo y asumen ante el municipio la realización de

---

<sup>113</sup> Otros pueblos indígenas hacen presencia hoy en el Departamento de Boyacá sin que oficialmente hayan sido reconocidos sus territorios, es el caso de los Embera Katío que han llegado al Departamento como consecuencia del conflicto armado.

<sup>114</sup> Después de muchas dilaciones para conseguir contactar los funcionarios encargados, fueron entrevistados los funcionarios Hernando Riaño y Jhoana Barreto, asistentes de Planeación Territorial del Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Boyacá.

los proyectos, posibilitando después (de distintas formas) la intervención en la ejecución de los recursos del proyecto a cambio de su participación en ellos.

Así, la mayor parte de los contratos que derivan de la ejecución de estos proyectos han sido asumidos por estos personajes. En Guicán, durante el periodo 2016 – 2017, de los 55 contratos ejecutados con los recursos de la asignación especial para resguardos indígenas del SGP, 49 fueron realizados por blancos habitantes del pueblo<sup>115</sup>. Los restantes, asumidos por miembros de la comunidad, fueron principalmente proyectos cuya finalidad impedía la contratación de alguien que no fuese indígena, pues se referían a la vinculación de promotores de salud indígena o a guías bilingües para las jornadas de registro.

Desde la perspectiva de varios miembros de la comunidad, las condiciones y procesos necesarios para licitar con el municipio, les impiden encargarse de manera directa de este proceso. El gobernador del cabildo de Bócota, refirió que los gobernadores de los cabildos – incluso si son jóvenes, alfabetizados y bilingües– usualmente no cumplen con las condiciones necesarias para poder aplicar a los procesos de licitación abiertos para la ejecución de los proyectos que se realizan en sus propias comunidades.

Todos estos requisitos varían en función del objeto del contrato y del tipo de contratación utilizada. Para el caso de los recursos del Resguardo Unido en Guicán, fueron siempre utilizadas las modalidades de “mínima cuantía”<sup>116</sup> y “contratación directa”<sup>117</sup>, formas que implican menos condicionamientos para el contratista, así como menos mecanismos de

---

<sup>115</sup> En la plataforma SIA OBSERVA se presentan también las personas que asumieron los contratos. Distinguir blancos de U’wa en la ejecución es simple en cuanto los apellidos de los indígenas suelen ser su comunidad de origen y además porque en el municipio es muy pequeño y las personas son fácilmente distinguibles. La base de datos de los proyectos aquí referenciados está disponible en: [http://siaobserva.auditoria.gov.co/guess/informe\\_rendidos\\_guess.aspx](http://siaobserva.auditoria.gov.co/guess/informe_rendidos_guess.aspx)

<sup>116</sup> Es una modalidad de contratación que procede en todos los casos en los que, con independencia del objeto particular, se adquieran bienes, servicios y obras cuyo valor no exceda del diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la entidad contratante. Por su parte la menor cuantía de cada entidad territorial se define de acuerdo a valores establecidos por el gobierno en proporción a los presupuestos anuales de las entidades públicas y se expresa en salarios mínimos legales mensuales (Ley 1150, Art. 2). Para el caso de Guicán la menor cuantía es de 28 SMLM.

<sup>117</sup> La contratación directa, es una modalidad de selección que tiene la contratación Estatal, donde las Entidades compradoras del Estado pueden celebrar contratos con los particulares o con el mismo estado, sin necesidad de realizar una convocatoria pública, esto con la finalidad de ahorrar tiempo en la adquisición de bienes y/o servicios. El artículo 2° numeral 4 de la ley 1150 de 2007, define los casos en que procede la contratación directa así: a) Urgencia manifiesta. b) Contratación de empréstitos. c) Contratos interadministrativos. d) La contratación de bienes y servicios en el sector Defensa, que necesiten reserva para su adquisición e) Los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas. f) Los contratos de encargo fiduciario. g) Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado. h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales. i) El arrendamiento o adquisición de inmuebles.

seguimiento y control. Sin embargo, incluso estos dos tipos de contratación, menos burocráticos, suponen la realización de una extensa serie de trámites.

Para que alguien pueda asumir un contrato en cualquiera de estas dos modalidades, es necesario presentar en el municipio un certificado de antecedentes judiciales, debe entregar una planilla de aportes en seguridad social en salud y pensiones, expedir en Cámara y Comercio un certificado de inscripción en el “registro mercantil” y, por último, entregar el Registro Único Tributario, expedido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN por medio del que el aspirante certifica su capacidad para ejecutar un contrato específico. Por tanto debe demostrar también que tiene los medios, recursos y capacidades para encargarse del objeto del contrato en particular.

Si el proceso contractual es adelantado con la modalidad de “mínima cuantía” el aspirante deberá entregar una carta en la que presente su oferta, junto con la propuesta técnica y la propuesta económica con la que espera desarrollar el proyecto.

Todos estos requisitos suponen, ciertamente un obstáculo para que los miembros de las comunidades de Bachira y Bócota puedan asumir sus propios contratos. No obstante el impedimento va más allá del alto analfabetismo de las comunidades<sup>118</sup> y más allá también de inconvenientes que implica la burocracia. Pues actualmente, la mayor parte de estos trámites pueden ser expedidos online y no implican procedimientos complejos. Además existen algunas áreas de inversión en las que los indígenas pueden certificar lo necesario para poder ejecutar ellos mismos los contratos derivados de la ejecución de sus proyectos.

Como lo develó el trabajo realizado por Chaves y Hoyos (2011) en el Putumayo, allí, los gobernadores de los cabildos superaron estos obstáculos burocráticos, solicitando en sus respectivas alcaldías, asesorías para poder suplir todos estos requerimientos, y se enfocaron, además, en la realización de proyectos agrícolas en los que pudieran demostrar experiencia y, causalmente, figurar como contratistas y ejecutar de manera directa sus recursos de la AESGPRI.

En Guicán, ocasionalmente, los indígenas han usado estos mismos métodos, ejecutando ellos mismos proyectos para la “construcción de casas tradicionales” o para “el suministro de

---

<sup>118</sup> Según el diagnóstico realizado por el observatorio étnico CECOIN, el analfabetismo entre la comunidad es de 63,9% de la población U'wa. Diagnostico disponible en: <http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/Caracterizaci%C3%B3n%20del%20pueblo%20U%C2%B4wa.pdf>

elementos de la vida ceremonial”. No obstante el hacerlo ha sido más bien una excepción en las dinámicas del gasto. Por otro lado, tampoco las comunidades han solicitado alguna asesoría institucional que les permita contornar los obstáculos burocráticos para poder asumir la ejecución de sus propios proyectos.

Entre los indígenas en Guicán, existe el imaginario de que todos estos trámites suponen procedimientos complejos y prolongados y se ha establecido con el tiempo la premisa de que son los blancos quienes se encargan de esto. Son ellos quienes saben bien qué documentos presentar, cómo estructurar proyectos, establecer presupuestos, cronogramas, expedir certificados o registros. Imaginario este, que resulta de particular conveniencia para los habitantes del pueblo que han asumido este papel mediador, pues se ha convertido en una importante fuente de lucro.

Así, la herramienta principal que en este municipio los indígenas han usado para poder cumplir con las condiciones necesarias para garantizar el traspaso presupuestal –es decir elaborar los proyectos de inversión– y para poder interferir y conseguir algún control sobre la ejecución de sus recursos, ha sido, fundamentalmente, la intermediación de los blancos del pueblo.

Los indígenas posibilitan que ciertos contratistas se encarguen de cooptar los contratos de ejecución de sus proyectos para después negociar con ellos la distribución y uso de los recursos adquiridos. Negociación que se hace de formas distintas, pero que invariablemente supone lucro para el mediador pues sin falta le es reconocida una parte por su función.

Previo a la entrega de los proyectos en la alcaldía municipal, el cabildo de cada parcialidad establece una serie de acuerdos con estos “intermediarios”, estipulando destinaciones, costos a presentar en los presupuestos y condiciones técnicas específicas exigidas para la ejecución. A partir de estos acuerdos que quedan plasmados en los proyectos de inversión será abierta, en el portal web del SECOP, la invitación pública para la selección de un contratista. En palabras de la gente del pueblo lo que se hace es “amarrar los contratos” estableciendo condiciones y exigencias que responden a la oferta de un candidato anticipadamente seleccionado, procedimiento que, según varios contratistas, es común en los procesos de licitación en el pueblo<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> La apertura de licitaciones públicas caracterizadas por condicionalidades específicas y ajustadas a la oferta de contratistas preseleccionados es una problemática que ha sido identificada como un mecanismo de corrupción que existe en Colombia en todos los niveles de contratación estatal y que ha sido común y mediáticamente llamada

Existe, entre estos mediadores, algunos con quienes cada comunidad ha construido con el tiempo un vínculo particular que trasciende el pacto para la adquisición de recursos por medio de la concesión de contratos. Se trata de personas con una amplia experiencia en los procesos de licitación municipal que están certificados para ejecutar distintos tipos de contratos y que año tras año han asumido con las comunidades este rol de mediación, convirtiéndose en sus principales contratistas. Cada año, ellos cooptan la ejecución de un gran número de proyectos de cada comunidad, lo que es posible en tanto en términos legales no hay ninguna disposición que establezca un tope máximo de los contratos que pueden ser simultáneamente asumidos por una misma persona. Así por ejemplo de los 55 contratos que fueron ejecutados en Guicán en el periodo 2016 – 2017 con recargo a la AESGPRI, 16 fueron asumidos apenas por dos contratistas.

Estos contratistas, que he dado en llamar “principales”, no apenas se encargan de elaborar los proyectos que los cabildos presentarán al inicio de año en la alcaldía y de asumir después oficialmente su ejecución. Ellos se encargan también de proveer continuamente a la comunidad de los insumos que ellos ofrecen en el pueblo. Así, les venden “fiado” alimentos, abarrotes, insumos agrícolas y todo tipo de productos; también les prestan dinero a interés, convirtiéndose en una especie de asesores económicos de las comunidades.

Es la deuda con estos mediadores la que cada nuevo cabildo hereda al tomar posesión de su cargo cada fin de año. Estas deudas, son otro obstáculo para que los indígenas puedan asumir la ejecución de sus propios proyectos, pues se obligan, asumiéndolas, a entregar cíclicamente a los mismos contratistas la ejecución de sus recursos como medio para poder saldarlas. En la versión de varios de gobernadores de cabildos menores con quienes conversé en campo la prioridad de sus mandatos fue la de subsanar o reducir la deuda de los cabildos.

Al hablar con estos mediadores blancos, me explicaban que, como sabían que infaltablemente llegarían los recursos de los proyectos de inversión, podían fiar mercancías o prestar dinero sin temor a que las deudas no fueran subsanadas pagadas.

Explicaban también la manera en que se construían los proyectos: Todos los años las inversiones tienden a ser las mismas, así que los insumos para la elaboración ya existen: los nombres de los proyectos, las justificaciones, la descripción de las problemáticas en las que se

---

“contratación a dedo”. De hecho uno de los siete puntos de la “consulta popular anticorrupción” realizada en agosto del 2018 proponía la aplicación de “pliegos tipo” para adelantar todos los contratos del Estado, es decir estandarizar las exigencias para la obtención de contratos para evitar que sea manipulada la concesión y garantizar en las licitaciones, mayor concurrencia.

van a enfocar son las mismas, como lo es también el formato para su presentación. Así, los nuevos proyectos se levantan con material reciclado de ejecuciones anteriores.

Este método de “colage” en la elaboración se hizo además evidente en la revisión realizada sobre los proyectos, pues fue muy frecuente encontrar en ellos inconsistencias de sentido donde el nombre no se relacionaba con la descripción del problema o con los recursos que por su ejecución fueron adquiridos, también se hizo evidente al hallar en muchos de ellos la misma introducción correspondiente a un año distinto al de la ejecución.

Estos contratistas principales se encargan no solo de la elaboración de los proyectos que posteriormente asumirán. También construyen los proyectos de otros ejecutores –podría decirse ocasionales– que de manera mucho menos frecuente se adjudican en el municipio la realización de proyectos de las comunidades del resguardo, ellos suelen ser vinculados también por los contratistas principales de cada comunidad.

La relación que la comunidad establece con estos “contratistas ocasionales” es diferente, en tanto no supone los mismos compromisos y vínculos. Sin embargo se fundamenta en el mismo acuerdo por el que se lucra al mediador y se posibilita a los indígenas el control sobre los recursos ejecutados de sus proyectos.

En la práctica este pacto adquiere formas distintas. Uno de los contratistas ocasionales explicaba, por ejemplo, que había asumido un contrato para “transportar a miembros de la comunidad en condición de vulnerabilidad”, pero como, según él “los paisanos poco se enferman” el proyecto se había ejecutado realmente como servicio de transporte para cualquier evento o lugar. El contrato establecía un número específico de viajes, la comunidad usaba los que necesitara y el excedente del dinero él se los entregaba, restando el porcentaje que correspondía al pago por su función de mediador. Este contratista se quejaba por el mal uso que la comunidad le daba a su camioneta, según él, lo había tolerado porque “a esa gente siempre es mejor tenerla como amiga”, idea que es común entre todos los habitantes del pueblo que le temen a “la magia de los indios”

Una vez asumido un contrato en el municipio la ejecución de los recursos en la realización de un proyecto específico puede ser realizada de muchas formas y es un asunto que resulta de la negociación entre el gobernador del cabildo y el contratista. Sin embargo con estos dineros de manera invariable, son abonadas las deudas acumuladas y es reconocido a todos los contratistas un porcentaje por servir como mediadores. Una parte de estos recursos también es reconocida al gobernador del cabildo. Según ellos mismos, este pago es una medida necesaria,



pues la ley no dispone ningún dinero que garantice que pueda cumplir su labor y para poder hacerlo, los gobernadores de cada cabildo deben desplazarse continuamente entre sus comunidades y las cabeceras de los pueblos.

Esta forma de manejar los recursos es posible, en tanto las dos formas que siempre se usan para la ejecución de contratos, mínima cuantía y contratación directa, suponen la realización de menos mecanismos de regulación y control.

El decreto 1510 del 2013 que reglamenta el sistema de compras y contratación pública, en su título II dispone que la entidad estatal debe identificar, previo al inicio del proceso de contratación, las garantías<sup>120</sup> a solicitar de acuerdo con el objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones del contrato. De manera exclusiva, en las modalidades de contratación directa y mínima cuantía, las garantías son opcionales, la entidad estatal debe justificar la necesidad de exigir las o no. En todas las demás modalidades son obligatorias las garantías de seriedad de la oferta y cumplimiento. En todos los contratos ejecutados en el municipio de Guicán con recargo a los recursos de la asignación especial del SGP las garantías no fueron exigidas para la concesión.

Por su parte, la ley 1474 del 2011, que dictamina normas para la prevención y sanción de la corrupción, establece, en el artículo 83, que “con el fin de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor”. En este mismo artículo, la ley establece que tal supervisor debe realizar un “seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el objeto del contrato y es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados” que usualmente es el caso de los contratos celebrados para la ejecución de los proyectos de las comunidades en Guicán.

En Guicán de la Sierra, la función de supervisión de todos los contratos ejecutados con recargo a los recursos de la Asignación especial del SGP –como puede verse en los “estudios previos” recopilados en el SECOP que deben ser siempre firmados por el supervisor designado–

---

<sup>120</sup> En el artículo 110 del decreto 1510 establece que las garantías ofrecidas por los contratistas para garantizar el cumplimiento de sus funciones deben cubrir los siguientes riesgos (i) la presentación de las ofertas; (ii) los contratos y su liquidación, (iii) los riesgos a los que se encuentren expuestas las entidades estatales derivados de la responsabilidad extracontractual que pueden surgir por las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas. Establece además que “Los contratistas para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones frente a las Entidades Estatales en Procesos de contratación pueden otorgar, cualquiera de las siguientes garantías (i) contrato de seguros, (ii) fiducia mercantil de garantía (patrimonio autónomo); o (iii) garantías bancarias o cartas de crédito stand by.”

recae sobre quien ostente el cargo de Secretario municipal de planeación, infraestructura y obras públicas, quien, por su vez, según Darío Silva, actual Secretario de Desarrollo Social y Fomento Agropecuario del municipio (Conversación Guicán de la Sierra, noviembre 2017) cumple su respectiva función de supervisor a partir de la entrega del “recibido a satisfacción”, documento entregado por el cabildo menor de cada comunidad donde se certifica el efectivo cumplimiento del contrato. El municipio no ejerce un control directo sobre la ejecución de esos recursos, según este funcionario, “Quién y cómo se va ir hasta allá para ver si se hizo o no?”

No es posible, pues, definir o hacer un seguimiento sobre el uso y el gasto de estos recursos, aunque de manera somera fue posible observar algunos de los servicios que con ellos fueron financiados. La casa de los estudiantes que cursan bachillerato, la casa de paso que recibe a los indígenas que asisten a tratamientos en el pueblo, el servicio de alimentación en las cabeceras para los pacientes o el sistema de entrega de suplementos, por ejemplo.

*Algunas Perspectiva de las comunidades.*

Desde la perspectiva de algunos miembros de la organización el uso de estos recursos provenientes del SGP no ha devenido en grandes beneficios para la comunidad en tanto su ejecución no se ha hecho con “visión de nación”. Uno de los actuales asesores reconoce que los recursos del resguardo no son significativos y al dividirse entre las distintas parcialidades se imposibilita adelantar con ellos un proceso amplio que tenga la capacidad de impactar a toda la población,

Si hubiera unidad de criterios entonces se diría: –bueno! Con ese dinero vamos a invertir en educación, porque se puede. Con esos mil seiscientos millones podríamos hacer un programa que pudiera llegarle a todo el pueblo, educación multicultural únicamente, por ejemplo. Pero una cosa es lo que piensa una comunidad y otra lo que piensa otra (Conversación Bogotá, Julio 2016)

En contraste con esta perspectiva, para varios de los gobernadores de los cabildos menores, el hecho de que se trate de recursos escasos supone que se tiene que hacer un uso priorizado de ellos. Desde su perspectiva hay necesidades que no pueden ser desatendidas en las comunidades y que han sido por años financiadas exclusivamente con estos recursos. El cabildo de Tegría explicaba, por ejemplo, que había muchas enfermedades en el territorio que no podían ser tratadas por las autoridades tradicionales, estos pacientes debían ser atendidos en

los hospitales municipales: Así, llevarlos hasta los centros médicos y garantizar que pudieran permanecer en las cabeceras municipales en los tiempos de tratamiento era financiado con estos recursos, como también lo era la alimentación y la estadía de los estudiantes indígenas de bachillerato en los pueblos y otros servicios que no tenían otras fuentes de financiamiento. Reconocía, además, que debían ser abonadas las deudas a los proveedores, de manera tal, que el dinero recibido cada año tenía destinaciones fijas que no podían variarse para concentrar los recursos en un solo objetivo.

Esa perspectiva era compartida por varios de los gobernadores de los cabildos menores, para quienes además, como ya se expuso, su participación en los recursos de la asignación especial era necesaria en tanto no existía ninguna fuente fija que los financiara y para poder cumplir sus funciones debían permanecer en desplazamientos constantes desde las comunidades hasta las cabeceras de los pueblos. En el caso de los cabildos de Guicán, debían viajar periódicamente también hasta Cubará para atender los asuntos de la asociación.

En consonancia con lo que afirman los gobernadores, para los comuneros y para los líderes de las comunidades, los dineros que llegan provenientes de la participación especial del SGP, no son imaginados como recursos para adelantar propuestas originadas en sus territorios, ni como dineros en cuya proyección ellos puedan intervenir.

Durante mi estancia en campo un antiguo líder de Cobaría, explicaba que al nacer gemelos en la comunidad, los padres debían dejar de trabajar la tierra y pasar por un extenso proceso de purificación con las autoridades, pues se consideraban personas “contaminadas”. Durante todo ese tiempo su alimentación era asunto de la autoridad a quién por lo general la comunidad participa de sus propias cosechas. Pero, explicaba que con la escasez de alimento por la que pasaba el pueblo, esas personas se convertían en una carga para las autoridades. Me proponía entonces que lo ayudara a escribir un proyecto que permitiera atender ese problema que consideraba urgente. Como él, un joven profesor de Sínsiga me pidió que lo ayudara a redactar una propuesta para construir una escuela en su territorio pues la que había era un predio antiguo y muy deteriorado.

Para responder a mi inquietud de ¿por qué no usar los recursos de la asignación especial para ejecutar estos proyectos? La respuesta fue la afirmación resignada de que “esos recursos no eran para eso”. El profesor de Sínsiga, en consonancia con lo afirmado por el cabido de Tegría, añadió que construir una escuela suponía muchos más recursos de los que llegaban a la alcaldía cada año y repitió la consideración de que esos recursos no podían ser concentrados en

un solo fin. Considerando eso, ambos buscaban financiar sus respectivos proyectos por otros medios como ya otros líderes de la comunidad lo han hecho con sus propias propuestas.

Al margen de los círculos asociados a los escenarios de representación, los recursos de la asignación especial son percibidos de una forma mucho más difusa. Hoy, tanto para los indígenas que trabajan por temporadas en las fincas de los campesinos de Guicán, como para los comuneros con quien conseguí conversar, los cabildos de sus comunidades están estrechamente relacionados al manejo de dinero. Sin embargo, no hay entre ellos una noción clara sobre el origen, cantidad o función de estos recursos. Estos son percibidos como recursos distantes en los que ellos no tienen ninguna incidencia.

Asociada al manejo de recursos y al ingreso de elementos foráneos al territorio, existe, entre estos indígenas una imagen negativa y desprestigiada de los cabildos. Muchos jóvenes se mostraron renuentes a la posibilidad de hacer parte de ellos en sus comunidades. Uno de ellos explicaba su posición diciendo que “ser cabildo era meterse en problemas con las comunidades” perspectiva que era reconocida por los mismos gobernadores, quienes se quejaban porque hacer parte del cabildo era un oficio muy juzgado por la gente del pueblo.

Por medio de las conversaciones con ellos y con otros miembros de la comunidad (particularmente aquellos que ocupan los diferentes escenarios de mediación) fueron identificadas varias problemáticas atribuidas a los cabildos menores del resguardo y asociadas a las actuales funciones que cumplen entre las comunidades.

Según algunos líderes y representantes de autoridad del pueblo, el hecho de que para poder ocupar el cabildo menor fuese necesario hablar español y de que se priorizaran a los miembros escolarizados –que eran considerados los más capacitados para mediar con las instituciones fuera del resguardo y gestionar los recursos del traspaso– había terminado por excluir a gran parte de la comunidad y determinaba, usualmente, que fueran los miembros más distantes y menos aptos de los pueblos quienes se encargaran de ocuparlo. En palabras de uno de ellos,

“Hay una ventaja para aquellos que hablan español, pues así sea el peor de la comunidad, ese va a ser el que representa” (Guicán, octubre 2017)

Como este perfil era de aquellos indígenas jóvenes que habían permanecido por periodos prolongados fuera del territorio, los cabildos se ocupaban con frecuencia por miembros que

vivían parcialmente o no vivían en el territorio, obstaculizando, con esto, el vínculo con la comunidad y la continua orientación de las autoridades.

Por otro lado, existe entre diferentes sectores del pueblo U'wa la percepción de que los cabildos menores son usualmente ocupados como un mecanismo para participar en los recursos gestionados en los municipios y no como un recurso de mediación y representación de las comunidades y de sus intereses ante las diferentes instancias fuera del resguardo.

Aunque de manera difusa (en tanto no hay entre ellos una noción clara del cabildo y sus funciones), esta perspectiva fue particularmente común entre los comuneros y los indígenas trabajadores del pueblo, pero también fue asumida por varios de los indígenas que ocupan los diferentes escenarios de intermediación. Un profesor del resguardo afirmaba que “de los diecisiete cabildos, uno o dos se meten para hacer las cosas bien”. En más de una ocasión la expresión de “gobernar por gobernar no más” fue utilizada para explicar que los cabildos usualmente no asumían su labor de representantes y líderes en sus comunidades. Esta problemática fue incluso reconocida (aunque nunca como propia) por los mismos gobernadores de los cabildos.

Una de las funcionarias de la dirección central de la asociación, explicaba que muchos aspiraban a los cabildos menores solamente en razón de los beneficios económicos que se obtenían por estar en él. Desde su perspectiva, era algo que además ocurría no apenas entre los cabildos menores sino también en la Asociación<sup>121</sup> y que la funcionaria reconocía como una importante problema en cuanto terminaban por distanciar estos órganos de las comunidades pues los intereses de la gente eran relevados por los beneficios individuales.

Desde su perspectiva, así como desde la de otros miembros de la asociación, era la relación entre los recursos y los cabildos menores uno de los impedimentos que la comunidad había tenido para adelantar los trámites para poder adoptar el decreto 1953, comúnmente conocido como “decreto autonómico”, expedido en el 2014 y que posibilita la administración directa de los recursos del resguardo pero que los centraliza para que la administración sea hecha por el órgano que oficialmente representa al resguardo.

De manera frecuente los cabildos menores fueron, además, presentados como fuertes factores de conflicto al interior de las comunidades, pues aunque ciertamente existe un rechazo y una crítica abierta ante la institución por parte de ciertos sectores en ellas, según varios

---

<sup>121</sup> Anualmente la asociación ejecuta recursos que provienen de la asignación de un porcentaje de las regalías departamentales así como de los proyectos o convenios que establezca con distintas instituciones.

miembros de la comunidad, existen al tiempo disputas internas sustentadas sobre el derecho a ocuparlo. En el caso de Bachira, varios miembros de la comunidad consideran que la institución está cooptada por apenas una de sus familias, según ellos, las disputas por el cabildo han dado paso a que quienes ejercen esta función permanezcan por periodos de apenas un año y puedan ser rápidamente relevados.

Como se narró, entre la comunidad parece de criterio común que los periodos de cabildeo corto son un problema en las comunidades. Varios gobernadores de los cabildos, profesores y líderes consideran que los periodos de un año son perjudiciales en tanto no permiten que el cabildo asuma y entienda a cabalidad sus responsabilidades y funciones. Una de las quejas más frecuentes al respecto de esta institución fue que sus miembros no conocían sus propias funciones y que las comunidades no habían logrado tampoco apropiarse de ellas, tampoco conocían su utilidad. El gobernador del cabildo de Bócota era insistente en la idea de que las mismas comunidades debían proponer funciones sobre sus cabildos para mermar entre estas figuras y las comunidades a distancia.

Los periodos de cabildeo corto fueron presentados como inconvenientes además porque son un obstáculo para que haya un trabajo continuo con, y controlado por, las comunidades y sus autoridades.

Otra problemática que fue identificada por miembros de la comunidad fue a pesar de que es asumido, reconocido y aceptado por todos que las autoridades tradicionales deben comandar el proceder de los cabildos, en la práctica, ellas no tienen en su elección mayor incidencia que cualquier otro miembro en la comunidad, además, no existen mecanismos que garanticen que los cabildos en función actúen de acuerdo con la orientación de las autoridades y era, de hecho, una constante que no lo hicieran.

Así pues, “la desobediencia” a las autoridades se había convertido entre los cabildos –pero no exclusivamente entre ellos– en un asunto habitual que además con frecuencia era pasado por alto en tanto no se respetaban los correctivos dispuestos. El trabajo, los ayunos y las limpiezas usadas para corregir a cualquier miembro de la comunidad y a sus representantes eran con frecuencia rehuidos por ellos, sin que necesariamente existieran consecuencias por esto ello.

Es de conocimiento y acuerdo común que todos los representantes deben actuar en función de las orientaciones de las autoridades que son en palabras de Gilberto Cobaría “quienes tienen conexión con los seres superiores”.

Un antiguo miembro de la dirección central de la asociación explicaba la importancia de que todos los representantes participaran e hicieran parte de la vida del pueblo. Desde su perspectiva, solo así era posible preservar una real “conexión cultural y espiritual con el cosmos” que permitiera que sus acciones fueran benéficas para el pueblo. Él lo explicaba así:

[...]¿Por qué se dice que todos los representantes tienen que estar en las actividades culturales? Porque es que es ahí donde realmente se enseña, ¿sí?, es que no hay escuela que diga: –no, es que tiene que aprender esto, cuando vaya allá, ¡no! Porque es en el canto y en las actividades donde eso se hace, por eso hay varias actividades: que el de la kokora que es el de las señoritas, cuando pasa de la niñez a la pubertad, hay unos cantos. ¿Dónde aprenden las mujeres prácticamente? ¡Ahí!, en el canto, es para eso [...] y como en eso es en todo: cuando se van de cacería o de pesca se van al canto del Aya y es por eso que las autoridades dicen “es que tienen que ser partícipes, para que ustedes entiendan y hagan las cosas bajo su propia voluntad. (Conversación Cubará, Boyacá. Noviembre 2017)

Sin embargo, el no cumplimiento se ha venido convirtiendo en algo habitual. Repetidas veces escuché casos de indígenas que, después de cometer algún delito, eran llamados a trabajar con las autoridades en el territorio y habían, en cambio, salido del él sin que la comunidad consiguiera mantener sobre ellos algún control. Esto había ocurrido también entre representantes acusados, sobre quienes el control de la comunidad y sus autoridades quedaba limitado por muchos de ellos vivir fuera de las comunidades.

Al respecto, este antiguo miembro de la asociación, quien en razón de “problemas administrativos” había sido vetado para ocupar cargos de representación durante cuatro años y debía, además, pasar por un tiempo de ayunos internos, explicaba que durante ese periodo había optado por permanecer en su comunidad en trabajo continuo con las autoridades. Según él lo había hecho como una forma de dar ante estas instancias de representación mayor credibilidad a las autoridades, en sus palabras: “para darle mayor credibilidad a nuestras autoridades tradicionales de una aplicabilidad de la justicia propia y de la autonomía de la que estamos hablando, pero entonces vemos que no todos le cumplimos a eso, ¿sí?”

Para ilustrar esta relación de distancia entre escenarios de representación y el pueblo y sus autoridades, uno de los indígenas de Bachira lo explicaba diciendo “Es que nos vemos muy fuertes por fuera, pero por dentro la casa se nos está cayendo” (Conversación, Guicán julio, 2016) explicando que algunos de los miembros de estos espacios no contaban con el aval de las autoridades tradicionales y eso traía como efecto que la gente en las comunidades se distanciara de esos escenarios, lo que desde la perspectiva de varios líderes está actualmente ocurriendo.

Distanciamiento o desobediencia, desde la perspectiva de algunos líderes, originada además en la sobre posición de intereses ajenos al pueblo, derivados de la relación de dependencia que los indígenas mediadores comienzan a construir con los recursos que los órganos de representación manejaban. En palabras del mismo antiguo miembro de la asociación:

Usted se habrá dado cuenta que muchas veces (en los procesos de negociación) uno le dice al gobierno: –mire, al fin y al cabo a nosotros no nos interesa, ¿sí?. Al fin y al cabo nosotros no sufrimos por el tiempo, pero sabemos que él sí. Pero como aquí también muchos de nosotros estamos también, y eso es una realidad, en una necesidad económica, entonces, que ¿cómo vamos a mantener a ese personal ahí? Y que todo depende de proyectos o de acuerdo a la gestión que se ejecute para poder sacar y mantener. Entonces se ve que si no hay eso, al gobierno se le dice: –no! Si no firmamos ese convenio, ustedes son los que pierden, nosotros no y punto y listo!. Y que no, que: –*si quiere nos vemos mañana y hacemos un acuerdo con lo de Guicán* (turismo en el Parque Nacional del Cocuy); – *No señor gobernador, está muy bien, gracias por todo. Déjeme que aquí nos vamos a reunir la otra semana con las autoridades. Ya!, se paró esa vaina!. Pero como no hay esa conexión, entonces uno aquí también empieza: –uy que sí, que para pasado mañana vamos a mostrar algo* (Conversación Cubará, Boyacá. Noviembre 2017)

Este distanciamiento se provoca, según este mismo miembro, además en la medida en que a través de los escenarios de representación son incluidos discursos que se instalan en la comunidad sin que necesariamente se ajusten a la vida y pensamiento del pueblo, discursos que terminan por generar lasos de dependencia hacia el Estado. En sus palabras:

[...] Hace...del noventa acá, del 91, póngale cuidado que para esa fecha las autoridades de las comunidades dijeron... bueno!, –Y volviendo al tema de la escritura y la palabra, allá vale la escritura y aquí la palabra–. Vamos a cerrar todo lo del gobierno durante cuatro años, pero vamos a cerrarlos de hacer una evaluación de aquí y de allá, cerrar completamente: educación, salud, cabildos, asociación, todo! Todo!! Pero vamos a tener un control y vamos a ver durante esos 4 años cuántos deja morir el gobierno y cuanto dejamos morir nosotros, cuanto pierde el gobierno, cuanto perdemos nosotros. Era una orientación de las autoridades, ¿sí?. Póngale cuidado, en ese tiempo yo fui uno de los que en ese tiempo dije que no...pero después ya mirando y analizando bien las cosas, ¿Quiénes nos opusimos? La mayoría que estábamos por fuera, prácticamente o que habíamos tenido, que habíamos pasado por un colegio, por una universidad... que no! Que, ¿cómo?. Entonces ahí si nos pusimos hablar que no, que el derecho a la educación que la violación del derecho de los niños, mire como eso... y hoy se está hablando dentro de las comunidades que del derecho de la igualdad de género, ¡osea! ¡Es algo que eso no!. Pero en ese tiempo se peleó por el derecho a la educación, que a la salud que ¿qué íbamos a hacer?...que, cómo así que íbamos a hacer una violación de los derechos a la salud si eso era primordial, era el argumento para no cerrar... y algo tan simple. Y dije yo, vea: si arriba tenemos la educación propia y la salud propia y ya cuando estuve en las practicas reales, que yo miraba niños muriéndose, que uno dice, este no se salva, cuando llegaba el médico tradicional y listo en menos de media hora lo ponía a caminar y a comer perfectamente entonces mire que dije yo: si hubiéramos hecho eso en ese tiempo, fuéramos los súper uwas jajajaja si, sí seguro, nos habríamos fortalecido culturalmente.



“La desobediencia”, como una problemática que en la actualidad afecta al pueblo y que es por él reconocida, no ha sido sin embargo, asumida por este de una forma pasiva. Continuamente desde las comunidades surgen iniciativas que buscan mermarla y darle frente.

Así, por ejemplo, la distancia, ampliamente conocida, entre los cabildos y sus comunidades es uno de los fundamentos para la existencia de la figura –creada por el pueblo– de los “Representantes de autoridad”, ocupadas, como se dijo, por hombres jóvenes aprendices de los Wedhayas, designados y comandados directamente por ellos como sus voceros en todos los espacios de representación a los que ellos están imposibilitados de asistir. Labor que, según las repetidas explicaciones dadas en campo, era la del gobernador del cabildo, pero que a razón de las muchas problemáticas de esta figura era asumida por estos representantes. Los representantes de autoridad no son reconocidos por ninguna institución gubernamental, sus funciones y reconocimiento se restringen a los escenarios de organización y representación del pueblo.

Por otro lado, la necesidad de fortalecer y preservar esta “conexión” –según se me explicó en campo – fue la razón por la que durante el último gran congreso del pueblo U’wa, realizado en el territorio en el 2018, se había decidido que el presidente del cabildo mayor de la asociación fuera alguien que viviera en su comunidad y que “poco hubiera salido a interlocutar”, esa elección, se me dijo, “va a permitir el fortalecimiento cultural de la asociación, porque la conexión así va a ser mucho mejor” (Conversación Javier Villamizar, Cubara, Boyacá Noviembre 2017)<sup>122</sup>. El actual presidente del cabildo mayor del pueblo U’wa es un hombre de la comunidad de Tegría que ha vivido la mayor parte de su vida en el territorio de su comunidad. Pese a que no maneja con destreza el castellano y no fue escolarizado se eligió como un mecanismo de control de la comunidad sobre su órgano de representación.

A partir del reconocimiento de que “la desobediencia” de la comunidad y de sus representantes está afectando el bienestar y la unidad del pueblo, surge además, desde la asociación, la iniciativa de construir un “mandato U’wa” un compilado de normas, a manera de constitución, que busca definir rutas y mecanismos fijos que garanticen que todos los miembros de las comunidades se ajusten y sometan a las disposiciones de la justicia propia del pueblo U’wa. Hoy el mandato pasa por un momento de consolidación y socialización entre las diferentes comunidades, su construcción ha sido una de las destinaciones de los recursos

---

<sup>122</sup> Pese a que la cita se refiere a lo dicho por el actual representante legal de la asociación, esta perspectiva respecto al nuevo cabildo mayor fue ratificada por otros líderes del pueblo como Gilberto y Berito Cobaría.

provenientes del SGP. El mandato, como cualquier otro documento que pretenda tener validez en el territorio del pueblo, debe ser trabajado y ratificado por las autoridades de las distintas comunidades antes de poder tener validez en el territorio.

Aunque el mandato está aún en proceso de construcción, según se me explicó, una de las medidas que se pretenden instaurar en él es la instauración de un periodo de cuatro años para los gobiernos de los cabildos menores, equiparándolos así a los de la dirección central de la asociación.

A pesar de todas estas problemáticas, es importante exaltar que tanto cabildos como asociación son figuras que fueron apropiadas entre el pueblo U'wa como herramientas de las comunidades y están “ratificadas” por las autoridades tradicionales. Ellas fueron adoptadas entre el pueblo en contextos y con objetivos específicos. No supone esto que hoy exista una posición homogénea a su respecto. Durante mi estancia en campo en varias ocasiones se indicó que existen sectores de algunas comunidades –de las que los U'wa reconocen como las “más tradicionales”– que hoy rechazan el cabildo y cualquier forma de interacción con lo Riowa. Por otro lado, todos los antiguos líderes del pueblo con quien conversé ratificaron la importancia de estas figuras y la necesidad de crear formas para regirlas y controlarlas como de hecho se proyecta ahora por medio de distintas acciones en el territorio.

Como lo explicaba Berito en su casa en Cobaría,

¡Hay que educarnos! hay que ir cabildando, hay que seguir, falta control, falta seguimiento, pero hay que seguir! hay que unir, unir con los hermanos menores! Hay muchas cosas y nosotros mismos tenemos que relacionarlas, no queremos que otros afuera venga y haga. ¡no! La ley tenemos es nosotros mismos! (Noviembre 2017)

### **Consideraciones Finales.**

La ley establece rutas y mecanismos claros que regulan la forma en que debe ser realizado el traspaso presupuestal a los pueblos indígenas que habitan en los resguardos oficialmente constituidos en el territorio nacional. Dispone así que los recursos de la asignación especial del SGP son de “libre destinación” y pretenden “mejorar la calidad de vida de las comunidades resguardadas”. Además determina que estos recursos serán invertidos a partir de la ejecución de proyectos “debidamente formulados”, contruidos colectivamente por las comunidades con la asesoría de las secretarías departamentales del planeación. Regula, finalmente, que su administración será realizada exclusivamente por las alcaldías municipales, que anualmente abrirán licitaciones públicas para la concesión de la ejecución de los proyectos de las comunidades.

Los hallazgos de otros investigadores (VASCO, 2002; HOYOS Y CHAVES, 2011) así como el trabajo realizado en campo, evidenció que en los territorios de los pueblos indígenas la ejecución del traspaso presupuestal implica dinámicas locales que lo complejizan y distancian, en la práctica, de esta ruta normativa. Distancia que se materializa tanto en el proceder de las instituciones estatales encargadas de posibilitar el traspaso a los resguardos, como en las dinámicas territoriales que se desprenden de este proceso.

Las comunidades al tiempo que establecen mecanismos para conseguir suplir las condicionalidades dispuestas por la ley para garantizar el traspaso presupuestal, han diseñado estrategias que les permitan disponer de esta ruta normativa de manera tal que puedan establecer algún control sobre el manejo de sus recursos.

En el caso de las comunidades U’wa que habitan en la jurisdicción del resguardo que hace parte del municipio de Guicán de la Sierra, entre las que el Departamento de Planeación de la Gobernación de Boyacá no ha realizado los talleres de asesoría o gestión dispuestos por la ley para la “adecuada programación de recursos”, la elaboración de los proyectos de inversión se ha realizado por medio de la mediación e intervención de los blancos habitantes del pueblo. También ha sido su mediación el mecanismo utilizado por estas comunidades para conseguir interferir en el uso de los recursos provenientes de la asignación especial del SGP.

En Guicán se ha establecido un mecanismo en el que los proyectos de las comunidades se elaboran a partir de la inclusión de condiciones ajustadas a la oferta específica de un aspirante

quién asumirá el contrato y con quien posteriormente los cabildos acordarán la inversión de los recursos transferidos a cambio de un reconocimiento económico por sus funciones como mediador. Como estos contratistas sirven usualmente también como prestamistas y proveedores de mercancías de diferente tipo, esta mediación ha devenido, entre las comunidades del pueblo, en el progresivo endeudamiento de los cabildos que año a año deben destinar una parcela de los recursos recibidos para abonar a la deuda que han adquirido.

Considero que el sistema que dinamiza en el territorio el flujo de los recursos del traspaso presupuestal se ha cimentado sobre las lógicas que han caracterizado históricamente en la región la relación entre los indígenas U'wa y los campesinos blancos, –las dos colectividades que históricamente han habitado este municipio– relaciones fundamentalmente laborales basadas en las dinámicas verticales entre indígenas y blancos y perfiladas por un imaginario despreciativo del U'wa que en la región persiste y es un índice de la fuerte tradición católica del pueblo.

Considero que a pesar de que la relación que se entabla entre los cabildos y los contratistas blancos se fundamenta en una negociación que se propone ser benéfica para ambas partes, ella está estructurada y permeada por este imaginario y por este tipo de relaciones que históricamente han definido y definen aun hoy la dinámica social en el pueblo. Ellas inciden también sobre este vínculo y han permitido crear mecanismos de control y ventaja para los contratistas en el proceso que dinamiza el traspaso. Mecanismos que, desde mi perspectiva, han contribuido al progresivo endeudamiento de los cabildos.

Como un segundo elemento se evidenció que la “desobediencia” ha sido reconocida por el pueblo U'wa como una importante problemática interna actual. Esta problemática ha sido asociada de manera particular –aunque no exclusiva– a los escenarios de representación de la comunidad.

Las transferencias presupuestales, que entre el pueblo vincularon el oficio de los cabildos al manejo de los recursos, han actuado en el territorio como un elemento asociado a esta problemática en cuanto han provocado el distanciamiento entre la figura del cabildo, su comunidad y sus autoridades e impedido, con esto, una orientación y control efectivo de su actuar como representantes, y han obstaculizado que los cabildos sean –como el pueblo lo dispuso– “bastones de las autoridades tradicionales”.

El distanciamiento y la imposibilidad de mantener un control sobre los cabildos han derivado de las inclusiones en el SGP en cuanto tal inclusión consolidó nuevas condiciones para este oficio.

Si bien entre el pueblo U'wa, los cabidos no surgen como una consecuencia de la necesidad de adaptarse a las condiciones impuestas para garantizar el traspaso –como según Luis Guillermo Vasco (2002) ocurrió entre varios pueblos indígenas de Colombia– con las transferencias presupuestales estas figuras si fueron vinculadas al manejo de recursos y se tornaron instituciones indispensables en cuanto fueron el medio reconocido por la ley para poder gestionarlas y fueron reconocidas por la legislación nacional como autoridades legítimas de las comunidades.

Según la información recopilada en campo, el acceso a los recursos se ha convertido en una importante motivación para hacer parte del cabildo y ha planteado la necesidad de relevarlo continuamente en razón de las disputas provocadas por hacer parte de él, obstaculizando que el cabildo sea un real escenario de liderazgo y representación.

Por otro lado, la gestión institucional del traspaso y las dinámicas del flujo de recursos en el municipio exigen que el gobernador del cabildo sea alguien bilingüe y escolarizado, características que usualmente corresponden a los miembros más distantes de las comunidades y de la vida en ellas.

Por su parte el distanciamiento del cabildo no supone apenas la reconfiguración de una figura que fue adoptada y ratificada por el pueblo U'wa como una herramienta para la intermediación, control y avance de la lucha por la tierra, supone también la pérdida de control sobre el ingreso de elementos y personas al territorio, pues, como se explicó, el cabildo de cada comunidad es el responsable de la mediación de una serie de programas promovidos por diferentes instituciones fuera del territorio. Situación que es de especial importancia, al considerar que entre el pueblo U'wa los elementos foráneos son considerados portadores de contaminación, enfermedad y “mortalidad” y deben ser debidamente purificados antes de entrar al territorio, particularmente entre las comunidades que el pueblo reconoce como las “más tradicionales”. El ingreso de elementos y agentes foráneos al territorio, como las brigadas de salud o las de registro, que son rechazadas por algunos sectores al interior del resguardo, han generados disputas internas.

Problemática que se matiza al considerar que –a pesar de que entre el pueblo U'wa el cabildo no es considerado una autoridad propia, sino como una figura de mediación que debe

sujetarse a ella— en el marco de la legislación nacional, los cabildos son equiparados a las autoridades propias. Abriendo paso a que, como lo concluyeron otros investigadores (CHAVES Y HOYOS, 2011; VASCO, 2002) se consoliden entre el pueblo nuevos sujetos de interlocución para la integración a las dinámicas de mercado.

Al respecto del uso que el pueblo U'wa del resguardo Unido ha dado a sus recursos de asignación especial del SGP, y en razón de las lógicas que en el territorio dinamizan el traspaso presupuestal, los proyectos de inversión recopilados en las plataformas virtuales no pueden asumirse como un reflejo intacto del gasto.

Pese a esto, los proyectos son el medio más próximo para observar y entender las dinámicas del gasto.

La información obtenida en la recopilación de proyectos de inversión develó que con los recursos de asignación especial no han sido ejecutados proyectos de gran envergadura. Ellos han sido, en cambio, distribuidos en inversiones de bajo costo. Uno de los posibles motivos para esto es el hecho de que, como se presentó, los proyectos ejecutados por menores cuantías suponen menos mecanismos de vigilancia y control.

Además, el foco de la inversión no ha sido la ejecución de proyectos cuyos resultados o beneficios puedan ser recibidos por la comunidad a largo plazo; que permitan, por ejemplo, consolidar condiciones que posibiliten a futuro la independencia económica de las comunidades resguardadas o que propongan, ante las problemáticas del pueblo, soluciones que apunten a posibilitar a largo plazo que ella pueda enfrentarlas de manera autónoma. En cambio los recursos de asignación especial han sido destinados principalmente a atender asuntos cotidianos o problemáticas inmediatas de las comunidades del resguardo. Beneficios que solo podrán tener continuidad en la medida en que el flujo de recursos del SGP no sea interrumpido.

Así, por ejemplo, la desnutrición, que ha sido identificada por el pueblo como una problemática de particular importancia, asociada a la escasez de tierra apta para el cultivo, ha sido enfrentada a partir de la compra y distribución de suplementos nutricionales, destinación en la que fue invertido el 9% de los recursos del periodo 2016 – 2017. Solución que si bien puede permitir aliviar una problemática urgente, deja de lado el origen del problema y genera dependencia de los recursos transferidos.

Por otro lado, una importante porción de los recursos fueron destinados a contornar los obstáculos que las comunidades del resguardo tienen para poder acceder a los sistemas de salud

y educación, creando con la inversión de los dineros transferidos rutas para poder garantizar su acceso.

Así, en el área de salud se financió el transporte de pacientes a los centros de atención en las cabeceras municipales, su manutención (vivienda y alimentación) durante los periodos de exámenes o tratamientos requeridos, así como la compra de elementos o insumos para la atención de indígenas que fueran hospitalizados. Inversión que cooptó el 32,24% del total de los recursos.

En el área de educación, por su parte, se financió la manutención (estadía y alimentación) de estudiantes en las cabeceras municipales para posibilitar su acceso a la educación media (bachillerato) así como la compra de útiles y uniformes para estudiantes indígenas de primaria y bachillerato. Gastos que cooptaron un 11,96 % de la inversión del resguardo durante el periodo 2016-2017.

La libre destinación que la ley dispuso sobre la inversión de la asignación especial del SGP para resguardos indígenas, sustentada sobre el “carácter complementario” de estos recursos (en la medida en que la atención básica en salud, educación, agua potable y saneamiento básico es suplida con los recursos municipales) queda en entredicho con los obstáculos que las comunidades resguardadas tienen para conseguir acceder a los sistemas de salud y educación ofrecidos en sus municipios.

Por otro lado, los recursos de la participación especial del Sistema General de Participaciones no suelen ser considerados por las comunidades y sus diferentes miembros como recursos en cuya proyección puedan participar o interferir de alguna manera. Se perciben, en cambio, como recursos cuyo uso está preestablecido. Del total de los recursos recibidos por la participación en la asignación especial, apenas el 11,27% fue destinado a financiar proyectos asociados a iniciativas propias, como adelantar la elaboración del Mandato U’wa, financiar, de distintas formas, el proyecto de educación propia *Kajkrasa Ruyina* o realizar proyectos asociados al “fortalecimiento de la medicina tradicional”.

Hoy, “autonomía” no resulta entre el pueblo U’wa un referente común. Se trata en cambio de una noción incluida fundamentalmente en los escenarios de representación, particularmente en el discurso de la asociación. En el marco de este discurso “autonomía” ha sido una noción asociada fundamentalmente a tres aspectos: (i) gobierno propio, (ii) control territorial y (iii) educación propia.

En el Plan Salvaguarda, creado con el objetivo de proyectar líneas de acción que permitan dar frente a las problemáticas derivadas del conflicto armado, el pueblo trazó una propuesta organizativa en la que se propuso “fortalecer la autonomía del pueblo U’wa”. Para alcanzar este objetivo estableció como camino a seguir “fortalecer las autoridades propias y a la justicia ancestral”; “fortalecer la conexión entre los cabildos, la comunidad de base y las autoridades”, así como “lograr que las autoridades ejerzan sus competencias dentro del territorio aplicando y cumpliendo la ley de origen” (ASOU’WA, 2014, 72)

En el marco de este discurso, la autonomía ha sido fuertemente asociada también al efectivo control del pueblo sobre su territorio ancestral. En el Plan Salvaguarda, el pueblo U’wa plantea la consolidación de una “efectiva autonomía sobre el territorio ancestral” y para esto ratifica como necesario “ejercer como autoridad ambiental en su territorio” (ASOU’WA, 2014, 36), manejando y disponiendo de los recursos en él a partir de las formas de vida del pueblo, en oposición al régimen especial de manejo de recursos impuesto por Parques Nacionales Naturales sobre su territorio y en oposición a cualquier tipo de actividad extractiva que se proyecte en él.

Como se dilucidó en el desarrollo del trabajo, aunque en otros escenarios fuera de la dirección central, la comunidad no hable de “autonomía”, reconoce la necesidad e importancia de regir la vida del pueblo y de sus órganos de representación de acuerdo a la Ley de Origen de la que son voceras las autoridades tradicionales.

Estas demandas: gobierno propio y control territorial, estuvieron presentes y fueron fundamento de la autonomía exigida por los pueblos indígenas en el marco de la lucha por la tierra en la década de 1970 y de aquella autonomía instaurada como pilar de acción y lucha de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) en la década de 1980.

Demandas que, no obstante, rebasan las concesiones otorgadas en nombre de la autonomía constitucional que, como vimos, se circunscribe al derecho de participar en la distribución de las rentas nacionales, administrar sus propios recursos y en la posibilidad de las comunidades indígenas de impartir justicia en sus territorios a partir de sus propios sistemas jurisdiccionales.

Las transferencias presupuestales, fundamento de la autonomía indígena constitucional, no han afianzado ni contribuido al control del pueblo U’wa sobre su territorio ancestral, demanda que desde el origen de sus procesos reivindicativos ha sido protagónica y prioritaria.



Los recursos de la asignación especial del SGP no han sido invertidos en la adquisición de tierras e incluso si este hubiera sido una destinación prioritaria del gasto, la tenencia –así como la categoría de resguardo– no garantiza el control del pueblo sobre su territorio, como de eso es muestra la presencia actual del gasoducto en las fincas de tierra colectiva del cabildo mayor en Gibraltar y la clara posición del gobierno nacional frente a los procesos de extracción en tierras de resguardo, asumida a partir de la controversia provocada por la incursión petrolera en el territorio U’wa, según la cual

“Ningún segmento de la población de un estado soberano puede vetar medidas o proyectos regulados por este que tienen por objeto afectar al conjunto de la población” (DIRECCIÓN DE ETNIAS, 2006, p.20).

Las transferencias en cambio afectan el control del pueblo sobre su territorio en cuanto han sido –como procuré mostrar– un elemento que agrede el autogobierno incidiendo sobre la posibilidad de que las autoridades tradicionales guíen y orienten efectivamente las decisiones que inciden sobre el pueblo y sobre su territorio, pues han funcionado como un actor que distancia a los cabildos menores de sus comunidades y autoridades tradicionales, reconocidas por los U’wa como las voceras de la ley de origen y sus guías legítimas de la vida del pueblo.

## REFERENCIAS

### PUEBLO U'WA

AGUABLANCA, Esperanza. Tengo los pies en la cabeza. Bogotá: Editorial los cuatro elementos, 1992

ASOU'WA. Plan de Salvaguarda Nación U'wa. Cubará, Boyacá. 2014

COLMENARES, Germán. La provincia de Tunja en el Nuevo Reino de Granada (1539-1800). Bogotá: Academia Boyacense de Historia, 1984.

FALCHETTI, Ana M. La búsqueda del Equilibrio: Los U'wa y la defensa de su territorio sagrado en tiempos coloniales. Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 2003.

\_\_\_\_\_. Los U'wa y la percepción indígena de la historia. Boletín de Historia y Antigüedades – vol. XCII no. 828, 2005.

GUTIERREZ W. Jaime Mauricio. Conquista y Colonización del Territorio de la confederación del cacicazgo Cocuy. Orion Editores Ltda, Bogotá, 2007.

HEADLAND, Edna, R. Diccionario Bilingüe. Uw Cuwa (Tunebo) – Español. Español – Uw Cuwa (Tunebo). Instituto Lingüístico de Verano, Bogotá, 1997.

IDEADE, Estudio Socioeconómico, Ambiental, Jurídico y de Tenencia de Tierras para la Constitución del Resguardo Único U'wa. Santafé de Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1996.

LOPEZ, Angie M. *Reeducando a la gente que piensa*. 2013. 133f. Tesis de grado - Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2013.

MANDARIAGA, Julia. Situación territorial de los indígenas u'wa del Gran Resguardo Unido U'wa, Santander, Norte de Santander y Boyacá. En: HOUGHTON, Juan. La tierra contra la muerte: Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia. Bogotá: CECOIN-OIA, 2008. p. 329-345.

OSBORN, Ann. Las cuatro estaciones: Mitología y estructura social entre los U'wa. Bogotá: Colección bibliográfica del Banco de la Republica, 1995.

\_\_\_\_\_. El vuelo de las tijeretas. Bogotá: Fundación de Investigaciones Arqueológicas Nacionales Banco de la República, 1985.

PRADILLA, Helena. *Los Tunebo a través de su historia de origen*. 1983. Tesis de grado - Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1983.

STRUSBERG, Janna. Actualización Estudio Socioeconómico, jurídico y Tenencia de Tierras, Resguardo Unido U'wa, Informe Final, Bogotá 2011.

PLAN DE DESARROLLO, Guicán de la Sierra “Construyendo juntos Progreso y Bienestar”. Disponible en:  
<http://cdim.esap.edu.co/bancomedios/documentos%20pdf/g%C3%BCic%C3%A1nboyac%C3%A1pd20122015.pdf>

## AUTONOMÍA

AYALA Diago César Augusto. Nacionalismo y populismo: Anapo y el discurso político de la oposición en Colombia. 1960-1966. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia -Cindec- Colciencias. 1995.

BONFIL, Guillermo. Utopía y Revolución. El pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina. México: Nueva Imagen. 1981.

BURGUETE, Araceli. Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina. In: GONZALES. Miguel; BURGUETE, Araceli. La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina. Ecuador: FLACSO, 2010. p. 149-176

CAVIEDES, Mauricio. Paz y resistencia: experiencias indígenas desde la autonomía. Colección autonomía indígena, Out 2008, No. 1. Bogotá: Centro de Cooperación al indígena-CECOIN- Organización Indígena de Antioquia. OIA. 2008

\_\_\_\_\_. *Oro a cambio de Espejos: Discurso hegemónico y contra-hegemónico en el Movimiento indígena en Colombia 1982- 1996*. 2011. Tesis Doctoral- Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2011.

CRIC, Plan de Vida Regional de los pueblos indígenas del Cauca. Reconstruir el pasado para vivir el presente y reafirmar el futuro. Cauca, Colombia 2007. Disponible en:  
<http://observatorioetnicocecoin.org.co/files/Plan%20de%20vida%20del%20Cric.pdf>.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. Política & Sociedade, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

GONZÁLES, Miguel. Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina In: GONZALES. Miguel; BURGUETE, Araceli. La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina. Ecuador: FLACSO, 2010. p. 149-176

GROS, Christian. Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad. Bogotá: ICANH, 2000.

\_\_\_\_\_. Colombia Indígena. Identidad, cultura y cambio social, CEREC, Bogotá. 1991

GROS, Christian; MORALES, Trino. ¡A mí no me manda nadie! Historia de vida de Trino Morales. Bogotá: ICANH. 2009.

HOUGHTON, Juan. La tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia. Bogotá: CECOIN-OIA, 2008, p. 57-82

HOUGHTON, Juan. Desterritorialización y pueblos indígenas. In \_\_\_\_\_. La tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia. Bogotá: CECOIN-OIA, 2008. p 15-55.

TUNUBALA, Julio; TRINO, Morales; PALECHOR, Jose G. Historia del Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC. En: Documentos para la historia del movimiento indígena colombiano contemporáneo. Compiladores: Enrique Sánchez Gutierrez y Hernan Molina Echeverry. Biblioteca Básica de los pueblos Indígenas de Colombia. Ministerio de Cultura. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll8/id/0>

KUPPE, René. Autonomía de los pueblos indígenas: la perspectiva desde la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, In: GONZALES. Miguel; BURGUETE, Araceli. La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina. Ecuador: FLACSO, 2010.

MUNERA Ruiz Leopoldo. Rupturas y continuidades. Poder y movimiento popular en Colombia 1968-1988. Santa fé de Bogotá. IEPRI-Universidad Nacional de Colombia-CEREC. 1998.

ONIC. La lucha por la tierra, baluarte de nuestro progreso y de nuestra independencia política. Conclusiones del Primer Congreso Indígena Nacional. 1982. Disponible en: [http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/Conclusiones%20%20Primer%20Congreso%20Ind%C3%ADgena%20Nacional\(1\).pdf](http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/Conclusiones%20%20Primer%20Congreso%20Ind%C3%ADgena%20Nacional(1).pdf)

PECAUT Daniel. Crónica de dos décadas de política colombiana 1968-1988. Bogotá. Siglo XXI. 1989.

SANCHEZ, Raúl. Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación DNP, 2004.

ULLOA, Astrid. Colombia: Autonomías indígenas en ejercicio. Los retos de su consolidación. In: GONZALES. Miguel; BURGUETE, Araceli. La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina. Ecuador: FLACSO, 2010. p. 149-176.

VASCO URIBE, Luis Guillermo. Entre selva y páramo: viviendo y pensando la lucha india. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH, 2002.

## **TRANSFERENCIAS**

BENAVIDES, Carlos; DUARTE, Carlos. Gobernabilidad política, gobernanza económica y gobiernos indígenas: Límites estructurales e interpretaciones divergentes de los derechos pluriétnicos en el sistema general de participaciones. Análisis Político, Bogotá, No. 68, abril, 2009.

CHAVES, M. & HOYOS, J. F. (2011). El Estado en las márgenes y las márgenes como Estado. Transferencias económicas y gobiernos indígenas en el Putumayo. En M. Chaves, M (Ed.), *La Multiculturalidad Estatalizada. Indígenas, Afrodescendientes y Configuraciones de Estado* (pp. 115-134). Bogotá: ICANH.

VASCO URIBE, Luis Guillermo. Transferencias Presupuestales y sociedades indígenas en Colombia, ¿Una visión pesimista?. En: Entre selva y páramo: viviendo y pensando la lucha india. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH, 2002.

DNP, [Documento de Distribución de los recursos del SGP-04-2015](#), vigencia 2015.

Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Sistema-General-de-Participaciones---SGP.aspx>

DNP, [Documento de Distribución de los recursos del SGP-13-2016](#), vigencia 2016.

Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Sistema-General-de-Participaciones---SGP.aspx>

DNP, [Documento de Distribución de los recursos del SGP-23-2017](#), vigencia 2017.

Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Sistema-General-de-Participaciones---SGP.aspx>

DNP, 2015, Guía para la presentación de Solicitudes al Departamento Nacional de Planeación. Decretos 1953 de 2014 y 1082 de 2015. Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas.

## MARCO LEGISLATIVO

COLOMBIA. Ley 60, 12 de agosto de 1993. Normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=274>

COLOMBIA. Ley 715, 21 de diciembre de 2001. Normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4452>

COLOMBIA. Decreto 1088, 10 de junio de 1993. Por el cual se regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas. Disponible en:

[http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/2\\_decreto\\_1088\\_de\\_1993.pdf](http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/2_decreto_1088_de_1993.pdf)

COLOMBIA. Decreto 1953, 7 octubre 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.

COLOMBIA. Ley 89, 25 noviembre de 1890. Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4920>

COLOMBIA. Decreto 1510, 7 julio de 2013. Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53776>