

Políticas públicas municipales y mujeres indígenas en el
municipio de Puerto Carreño, Colombia:
un análisis del período 2003–2019

Diana Alejandra Jiménez Montoya

Tesis para optar al grado académico de Magíster en Género, sociedad y
políticas

Maestría Virtual en Género, sociedad y Políticas

Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas PRIGEPP

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO Argentina

Directora de tesis: Dra. Diana María Rodríguez Herrera

2019

Agradecimientos

Este trabajo es posible gracias a todas las personas que me apoyaron durante el estudio de la maestría y especialmente durante la escritura de la tesis. Gracias a Norma y a Rigoberto por su apoyo incondicional, desde lo financiero y lo moral para que pudiera estudiar. Gracias a Juan Manuel y Paula por facilitar el cumplimiento de los compromisos financieros en ausencia de tarjeta de crédito propia y por hacer posible el acceso a literatura científica que no de otro modo habría estado fuera de mi alcance. Gracias a Ricardo por su apoyo permanente durante la escritura de la tesis, no solamente haciendo mi vida más fácil sino también leyendo y comentando el texto de principio a fin. Gracias a Juan Camilo por su valioso apoyo con las publicaciones de Facebook. Gracias a Diana María, quien generosamente aceptó compartir su experticia y quien, con paciencia y la excelencia académica que la caracteriza, me guio de manera que pudiera escribir esta tesis a pesar de una temporalidad desfavorable. Finalmente, doy gracias a esas mujeres de Puerto Carreño, indígenas y no indígenas, con las que me crucé durante el año y medio que pasé allá. Beatriz, Ana, Alba, Eusebia, Erenia, Blanca, Yenci, Adelina, Mercedes, Teresa. Sus historias, sus luchas y sus silencios fueron las que me inspiraron a escribir esta tesis.

Contenido

1	Introducción	1
2	Marco teórico	6
2.1	Mujeres indígenas, nivel municipal y políticas públicas en Colombia.....	6
2.1.1	El municipio y la territorialidad indígena.....	11
2.1.2	Mujeres indígenas y participación en la vida política	19
2.1.3	Las mujeres indígenas en el nivel municipal.....	25
2.2	Políticas públicas: múltiples definiciones.....	30
2.3	Lo público de las políticas	33
2.4	Análisis de las políticas públicas	35
2.4.1	Las políticas como discursos: análisis crítico.....	38
2.4.2	El enfoque “What’s the Problem Represented to be?” (WPR)	41
2.4.3	Feminismos decoloniales.....	45
2.4.4	Planificación indígena	57
3	Objetivos	59
4	Estrategia metodológica	61
4.1	Caso de estudio	64
4.2	Análisis documental.....	87
4.3	Publicaciones de Facebook de la alcaldía municipal.....	91
5	Resultados y discusión	95
5.1	Esquema de ordenamiento territorial (EOT) 2003-2012	96
5.1.1	Representaciones parte diagnóstica.....	100
5.1.2	Representaciones parte de formulación.....	106
5.2	Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011	111
5.2.1	Representaciones parte diagnóstica.....	114
5.2.2	Representaciones parte de formulación.....	122

5.3	Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015	135
5.3.1	Representaciones parte diagnóstica	138
5.3.2	Representaciones parte de formulación	157
5.4	Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019	161
5.4.1	Representaciones parte diagnóstica	167
5.4.2	Representaciones parte de formulación	186
5.5	Análisis de Publicaciones de Facebook	205
5.6	Comparación entre políticas	219
5.7	Pregunta 6 del marco WPR: ¿Cómo cuestionar, interrumpir o reemplazar estas representaciones?	223
6	Conclusiones	237
7	Referencias	243
8	Apéndices	275

Figuras

Figura 1.....	96
Figura 2.....	211
Figura 3.....	212
Figura 4.....	213
Figura 5.....	215
Figura 6.....	216
Figura 7.....	217
Figura 8.....	218
Figura 9.....	220
Figura 10.....	221

Fotografías

Fotografía 1	66
Fotografía 2	70
Fotografía 3	76
Fotografía 4	105
Fotografía 5	194

Mapas

Mapa 1	65
Mapa 2	67
Mapa 3	80

Tablas

Tabla 1	88
Tabla 2	89
Tabla 3	97
Tabla 4	99
Tabla 5	106
Tabla 6	111
Tabla 7	112
Tabla 8	122
Tabla 9	135
Tabla 10	136
Tabla 11	157
Tabla 12	162
Tabla 13	164
Tabla 14	186
Tabla 15	197
Tabla 16	205
Tabla 17	209

1 Introducción

La población indígena de América Latina ha sido estimada por el Banco mundial (2015) en alrededor de 42 millones de personas para el año 2010. No obstante, tal estimación plantea dificultades relacionadas con entendimientos diversos sobre quiénes pueden ser considerados indígenas y sobre la manera en que cada país produce información sobre su población. Por lo tanto, es difícil describir la situación de los pueblos indígenas latinoamericanos como un todo, en la medida en que cada contexto nacional y subnacional tiene particularidades. A pesar de estas dificultades, en las últimas décadas ha aumentado la visibilidad de las personas indígenas en los países latinoamericanos. De acuerdo con la Organización internacional del trabajo (OIT), los marcos de política pública que han emergido en las últimas décadas han abordado los problemas de visibilidad de los pueblos indígenas; de modo que algunos países han avanzado en reconocer “formalmente a los pueblos indígenas y tribales, mientras que otros se han centrado en las necesidades específicas de las mujeres y los hombres indígenas a través de marcos públicos de política que van más allá de las políticas de reconocimiento” (OIT, 2019, p. 52).

Respecto a las necesidades específicas de las mujeres indígenas, es importante considerar que, si bien la experiencia de la invisibilidad y la discriminación es común para muchas mujeres, “factores como la raza y el color de la piel, la casta, la edad, la etnicidad, el idioma, la ascendencia, la orientación sexual, la religión, la clase socioeconómica, (...) y el estatus como migrante, indígena, refugiada, desplazada” (Symington, 2004, p. 1) se combinan de manera tal que la experiencia de discriminación dependerá de la posición social de cada mujer. Al respecto, señala la lideresa peruana Tarcila Rivera Zea (2008) que “nuestra sociedad latinoamericana ha reproducido algunas taras de occidente siendo una de las más

cruces la del racismo y la discriminación étnico - cultural con nuestros pueblos y las mujeres indígenas” (p. 344).

En las últimas dos décadas, en varios países de América latina se han introducido instrumentos para la protección de los derechos políticos de los pueblos indígenas, especialmente a partir de la ratificación del Convenio 169 de la OIT (Aylwin, 2014a) y de los desarrollos jurídicos generados por la corte interamericana de derechos humanos, los cuales “se han convertido en la referencia obligada de los derechos territoriales de los pueblos indígenas” (Comisión económica para América latina [CEPAL], 2014, p. 117). Con la ratificación del Convenio 169, los países “están obligados a aplicarlo en la legislación y en la práctica nacionales” (OIT, s.f.), lo cual ha contribuido a esclarecer el marco de exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas. Si bien América Latina “ha sido la región del mundo donde el impacto del Convenio 169 ha sido mayor” (Aylwin, 2014b, p. 47), persiste una brecha de implementación con respecto a los derechos de los pueblos indígenas (Stavenhagen, 2007; Aylwin, 2014a; CEPAL, 2014).

Los avances alcanzados en la región con respecto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas no se hubieran producido “sin los procesos de movilización que los pueblos indígenas han llevado adelante en este tiempo en la casi totalidad de los países que la integran” (Aylwin, 2014a, p. 74). De acuerdo con Darío Restrepo (2003), los reclamos con respecto a la participación en las políticas públicas en Latinoamérica se han producido debido a “una nueva subjetividad política, potencialmente emancipadora (...). Es por eso que todas las prácticas participativas están inmersas en un campo de relaciones conflictivo, confrontaciones estratégicas y opciones ideológicas” (p. 1); sin embargo, en el caso de los pueblos indígenas, sus demandas ejemplifican esas otras opciones ideológicas, en la medida en que no se restringen a la reivindicación de beneficios de carácter étnico. Más aún, “los

indígenas han cuestionado las bases del Estado republicano latinoamericano, construido sobre la idea de “un solo pueblo, una sola nación, un solo Estado”” (Bengoa Cabello, 2016, p. 30).

Esto se ha traducido, con variaciones entre países, en una mayor participación de personas indígenas en la vida política y en la generación de políticas de reconocimiento de los derechos indígenas, así como de políticas públicas con enfoque en derechos humanos. En este sentido, la comisión interamericana de derechos humanos ha recomendado que los estados americanos adopten medidas estructuradas con base en el reconocimiento de los derechos y diseñen “mecanismos y herramientas bajo un enfoque diferenciado que atienda las condiciones particulares de ciertas personas, grupos o poblaciones, a fin de garantizar una protección suficiente para lograr la igualdad sustantiva” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018, p. 21). No obstante, la brecha de implementación persiste, por lo que los representantes indígenas en América latina “han criticado –una y otra vez– la falta de políticas públicas para los pueblos indígenas, acompañadas de recursos suficientes” (Meentzen, 2007, p. 46). Actualmente, los pueblos indígenas continúan reclamando “la consideración de aspectos culturales, territoriales y políticos que deben estar reflejados en políticas públicas, pero también en su entramado institucional” (Figueroa Huencho, 2016, p. 450). Recientemente, el plan de acción de Iberoamérica para la implementación de los derechos de los pueblos indígenas señala que “si bien algunos países han realizado esfuerzos para implementar políticas efectivas, en términos generales los pueblos indígenas siguen sintiendo los efectos de las injusticias históricas como la desposesión territorial, la asimilación social, cultural, económica y política” (FILAC, 2018, p. 1).

En el caso de las mujeres indígenas, la comisión interamericana de derechos humanos identificaba en 2011 que, junto con las mujeres afrodescendientes, éstas tenían mayores dificultades para ejercer sus derechos a la participación y la representación política. Por otra parte, aunque la introducción de medidas como las leyes de cuotas de género “ha aumentado

la representación política de las mujeres, las mujeres indígenas continúan teniendo una escasa visibilidad en el ámbito político tanto a nivel nacional como local en la región” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011, p. 38). Debido a la manera en que los avances en las agendas indígenas todavía no reflejan las necesidades de las mujeres indígenas, algunas de sus organizaciones señalan que se requiere de “empoderamiento a partir de la eliminación de la invisibilidad de nuestra situación real para lograr una visibilidad traducida en políticas públicas y de Estado” (Foro permanente de las naciones unidas para las cuestiones indígenas , 2013a, p. 7).

Aunque la participación política de las mujeres indígenas “es un concepto externo a las culturas indígenas, es muy importante ya que las lleva a tener poder” (Foro permanente de las naciones unidas para las cuestiones indígenas, 2013b, p. 3). En este sentido, ONU Mujeres (2013) subraya la importancia de las políticas públicas “para mejorar la situación de los pueblos indígenas y de las mujeres en particular, y de la presencia de las mujeres para incidir de manera directa en la dirección y en el diseño de éstas” (p. 114). De manera similar, se señala con respecto a la construcción de políticas públicas que la experiencia para América latina y el Caribe “ha demostrado que fortalecer la participación en la planificación por parte de organizaciones de mujeres y feministas, y de organizaciones no gubernamentales (ONG), ha constituido un aporte significativo” (CEPAL, 2016, p. 26). Sin embargo, la participación de las mujeres indígenas en política está llena de toda clase de obstáculos. En general, las mujeres indígenas suelen ser “víctimas de discriminación debido a su doble condición de mujer y de indígena, a raíz de lo cual tienen menos acceso a la educación y salarios más bajos que los hombres indígenas” (Banco mundial, 2015, p. 91), al mismo tiempo, su participación en política está condicionada por los temas de “trabajo doméstico y las tareas del cuidado, en particular para las mujeres populares y diversas que no pueden resolver el problema de su no redistribución contratando a otras mujeres. La violencia es, además, otro de los

condicionantes claves” (Oxfam, 2015, p. 54). Estas características estructurales inciden en que la participación de las mujeres indígenas en la construcción de las políticas públicas tenga grandes limitaciones en todos los niveles político-administrativos, por lo que las voces, necesidades y propuestas de las mujeres indígenas, con frecuencia, no están suficientemente incorporadas.

Bajo estas consideraciones, esta tesis se concentra en el estudio de la planificación del nivel municipal con respecto a las mujeres indígenas, mediante el análisis de las políticas públicas producidas en un municipio colombiano. Considerando las dificultades identificadas para la participación de las mujeres indígenas en la construcción de políticas públicas, el énfasis de este estudio se hace sobre un componente específico de la planificación municipal, los textos de las políticas públicas, los cuales son estudiados con respecto a sus representaciones de las mujeres indígenas. El municipio escogido corresponde a Puerto Carreño, creado en la segunda mitad del siglo XX, para el cual se analizan las políticas públicas municipales producidas en el período 2003–2019, correspondientes a tres planes de desarrollo y un plan de ordenamiento territorial.

2 Marco teórico

En este capítulo comienzo por presentar la situación de las mujeres indígenas en Colombia con respecto a la planificación del nivel municipal. Esto incluye una descripción general del contexto de los pueblos indígenas en Colombia, así como del arreglo político-administrativo actual y su relación con la territorialidad indígena, lo cual permite discutir la relevancia del nivel municipal como esfera inmediata que condiciona la vida de las mujeres indígenas. A continuación, presento una revisión del concepto de políticas públicas y me detengo en el cuestionamiento de la noción de lo público como el objeto de intervención de las políticas, a partir de insumos teóricos feministas. Luego presento una discusión sobre el análisis de políticas públicas y la aproximación a este ejercicio a partir del entendimiento de éstas “como hechos discursivos y contenedoras de actos de poder, que –aunque en su construcción intervienen diversos actores- emanan de una fuente estatal, adquiriendo así carácter de obligatoriedad” (Forero & Hurtado, 2013, p. 269). Finalmente, presento las bases teóricas sobre las cuales se desarrolla esta tesis, la cual está informada por aportes de los feminismos decoloniales y de la planificación indígena.

2.1 Mujeres indígenas, nivel municipal y políticas públicas en Colombia

Una primera reflexión corresponde a quiénes son las mujeres indígenas. Actualmente, “no existe una definición única, reconocida universalmente de pueblos indígenas y tribales” (OIT, 2019). Existen diversas denominaciones como “adivasis, montañeses, tribus de las colinas, cazadores-recolectores” (OIT, 2013, p. 2), las cuales varían de acuerdo con el contexto. Sin

embargo, la OIT ha generado una guía de criterios subjetivos y objetivos que pueden utilizarse para la identificación de los pueblos indígenas. Los primeros corresponden a la conciencia de su identidad indígena, es decir, que los individuos y sus colectivos sean conscientes de su identidad. Los criterios objetivos corresponden a dos situaciones: “descender de poblaciones que habitaban el país o una región geográfica a la que pertenecía el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales” (OIT, 2013, p. 2) y conservar las instituciones indígenas propias, o parte de ellas, independientemente de su estatus jurídico. No obstante, la aplicación de estos criterios no está libre de desacuerdos, por ejemplo “las comunidades que responden al criterio objetivo que describe “indígena” o “tribal” pueden no identificarse como tal debido a los estereotipos que siguen existiendo en relación con esos grupos” (OIT, 2019, p. 46), por lo que estas comunidades podrían carecer de reconocimiento formal en la legislación y las políticas públicas.

Para el caso de Colombia, en el último censo nacional realizado se contabilizaron 1905617 personas que se autorreconocieron como indígenas, lo cual significó un aumento del 36,8 % con respecto al censo de 2005 (Departamento administrativo nacional de Estadística [DANE], 2019). Con el criterio de autorreconocimiento, “cada persona se reconoce por sí misma como perteneciente a alguno de los grupos étnicos (...). Hace referencia al sentido de pertenencia que expresa una persona frente a un colectivo de acuerdo con su identidad y formas de interactuar” (DANE, 2019a, p. 7). Según el censo de 2018¹, se “identificó población que informa pertenecer a 115 pueblos indígenas nativos” (p. 18), cuatro de los cuales, Wayuu, Zenú, Nasa y Pastos, “concentran el 58,1 % de la población indígena del país” (DANE, 2019a, p. 19). De acuerdo con el DANE (2019a), se observa un crecimiento de la población indígena por inclusión de nuevos individuos, debido al mejoramiento de la cobertura censal

¹ Los dos pueblos indígenas en aislamiento voluntario no fueron incluidos en el censo.

en territorios con predominancia indígena y al “aumento del autorreconocimiento étnico indígena” (p. 10); en adición a los niveles de fecundidad.

El censo de 2005 también arrojó datos sobre un gran incremento de la población indígena en Colombia con respecto al censo de 1993. Según el DANE (2009), el aumento se explica porque “las organizaciones indígenas han desempeñado un importante papel en el fortalecimiento de la identidad étnica lo cual puede verse reflejado en los datos censales” (p. 28); no obstante, también se sugería que el reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas había promovido que otros grupos se autorreconocieran como tales, algo que Bengoa Cabello (2016) discute como procesos de etnogénesis, donde las “políticas de “discriminación positiva” en beneficio de los grupos indígenas han producido procesos de reetnificación” (p. 56). En este orden de ideas, las mujeres indígenas sobre las que se hace este estudio corresponden a aquellas que se autorreconocen como tales.

En Colombia, los procesos de visibilización étnica se relacionan con la construcción de la constitución política de 1991 y la ratificación en el mismo año del Convenio 169 de la OIT, hechos que promovieron un escenario en el que predominaba el interés por garantizar la participación ciudadana, mientras se introducían cambios fundamentales para los pueblos indígenas, resultando en que la constitución

reconoce una ciudadanía diferenciada. Pero el ejercicio de la ciudadanía es colectivo y por eso la mayoría de los derechos especiales de los indígenas son otorgados en reconocimiento de un sujeto colectivo que representa la relación integral entre el individuo, su comunidad, su tierra y la naturaleza. (Zapata, 2007, p. 60)

La constitución política de Colombia “otorga especial protección al derecho de participación de los pueblos indígenas del país en las decisiones que los afectan, en virtud de la definición de Colombia como república democrática, participativa y pluralista (...) y del reconocimiento

de la diversidad cultural” (Corte constitucional de la república de Colombia, 2008a, sección 4.1.1). De acuerdo con Figueroa & Franco Novoa (2020), “esa necesidad de analizar a los sujetos de políticas públicas desde otra perspectiva e implementar medidas concebidas a partir de un enfoque no tradicional fue traducida, en Colombia, por la noción de enfoque diferencial” (p. 79), sobre el cual; sin embargo, todavía “no existe claridad jurídica o conceptual respecto al significado” (Figueroa & Franco Novoa, 2020, p. 72).

El enfoque diferencial en Colombia ganó importancia en el ámbito de la corte constitucional a partir de la década del 2000, a partir de las acciones de tutela instauradas para garantizar los derechos de la población sujeta a desplazamiento forzoso, lo que llevaría a que en 2003 la corte se pronunciara respecto a “la necesidad de que la atención a la población desplazada se fundara en acciones afirmativas y en enfoques sensibles al género, a la generación, a la etnia, a la discapacidad y a la orientación sexual” (Figueroa & Franco Novoa, 2020, p. 80).² Con respecto al enfoque diferencial étnico, desde el ministerio del interior (2015) se afirma que “a partir de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, la corte constitucional ha venido presentando diferentes pronunciamientos frente a la necesidad del diseño y aplicación de políticas públicas con enfoque diferencial” (p 10). Siguiendo a Figueroa & Franco Novoa (2020), el enfoque diferencial corresponde a “la adopción de una serie de medidas encaminadas a enfrentar la situación de vulnerabilidad acentuada de algunas víctimas en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad” (Corte constitucional de la república de Colombia, 2012a, sección 4); según la sentencia C-253A de 2012 de la Corte Constitucional. No obstante, la sentencia no se refiere en su momento a un criterio étnico.

² Luego, esto daría paso a otros desarrollos jurídicos que resultaron en la generación de autos que “posteriormente fueron conocidos como autos de enfoque diferencial” (Figueroa & Franco Novoa, 2020, p. 81)

Por otra parte, el ministerio del interior (2015), señala que en la sentencia T-025 de 2004, la corte llama la atención sobre “las condiciones históricas de violaciones graves y manifiestas de los derechos de los pueblos indígenas han facilitado que el conflicto armado produzca un impacto o afectación diferencial en estos grupos poblacionales de especial protección constitucional” (p. 12), lo cual constituiría la base del enfoque diferencial étnico. Más recientemente, se promulgó el decreto 1232 de 2018 con el fin de establecer medidas “para la prevención y protección de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento o estado natural y crear el sistema nacional de prevención y protección de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento o estado natural” (art. 2.5.2.2.1.1), mediante el cual se reglamentan condiciones diferenciadas dentro de la legislación general existente para los pueblos indígenas, las cuales se aplican a los pueblos en estado de contacto inicial o aislamiento voluntario.

Con matices, esto ha resultado en cambios en las formas de participación política de los pueblos indígenas. No obstante, las políticas públicas en Colombia muchas veces son apenas “resultado de actos administrativos y procesos tecnocráticos, consecuencia de interacciones entre grupos políticos y grupos de interés que no tienen una claridad conceptual sobre lo que es y no es una política pública” (Arroyave Alzate, 2011, p. 99). Por otra parte, prácticas extendidas como la delegación de las responsabilidades estatales en contratistas o consultores, generan otros problemas, debido a que “el conocimiento y el panorama de la problemática se va con el consultor” (Arroyave Alzate 2011, p. 101). Por otra parte, estas prácticas tienen incidencia directa sobre la participación ciudadana, en la medida en que, con la delegación de la función pública, los consultores “se adjudican la función de construir e implementar las políticas (...) que pretenden responder a las falencias sociales o a las promesas realizadas por el gobierno en épocas de campaña electoral” (Arroyave Alzate 2011, p. 101). Estas condiciones dan sentido al reclamo del grupo de monitoreo para la

implementación de la CEDAW en Colombia (2019) respecto a la necesidad de lograr una participación en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, “con la garantía de una paridad real, en especial en este escenario de postacuerdo y para el camino que lleve a construir la paz y la democracia desde lo local” (p. 26).

Para el caso de las mujeres indígenas, las dinámicas alrededor de la construcción de las políticas públicas representan un reto, en la medida en que se ha producido “una consagración formal de igual acceso a la participación política que en la práctica no ha permitido una inclusión real de participación efectiva de las mujeres, indígenas y afrocolombianas en la toma de decisiones que les afectan” (Durango Álvarez, 2016, p. 143).

Por otra parte, medidas como el uso del enfoque diferencial en la construcción de las políticas, las cuales deberían garantizar la participación efectiva, también representan una amenaza cuando se usan como medio para obviar la consulta previa, pues “trae el riesgo de que las decisiones sobre políticas públicas para mujeres indígenas (...) permanezca en las manos del Estado” (Figueroa & Franco Novoa, 2020, p. 87). Es decir, a pesar de los desarrollos jurisprudenciales para los pueblos indígenas, “las políticas legislativas y administrativas desarrolladas han sido restrictivas a sus intereses” (Zapata, 2007, p. 39). A continuación, ahondo en la forma en que las condicionantes de carácter territorial inciden en la formulación de las políticas públicas y su relevancia para los intereses de las mujeres indígenas.

2.1.1 El municipio y la territorialidad indígena

La división político-administrativa actual, vigente desde 1991, establece que en Colombia existen entidades territoriales de diversa naturaleza. Por una parte, están 32 departamentos, cada uno de ellos dividido en municipios, uno de los cuales corresponde a la capital

departamental y suele concentrar la oferta de servicios estatales en su perímetro urbano. También existen los distritos, los cuales tienen un régimen especial “en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios”.³ Con la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) de 2011, se reglamentaron otros arreglos subnacionales a partir de la asociación de entidades territoriales ya existentes, como las regiones administrativas de planificación. Por otra parte, con esta ley “se rescata el nivel intermedio de planeación y se reconoce el rol de los departamentos como instancias de articulación nación-municipio” (Comisión de ordenamiento territorial [COT], 2017, p. 69). No obstante, persisten dos elementos en el arreglo político-administrativo colombiano que no fueron modificados. En primer lugar, el ordenamiento territorial sigue estando centrado en los municipios a pesar de los desarrollos promovidos por la LOOT. En segundo lugar, la territorialidad indígena continúa siendo ignorada, a pesar del mandato constitucional emitido en 1991.

Con respecto al sistema de planificación municipal en Colombia, es necesario considerar que la planificación del territorio o de los espacios, llamada ordenamiento territorial (OT) se realiza en paralelo a la planificación estratégica, por lo que hay una tendencia a formular políticas y planes de desarrollo “sin vínculos con los instrumentos de planeación del OT, a pesar de que estos últimos son una herramienta para superar los mismos problemas que busca atender el planeamiento para el desarrollo, esto es, las inequidades territoriales y socioeconómicas” (Yepes et al., 2019, p. 17). Por lo tanto, existen planes de ordenamiento territorial (POT) enfocados en el componente físico, los cuales han sido entendidos “solo como un estatuto de usos del suelo” (Contreras Ortiz, 2017, p. 80); así como planes de desarrollo municipal, los cuales suelen ocuparse de diversos sectores: económico, cultural, social; pero rara vez contemplan el territorial. Aunque ambas modalidades de planes se

³ De acuerdo con la ley 1617 de 2013, la cual reglamenta los distritos especiales.

generan para la misma unidad municipal, se han detectado problemas de implementación de las disposiciones de ordenamiento territorial cuyas causas se relacionan, entre otras, con “la falta de articulación de los POT con los planes de desarrollo” (Contreras Ortiz, 2017, p. 83). Los municipios tienen, además, la potestad de generar otras políticas públicas para el nivel municipal, como políticas de salud o de cultura, las cuales deben ser aprobadas por el concejo municipal.

A pesar de este marco general aplicable a los 1101 municipios colombianos, “es importante señalar los diferentes momentos en que se encuentran, tanto las necesidades de los pobladores en las áreas urbanas y rurales y los distintos municipios (categorías de municipios) como las respuestas y capacidades institucionales en los territorios” (Contreras Ortiz, 2017, p. 41), las cuales “no solo responden a deficiencias en la gestión pública, sino también a otros factores como las diferencias de los recursos (...) o factores exógenos como el nivel de ruralidad o desconexión del sistema de ciudades” (DNP, 2017, p. 11). En Colombia, los municipios son agrupados en seis categorías con base “en sus capacidades de gestión administrativa y fiscal, medidos a partir del tamaño de la población y del valor de ingresos corrientes anuales (DNP, 2015, p. 8). Para el año 2015, de los 1101 municipios que existían entonces, el 88,8 % se concentraban en la categoría seis (DNP, 2015), es decir, en la categoría más baja posible.⁴

Un informe realizado en 2017 por el DNP sobre el desempeño municipal,⁵ arroja que 28 departamentos tienen algún municipio con calificación baja, donde “los departamentos con más municipios en el rango “Bajo” son Vichada, Guainía, Guaviare, Chocó, Putumayo y

⁴ La propuesta de categorización generada por el DNP (2015) sugiere la agrupación de municipios bajo tres categorías principales de acuerdo con su desarrollo, temprano, intermedio y robusto, según la cual, 320 municipios estarían en la categoría más baja. Considerando las categorías temprano e intermedio, el número de municipios asciende a 1032. Ver: Base de datos “resultados tipologías municipales”, disponible en <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Estudios-y-Ejercicios/Paginas/Tipologias.aspx>

⁵ En la cual se busca “categorizar municipios “similares” según el nivel de capacidades iniciales, esto con el fin de hacer la medición entre grupos homogéneos controlando por diferencias iniciales de desarrollo territorial “ (DNP, 2017, p. 3)

Sucre” (DNP, 2017, p. 18). Según este informe, “los rezagos de desempeño están geográficamente concentrados en algunas zonas y en el grupo de capacidades más bajo. Los municipios de la periferia por ejemplo presentan en promedio menores puntajes que los del centro” (DNP, 2017, p. 15).⁶ Aunque no se define qué es la periferia, el informe muestra un mapa en el que los municipios con mayor calificación se encuentran en la región andina, el piedemonte de la cordillera oriental y la región caribe; es decir, la periferia estaría constituida por los territorios localizados en la cuenca del pacífico, en la Amazonia y en la Orinoquia. Es decir, la mayor parte del ordenamiento territorial está a cargo de los municipios con menores capacidades para hacerlo; sin embargo, la LOOT no se ocupó del sistema de planificación municipal.

Por otra parte, con respecto a la territorialidad indígena ignorada por la LOOT, es necesario tener en cuenta que, según el DANE (2019), la población indígena en Colombia se distribuye en todos los departamentos, aunque de manera desigual, siendo La Guajira, Cauca, Nariño y Córdoba los departamentos que más tienen, con poblaciones de más de 200000 habitantes indígenas. Por fuera de las regiones andina y caribe, los departamentos con mayor población indígena son Chocó, Vichada, Amazonas, Guainía y Vaupés. Justamente, en estos últimos tres departamentos se encuentran áreas no municipalizadas en territorios indígenas, en lo que antiguamente correspondía a corregimientos departamentales, constituyéndose en un paso hacia adelante en la constitución de entidades territoriales indígenas (ETIs).

Los territorios indígenas son mencionados en la constitución de tres maneras. Por una parte, se hace referencia a los resguardos en cuanto “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables,

⁶ Bucaramanga, Medellín, Pereira, Cartagena, Barranquilla, Bogotá D.C., Ibagué, Manizales, Cali, Villavicencio, Cúcuta, Montería, Pasto

imprescriptibles e inembargables” (Constitución política de Colombia, art. 63). También se indica que los “territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades” (Constitución política de Colombia, art. 330), y se establece una serie de funciones que deben cumplir. Finalmente, la constitución señala que las entidades territoriales indígenas serán conformadas “con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial” (Constitución política de Colombia, art. 329).

Aunque la constitución establece las entidades territoriales del país son los departamentos, municipios y distritos, así como las entidades territoriales indígenas; “el constituyente no ahondó en el diseño del rompecabezas territorial y se limitó a delinear sus contornos, delegando en el legislador la tarea de completarlo” (Baena Carrillo, 2015, p. 120), por lo que la creación de las ETIs quedó sujeta a su reglamentación mediante una ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT). Dos décadas después de que la constitución fuera promulgada, se expidió la Ley 1454 de 2011 o LOOT , con la cual el congreso colombiano “incurrió en una omisión legislativa absoluta al no desarrollar en dicha ley los contenidos establecidos en los artículos 307 y 329 de la C.P. [Constitución política de Colombia], que se refieren respectivamente al establecimiento de regiones como entidades territoriales y las entidades territoriales indígenas” (Corte constitucional de la república de Colombia, 2012b), por lo que las ETIs aún no han podido ser constituidas.

La corte constitucional exhortó al congreso a regular la conformación de las ETIs; no obstante, también indicó que mientras esto no ocurra, “el Gobierno tiene facultades para adoptar (i) las normas fiscales necesarias, (ii) las normas de funcionamiento en lo relativo a los territorios indígenas y (iii) las normas de coordinación de los territorios indígenas con las

demás entidades territoriales”(Corte constitucional de la república de Colombia, 2015). Esto llevó a que se produjeran avances mediante decretos presidenciales, de modo que en 2014 se expidió el decreto 1953 para poner en funcionamiento los territorios indígenas, en virtud del cual 27 resguardos indígenas se encargan directamente de la ejecución de recursos concernientes a la asignación especial del sistema general de participaciones (DNP, 2020). También en 2014 se expidió el decreto 2333, el cual contiene medidas de protección provisional para los territorios ancestrales y finalmente, en 2018 se expidió el decreto 632, el cual establece que los territorios indígenas localizados en áreas no municipalizadas “serán organizaciones político-administrativas de carácter especial, para el ejercicio de las funciones públicas, a través de sus autoridades propias” (art. 3). No obstante, tanto los resguardos como los territorios de las áreas no municipalizadas,⁷ actualmente requieren de la intermediación de los municipios y departamentos en donde se localizan para la administración e inversión de los recursos financieros que les son asignados anualmente desde el nivel nacional. Los resguardos reciben recursos financieros transferidos por el gobierno nacional, los cuales corresponden al 0,52 % del total asignado para el funcionamiento de las entidades territoriales. Cada resguardo del país recibe una parte de estos recursos, en proporción a la población que el Departamento nacional de estadística reporta anualmente para cada resguardo; sin embargo, no se puede disponer directamente de estos recursos desde los resguardos, por lo que su inversión debe hacerse mediante proyectos presentados a la administración municipal, en el marco de un contrato entre ambas partes.

En este orden de ideas, de las tres maneras en que la constitución se refiere a los territorios indígenas, la que menor desarrollo presenta es la entidad territorial indígena, pues “ninguna

7 De acuerdo con el DNP (2020), en 2019 la asamblea departamental de Guainía creó “el Municipio de Barrancominas, integrado por las anteriormente áreas no municipalizadas (ANM) de Barrancominas y Mapiripana. Sin embargo, para el momento de elaboración de los mencionados documentos de distribución expedidos en la vigencia actual, (...) no había podido ser incluido como beneficiario de los recursos del SGP” (p. 7).

de las ramas del poder público ha cumplido a cabalidad con su deber, y existe hoy por hoy un vacío normativo importante en lo que tiene que ver con las entidades territoriales indígenas y su autonomía” (Baena Carrillo, 2015, p. 129). Frente a los territorios indígenas y los territorios ancestrales, puede mencionarse que, en adición a los mencionados decretos 632 de 2018 y 2333 de 2014, el decreto 1500 de 2018 delimitó geográficamente el territorio ancestral de los pueblos indígenas de la sierra nevada de santa marta, en lo que se conoce como la “línea negra”. Esto constituye un hito en el entendimiento y protección de los territorios ancestrales indígenas en Colombia, a pesar de que el concepto de territorio ancestral no fue incluido en la constitución.

Finalmente, los resguardos son una figura de origen colonial que es definida en el decreto 2164 de 1995 como una

institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio. (art. 21)

De acuerdo con esta definición, los pueblos indígenas en los resguardos tienen cierto nivel de autonomía. De acuerdo con la agencia nacional de tierras (2019), en Colombia hay 715 resguardos, los cuales tienen múltiples tamaños y pueden albergar a uno o más pueblos indígenas. Algunos resguardos se encuentran ubicados dentro de la jurisdicción de varios municipios, otros en jurisdicción de varios departamentos. También es posible encontrar resguardos sobre los que se han sobrepuesto áreas protegidas, para los cuales se debe producir “una adecuación institucional de diferentes modelos de co-gestión de territorios protegidos, a partir de la elaboración de unos planes de manejo” (Cayón Durán & Turbay

Ceballos, 2005, p. 111), los cuales tienden a construirse a partir de zonificaciones y son administrados por la unidad de parques nacionales. En este sentido, se entiende que se cuestione la autonomía dada por la constitución y que se argumente que “no es suficiente en el caso de las comunidades indígenas, que requieren más que autonomía política, administrativa y financiera para salvaguardar su identidad y sus tradiciones propias” (Baena Carrillo, 2015, p. 129).

A pesar de las limitaciones estructurales descritas, muchos pueblos indígenas planifican sus territorios, sea a nivel de resguardo o de unión de resguardos, a través de lo que se conoce como “planes de vida indígena”,⁸ los cuales no se corresponden con “los planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial (...), u otros instrumentos que responden a un mandato o a una coyuntura” (Programa Presidencial indígena, 2012, p. 26). No obstante, persisten las dificultades para que se reconozca la necesidad de coordinar entre la planificación indígena y la no indígena. Con respecto al ordenamiento territorial, por ejemplo, todavía se espera que mediante una política general se reconozca “la heterogeneidad de modelos de ordenamiento territorial, apuestas de desarrollo y en la articulación de instrumentos como planes de vida de pueblos indígenas(...) en los planes de ordenamiento territorial” (COT, 2017, p. 96).

Actualmente, existe una guía para las entidades territoriales respecto a la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos, la cual se enfoca en los planes de desarrollo como “el instrumento principal de gestión de las políticas públicas territoriales” (DNP, 2016a, p. 6). Según esta guía, a los cuatro tipos de enfoques diferenciales, momento del ciclo de vida, género, pertenencia étnica y condición de discapacidad, “se debe adicionar

⁸ El documento aclara que los planes (integrales) de vida indígena son más que una herramienta de planificación, pues son un derecho fundamental para los pueblos indígenas, en la medida en que los planes de vida les permiten “definir su propio desarrollo y evitan el paternalismo histórico al que se han visto sometidos por el Estado y las entidades públicas y privadas” (Programa Presidencial indígena, 2012, p. 61).

la condición de víctimas del conflicto armado” (DNP, 2016a, p. 8). Con respecto al enfoque diferencial étnico, la guía contiene recomendaciones sobre la participación de los grupos étnicos y la inclusión del enfoque diferencial en los planes de desarrollo,⁹ dentro de las cuales se incluye la “articulación de planes de vida con los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional, como estrategias de relacionamiento entre los pueblos indígenas y el Estado y de ordenamiento de la oferta y la inversión social en los territorios indígenas” (DNP, 2016a, p. 26). No obstante, la adopción de los lineamientos incluidos en la guía no constituye un prerrequisito para la adopción de los planes de desarrollo por parte de los concejos municipales. Por lo tanto, no existe hasta el momento una manera de garantizar que las visiones y necesidades territoriales indígenas, y en particular las de las mujeres indígenas, sean debidamente incorporadas en los instrumentos de planificación del nivel municipal.

2.1.2 Mujeres indígenas y participación en la vida política

La convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)¹⁰ indica que se deben garantizar tres condiciones para eliminar la discriminación en la vida política y pública de cada estado: que las mujeres puedan ejercer su derecho a votar y ser elegidas; que las mujeres puedan participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales y que las mujeres tengan derecho a “participar en la formulación de las

⁹ Según la guía, “para el gobierno territorial resulta clave que en el ejercicio de planificación se generen espacios de participación con los grupos étnicos” (DNP, 2016a, p. 20), mediante los consejos territoriales de planeación, la construcción de presupuestos participativos, la convocatoria de las estructuras organizativas de los grupos étnicos a “los espacios de participación para la construcción del plan de desarrollo” (DNP, 2016a, p. 21), así como su participación en todas las etapas de elaboración del plan. La guía sugiere que los funcionarios hagan un diagnóstico de los pueblos indígenas y que revisen sus instrumentos de planificación para luego formular “acciones sectoriales de política pública que incorporan la identificación diferenciada de problemáticas, necesidades e intereses específicos de cada grupo étnico” (DNP, 2016a, p. 22).

¹⁰ Ratificada por el estado colombiano en 1981.

políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales”(CEDAW, 1979).

Tres décadas después de la entrada en vigor de la CEDAW, las mujeres indígenas reunidas en la conferencia global de mujeres indígenas de 2013 todavía reclamaban “el fortalecimiento del poder y liderazgo de las mujeres indígenas a fin de lograr presencia, participación, elección garantizada y toma de decisiones a todo nivel” (Foro permanente de las naciones unidas para las cuestiones indígenas, 2013a, p. 11). De acuerdo con Massolo (2007), la participación de las mujeres indígenas se ha producido en dos niveles: en los espacios y formas comunitarias que se han politizado a partir de nuevas dinámicas, y en espacios u organizaciones “que ellas han conformado como un medio para lograr fines concretos (...), y como un factor de toma de conciencia étnica y de género para la colocación de sus demandas particulares en las agendas más amplias de sus pueblos” (p. 83). Sin embargo, de acuerdo con la relatora especial sobre los derechos de los pueblos indígena, a pesar del reconocimiento del derecho a la participación en la vida pública y política de las mujeres indígenas, en el marco de la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; “en realidad, las mujeres indígenas son a menudo excluidas tanto de las estructuras de adopción de decisiones indígenas como de los procesos políticos locales y nacionales en los estados” (Tauli Corpuz, 2015, p. 27).

Según la Comisión interamericana de derechos humanos (2017), en la región se ha producido un “incremento positivo de participación política de las mujeres: mientras que a nivel mundial la tasa de representación femenina se ha estancado, países de la región como como Bolivia, Canadá o Nicaragua han llegado incluso a sobrepasar la paridad de género” (p.

617).¹¹ No obstante, las mujeres indígenas y afrodescendientes, en comparación con el resto de las mujeres, se encuentran subrepresentadas en las instancias de toma de decisiones y “sólo un minúsculo número de mujeres indígenas y afrodescendientes ha logrado obtener posiciones de poder” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011, p. 36). El caso de Bolivia es ilustrativo, siendo un país donde la mayoría de la población es indígena, “41 de los 130 miembros de la Cámara de diputados son indígenas, pero solo 9 son mujeres” (Banco mundial , 2015, p. 53).

Recientemente, el grupo de monitoreo para la implementación de la CEDAW en Colombia (2019), señalaba que en la elección del senado en 2018 “de 107 curules, 23 son ocupadas por mujeres (21 %) y 84 por hombres (79 %) (...). De 308 mujeres que estaban inscritas al senado, solo 23 lograron una curul” (p. 24). Aunque las mujeres indígenas constituyen el 50,1 % del total de la población indígena del país, solo una mujer, Orsinia Polanco Jusayú, ha sido congresista por la circunscripción nacional indígena en Colombia.¹²

En este sentido, las comunicaciones realizadas por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW) con respecto a la participación en la vida política y pública de las mujeres indígenas, recomiendan a Colombia y a los estados de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México “promover la participación de las mujeres, en particular las indígenas, en condiciones de igualdad, en los ámbitos nacional, departamental y municipal del Gobierno” (ONU Mujeres, 2017, p. 11), así como eliminar “los obstáculos que impiden

¹¹ De acuerdo con el foro permanente de las naciones unidas para las cuestiones indígenas, “existen pocos datos estadísticos actualizados con desagregación de género y más escasos aún son los datos específicos para mujeres indígenas. En la región de América latina es donde se encuentran los mayores avances” (UUFPII, 2013b, p. 5). Un estudio sobre participación política indígena en Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú, señalaba para los dos últimos países cómo las mujeres indígenas el acceso a cargos de toma de decisión había sido limitado. Ver: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2007). *Estudios sobre participación política indígena*. San José, C.R.: IIDH. <https://cpalsocial.org/documentos/449.pdf>

¹² Ver el trabajo de Virginia Laurent para un recuento de las candidatas indígenas al congreso hasta 2011, en la publicación “Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011”, disponible en: https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/democratic_governance/politica-y-territorio--analisis-de-las-elecciones-subnacionales-.html

que las mujeres, en particular las indígenas, participen en la vida política de sus comunidades” (ONU Mujeres, 2017, p. 23). Según Gerardo Durango Álvarez (2016), la problemática de inclusión de las mujeres indígenas “es latente y manifiesta, pues no existen leyes de cuotas o leyes paritarias de género para este grupo social marginado y discriminado de la participación política” (p. 145). Cabe mencionar que, en Colombia, dos mujeres indígenas fueron elegidas como alcaldesas municipales por primera vez en 2019, Mercedes Tunubalá Velasco del pueblo Misak y Aura Tegría Cristancho del pueblo U’wa.

La subrepresentación de las mujeres, tanto en cargos de elección como en toma de decisión, ha sido planteada como un problema para la democracia colombiana “no solo porque numéricamente las mujeres participan menos que los hombres, sino también porque los intereses específicos de las mujeres no se encuentran representados en la agenda pública de igual forma que el de los hombres” (DNP, 2013, p. 22). Sin embargo, en la agenda regional de las mujeres populares y diversas se llama la atención respecto a que en Latinoamérica “el esquema político clientelar promueve que las organizaciones de mujeres depositen en un “caudillo” la aprobación o legitimación de sus demandas. Esta figura caudillista puede también ser ocupada por una mujer” (Oxfam, 2015, p. 56). Es decir, la participación por la vía de la representación política no constituye una garantía para que las necesidades de las mujeres indígenas sean adecuadamente atendidas.

Por otra parte, las mujeres experimentan, en Colombia obstáculos particulares que dificultan su participación en la vida política, como la violencia derivada del conflicto armado pues “victimiza de manera diferencial y agudizada a las mujeres” (Corte constitucional de la república de Colombia, 2008b, sección II.1). Para el caso de las mujeres indígenas y afrocolombianas, la corte constitucional ha reconocido, además, que “las condiciones históricas y estructurales de discriminación, exclusión, marginación y vulnerabilidad (...),

también son exacerbadas a su vez por el conflicto armado” (Corte constitucional de la república de Colombia, 2008b, sección III.1.9).

En este contexto, resalta la formulación de la política pública nacional de equidad de género (PPNEG)¹³ producida en 2013 por el departamento nacional de planeación. No obstante, una evaluación de esta política indica que el diagnóstico realizado en ella “no ahonda en caracterizar los escenarios sociales de participación” (Proyectamos Colombia, 2017, p. 36). Si bien hay casos notables de participación como el programa mujer del Consejo regional indígena del Cauca (CEPAL, 2013), desde donde se plantea la importancia de la incidencia política “con el fin de cambiar a nivel político, ideológico social y cultural las esferas públicas que reproducen, legitiman la discriminación y exclusión de las mujeres” (Consejo regional indígena del Cauca [CRIC], s.f.). Sin embargo, el documento de evaluación de la política de equidad de género indica que

no hay condiciones para lograr una plena participación, pues no se ofrecen las garantías efectivas que se requieren, tales como transporte, hospedaje, reconocimiento económico y político. Además de lo anterior, mujeres en situación de discapacidad, mujeres indígenas y mujeres Rom manifiestan barreras adicionales como el manejo del idioma, las condiciones de accesibilidad y las costumbres. (Proyectamos Colombia, 2017, p. 60)

En este orden de ideas, las mujeres indígenas en Colombia se enfrentan a obstáculos que afectan a las mujeres en general y a obstáculos que están relacionados con su condición de indígenas, por lo que su participación efectiva en los procesos de construcción de políticas públicas continúa siendo limitada. Adicionalmente, algunos contextos territoriales representan mayores obstáculos a la participación de las mujeres indígenas, según se indica

¹³ Documento CONPES social 161 de 2013.

en la evaluación de la política de equidad de género, la cual indica que su formulación “prevaleció una visión centralista y andina, no se consideró la diversidad territorial y se desconoció especificidades productivas y culturales de regiones como la Orinoquia y la Amazonia” (Proyectamos Colombia, 2017, p. 446).

En 2014, la alta consejería presidencial para la equidad de la mujer generó un documento con orientaciones para la territorialización de la política de equidad de género, mediante las cuales se busca la implementación de la política “bajo principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad entre los ámbitos político-administrativos nacional y territoriales, en armonía con las acciones de género que se desarrollan desde lo departamental y lo municipal” (Tamayo Rincón, 2014, p. 18). El documento propone herramientas para la incorporación del enfoque de género en la gestión pública municipal, incluyendo una guía para la introducción de la equidad de género en el plan de desarrollo, el cual es considerado “la herramienta de planificación fundamental para garantizar localmente la realización de los derechos de las mujeres y para armonizar los objetivos de género locales con la PPNEG” (Tamayo Rincón, 2014, p. 62). Existe además una guía para incorporar la transversalización de género en el sector público¹⁴ producida en 2014, así como una guía para incorporar la igualdad de género en el nivel municipal, entre otros documentos generados por el mecanismo para el adelanto de la mujer del nivel nacional.¹⁵

¹⁴ Generada por la Presidencia de la república. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/dapre/DocumentosSIGEPRE/G-AP-02-transversalizacion-genero-sector-publico.pdf>

¹⁵ Ver: “Pasos para introducir la igualdad de género en el municipio” de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Disponible en: http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/cajaherramientas2018/CH2018_Enfoque-genero-Alcaldias.pdf

Existen casos en los que se han generado políticas de equidad de género en el nivel municipal, como el caso de los municipios de Riohacha¹⁶ y Pasto.¹⁷ También existen mecanismos territoriales de igualdad de género y observatorios a nivel municipal y departamental.¹⁸ Sin embargo, no existe información detallada con respecto al grado de implementación de las políticas de equidad de género a nivel municipal, ni en qué medida estas incorporan enfoques étnicos. De acuerdo con Massolo (2005), hacen falta en Latinoamérica “estudios de caso en profundidad y estudios comparados entre países y dentro de cada país sobre estos procesos y experiencias municipales de género” (p. 14). Para el caso colombiano, existen algunas aproximaciones con respecto a la política de género de Cali;¹⁹ así como la política de equidad de género en Bogotá con relación a las mujeres indígenas.²⁰ No obstante, persiste una brecha de investigación con respecto a la planificación en el nivel municipal y cómo ésta afecta las vidas de las mujeres indígenas.

2.1.3 Las mujeres indígenas en el nivel municipal

De acuerdo con Alejandra Massolo (2007), la movilización de las mujeres indígenas se ha producido a partir de su intervención en organizaciones y estructuras externas a las de sus comunidades, “proyectando a nivel social las funciones familiares y domésticas que les han

¹⁶ Ver: Municipio de la Guajira. <http://www.riohacha-laguajira.gov.co/Transparencia/BancoDocumentos/POLITICA%20PUBLICA%20FINAL%20RIOHACHA%20ADOPTADA%20MEDIANTE%20DECRETO%20063%20DE%202015.pdf>

¹⁷ Ver: Municipio de Pasto: <https://concejodepasto.gov.co/wp-content/uploads/2019/07/Politica-Publica-Mujer-y-Equidad-Pasto-2007-Proyecto-politica-publica-mujeres-y-equidad-de-genero-Ajuste-a-la-PPMYEG-con-mujeres-indigenas-y-rurales.-2019.pdf>

¹⁸ Ver: Informe “Diagnóstico para la identificación de mecanismos, herramientas, competencias y capacidades de las Instancias Públicas”. Disponible en: <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/diagnostico-identificacion-instancias-publicas.pdf>

¹⁹ Ver: Laura Patiño Vélez. La participación de la mujer en la formulación de la política pública: enfoque diferencial y coaliciones promotoras. Disponible en: http://vitela.javerianacali.edu.co/bitstream/handle/11522/12110/Participacion_mujer_formulacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²⁰ Ver: Angélica Majey Hernández. Las mujeres indígenas en la Política Pública de Equidad de Género en Bogotá D.C. Un análisis desde la perspectiva interseccional y decolonial. Disponible en: https://ddd.uab.cat/pub/trerecpro/2019/hdl_2072_363676/TFM_amajeyherrnandez.pdf

sido culturalmente asignadas, politizando sus espacios de organización e insertando el ámbito privado en la agenda comunitaria, pública-política. (p. 84). No obstante, la situación depende en gran medida de cada contexto, donde “las distintas genealogías políticas e historias personales de las mujeres indígenas organizadas de América latina han marcado la manera en que ellas y sus organizaciones priorizan o no las demandas de género y/o las demandas colectivas de sus pueblos” (Hernández Castillo & Canessa, 2012, p. 14).

Para analizar la participación política de las mujeres indígenas en el nivel municipal, “hay necesidad de considerar tanto las instituciones indígenas como los espacios de decisión en los Estados” (Foro permanente de las naciones unidas para las cuestiones indígenas, 2013b, p. 5). Con respecto a las primeras, las mujeres indígenas han identificado los ámbitos en los que es necesario generar transformaciones para lograr la complementariedad dentro del movimiento indígena, como “involucrar a los hombres en los trabajos con las mujeres indígenas; revalorización de los conocimientos de la mujeres indígenas; alianzas entre mujeres indígenas; diversas experiencias continentales y nacionales” (Méndez Torres, 2009, p. 67); así como cambios en la relación con el Estado y el establecimiento de redes con mujeres no indígenas. De manera similar, el Foro permanente de las naciones unidas para las cuestiones indígenas (2013b,) identifica algunas de las estrategias implementadas por las mujeres indígenas para aumentar su participación política en las instituciones indígenas, tales como “constituir organizaciones de mujeres; establecer cuotas de mujeres en las organizaciones y gobiernos indígenas; apelar a la cosmovisión indígena.; reconstituir las instituciones ancestrales; optar por cargos tradicionalmente masculinos” (p. 6). Estas estrategias y sus resultados han sido analizados con diversos niveles de profundidad para múltiples casos, tanto por analistas indígenas (Sánchez Néstor, 2005; Rivera Zea, 2008; Méndez Torres, 2009; Fondo indígena, 2012) como no indígenas (Hernández Castillo & Canessa, 2012).

Con relación a los espacios de decisión en los estados, Darío Restrepo (2003) argumenta que los procesos de descentralización, la movilización social de los grupos étnicos y la generación de instancias de participación ciudadana y comunitaria en políticas públicas han promovido el despliegue de “una inmensa movilización social hacia la apropiación de instituciones, programas, proyectos y gobiernos locales” (p. 13). De manera similar, la CEPAL (2014) argumenta que en el caso concreto de las mujeres indígenas, factores como “las reformas legales, las migraciones, los procesos de descentralización, la búsqueda de opciones frente al incremento de los conflictos por el poder entre las fuerzas políticas, el aumento del número de mujeres profesionales” (p. 47), así como los avances en materia de reconocimiento de derechos contribuyen a explicar que las mujeres indígenas hayan comenzado a acceder a posiciones de toma de decisiones.

En el nivel local de gobierno, generalmente municipal,²¹ las experiencias adquiridas en espacios de participación constituyen un antecedente en la vinculación de “algunas mujeres con el interés por la participación formal en la institución de gobierno local, ya sea en cargos de regidoras (concejalas), alcaldesas y puestos de la administración municipal” (Massolo, 2007, p. 14). Según la CEPAL (2016), “allí donde hay grupos de mujeres organizadas vinculadas a los gobiernos locales, estos desarrollan más y mejores programas asociados a la igualdad de género. Las mujeres organizadas demandan y presionan a las autoridades para que implementen programas que las beneficien” (p. 26). Sin embargo, la cercanía en el nivel local “no representa ninguna garantía de acceso igualitario a la toma de decisiones, a la participación política en los cargos electivos, ni a la inclusión de políticas y programas de equidad de género en la agenda del gobierno local” (Massolo, 2006, p. 26).

²¹ De acuerdo con Massolo (2006), el gobierno municipal en América latina sigue el “modelo español, predominando el tipo “clásico o dual”, compuesto por dos órganos de gobierno y administración: el ejecutivo (alcalde, intendente, prefeito, presidente municipal, síndico) y el deliberativo (cabildo, concejo, consejo, cámara, sala capitular)” (p. 12)

De acuerdo con un estudio hecho en 2009 sobre la participación política de las mujeres en los gobiernos locales, “el promedio de mujeres alcaldesas en toda la región ronda el 6,99 %, mientras que los escaños conseguidos por mujeres en los cuerpos legislativos municipales alcanzan el 20,6 %” (Tello Sánchez, 2009, p. 22). Estas cifras contribuyen a ilustrar los problemas de participación para las mujeres en el nivel local; sin embargo, las dificultades para las mujeres indígenas suelen ser mayores. Martha Sánchez Néstor (2012) manifiesta que las mujeres indígenas, como ella, “tenemos muchos conocimientos, pero no tenemos fortalecidas las herramientas y las estrategias para una participación política o en el ámbito público, ni toda la formación para ejercer un liderazgo en medio de las resistencias de la gran mayoría de hombres” (p. 258). En cuanto al acceso a la educación, por ejemplo, solamente “un 15 % de las mujeres indígenas que ejercen cargos electos municipales cuentan con estudios universitarios, frente al rango porcentual 50-58 % de blancas y mestizas” (Tello Sánchez, 2009, p. 53). Sin embargo, las barreras para las mujeres indígenas no se restringen al acceso a la educación, en la medida en que la esfera política “es un ámbito hegemonizado por varones y es por lo mismo, un campo árido para las mujeres” (Figuroa, 2010, p. 407).

De acuerdo con el Foro permanente de las naciones unidas para las cuestiones indígenas (2013b), “los principales problemas que enfrentan las mujeres en este nivel tienen que ver con los comentarios negativos que genera su presencia en la palestra pública” (p. 8) relaciona con que el “ámbito municipal es el más “duro”, de mayor cerrazón y donde se combinan mecanismos de control masculino con formas autoritarias y caciquiles de ejercer el poder” (ONU Mujeres, 2018, p. 11). Esto se traduce en que dentro de las instituciones indígenas algunas mujeres sean cuestionadas al asumir roles de dirigencia, siendo “tildadas como “desocupadas”, debilitándose su integridad frente a la familia y comunidad. Incluso, (...) las mismas mujeres son severas y las cuestionan, perjudicando a la mujer dirigente y contribuyendo a la desconfianza y a la escasa legitimidad de sus cargos” (Fondo indígena,

2012, p. 112). En estos contextos, las mujeres líderes han tenido que sobreponerse a la “represión moral, la deslegitimización a tu persona o a tu liderazgo, o la desacreditación abierta, que sufrías al interior de tu organización o en tu comunidad” (Sánchez Néstor, 2012, p. 265).

Adicionalmente, muchas mujeres indígenas “no tienen dinero para realizar gestiones, lo que les impide construir liderazgos, sin obviar los inconvenientes que trae consigo su escasa formación: la mayoría no sabe leer ni escribir y tiene dificultades para comunicarse en español” (Fondo indígena, 2012, p. 112). A estas dificultades se suman el acoso sexual, el racismo “como un mecanismo de intimidación que los compañeros y compañeras mestizas de trabajo (y medios de comunicación) pueden usar en contra de las acciones y la legitimidad de las compañeras indígenas” (Figueroa, 2010, p. 418), junto con otras cuestiones de carácter estructural como “la coincidencia de tener reelección consecutiva a nivel municipal y el hecho de que la mayoría de los municipios estén encabezados por un hombre (...), en tanto que limita las posibilidades de éxito electoral de las mujeres candidatas” (ONU Mujeres, 2018, p. 9)

Todos estos obstáculos para la participación de las mujeres indígenas en la vida política también inciden en los procesos de construcción de las políticas públicas y en la planificación en general. Según Hirini Matunga (2013), la planificación no indígena ha sido cómplice en el proyecto colonial, un arma para borrar/erradicar a los pueblos indígenas o al menos contenerlos en enclaves o guetos rurales. Por lo tanto, para que la planificación responda a las necesidades de las personas indígenas, estas deben tener roles protagónicos. Sin embargo, los problemas de participación de las mujeres indígenas y su ausencia en algunas o todas las etapas del ciclo de la planificación, impide la “formulación de planes y políticas e implementación de programas, proyectos y obras que incluyan las demandas comunes y específicas de mujeres y hombres en su diversidad” (De la Cruz, 2009, p. 99), por lo que no

se produce una planificación con perspectiva de género, la cual “requiere que este enfoque esté presente en todas las etapas del ciclo de la planificación” (CEPAL, 2016, p. 23), ni permite que la planificación y las políticas públicas tengan una perspectiva indígena.

2.2 Políticas públicas: múltiples definiciones

Un primer paso en la discusión sobre políticas públicas es la clarificación de su origen.

Algunos autores ubican la conceptualización de las políticas públicas como las conocemos en la actualidad a partir del período posterior a la segunda guerra mundial (Parsons, 2007; Valenti Nigrini & Flores Llanos, 2009), particularmente a partir de la publicación de “La orientación hacia las políticas”, un texto escrito por Harold Laswell en 1951, el cual se constituyó en el texto base para la consolidación del área de las ciencias políticas (García Prince, 2008; Velásquez Gavilanes, 2009). Este contexto histórico se caracteriza por un interés en “la racionalización del Estado y de la política como una actividad en la que se formulan políticas públicas” (Parsons, 2007, p. 50). Asimismo, se caracteriza por estar enmarcado en el debate entre comunismo y capitalismo, en donde el primero se caracterizaba por una planificación de carácter centralizado, “dominada por un solo actor, el Estado” (García Prince, 2008, p. 18). Es en este contexto particular en el que se produjo el surgimiento de las políticas públicas, en el que se diseminó la idea del Estado como entidad administradora de lo público, “a fin de ocuparse de aquellos aspectos de la vida económica y social que el mercado no era capaz de resolver” (Parsons, 2007, p. 40) Esto constituiría el propósito de las políticas públicas.

La necesidad de encontrar las mejores condiciones para que el Estado se encargara de lo público contribuyó a que las ciencias sociales se ocuparan de este tema. No obstante,

mientras el interés teórico de las ciencias sociales es de carácter general, las ciencias políticas se enfocaron en una particularidad, el mundo de la resolución los problemas (Valenti Nigrini & Flores Llanos, 2008). En este sentido, la mirada sobre los problemas y cómo las políticas públicas buscan resolverlos, constituye el eje central del desarrollo de esta área. De acuerdo con Raúl Velásquez Gavilanes (2009), existen más de veinte definiciones del concepto de política pública. Este autor analiza las variantes entre definiciones y propone que la política pública

es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (p. 156)

El autor argumenta en el artículo que esta definición, de carácter descriptivo, se desarrolló a partir de debates académicos y contribuye a reconocer el aspecto político de las políticas sin confundir ambos fenómenos. Por su parte, Gema Pastor Albaladejo (2014), coincide con Raúl Velásquez Gavilanes (2009) en cuanto a que existen “múltiples y diversas interpretaciones del término” (p. 19) y presenta otra revisión a partir de la cual identifica una serie de elementos constitutivos que son comunes a las políticas públicas: a) la presencia de actores institucionales; b) la intención de solventar un problema que ha despertado el interés de las autoridades político-administrativas; c) la adopción de decisiones dotadas de cierta racionalidad acompañadas de las medidas necesarias para su ejecución; d) el propósito de cambiar u orientar los comportamientos o las conductas de grupos específicos; y e) la producción de impactos en el sistema social y político (Pastor Albaladejo, 2014, p. 21). A partir de estos elementos, la finalidad de las políticas públicas “es no sólo solventar o

prevenir una situación definida como problemática, sino también orientar o modificar conductas y cambiar o transmitir nuevos valores” (Pastor Albaladejo, 2014, p. 23).

Por otra parte, Michael Howlett & Ben Cashore (2014) coinciden en que siempre que se habla de políticas públicas se está haciendo referencia a iniciativas lideradas por gobiernos, sin embargo, estos autores señalan la importancia de reconocer el rol que los actores no gubernamentales pueden tener en la toma de decisiones respecto a las políticas. También estos autores señalan que se han hecho varios intentos por definir las políticas públicas y argumentan que éstas “son entidades complejas, conformadas por un cierto número de partes esenciales, en la medida en que existen como combinaciones de objetivos y medios reunidos e implementados por una variedad de actores de política autorizados, en un ambiente de interacción entre múltiples actores y organizaciones” (p. 6). Si bien estos autores dan cuenta de la complejidad alrededor de las políticas públicas, considero que los planteamientos de Carol Bacchi (2009, 2017) pueden ser más útiles con respecto a lo que significan las políticas para las mujeres y concretamente para las mujeres indígenas.

Según esta autora las políticas deberían ser entendidas como productos culturales, generados en contextos particulares, las cuales se generan para solucionar problemas o promover cambios, incluso si no son explícitas al respecto (Bacchi, 2009). En este sentido, la aproximación de esta autora introduce un nivel de análisis más profundo porque señala la necesidad de escudriñar en los problemas. Para el caso de las mujeres indígenas, la aproximación de Bacchi (2017) promueve una mirada crítica de las políticas públicas como prácticas que potencialmente contribuyen a constituir “mujeres” y “hombres” como tipos específicos de sujetos políticos desiguales, donde las categorías están en construcción permanente y son influenciadas por la manera en que las políticas públicas promueven o limitan que las personas sean asignadas a una u otra categoría. Por lo tanto, las políticas públicas no solamente tienen efectos sobre las personas, sino que también “constituyen

quienes somos” (Bacchi, 2017, p. 21). Antes de continuar con los planteamientos de esta autora, la sección que incluyo a continuación presento un breve debate sobre la noción de lo público incluida en el binomio políticas públicas, el cual es necesario identificar los aportes teóricos feministas sobre el significado de lo público y lo privado, los cuales han abierto el camino para el tipo de análisis que se plantea en este estudio.

2.3 Lo público de las políticas

La noción de lo público como aquello que corresponde a la esfera estatal, “presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva” (Parsons, 2007, p. 37). Este campo de lo público puede ser entendido “como un conjunto de intereses y proyectos cuya visibilidad y discusión son consideradas importantes en la agenda mediática y la cotidianidad ciudadana” (Chaves & Montenegro, 2015, p. 8), lo cual implica que la definición de lo público no es estática y que dependerá en gran medida de los contextos en los cuales “lo público” adquiere significado. El concepto de “lo público” suele ser abordado en términos de lo opuesto a “lo privado”, es decir, como una dicotomía en la que el conjunto de cosas contenidas en uno de los términos queda automáticamente excluido del otro. No obstante, esta dicotomía ha sido cuestionada especialmente a partir de aportes teóricos feministas.

En el contexto latinoamericano, Nora Rabotnikof (1998) cuestiona la mirada simplista de la relación público-privado y la entiende como una “familia compleja de oposiciones, no carentes de vinculación, pero tampoco mutuamente reductibles” (Rabotnikof, 1998, p. 4). En su análisis, esta autora discute dicha complejidad a partir de cuatro contextos de debate. El primero se refiere a la distinción público-privado en términos de la oposición de lo

político/estatal frente al mercado, donde lo privado también es identificado con la propiedad y el interés particular. Un segundo contexto es aquel en el que “lo público se asocia con lo cívico-político, mientras que lo privado es asociado a la economía, la familia y las relaciones personales” (Rabotnikof, 1998, p. 11). En el tercer contexto, la distinción se da en términos de cómo se desarrolla la sociabilidad en la vida en público en contraste con la vida en privado. Las relaciones formalizadas e impersonales con el Estado o con las empresas harían parte de la vida en público; mientras que las relaciones de la vida privada corresponderían a aquellas que contienen una carga emocional, como el amor romántico o la familia.

Finalmente, el cuarto contexto asocia lo público al Estado, la sociedad civil y la economía en contraposición a lo privado que se asocia con la vida doméstica, con el espacio familiar. De acuerdo con esta autora, las críticas feministas a la distinción público-privado se ubican en este cuarto contexto.

El trabajo de Carole Pateman (1996) se constituye en uno de los pilares de la crítica feminista a la dicotomía público-privado. De acuerdo con esta autora, “las feministas han llegado a la conclusión de que, en realidad, los mundos liberales «separados» de la vida privada y la vida pública están interrelacionados, conectados por una estructura patriarcal” (p. 18). Con respecto a las políticas públicas, Pateman (1996) indica que gracias al trabajo de las feministas ha sido posible identificar cómo la situación individual de cada mujer está influenciada por factores públicos, es decir, que los “problemas «personales» sólo se pueden resolver a través de medios y de acciones políticas” (p. 16). Para ejemplificar esta afirmación, la autora se refiere a leyes que gobiernan qué es delito con respecto a la reproducción humana o las políticas que regulan la manera de cuidar a los recién nacidos. Es decir, las acciones promovidas desde el Estado estructuran las circunstancias personales de las mujeres. En este orden de ideas, cuando me refiero a las políticas públicas, retomo esta parte de la discusión realizada por la autora con el objetivo de resaltar el rol estatal en la producción y

mantenimiento de estas políticas. Sin embargo, optaré por evitar el uso de la noción de vida o esfera privada como categoría de análisis. Por lo tanto, cuando me refiero a las políticas públicas, me concentro en las elaboraciones del Estado a través de sus diferentes formas de gobierno.

2.4 Análisis de las políticas públicas

Así como existen múltiples definiciones de políticas públicas, existen varias formas de analizarlas. Debido a su complejidad, el análisis suele involucrar múltiples disciplinas como “la ciencia política, la economía, la sociología, la historia, etc. (...) En este sentido, las políticas públicas constituyen un objeto particular entre los procesos políticos, cuyo abordaje cambiará según el enfoque epistemológico y teórico que adoptemos” (Fontaine, 2015, p. 4). Por lo tanto, es importante revisar las características generales de los enfoques de análisis de políticas públicas con relación al enfoque seleccionado para esta tesis.

De acuerdo con Robert Hoppe (1999), en las primeras etapas del análisis de políticas se pueden identificar tres corrientes desde el punto de vista metodológico, las cuales son “transversales y no exclusivas: anali-centrismo; neo-positivismo y racionalismo crítico” (p. 204). Según la categorización propuesta por este autor, a estas tres corrientes tempranas se puede agregar un giro post-positivista que admite aproximaciones interpretativas, hermenéuticas y críticas a su almacenaje de conocimientos y métodos (Hoppe, 1999). Desde otra perspectiva, André Roth (2008) indica que, dentro de los cuatro paradigmas de las ciencias sociales, positivista y neopositivista, post positivista o racionalismo crítico y constructivista, se pueden identificar marcos de análisis, dentro de los cuales hay teorías para el análisis de las políticas públicas. Según este autor, dentro de los múltiples marcos

disponibles, los cuales incluyen, por ejemplo, las teorías de elección racional o el análisis narrativo, se encuentran tres tipos de factores: racionales, institucionales o cognitivos, los cuales “se inspiran en el post positivismo, la teoría crítica y en el constructivismo” (p. 76). Las aproximaciones de ambos autores permiten observar cómo “existen múltiples estrategias de explicación, diversas explicaciones o interpretaciones de los fenómenos a analizar” (Roth, 2008, p. 70). No obstante, ninguna de las categorizaciones planteadas por estos autores considera los aportes teóricos de las epistemologías feministas, por lo que no hay espacio para “deconstruir las prácticas convencionales en el marco de la investigación científica” (Contreras Hernández & Trujillo Cristoffanini, 2017, p. 147), como lo promueven las epistemologías feministas que analizan cómo el androcentrismo en las ciencias “terminó excluyendo y ocultando el “punto de vista de las mujeres” en los procesos de producción de conocimiento” (Espinosa Miñoso, 2014, p. 8).

A partir de otras formas de categorización, Knoepfel et al. (2011) identifican tres escuelas en el análisis de políticas públicas: el análisis con base en las teorías del Estado; el análisis enfocado en cómo funciona la acción pública y la evaluación de efectos de la acción pública. En la primera corriente, se busca “unir la política pública con la filosofía política y cuestionamientos fundamentales de la teoría del Estado” (p. 4). La segunda corriente se enfoca en “la demostración de continuidades, reglas de funcionamiento generales que son específicas a la acción pública” (p. 5), y la tercera corriente busca “explicar los resultados de la acción pública y su efecto en la sociedad desde el punto de vista de los objetivos perseguidos y/o en términos de efectos indirectos o indeseados” (p. 9). La aproximación de estos autores se basa en conservar una apertura hacia todas las hipótesis provenientes de teorías de tendencias divergentes, con el fin de mantener su modelo de análisis tan neutral como sea posible. No obstante, estos autores tampoco mencionan los aportes teóricos feministas. La ausencia de reconocimiento de las perspectivas feministas, desde las

aproximaciones teóricas al análisis de las políticas públicas, ignora que “la obra teórica reciente del feminismo ofrece nuevas perspectivas y datos sobre el problema de la teoría y la práctica de la democracia, incluyendo la cuestión del individualismo y de la democracia participativa, así como una concepción muy adecuada de la vida ‘política” (Pateman, 1990); por lo tanto, tales aproximaciones no parecen ser adecuadas para analizar las políticas públicas con relación las mujeres.

Desde un punto de vista más integrador, Susan Goodwin (2011) reconoce cómo las nuevas sociologías del conocimiento, el auge de las ciencias sociales críticas y la emergencia de las perspectivas feministas sobre las prácticas investigativas cuestionaron la supuesta neutralidad de los métodos de investigación que sostenían la estructura de la aproximación racionalista al análisis de las políticas públicas, a lo que Hoppe (1999) se refiere como giro post-positivista. En este sentido, se comienza a analizar las políticas públicas como discursos a partir de teorías posestructuralistas y socio constructivistas, las cuales se han enfocado en las maneras en que los discursos regulan el conocimiento del mundo y a los significados que asignamos a los hechos (Goodwin, 2011). De acuerdo con Angelique Bletsas (2012), la mirada posestructuralista cuestiona la distinción entre el fenómeno y la experta, lo cual no equivale a sugerir que el discurso sobre cierto sujeto tenga un efecto directo e inmediato sobre éste; sino que da pistas sobre una conexión radical entre nuestras formas de conocer el mundo y nuestras formas de ocuparlo: de ser o estar en él.

En este orden de ideas, la comprensión de las políticas públicas como discursos permitiría cuestionar, además de las aproximaciones teóricas de corte positivista, las aproximaciones de “cierto pensamiento feminista eurocéntrico” (Segato, 2016, p. 101) dentro del cual “las teorías y las críticas feministas blancas terminan produciendo conceptos y explicaciones ajenas a la actuación histórica del racismo y la colonialidad como algo importante en la opresión de la mayor parte de las mujeres” (Espinosa, 2014, p. 9). Este cuestionamiento sería

posible en la medida en que el punto de partida teórico se orienta a reconocer conexiones entre lo que ocurre y quien lo estudia, en consecuencia, las conceptualizaciones basadas en categorías universales y discretas cederían su espacio a aproximaciones que reconozcan “la interconexión profunda entre estructuras de dominación, en particular la relación entre la mirada androcéntrica, el racismo, la modernidad y la colonialidad” (Espinosa, 2014, p. 11). Con estos argumentos en mente, será esta forma de análisis de las políticas públicas, en el que estas son entendidas como discursos, la que servirá como soporte teórico en este estudio.

2.4.1 Las políticas como discursos: análisis crítico

Maarten Hajer (1993) afirma que, hacia finales de la década de 1980, el análisis de discurso se había “convertido en una fuerza que aumenta en importancia dentro de las Ciencias políticas” (p. 61); debido a que la “insatisfacción creciente con las limitaciones de la corriente racionalista del análisis de política de carácter instrumental llevó a varios autores a apreciar la importancia central del lenguaje para el análisis de políticas” (p. 61). Esto es lo que algunos autores denominan un “giro argumentativo” (Hoppe, 1999; Fontaine, 2015), el cual es un enfoque en el que “el análisis de construcciones discursivas, como las narrativas, es especialmente poderoso en el contexto del estudio de las condiciones sociohistóricas en las cuales las declaraciones fueron producidas y recibidas” (Hajer, 1993, p. 44), por lo que Hajer (1993) se refiere más a un giro argumentativo que meramente lingüístico.

James Gee & Michael Handford (2012) sostienen que hay diferentes tipos de análisis de discurso, donde algunos están ligados a la lingüística mientras que “otras están interesadas también en unir el lenguaje y temas política, social o culturalmente polémicos y en la intervención en estos temas de alguna manera. Esta última forma de análisis del discurso se denomina frecuentemente “análisis crítico del discurso”” (p. 1). Sin embargo, el

entendimiento sobre lo que significa “discurso” y “prácticas discursivas”, determinará la manera en que se produce la argumentación.

Norman Fairclough (2012), argumenta que el análisis crítico del discurso incorpora “la tradición crítica del análisis social en los estudios del lenguaje y aporta al análisis social crítico un enfoque particular en el discurso y en las relaciones entre discurso y otros elementos sociales (relaciones de poder, ideologías, instituciones)” (p. 9). En contraste a esta manera de interpretar, con base en el marco analítico propuesto por Michel Foucault, Bacchi & Bonham (2014) argumentan que, para Foucault, el término “discurso” se refiere más al conocimiento, lo que está “dentro de la verdad”, y menos al lenguaje. La definición planteada por Foucault y retomada por Bacchi entiende los discursos como

prácticas que forman sistemáticamente los objetos de que hablan. Es indudable que los discursos están formados por signos; pero lo que hacen es más que utilizar esos signos para indicar cosas. Es ese más lo que los vuelve irreductibles a la lengua y a la palabra. Es ese "más" lo que hay que revelar y hay que describir. (Foucault, 1979, p. 81)

De acuerdo con Bacchi & Bonham (2014), el concepto de Foucault de prácticas discursivas no nos habla de lo que es “real”, sino de cómo la política siempre está involucrada en la caracterización y en la experiencia de “lo real”, lo cual controvierte la manera de entender los planteamientos de Foucault en el marco del determinismo lingüístico. En esta investigación, opto por la perspectiva teórica enfocada planteada por Carol Bacchi (2009), la cual considera que las políticas públicas pueden reflejar presunciones culturales muy arraigadas. Por lo tanto, las políticas pueden contener silencios y tener efectos deletéreos no intencionados.

En esta forma de análisis, las políticas públicas no son consideradas como respuestas a problemas preestablecidos, sino que se reconoce que diversos actores difieren en su

interpretación de los problemas y que esas interpretaciones diferentes inciden en las soluciones propuestas (Goodwin, 2011). En este orden de ideas, los problemas en las políticas públicas son socialmente construidos (Payne, 2014). Según Bacchi (2009), entre varias formas posibles de construir los problemas que compiten entre sí, los gobiernos interpretan un rol privilegiado porque sus versiones de los problemas son formados o constituidos en la legislación, los informes y las tecnologías usadas para gobernar. Por lo tanto, estas versiones de los problemas toman vida en sí mismas, existen en lo real.

Así, la noción de la existencia de una realidad singular es considerada una creación política, en lugar de una condición ontológica (Bacchi, 2016). Sin embargo, más allá de considerarlo una acción intencional, Bacchi (2012) argumenta que el objetivo es entender la política pública mejor que los hacedores de política, al probar las presunciones que no han sido examinadas y las lógicas conceptuales arraigadas lógicas dentro de las representaciones de problemas.

Bajo estas consideraciones, Bacchi (2009) desarrolló una herramienta llamada “*What’s the Problem Represented to be* (WPR)”,²² con la cual facilitar la interrogación crítica de las políticas públicas (Bacchi, 2012). El enfoque WPR permite descubrir asunciones normativas contenidas en las representaciones de los problemas de las políticas (Payne, 2014) e ir más allá de las discusiones sobre cuál es la mejor manera de atender los problemas sociales, mediante el cuestionamiento de las bases conceptuales de las representaciones de los problemas (Goodwin, 2011). Teniendo en cuenta que este marco analítico tiene un campo amplio de aplicación, como leyes, políticas públicas o informes gubernamentales (Bacchi, 2012), y que ha sido utilizado para análisis desde perspectivas feministas (Bustelo &

²² Se mantiene el nombre del enfoque en su idioma original debido a las dificultades que plantea su traducción. En este sentido, Chao (2019) señala que: “en sí esta pregunta es de difícil traducción (literalmente sería ‘¿cuál es el problema representado a ser?’), por lo cual optamos por modificar el *to be* por el sintagma en cuestión, apelando a la raíz etimológica del término” (p. 140). En esta investigación se entiende en el sentido de ¿Qué es lo que se representa como problema?

Lombardo, 2006; Payne, 2014), considero que este enfoque contribuye a estructurar la investigación sobre las políticas públicas municipales de interés para esta tesis.

2.4.2 El enfoque “What’s the Problem Represented to be?” (WPR)

De acuerdo con Carol Bacchi (2012), el enfoque WPR puede ser considerado como un recurso o una herramienta, el cual parte de la premisa de que lo que se propone hacer sobre algo revela lo que se piensa que es problemático o que necesita cambiar. En este sentido, las políticas públicas contienen representaciones implícitas de lo que se considera que es “el problema” o representaciones del problema. Angeliqúe Bletsas (2012) dice que el enfoque WPR puede ser descrito como una metodología para el estudio de políticas públicas, el cual se construye a partir de dos premisas centrales. La primera es que, en lugar de evaluar las políticas por su capacidad para resolver problemas, es necesario estudiar la forma en que las políticas construyen los problemas. La segunda premisa es que las problematizaciones son clave para la práctica de gobierno, para gobernar. Mientras que, bajo la primera, el enfoque proporciona seis preguntas guía que facilitan el análisis de las políticas; bajo la segunda premisa este enfoque conduce a hacer preguntas muy diferentes a aquellas que se hacen regularmente (Bletsas, 2012). De acuerdo con Bacchi (2016), indica que diferente a las políticas reactivas que responden a supuestos problemas, el enfoque WPR describe las políticas como productivas o creativas. Desde este punto de vista, el análisis comienza por ver cómo las políticas representan o constituyen los problemas que pretenden atender.

Antes de explicar con detalle el enfoque WPR propuesto por Carol Bacchi, es necesario revisar la idea de problematización, en la medida en que “quizá, el aporte teórico más importante de su propuesta es la explícita articulación entre problematización y gubernamentalidad, a partir de establecer que lo que se gobierna son los problemas que hacen

a lo real pensable e intervenible” (Chao, 2019, p. 140). Siguiendo a Bletsas (2012), en el enfoque WPR los problemas no son tratados como si existieran en calidad de entidades discretas e independientes en el mundo social que esperan a ser resueltos por expertos y analistas. Por el contrario, esa práctica de resolución de problemas en la que se inscriben las políticas públicas es específica a un estilo particular de gobernar, entendido como la práctica de organizar y administrar la sociedad.

Bacchi (2015), explica que, en línea con el pensamiento posestructuralista influenciado por Foucault, las problematizaciones son entendidas como maneras de pensar profundamente arraigadas que dan forma, en grados diferentes, a quiénes somos y cómo vivimos. Diferente del análisis interpretativo que se concentran en las personas que están involucradas en las problematizaciones dando forma a los problemas; el análisis de línea Foucaultiana se centra en estudiar las problematizaciones, es decir, las maneras en que los problemas son producidos y representados. Agrega esta autora que en el pensamiento posestructuralista Foucaultiano se promueve la utilidad de identificar patrones de uso en esas problematizaciones arraigadas, a lo que se llama “guberna- mentalidades” (Bacchi, 2015), los cuales sugieren que la práctica de gobernar es facilitada a través de estilos de problematización que afectan nuestras vidas y nos impulsan a actuar de maneras particulares.

Volviendo al enfoque WPR, Bacchi (2016) indica que en éste se entiende que la práctica de gobernar ocurre a través de estas problematizaciones, las cuales se refieren a los textos y discursos que producen problemas de cierto tipo, donde se entiende que los discursos consisten en formas de conocimiento socialmente producidas que constituyen “lo real”. Es decir, en lugar de pensar en el conocimiento como una verdad trascendental, los conocimientos (en plural) son lo que está dentro de la verdad (Bacchi, 2017, p. 21). El enfoque WPR se basa en la comprensión de las representaciones de los problemas, por lo que el análisis del discurso se enfoca no solamente en las ideas o en las maneras de hablar, sino

en las prácticas, las cuales afectan la manera en que las personas viven sus vidas (Bacchi, 2012).

Según Bacchi (2016), en la medida en que somos gobernados a través de problematizaciones, más que a través de políticas públicas, se deben interrogar críticamente las representaciones de los problemas. Para lograrlo, la autora indica que se debe partir de la solución propuesta, la política pública, y preguntar: si la sugerencia es que esta forma de intervención es necesaria, ¿en qué consiste el problema representado o constituido? Explica la autora que este enfoque tiene como punto de partida el análisis detallado de los ítems que componen la agenda política para reflexionar sobre la forma general de las iniciativas de política pública, lo que abarcan y lo que dejan por fuera (Bacchi, 2016). Para guiar el análisis, la autora propone un grupo de seis preguntas que parten de identificar la representación del problema por parte de la política pública (pregunta 1); luego promueven la indagación sobre las presuposiciones que apuntalan tales representaciones (pregunta 2); piden reflexionar sobre el origen de las representaciones (pregunta 3); sobre qué no ha sido problematizado (pregunta 4), sus efectos (pregunta 5); y los lugares y formas en que se han reproducido estas representaciones y cómo se pueden transformar (pregunta 6).

Retomando la conceptualización de Bletsas (2012) respecto al que el enfoque WPR tiene un doble carácter, teórico y metodológico. Con respecto al primero, Bletsas (2012) afirma que éste crea un espacio desde el cual es posible cuestionar cómo es que problemas que se han dado por sentados han llegado a serlo. Por su parte, Amanda Elliot (2011) considera que el uso del marco WPR permite además establecer conexiones “entre las políticas públicas y las transformaciones sociales más amplias” (p. 185), lo cual está relacionado con esas consecuencias materiales de las prácticas analizadas y que sería de utilidad para discutir la situación de las mujeres indígenas. Con respecto al segundo, Goodwin (2011) considera que este enfoque permite a las investigadoras y a los investigadores operacionalizar ideas en el

trabajo empírico, que de otra manera serían abstractas. El uso de este enfoque en investigaciones sobre políticas públicas (Bletsas, 2012; Bacchi, 2016) sugiere que es adecuado para desarrollar el análisis que se propone en esta tesis.

No obstante, en la medida en que el enfoque WPR está basado en una línea de pensamiento Foucaultiana, es importante tener en cuenta planteamientos como los de Monique Deveaux (1994) respecto a los riesgos de adoptar interpretaciones basadas en teorización sobre el poder realizado por Foucault. Según esta autora, esta aproximación evita que veamos o conceptualicemos relaciones en las cuales el objeto no actúa sobre otro en una relación de poder ni resiste conductas de gobierno o manifestaciones locales de poder; es un marco que pare inapropiado para describir esfuerzos cooperativos enfocados a la transformación política y al empoderamiento personal o la toma de conciencia (Deveaux, 1994).

En este sentido, se entiende aquí que el enfoque WPR retoma elementos del pensamiento Foucaultiano sin que esto signifique que adolezca de los fallos identificados por Deveaux (1994). Sin embargo, es fundamental reconocer el enfoque WPR se origina desde una matriz de pensamiento hegemónico en la que las prácticas del pensamiento académico en general y del feminismo académico, en particular, “están inscritas en las relaciones de poder, relaciones a las que se enfrentan, resisten o, quizás, incluso respaldan implícitamente. No existe, por supuesto, la academia apolítica” (Mohanty, 2008, p. 121). Es decir, aunque el enfoque WPR se esté enmarcado en una tradición académica que da importancia a los conocimientos múltiples, el enfoque en sí mismo no garantiza que los conocimientos que no hacen parte de la matriz de pensamiento hegemónico logren ser reconocidos. Esta reflexión hace eco de los planteamientos de Segato (2016), quien subraya que

de acuerdo con el patrón colonial moderno y binario, cualquier elemento, para alcanzar plenitud ontológica, plenitud de ser, deberá ser ecualizado, es decir,

conmensurado a partir de una grilla de referencia o equivalente universal. Esto produce el efecto de que cualquier manifestación de la otredad constituirá un problema, y solo dejará de serlo tamizado por la grilla ecualizadora, neutralizadora de particularidades, de idiosincrasias. (p. 118)

En este orden de ideas, el estudio que planteo aquí sobre las mujeres indígenas requiere otros aportes teóricos que contribuyan a “avanzar en la producción de nuevas interpretaciones que expliquen la actuación del poder desde posiciones que asumen un punto de vista subalterno (Espinosa Miñoso, 2014, p. 8), por lo que me apoyo en el trabajo de las feministas decoloniales americanas y las contribuciones de los teóricos de la planificación indígena (Jojola, 2013; Matunga, 2013; Porter, 2013).

2.4.3 *Feminismos decoloniales*

De acuerdo con Montanaro Mena (2016), quien hace un estudio sobre la genealogía de los feminismos decoloniales, la crítica poscolonial en el ambiente académico de los Estados Unidos puede rastrearse hasta 1990, cuando se conformó el Grupo de estudios subalternos Latinoamericanos, con la participación de intelectuales latinoamericanos “entre ellos John Beverly, Robert Carr, José Rabasa, Ileana Rodríguez y Javier Sanjinés” (p. 30); quienes contribuyen a generar una mirada teórica crítica desde la experiencia latinoamericana. Luego vendría la conformación del grupo Modernidad/Colonialidad (Castro-Gómez & Grosfoguel, 2007), conformado por intelectuales de varios países de América latina, el cual se habría nutrido de los aportes teóricos de los grupos de estudios subalternos, tanto el de la India como el de estudios Latinoamericanos. Los integrantes del grupo Modernidad/Colonialidad se han enfocado en “reflexionar de forma constante sobre la realidad cultural y política latinoamericana” (Montanaro Mena, 2016, p. 32) y se han involucrado también “proyectos

académico-políticos” (Castro-Gómez & Grosfoguel, 2007, p. 12), los cuales incluyen vínculos con movimientos indígenas en varios países, así como con las feministas chicana, resultando, por ejemplo, en la conceptualización del “sistema mundo moderno/colonial capitalista/patriarcal” (Grosfoguel, 2006). No obstante, dice Breny Mendoza (2014) que, desde una mirada feminista, “esta nueva corriente de pensamiento latinoamericano revela aún grandes limitaciones en su comprensión del lugar que ocupa el género en su objeto de investigación. Es notoria a su vez una ausencia de referencias a escritos feministas procedentes de América latina” (p. 92).

De acuerdo con Montanaro Mena (2016), el feminismo decolonial surge a partir de un “sector del movimiento feminista que se ha apartado del feminismo hegemónico y ha elaborado un recorrido epistémico, acercándolo a la tradición del pensamiento latinoamericanista” (p. 91). Aunque la nominación “feminismo decolonial” se puede atribuir a María Lugones, “quien nombró por primera vez, en el inicio del siglo XXI, un proyecto de feminismo decolonial” (Montanaro Mena, 2016, p. 92); es necesario tener en cuenta que “el feminismo decolonial no es un campo uniforme” (Espinosa et al., 2014, p. 36)²³. Siguiendo a Espinosa et al. (2014), ya desde la década de 1980 se produjeron movilizaciones políticas feministas “que no solo visibilizaron a ‘otras’ mujeres que reivindicaron y problematizaron su condición de raza, etnia, clase y sexo-género, sino que desafiaron los discursos hegemónicos occidentales desde lo más profundo de su lógica etnocéntrica, racista, misógina, heterocentrada y colonial” (p. 20). No obstante, a diferencia de otras regiones²⁴, no se ha generado para Latinoamérica una “teoría feminista de la región que profundice en su propia experiencia colonial y poscolonial”

²³ Valga aclarar que en esta publicación se refieren al trabajo de María Lugones como feminismo *descolonial*.

²⁴ En palabras de Mendoza (2014): “la crítica poscolonial del sudeste asiático cuenta con una clara vertiente feminista con la presencia de grandes figuras como Gayatri Spivak y Chandra T. Mohanty. Las mujeres indígenas en Norteamérica y las teóricas africanas como Oyéronké Oyewùmi no solo han logrado construir una teoría de género en base a su experiencia colonial particular, sino que nos han cambiado la manera de pensar el género. Las chicanas y las afroamericanas en Estados Unidos han revolucionado la teoría feminista con sus conceptos como la interseccionalidad de género, raza, clase y sexualidad, la conciencia de la mestiza y el pensamiento fronterizo” (p. 101).

(Mendoza, 2014, p. 101). Como resultado de las reflexiones de múltiples debates alrededor del feminismo en América latina, Espinosa et al. (2014) argumentan que el feminismo de(s)colonial es un movimiento

que se proclama revisionista de la teoría y la propuesta política del feminismo desde lo que considera su sesgo occidental, blanco y burgués. Entendemos que el feminismo descolonial aglutina las producciones de pensadoras, intelectuales, activistas feministas, lesbianas feministas, afrodescendientes, indígenas, mestizas pobres, así como algunas académicas blancas comprometidas con la tarea de recuperación histórica de un nombre propio, de una teoría y práctica feminista antirracista en Abya Yala. (p. 32)

Sobre el feminismo decolonial, Gómez Correal (2014) señala que hay unos temas principales en la agenda feminista, donde el primero corresponde a que la “problematización de la experiencia del colonialismo y la colonialidad por parte de las mujeres, incluye la creación de sujetos, cuerpos, sexualidades y nociones de belleza cruzadas por la raza” (p. 359); el segundo corresponde a la identificación de cómo se reproducen el racismo y el clasismo, incluso dentro del feminismo. El tercero corresponde la problematización del poder que tienen los varones al interior de las comunidades a las que pertenecen, indígenas y afrodescendientes, así como la problematización de los nacionalismos, las políticas de identidad cultural y la representación de las mujeres según la cultura. El cuarto aspecto es debatir alrededor de la noción de raza y cuestionar en qué medida las mujeres estamos racializadas, y el quinto tema corresponde a “cuestionamiento de la idea de un sujeto feminista universal y de la heterosexualidad como la norma. [...] [Así como] la valoración de las cosmovisiones indígenas y negras (p. 359). Es decir, el feminismo decolonial se plantea una multiplicidad de temas interconectados y se encuentra todavía en construcción, lo cual me lleva a concentrarme en el planteamiento teórico de María Lugones (2008) para la construcción del marco teórico de este estudio.

El planteamiento de Lugones (2008), parte del uso de los conceptos de la colonialidad del poder, como fue propuesto por Aníbal Quijano, y de interseccionalidad, que ha “demostrado la exclusión histórica y teórico-práctica de las mujeres no-blancas de las luchas liberatorias llevadas a cabo en el nombre de la Mujer” (Lugones, 2008, p. 77), cuyo entrelazamiento, dice la autora, le permite proponer el concepto de sistema moderno-colonial de género, el cual “está presupuesto en ambos marcos de análisis en términos generales, pero no está expresado explícitamente o en la dirección que yo considero necesaria para revelar el alcance y las consecuencias de la complicidad con él que motivan esta investigación” (Lugones, 2008, p. 77). En el trabajo ya citado, la autora discute ambas líneas teóricas antes de explicar la noción de sistema moderno colonial de género, de modo que aquí seguiré la misma estructura antes de discutir la utilidad de dicha noción para esta tesis.

El concepto de colonialidad del poder fue propuesto por Anibal Quijano (1992), partiendo del entendimiento del colonialismo como “una relación de dominación directa, política, social y cultural de los europeos sobre los conquistados de todos los continentes” (p. 11), el cual persiste a pesar de la terminación formal del colonialismo político. En la medida en que la mirada de Quijano (1992) parte de un análisis histórico, este autor muestra cómo lo que encontramos en la actualidad puede entenderse como una continuidad de lo que ocurrió a partir de 1492, de modo que al observar

las líneas matrices del poder mundial actual, su distribución de recursos y de trabajo entre la población del mundo, es imposible no ver que la vasta mayoría de los explotados, de los dominados, de los discriminados, son exactamente los miembros de las "razas", de las "etnias", o de las "naciones" en que fueron categorizadas las poblaciones colonizadas, en el proceso de formación de ese poder mundial, desde la conquista de América en adelante. (Quijano, 1992, p. 12)

Cuando Quijano (2000a) se refiere a la colonialidad del poder, explica cómo a partir de la experiencia de la conquista de América se producen nuevas identidades históricas con base en la idea de la raza y “ambos elementos, raza y división del trabajo, quedaron estructuralmente asociados y reforzándose mutuamente, a pesar de que ninguno de los dos era necesariamente dependiente el uno del otro para existir o para cambiar” (p. 204). El análisis de Quijano (1992) muestra cómo en la estructura colonial de poder que se sostiene hasta la actualidad, se produce una colonización de las otras culturas, la cual “consiste, en primer término, en una colonización del imaginario de los dominados. Es decir, actúa en la interioridad de ese imaginario” (p. 12), lo que hace posible que perdure a pesar de los cambios políticos. También explica Quijano (1992) que durante ese período histórico en el que se consolidaba la dominación colonial europea, al mismo tiempo, “se fue constituyendo el complejo cultural conocido como la racionalidad/modernidad europea, el cual fue establecido como un paradigma universal de conocimiento y de relación entre la humanidad y el resto del mundo” (p. 14). En la medida en que ese paradigma continúa vigente como matriz predominante, se entiende mejor cuando Quijano (2000a) afirma que “la colonialidad del poder aún ejerce su dominio, en la mayor parte de América latina, en contra de la democracia, la ciudadanía, la nación y el Estado-nación moderno” (p. 237).

El concepto de colonialidad del poder ha sido clave en el desarrollo de los debates que se han venido mencionando. Siguiendo a Grosfoguel (2006), “lo que es nuevo en la perspectiva de la «colonialidad del poder» es cómo la idea de raza y racismo se convierte en el principio organizador que estructura todas las múltiples jerarquías del sistema mundial” (p. 26). No obstante, el análisis de Quijano sobre “la construcción moderna/colonial del género y su alcance es limitado (Lugones, 2008, p. 78)²⁵.

²⁵ La intervención de Rita Segato en la conferencia "Colonialidad del poder y feminismo" en homenaje a Aníbal Quijano, contribuye a ilustrar las limitantes de Aníbal Quijano. El video está disponible en https://www.youtube.com/watch?v=m_ZJKPC-6as

María Lugones (2008) explica el concepto de poder de Quijano “está estructurado en relaciones de dominación, explotación, y conflicto entre actores sociales que se disputan el control de «los cuatro ámbitos básicos de la existencia humana: sexo, trabajo, autoridad colectiva y subjetividad/intersubjetividad, sus recursos y productos” (p. 78). Luego indica que las disputas por el control de esos ámbitos están ordenadas por dos ejes, la colonialidad y la modernidad, las cuales “se instalan asociadas como los ejes constitutivos” (Quijano, 2000b, p. 342) del patrón específico de poder del capitalismo mundial. Por lo tanto, explica Lugones (2008), “para Quijano, las luchas por el control del «acceso sexual, sus recursos y productos» definen el ámbito del sexo/género y, están organizadas por los ejes de la colonialidad y de la modernidad” (p. 78). Sin embargo, este marco analítico “vela las maneras en que las mujeres colonizadas, no-blancas, fueron subordinadas y desprovistas de poder” (Lugones, 2008, p. 78).

Después de exponer la lógica del planteamiento de Quijano, Lugones (2008) dice, respecto a la interseccionalidad de la raza y el género, “creo que la lógica de «ejes estructurales» hace algo más pero también algo menos que la interseccionalidad. La interseccionalidad revela lo que no se ve cuando categorías como género y raza se conceptualizan como separadas unas de otra” (p. 81), de modo que el análisis centrado en la intersección permite visibilizar “a quienes somos dominadas y victimizadas bajo la categoría «mujer» y bajo las categorías raciales” (Lugones, 2008, p. 81).

Continuando con la discusión de Lugones (2008) sobre el marco analítico basado en la colonialidad del poder y la modernidad como ejes estructurantes, ella argumenta que esta lógica “muestra al género como constituido por y constituyendo a la colonialidad del poder. En ese sentido, no hay una separación de raza/género (...). Pero el eje de colonialidad no es suficiente para dar cuenta de todos los aspectos del género” (p. 82). Más aún, la autora explica cómo esta aproximación no problematiza la idea de género, el cual es entendido por

Quijano desde una mirada biológica. Al respecto, Breny Mendoza (2014) argumenta, sobre la comprensión de género de Quijano, que “su idea de raza se vuelve un concepto totalizante que invisibiliza al género como una categoría histórica y como instrumento de la colonialidad del poder, al mismo tiempo que obstaculiza un análisis interseccional de raza, género, clase y sexualidad” (p. 94).

En este punto es importante mencionar que existen posiciones diferentes frente al género como categoría histórica desde las teóricas feministas, las cuales considera Rita Segato (2011) se pueden organizar en tres vertientes. La primera corresponde al feminismo eurocéntrico, el cual justifica “la posibilidad de transmitir los avances de la modernidad en el campo de los derechos a las mujeres no-blancas, indígenas y negras, de los continentes colonizados.” (p. 12). Otra vertiente, a la que esta autora suscribe, “identifica en las sociedades indígenas y afro-americanas una organización patriarcal, aunque diferente a la del género occidental y que podría ser descrita como un patriarcado de baja intensidad, y no considera ni eficaz ni oportuno el liderazgo del feminismo eurocéntrico” (Segato, 2011, p. 13). La tercera vertiente correspondería a la posición que argumentan feministas como María Lugones (2008) y Breny Mendoza (2014), quienes “afirman la inexistencia del género en el mundo pre-colonial” (Segato, 2011, p. 13). En palabras de Lugones (2008), “como el capitalismo eurocentrado global se constituyó a través de la colonización, esto introdujo diferencias de género donde, anteriormente, no existía ninguna” (p. 86). Estas últimas dos vertientes divergen en cuanto al momento en el que emerge el género como “escena ubicua y omnipresente de toda vida social” (Segato, 2011, p. 12); no obstante, coinciden en que el análisis de la colonialidad del poder se queda corto con respecto a su conceptualización del género.

Volviendo al planteamiento de Lugones (2008), esa mirada crítica de los cambios “impuestos por los procesos constitutivos del capitalismo eurocentrado colonial/moderno” (p. 92), lleva a

la autora a argumentar la importancia de “entender hasta qué punto la imposición de este sistema de género fue tanto constitutiva de la colonialidad del poder como la colonialidad del poder fue constitutiva de este sistema de género. La relación entre ellos sigue una lógica de constitución mutua” (p. 93). Es decir, en lugar de concebir al género como una dimensión o uno de los elementos afectados por la colonialidad del poder, la autora argumenta que se trata de un mismo fenómeno, el cual ella nombra como sistema moderno/colonial de género o sistema de género moderno, colonial.

De acuerdo con Lugones (2008), el sistema de género que se consolidó a partir de los proyectos coloniales europeos se formó con “un lado visible/claro y uno oculto/oscurο” (p. 98). El primero se ocuparía de organizar “ las vidas de hombres y mujeres blancos y burgueses, pero constituye el significado mismo de «hombre» y «mujer» en el sentido moderno/colonial” (p. 98). El segundo lado del sistema de género “fue y es completamente violento” (Lugones, 2008, p. 98), en la medida en que las personas fueron reducidas “a la animalidad, al sexo forzado con los colonizadores blancos, y a una explotación laboral tan profunda que, a menudo, los llevó a trabajar hasta la muerte” (p. 99). Aunque la autora reconoce que esta división entre claro y oscuro no alcanza a captar los grises de las mujeres cuya opresión no puede explicarse enteramente a partir de la idea de raza, enfatiza que a partir de este análisis se podrían “comenzar a ver, en todos sus detalles, los procesos del sistema de género colonial/moderno en su larga duración, entramados en la colonialidad del poder hasta el presente” (p. 99), de modo que podamos proponer acciones transformadoras frente a la organización social imperante.

Esta conceptualización ofrecida por Lugones (2008) es de la mayor importancia para este estudio en la medida en que proporcionan una clave analítica que permite entender que fenómenos que se analizan en el presente con respecto a las mujeres indígenas, no como hechos aislados, sino como resultado de procesos históricos que han tenido continuidad hasta

hoy. Asimismo, el concepto de sistema de género moderno/colonial pide que las cuestiones de las mujeres, y particularmente de las mujeres indígenas, no sean entendidas como asuntos de grupos poblacionales diferentes o minoritarios, sino como parte de un gran sistema cuyos subsistemas están profundamente imbricados. No obstante, me aparto del entendimiento del género como una invención de origen colonial que hace Lugones (2008) y me acerco a los planteamientos de Rita Segato (2011), quien argumenta que “datos documentales, históricos y etnográficos del mundo tribal, muestran la existencia de estructuras reconocibles de diferencia, semejantes a lo que llamamos relaciones de género en la modernidad, conteniendo jerarquías claras de prestigio entre la masculinidad y la feminidad” (p. 14).

Segato (2014), se refiere al mundo pre-intrusión o mundo-aldea, el cual existe con respecto a la intrusión colonial y a la intrusión republicana, en donde existe el género, pero de manera diferente con relación a la modernidad. Sin embargo, una vez “esa colonial modernidad se le aproxima al género de la aldea, lo modifica peligrosamente. Interviene la estructura de relaciones de la aldea, las captura y las reorganiza desde dentro, manteniendo la apariencia de continuidad, pero transformando los sentidos” (Segato, 2011, p. 15). Esa reorganización es la que permite que se pase de un patriarcado de baja intensidad al patriarcado colonial moderno (Segato, 2011), lo cual ocurre cuando la estructura jerárquica ya existente en el mundo pre-intrusión

se transforma en un orden super-jerárquico, debido a los factores que examinaré a seguir: la superinflación de los hombres en el ambiente comunitario, en su papel de intermediarios con el mundo exterior, es decir, con la administración del blanco; la emasculación de los hombres en el ambiente extra-comunitario, frente al poder de los administradores blancos; la superinflación y universalización de la esfera pública, habitada ancestralmente por los hombres, con el derrumbe y privatización de la esfera doméstica; y la binarización de la dualidad, resultante de la universalización de uno de

sus dos términos cuando constituido como público, en oposición a otro, constituido como privado. (Segato, 2011, p. 15)

Aunque el análisis de esta autora es mucho más profundo, los procesos esbozados en el párrafo anterior permiten entender por qué esta distinción con respecto a cómo entender el género, antes y después de la instauración del sistema moderno/colonial de género, es particularmente importante, en la medida en que facilita la comprensión de que ese sistema tiene un carácter dinámico; a pesar de que signifique nuestro sometimiento “en todos los ámbitos de la existencia” (Lugones, 2008, p. 77). Por otra parte, permite entender que las sociedades indígenas también son dinámicas y que sus condiciones internas pre-coloniales, así como sus transformaciones, una vez se ha producido la intrusión, pueden ser diferentes entre sí.

Por otra parte, esta consideración histórica de la constitución y cambio en los sistemas de género en las sociedades indígenas también permite considerar con respecto al mundo-aldea que, “a pesar del carácter reconocible de las posiciones de género, en ese mundo son más frecuentes las aberturas al tránsito y circulación entre esas posiciones que se encuentran interdichas en su equivalente moderno occidental” (Segato, 2011, p. 14). En este sentido, esa dimensión dinámica de las sociedades indígenas a la que me referí en el párrafo anterior también implicaría la posibilidad de trascender las categorías impuestas por el sistema de género moderno-colonial de múltiples maneras.

Julieta Paredes (2014) aporta otros elementos a la discusión a partir de un feminismo comunitario. Esta autora discute el contexto boliviano actual y argumenta respecto a la existencia de un colonialismo interno, el cual entiende como aquel que “no necesita al blanco invasor como virrey, sino que se ejecuta a través de sus herederos blancos (...) Estos nuevos colonizadores, que desde la república han construido sus estructuras de privilegios, son los

que se convirtieron en los modernizadores del Estado”²⁶ (p. 52). Paredes explica cómo este colonialismo interno se ha construido a partir de una doble dinámica basada en el intento de invisibilizar los pueblos originarios, al tiempo que los utiliza para “nutrir económicamente las arcas transnacionales con mano de obra barata de jóvenes hombres y mujeres indígenas” (Paredes, 2014, p. 52), en concordancia con una estructura económica que garantiza la continuidad de los privilegios, especialmente en las áreas urbanas, a partir del trabajo de personas indígenas, especialmente rurales, sobre los cuales dicho colonialismo genera impactos concretos. A partir de esta manera de entender el contexto, Paredes (2014) explica que el colonialismo interno ha tenido un impacto sobre la corporalidad misma de las mujeres, quienes “hemos recorrido la historia, relacionándonos unas con otras y relacionándonos como mujeres con los varones, también. Estas relaciones, (...) tienen por resultado un comportamiento colonial en el erotismo, el deseo, la sexualidad, el placer y el amor” (p. 53).

Por otro lado, Paredes (2014) discute el concepto de entronque patriarcal, el cual surge al reconocer que “las relaciones injustas entre hombres y mujeres (...) también se dieron antes de la colonia y que no sólo son una herencia colonial” (p. 72). Argumenta la autora que

la opresión de género no sólo vino con los colonizadores españoles, sino que también había una propia versión de la opresión de género en las culturas y sociedades precoloniales, y que cuando llegaron los españoles se juntaron ambas visiones para desgracia de las mujeres que habitamos Bolivia. (Paredes, 2014, p. 72)

y llama a este fenómeno el entronque patriarcal, el cual considera Segato (2014), es semejante a su planteamiento sobre los efectos de la aproximación de colonialidad

²⁶ El concepto de colonialismo interno ya ha sido discutido por otros autores, como Aníbal Quijano (2000a), quien dice: “Pablo González Casanova (1965) y Rodolfo Stavenhagen (1965) propusieron llamar “colonialismo interno” al poder racista/etnicista que opera dentro de un Estado-nación. Pero eso tendría sentido sólo desde una perspectiva eurocéntrica sobre el Estado-nación” (p. 93); sin embargo, considero que la conceptualización de Paredes es especialmente relevante para analizar la situación de las mujeres indígenas en contextos nacionales.

modernidad “al género de la aldea” (p. 613), como se discutió en párrafos anteriores respecto al patriarcado de baja intensidad (Segato, 2011).

Paredes (2014), propone con respecto a este entronque la “desneoliberalización” y la descolonización del género, lo cual se lograría a través de la recuperación de “la memoria de las luchas de nuestras tatarabuelas contra un patriarcado que se instauró antes de la invasión colonial (...).Descolonizar y desneoliberalizar el género es a la vez ubicarlo geográfica y culturalmente en las relaciones de poder internacionales” (p. 72). La manera en que Paredes (2014) discute la idea de descolonizar el género tiene la virtud de resaltar los procesos de colonialismo interno sin perder de vista su conexión con lo que ella llama “el patriarcado transnacional” (p. 72), y aporta una, entre otros aspectos, una pista sobre cómo aproximarse al análisis de la situación de las mujeres indígenas desde su llamado a la recuperación de las voces de las ancestras.

No obstante, considero que los dos elementos clave que puedo tomar del planteamiento de Paredes (2014) para el análisis de políticas públicas en este estudio son, por una parte, la noción del colonialismo interno, como elemento clave en la configuración del sistema de género moderno-colonial se expresa para un contexto en particular. Por otra parte, la noción de entronque patriarcal como la manera en que ese entronque se manifiesta de manera particular según las condiciones geográficas y los procesos sociohistóricos del contexto bajo análisis, el cual tiene consecuencias concretas para las mujeres indígenas dentro de sus comunidades, bajo el razonamiento de que con el sometimiento de las mujeres “se somete a la comunidad, porque la mujer es la mitad de la comunidad y al someter a una parte de la comunidad los hombres se someten a sí mismos porque ellos también son la comunidad.” (Paredes, 2014, p. 87). Para facilitar la operacionalización de estos elementos analíticos en este estudio, me apoyo en los planteamientos surgidos desde los trabajos sobre planificación

indígena respecto a la formulación de las políticas públicas, lo cual abordaré en la siguiente sección.

2.4.4 Planificación indígena

De acuerdo con los teóricos de este enfoque, la planificación indígena ha existido incluso antes de la colonización. Hirini Matunga (2013), por ejemplo, identifica tres períodos o tradiciones: precolonial, de resistencia y de resurgencia (p. 9), siendo esta última tradición en la cual se ubica la planificación indígena en la actualidad. El desarrollo teórico de la denominación “planificación indígena” se ha producido especialmente en los contextos de países como Canadá, Australia, Estados Unidos y Nueva Zelanda, donde se ha definido como una “práctica que evoluciona continuamente, la cual es hecha por pueblos indígenas y comunidades alrededor del mundo, en otras palabras, planificación hecha por estas comunidades, en lugar de planificación hecha para ellas” (Matunga, 2013, p. 3). No obstante, este enfoque se caracteriza por reconocer cómo la práctica de la planificación está impregnada de historiografías coloniales y, por lo tanto, las relaciones coloniales de dominación y opresión están siempre presentes (Porter, 2010).

De acuerdo con Ted Jojola (2013), los pueblos indígenas han ido perdiendo “la habilidad de usar elementos de sus filosofías y de operacionalizarlos de manera que afirme sus prácticas holísticas” (p. 465), por lo tanto, para que un proceso pueda considerarse como un ejercicio de planificación indígena debe “estar informado por la cosmovisión indígena” (p. 465). En segundo lugar, el autor indica que, aunque la reproducción de las relaciones culturales ha sido interrumpida por influencias no-indígenas; en la planificación indígena se debe comprender que las “voces indígenas no necesitan traducción” (p. 466). Finalmente, Jojola (2013) identifica otro elemento clave de la planificación indígena: “la esencia del aprendizaje

indígena es el ser indígena” (p. 467), es decir, los pueblos indígenas también cuentan con un acervo educativo que se ha conformado a partir de su experiencia y por lo tanto es inadecuado construir procesos de planificación que los desconozcan. Estos tres elementos serían necesarios para reclamar el paradigma de la planificación indígena.

Considero que estos tres elementos discutidos por Jojola (2013) pueden ser integrados al análisis de las políticas públicas, en la medida en que contribuyen a enriquecer la mirada crítica propuesta tanto por el enfoque WPR como por los feminismos decoloniales. Siguiendo los planteamientos de Jojola (2013), las políticas públicas deben de considerar las cosmovisiones de los pueblos indígenas, lo cual permitiría que las políticas públicas sean relevantes para las personas indígenas y pueden responder a sus aspiraciones. El segundo elemento, respecto a no traducir o reinterpretar las voces indígenas, reconoce que no hacen falta reformular lo que las personas indígenas manifiestan, puesto que se puede tergiversar el sentido original de los planteamientos o acomodarlos a las perspectivas dominantes. Esto es de particular relevancia para las mujeres indígenas, quienes por cuestiones de idioma o dificultad de acceso a espacios de participación política pueden ser objeto de tales interpretaciones, de modo que se buscaría propiciar que las experiencias y perspectivas de las mujeres no sean objeto de censura.

Finalmente, el tercer elemento permite resaltar la importancia de entender que el ser indígena constituye una experiencia particular y válida, la cual tiene una historia y unas características tales que no pueden ser obviadas por quienes producen las políticas públicas. Para las mujeres indígenas, esta consideración implica, por ejemplo, que dichas políticas deberían considerar sus experiencias como mujeres racializadas. Estos tres elementos, si bien no constituyen un marco teórico en sí mismos, sí contribuyen a identificar información clave para nutrir el análisis.

3 Objetivos

Con base en el marco teórico planteado, esta investigación se concentra en un contexto municipal concreto, para lo cual planteo el siguiente objetivo general:

Analizar las representaciones de las mujeres indígenas promovidas desde las políticas públicas del municipio de Puerto Carreño durante el período 2003 - 2019.

Para la realización de este análisis, planteo tres objetivos específicos con base en los elementos planteados en el marco teórico, respecto a la especificidad de las vivencias de las mujeres indígenas frente a las demás mujeres. Esos rasgos particulares solo pueden ser entendidos a partir del establecimiento de las características de las diferencias entre mujeres (Espinosa-Miñoso, 2014). En este sentido, el primer objetivo específico busca:

1. Establecer cuáles son las representaciones que las políticas públicas hacen sobre las mujeres.

A partir de la identificación de estas representaciones, se cubre un primer nivel del análisis, en el cual se identifica cómo las políticas públicas municipales constituyen a las mujeres en Puerto Carreño. No obstante, siguiendo los planteamientos de María Lugones (2008), la categoría “mujer” no contiene necesariamente a las mujeres indígenas, por lo que se hace necesario indagar en otro nivel a partir del segundo objetivo específico:

2. Identificar cuáles son las representaciones de las mujeres indígenas incluidas en las políticas públicas municipales.

En este objetivo el foco recae sobre las representaciones que se hacen sobre las mujeres indígenas, tanto aquellas que son explícitas como aquellas que están implícitas o que no se identifican a primera vista. Esta identificación lleva consigo la consideración de elementos raciales, geográficos y estéticos, discutidos por Julieta Paredes (2014), así como de dominación y explotación “que constituyen la colonialidad” (Lugones, 2008, p. 77). Una vez se han reconocido estas representaciones de las mujeres en general y de las mujeres indígenas en particular, es posible avanzar hacia la comparación entre ambos grupos de representaciones, para lo cual planteo un tercer objetivo específico:

3. Establecer las diferencias entre las representaciones sobre las mujeres indígenas y no-indígenas promovidas desde las políticas públicas municipales.

Esta comparación arroja detalles sobre los lados visible y oculto (Lugones, 2008) del sistema de género moderno-colonial en el municipio de Puerto Carreño. Por otro lado, provee información sobre la manera en que las políticas públicas municipales, a través de las representaciones de las mujeres, incide en la generación y/o mantenimiento de la estructura social que enmarca las vidas de las mujeres indígenas en este municipio. Cada uno de estos objetivos específicos se entiende como parte de un proceso incremental que conduce, a partir de los tres objetivos, a proveer insumos para alcanzar el objetivo general. A continuación, se describe la estrategia metodológica diseñada para el logro de los objetivos de este estudio.

4 Estrategia metodológica

De acuerdo con Susan Goodwin (2011), el estudio de las políticas públicas desde las aproximaciones discursivas ha sido clave en la identificación de cómo éstas producen los problemas sociales; sin embargo, este ejercicio se ha producido a partir de “pocas descripciones de los métodos usados. Como resultado, quienes se embarcan en las políticas públicas como discurso, han tenido pocas indicaciones sobre qué pasos tomar” (Goodwin, 2011, p. 170). El marco de WPR, aunque no incluye un procedimiento estándar, “provee una lista de chequeo conceptual que guía el proceso analítico, el cual permite utilizar formas interrelacionadas de cuestionamiento y análisis, los cuales pueden ser seguidos de manera secuencial o aplicados como parte de un análisis integrado” (Bacchi, 2016, p. 9). El enfoque WPR introduce un grupo de seis preguntas para “probar cómo los problemas son representados en las políticas públicas” (Goodwin, 2011, p. 170), las cuales se listan a continuación de acuerdo con la versión señalada por Bacchi (2016):

1. ¿Cuál es la representación del problema en determinada política pública? (Por ejemplo: discriminación, violencia doméstica, comportamiento antisocial).
2. ¿Qué presunciones (significados necesarios antecedentes a un argumento) y suposiciones (ontológicas, epistemológicas) subyacen en esta representación del problema?
3. ¿Cómo ha surgido esta representación del problema?
4. ¿Qué se ha dejado sin problematizar en esta representación? ¿Dónde están los silencios?

5. ¿Qué efectos son generados por esta representación del problema? (discursivos, subjetivizados y vividos).
6. ¿Cómo/dónde se ha producido, diseminado y defendido esta representación del problema? ¿Cómo se ha cuestionado, interrumpido o reemplazado?

Aunque Bacchi (2016), se refiere al enfoque WPR como una estrategia analítica, otros autores lo ven como una metodología. De acuerdo con Bletsas (2012), el enfoque WPR puede ser descrito como una metodología para el estudio de las políticas públicas, de manera similar a Chao (2019), quien lo considera “un método de análisis sobre prácticas políticas, específicamente aquellas vinculadas a las políticas públicas” (p. 146). Goodwin (2011), argumenta que el enfoque WPR no se trata de reglas y procedimientos para producir conocimiento científico, sino de estrategias que permiten que el analista obtenga un tipo de conocimiento críticamente diferente de los sistemas de significado existentes. En este orden de ideas, la aplicación del enfoque WPR en este estudio parte de su comprensión como un marco analítico, cuyas preguntas guían la recolección de información y su análisis.

De acuerdo con Bacchi (2016), las preguntas del enfoque WPR pueden ser seguidas secuencialmente o aplicadas como parte de un análisis integrado. Sarah Payne (2014), por ejemplo, solamente utiliza tres de las preguntas para su análisis sobre la equidad de género en el sector salud en Inglaterra. Sin embargo, en este estudio se usan las seis preguntas, como se explicará más adelante. Para la aplicación del marco analítico del enfoque WPR se optó por seleccionar un caso de estudio, teniendo el municipio como unidad de análisis. La selección de un único caso de estudio no pretende generalizar a partir de los hallazgos; en su lugar, se pretende generar conocimiento en profundidad que permita realizar un análisis detallado. Para este propósito, he seleccionado el municipio de Puerto Carreño como caso de estudio.

Este estudio se concentró en los planes de desarrollo municipales y en el esquema de ordenamiento territorial municipal generados entre 2003 y 2019, por ser los únicos documentos que se encontraron como políticas públicas municipales. Los planes de desarrollo municipales en Colombia fueron reglamentados por la Ley 152 de 1995, por lo que los primeros planes fueron producidos con posterioridad a su promulgación; no obstante, no fue posible acceder a los textos de los planes de desarrollo generados con anterioridad a 2008, por lo que los planes de desarrollo disponibles para el análisis corresponden a los períodos 2008–2011, 2012–2015 y 2016–2019. Por otra parte, la ley que reglamenta el ordenamiento territorial y establece la obligatoriedad de producir planes de ordenamiento corresponde a la ley 388 de 1997, así que el plan de ordenamiento territorial del municipio corresponde al primero que se hizo, el cual corresponde al esquema de ordenamiento territorial para el período 2003–2010. Aunque según los términos de la ley 388 ya tendría que haberse producido una actualización del esquema, no se ha adoptado todavía una actualización de este instrumento. Estos cuatro documentos constituyen el núcleo del análisis, aunque se utiliza información complementaria para entender mejor los detalles de su formulación y aspectos relacionados con la implementación, tales como informes de gestión y reportes de las entidades que ejercen control sobre el municipio. Estos documentos complementarios solamente se encontraron para el plan de desarrollo del último período analizado.

Esto responde a una característica que prevalece en muchos municipios de Colombia, especialmente los de menor capacidad administrativa, en los que rara vez hay sistematicidad en el almacenamiento de la información y cuyo acceso a repositorios en línea se dificulta por problemas en la prestación del servicio de internet. Por otra parte, intenté obtener copias de los archivos municipales tanto en la alcaldía de Puerto Carreño como en la gobernación departamental, incluso en el departamento nacional de planeación (DNP). No obstante, solamente obtuve información detallada sobre el plan de desarrollo del último período

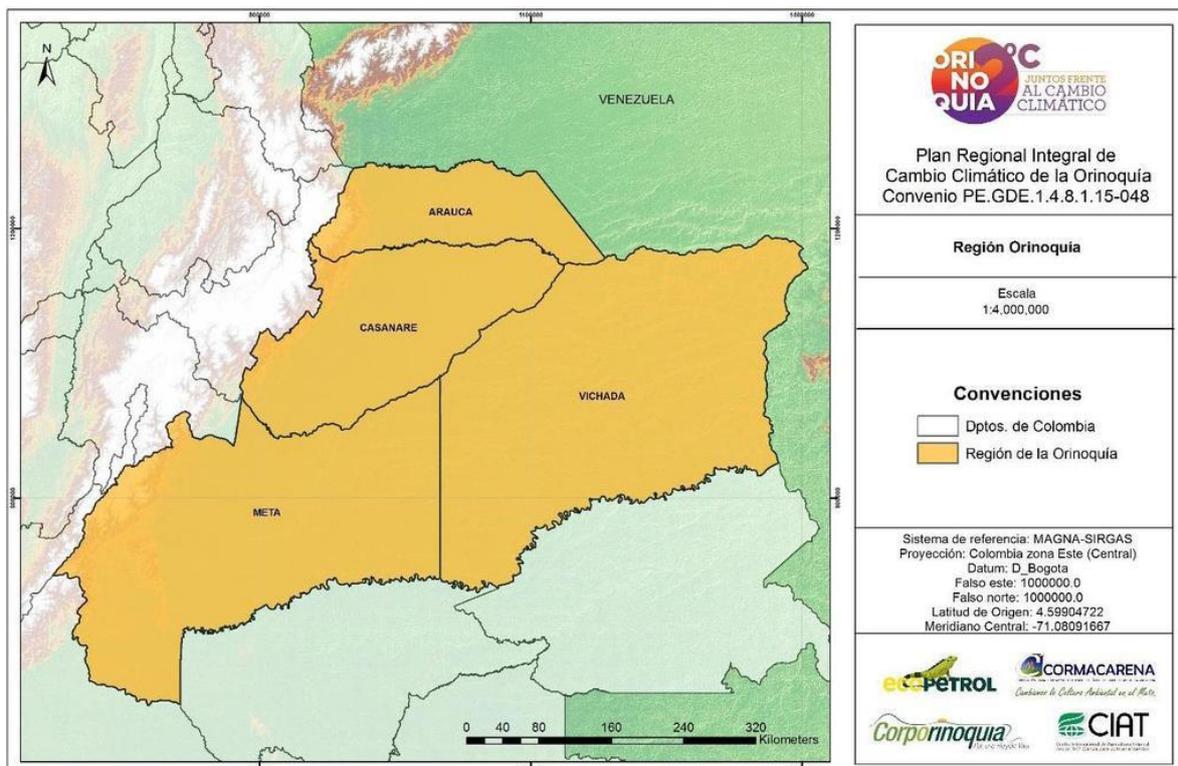
analizado. De manera complementaria, me apoyo aquí en las publicaciones de redes sociales realizadas por la alcaldía municipal de Puerto Carreño para el análisis de las políticas municipales, como se explicará más adelante. A continuación, se presentan las características del caso de estudio y posteriormente el método de recolección y análisis de la información.

4.1 Caso de estudio

El municipio de Puerto Carreño se localiza en el extremo oriente de Colombia en el departamento del Vichada. Hace parte de la región de los llanos orientales, cuya localización se presenta en el Mapa 1. También es denominada Orinoquia por encontrarse en la cuenca del río Orinoco, el cual marca el límite oriental de la región y constituye también la frontera con los estados de Apure, Bolívar y Amazonas en Venezuela. Esta región se caracteriza por su vastedad y reciente consolidación de áreas urbanas, las cuales coinciden en su mayoría con las capitales de los cuatro departamentos que la conforman. De acuerdo con el DNP (2014), las ciudades capitales de esta región “han surgido como resultado de bonanzas extractivas o del comercio de exportación y se localizan a lo largo de ríos y carreteras, conformando diferentes núcleos urbanos (...) débilmente articulados entre sí por efecto de las grandes distancias” (p. 12). Por otra parte, la Orinoquia también ha sido caracterizada como una región que “se construye a espaldas del Estado central colombiano, y desde la colonia hasta el presente ha sido imaginada como un territorio lleno de oportunidades y tesoros escondidos” (Calle Alzate, 2017, p. 92).

Mapa 1

Localización de la región de la Orinoquía



Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible & Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2017). Los departamentos en los que predominan los ecosistemas de sabana y que conforman la Orinoquía son Arauca, Casanare, Meta y Vichada.

Los ecosistemas de esta región incluyen diferentes tipos de sabana, bosques de galería, humedales, afloramientos rocosos y una variedad de usos del suelo que forman el paisaje característico de sabana (Romero Ruíz, 2011), el cual puede observarse en la Fotografía 1. Las extensas sabanas están cubiertas principalmente por pasturas nativas, las cuales cubren alrededor del 65 % de la región, equivalentes a 11 millones de hectáreas (Romero-Ruiz et al., 2010), por lo que es considerada como un paisaje relativamente intacto en términos ecológicos (Williams et al., 2020).

Fotografía 1

Bosques de galería, sabanas y plantaciones forestales en el área rural de Puerto Carreño



Fuente: Diana Alejandra Jiménez Montoya (2015). En la imagen se ven los meandros del río Bitá, las sabanas de la altillanura, el trazado de vías y de plantaciones forestales, así como caños que desembocan en el Bitá. Al fondo se observa el río Meta. Ambos ríos tributan al Orinoco.

Puerto Carreño se localiza en lo que se conoce como altillanura, como se observa en el Mapa 2, una subregión dentro de la Orinoquia localizada al sur del río meta, la cual se caracteriza por una gran riqueza en cuerpos hídricos y altos niveles de biodiversidad, así como por una “alta estacionalidad en la oferta de agua y la susceptibilidad de sus suelos a la degradación por erosión, compactación, desertificación, acidificación y su alto nivel de endemismo” (DNP, 2014, p. 16). Los suelos se caracterizan además por una baja fertilidad y una alta acidez (Lavelle et al., 2014). Estos factores, entre otras condiciones ecosistémicas, “han limitado el aprovechamiento del suelo en la región” (DNP, 2014, p. 15). El municipio limita

al norte con el río Meta y el estado de Apure de Venezuela, al occidente con el municipio de La Primavera, al oriente con Venezuela y al sur con el municipio de Cumaribo, cubriendo un área de aproximadamente 1240900 hectáreas.

Mapa 2

Localización de la altillanura



Fuente: Unidad de planificación rural agropecuaria (UPRA) (2016). Los municipios de la altillanura se encuentran en los departamentos de Meta y Vichada. Solamente La Primavera, Cumaribo y Puerto Carreño tienen frontera con Venezuela, representada por el río Meta al norte y el río Orinoco al oriente.

De acuerdo con el DNP (2014), “en el Vichada las principales actividades económicas son las de servicios sociales, comunales y personales con un peso del 49 %, el agropecuario representa el 7 % y la explotación de minas y canteras el 3 %” (p. 28). En este contexto, la dinámica económica local se basa fundamentalmente en los recursos provenientes del Estado vía salarios e inversiones, el comercio, la oferta de servicios turísticos, fundamentalmente de

pesca deportiva, y en un grado no cuantificado, en la comercialización de productos de contrabando traídos desde Venezuela, especialmente alimentos y combustible.

En estrecha relación con la situación fronteriza, cabe mencionar que el municipio de Cumaribo, localizado al sur de Puerto Carreño, es uno de los municipios con mayor área de cultivos de coca y dada su proximidad, el narcotráfico parece influir sobre la economía y la vida social de Puerto Carreño. De acuerdo con el Ministerio de justicia (2013), “con respecto a Puerto Carreño, no se encuentran reportes de cultivos de coca en esta región” (p. 45). Sin embargo, debido a la condición fronteriza y la presencia de pistas de aterrizaje, este municipio “cuenta con condiciones favorables para que sea utilizado como ruta de tráfico del clorhidrato de cocaína hacia el comercio internacional a través de Venezuela” (Ministerio de justicia, 2013, p. 45). De acuerdo con Rutas del conflicto (s.f.), “la llegada de la coca coincide con el incremento de la presencia de la guerrilla de las Farc en la zona”. No obstante, su presencia en la región cesó con la firma de los acuerdos de paz de 2016.

Actualmente, varias fuentes apuntan a que estructuras armadas estarían incursionando en actividades ilegales. Un reporte de la defensoría del pueblo (2016) señala que el ejército de liberación nacional (ELN) estaría involucrado en “actividades asociadas con el narcotráfico y el contrabando (...) Fuentes comunitarias señalan que esta guerrilla estaría utilizando las zonas selváticas aledañas a Puerto Páez (Venezuela) para ocultarse y desde allí desarrollar estas actividades ilegales afectando a contrabandistas menores y comerciantes” (p. 6). Un año después, González Posso & Espitia (2017) publicaron un informe sobre narcoparamilitarismo, en el cual analizan la presencia de grupos narcoparamilitares en Puerto Carreño y los municipios de Cumaribo y La Primavera, y consideran que dicha presencia es de intensidad alta para el período 2008 – 2017 en los tres municipios. Según este informe, hacen presencia en Puerto Carreño el grupo de “Los puntilleros”, para los cuales se “identifican acciones bajo los nombres de Puntilleros, Puntilleros-Bloque Meta, Puntilleros-

Libertadores del Vichada, Bloque Meta y Libertadores del Vichada” (González Posso & Espitia, 2017, p. 27). Por su parte, la defensoría del pueblo (2016) identifica además que “Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia en alianza con el Bloque Meta, han hecho evidente su interés de ingresar a los territorios de Santa Rosalía, La Primavera y Puerto Carreño” (p. 17).

Las actividades agrícolas y pecuarias son poco significativas. El plan de desarrollo municipal 2016 – 2019 indica que “el sector pecuario está enfocado en su mayoría a la producción de ganado para carne en un 90 % y el 10 % para doble propósito” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016, p. 85) no obstante, la actividad forestal ha aumentado progresivamente con la siembra de *Acacia mangium*, *Eucaliptus pellita* y *Pinus caribaea* especialmente. Estas plantaciones se localizan por todo el municipio, presentando una tendencia creciente en la cuenca del río Bitá y en la ribera del río Meta. Para 2018 se registra un total de 16.569 hectáreas plantadas en Puerto Carreño. (ONF Andina, 2018, p. 17).

La ganadería de tipo extensivo se basa en el aprovechamiento de las pasturas naturales para la cría de ganado, lo cual involucra la realización de quemas. Debido a la baja palatabilidad y calidad como forraje tanto de los pastos nativos como de las plantas arbustivas en las sabanas, se necesita de la quema constante para obtener el crecimiento de pastos frescos para el ganado (Romero Ruíz, 2011). Las quemas son especialmente frecuentes en la época seca o de verano, aunque puede ser de lento avance, como se observa en la Fotografía 2, puede tener efectos catastróficos sobre las infraestructuras rurales (viviendas, corrales, establos, cultivos, etc.). Adicionalmente, el fuego afecta el suelo, los morichales y los bosques de galería.

Aunque la magnitud de la ganadería extensiva en el departamento del Vichada no alcanza a la de otros departamentos de la región (Gómez Nore, 2018), la introducción y expansión de la ganadería en la Orinoquia han sido usadas como un modo de apropiación de la tierra, “tanto porque el propósito de la ganadería extensiva fue expandirse sobre los pastos desconocidos,

como porque los indígenas, cada vez más amenazados, se convirtieron en el principal peligro para los ganaderos en las zonas de frontera ganadera” (Arias Vanegas, 2004, p. 91). En este sentido, la ganadería extensiva ha estado asociada al avance de la colonización, tal y como se ha documentado para otros pueblos indígenas en el país, como el pueblo Zenú, para el que “la historia de la ganadería se resume en una técnica sistemática en el despojo de su territorio” (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH] & Organización Nacional Indígena de Colombia [ONIC], 2019, p. 92).

Fotografía 2

Quema de pasturas en la sabana



Fuente: Diana Alejandra Jiménez Montoya (2015). El uso del fuego para fomentar el rebrote de los pastos es una práctica extendida que no siempre se realiza con medidas de manejo para controlar el fuego.

La colonización ha sido “el fenómeno socioeconómico que prima en la Orinoquia a lo largo de todo el período republicano, con sus secuelas de expansión demográfica y explotación de

sus recursos naturales. Este proceso dista mucho de haber concluido” (Consejo Regional de Planificación Económica y Social [CORPES] Orinoquia, 1998). Con anterioridad al poblamiento no indígena de la Orinoquia, la región se caracterizaba por sistemas de interdependencia entre los pobladores indígenas cuyas redes “funcionaban en enormes territorios e integraban numerosas unidades sociales disímiles, todo ello en un juego de intercambios positivos y negativos, entre los que destacaban además del comercio, las redes de alianzas políticas, la prestación de servicios múltiples” (Mansutti Rodríguez, 2010, p. 36). De acuerdo con Morey & Morey (1980), los pueblos indígenas de la Orinoquia estaban unidos entre sí por un sistema de comercio extenso, el cual también los ligaba a “los grupos de las regiones circundantes, en ambas épocas de pre y postcontacto. Las especializaciones intertribales en gran parte estaban basadas sobre variaciones locales en recursos estratégicos” (p. 279). En este sentido, el sistema comercial de los llanos resultaba de “una sociedad multiétnica integrada por un apretado tejido de relaciones exogámicas, normas de interacción económica, relaciones, complementariedad ecológica, especialización de la producción, comunidad de rituales, multilingüismo” (Ortíz Gómez, 2003, p. 280).

No obstante, la irrupción de los europeos, fundamentalmente a través de las misiones jesuíticas, “va a producir un nuevo cambio sistémico, luego de los cambios producidos en el sistema de interdependencia comercial, en el de interdependencia demográfica y en el de interdependencia política” (Mansutti Rodríguez, 2010, p. 92). Siguiendo a Del Cairo y Rozo Pabón (2006), las misiones corresponden a “complejos dispositivos donde se lleva a cabo, en primera instancia, la nucleación poblacional para hacer posible la evangelización y civilización de gentiles, pero que sirven simultáneamente a intereses geopolíticos imperiales” (p. 158), las cuales son instaladas en un contexto en el que los pueblos indígenas de la Orinoquia se enfrentaban a “procesos de esclavitud, ya fuera para llevarlos a las minas del altiplano o ya para ser vendidos como esclavos en las Guayanas” (Romero Moreno et al.,

1993, p. 46), por lo que algunos pueblos debieron buscar refugio en las misiones (Morey & Morey, 1980). Todo esto condujo a que se dejara de lado un sistema de “fronteras culturales flexibles” (Mansutti Rodríguez, 2010, p. 36).

Mitrani (1988) señala que “entre 1717 y 1730 se llevó a cabo la fundación de las misiones jesuíticas del Meta y del Orinoco con poblaciones indígenas de esas mismas zonas” (p. 159), mencionando la misión de San Borja en la desembocadura del Meta y la fundación de Yurepe sobre el río Meta. Después de la expulsión de los jesuitas, “su provincia misionera fue confiada a los capuchinos andaluces y más tarde a los franciscanos observantes. (...) antes de finalizar el siglo XVIII, la mayor parte de las misiones se había desmoronado y los indígenas las habían abandonado” (Mitrani, 1988, p. 161). De acuerdo con Mansutti Rodríguez (2010), los jesuitas se instalaron en puntos de la Orinoquia que eran centrales para el sistema comercial indígena, de modo que “el sentido geopolítico jesuita le permite controlar los grandes mercados (...), la salida de caminos estratégicos (...) y puntos de control del desplazamiento de la gente como las desembocaduras del Meta y el Apure” (p. 309), lo cual no solamente redujo el control que tenían los indígenas sobre las redes de intercambio de la época, sino que fortaleció el poder de las misiones jesuíticas sobre los pueblos indígenas.

El control ejercido por los jesuitas significó el traslado de poblaciones de sus lugares de origen a las misiones (Morey & Morey, 1980, Mitrani, 1988) y se corresponde con el período de debacle demográfica (Mansutti Rodríguez, 2010) que redujo las poblaciones indígenas. A partir de estas transformaciones, “comienza a darse una nueva distribución de sociedades y poblaciones, de prácticas y discursos, impulsados por la enorme entropía desencadenada por la furia de los efectos del despoblamiento” (Mansutti Rodríguez, 2010, p. 94). Valiéndose de las crónicas disponibles, Mansutti Rodríguez (2010) indica que “de los cincuenta y ocho grupos étnicos registrados por nosotros y mencionados en las fuentes tempranas de la colonización del Orinoco Medio, sólo quince llegan en una salud demográfica y cultural

aceptable al comienzo del siglo XIX” (p. 102). Los resultados de estos procesos se evidencian al comparar la situación señalada por Mitrani (1988) respecto a las fundaciones iniciadas por los jesuitas con los Pume o Yaruros, las cuales “se sitúan justamente en esta zona, vecina al sitio actual de Puerto Carreño en Colombia” (p. 161). En la actualidad, el pueblo Pume vive al oriente de Puerto Carreño en la confluencia de los ríos Casanare y Meta, concretamente “en el resguardo Caño Mochuelo (Casanare) habita en la comunidad de El Merey y no se reporta su presencia en ninguna otra parte del país” (Zamudio Cárdenas et al., 2014). Vale resaltar que la sentencia de restitución de derechos territoriales para la comunidad de Kanalitojo en Puerto Carreño reseña el testimonio de un miembro de esta comunidad:

antes de 1971 ya existía el asentamiento (...) habitado por otros grupos de la etnia amorua, los yaruros, los chiripos y los sikuanis pertenecientes de la zona del río Tomo, testimonios contados por nuestros ancianos y sabedores, tal y como se presenta los hechos narrados cruelmente los etnocidios de las guahibiadas de la costa del río Meta y la matanza de los indios sikuanis en el sitio denominado PARURE, hoy conocido como la zona de Aguaverde. (TSDJB, 2019, p. 199)

A mediados del siglo XX, la violencia bipartidista en otras regiones del país desencadenó el desplazamiento de población hacia la Orinoquia especialmente a finales de la década de 1940 (Arias Vanegas, 2004; Rutas del conflicto, s.f.; Corporación Claretiana Norman Pérez Bello, 2019). Sin embargo, las dinámicas de colonización y acaparamiento de tierras varían dentro de la región. La zona occidental se vio afectada más tempranamente que la altillanura y su poblamiento también estuvo marcado por el inicio de la explotación petrolera en la década de 1970 (Rausch, 2009). En contraste, el acaparamiento de tierras en la altillanura es un fenómeno que presenta mayor intensidad en épocas más recientes. En la década de 1960, por ejemplo, el Estado colombiano promovió la llegada de colonos al municipio de Puerto Gaitán localizado en el departamento del Meta. Estos correspondían a campesinos desplazados por la

estructura agraria excluyente del interior de país, quienes, junto con otros colonos previamente instalados, acosaban a sus vecinos indígenas. Según una investigación del Equipo Nizkor (2001), los colonos “con el afán de ampliar sus extensiones de tierra soltaban su ganado en los terrenos ocupados por los indígenas, el cual destruía sus cosechas y plantaciones, acosándolos y presionándolos así para que fueran abandonando las tierras”. En 1970, el acoso hacia los indígenas empeora y se produce la tortura y asesinato de miembros del pueblo Sikuni en lo que se conoció como la “masacre de Planas” (Equipo Nizkor, 2001; Calle Alzate, 2017). Otros sucesos violentos perpetrados por colonos en contra de los pueblos indígenas de la Orinoquia han sido documentados para otros departamentos, especialmente para Arauca (Bjork-James, 2014).

Para el caso del Vichada, la Corporación Claretiana Norman Pérez Bello (2019) documenta el caso del área conocida como Altagracia o JETSEROBA, mostrando el proceso por el que los pueblos indígenas Sikuni y Cuiva han sido víctimas de despojo territorial mediante procesos históricos de colonización. Este caso corresponde a lo que hoy es el municipio de La Primavera, en donde “el engaño, el pillaje, el asesinato, diezmaron a familias y a sus líderes” (p. 81), lo cual forzó el desplazamiento de estos pueblos indígenas, en la medida en que tras éste “vienen las cercas, las cabezas de ganado, tienen que huir para salvarse” (p. 82). Estos hechos de despojo contrastan con la concepción Sikuni en la que “no existe la noción de propiedad privada del territorio, de los recursos ambientales y de biodiversidad” (Pueblo Sikuni & Ministerio del Interior, 2013, p. 49), por lo que esta forma de apropiación de la tierra de los procesos de colonización no solamente tiene impactos físicos sobre el pueblo Sikuni, sino que constituye una forma de entender el mundo completamente diferente, la cual se ven obligados a descifrar para contrarrestar el despojo mediante la solicitud de títulos de propiedad de carácter colectivo, reservas y resguardos (Calle Alzate, 2017).

Después se ven inmersos en el conflicto armado con la llegada de las Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia en la década de 1980, así como la llegada de los paramilitares en la década de 1990, desde cuando se empieza a dar una “legalización del despojo” (p. 86). Más recientemente, el despojo territorial se realiza “a través de intimidaciones por parte de un excongresista, Alfonso Mattos, quien, a través de la empresa Agrícola El Encanto, dedicó su territorio al monocultivo de palma de aceite” (p. 8).

Con respecto a Puerto Carreño, persisten vacíos en la información disponible con respecto a los pueblos indígenas, particularmente en cuanto a su historia republicana. La presencia del Estado colombiano se empezó a consolidar a partir de la declaración de Puerto Carreño como capital de la comisaría especial del Vichada en 1930 (Hernández, 2009), lo que contribuyó en la consolidación de su casco urbano, el cual puede verse en la Fotografía 3, caracterizado por una extensa red de humedales y por estar expuesto a inundaciones periódicas por el aumento del caudal de los tres ríos que lo rodean.

El área urbana del municipio contiene la mayor parte de la oferta estatal de servicios, conformada por las sedes de la alcaldía municipal y la gobernación departamental, tres instituciones educativas con todo el ciclo educativo, un hospital de nivel II, oficinas de la defensoría del pueblo y contraloría de la república, oficinas del Instituto colombiano agropecuario (ICA), instituto colombiano de bienestar familiar (ICBF), Autoridad nacional de pesca y acuicultura (AUNAP), unidad de parques nacionales (PNN), servicio nacional de aprendizaje (SENA), sedes de la policía nacional, la armada nacional correspondiente a la fuerza naval de oriente, el ejército nacional correspondiente a la vigésima octava brigada. Adicionalmente, existe una base de la fuerza aérea colombiana conocida como Marandúa, localizada al suroeste del área urbana de Puerto Carreño, en la confluencia del caño Terecay sobre el río Tomo, el cual constituye el límite entre Puerto Carreño y Cumaribo.

Por otra parte, existen dos bancos en el área urbana, un cuerpo de bomberos, un aeropuerto y un puerto sobre el río Orinoco. El área urbana de Puerto Carreño está conectada mediante una carretera parcialmente asfaltada que conduce hasta el municipio de Puerto Gaitán en el departamento del Meta, cuyo trazado va en paralelo al río Meta, la cual es difícil de transitar durante la época lluviosa, cuando gran parte del transporte de pasajeros y mercancía se hace por el río Meta hasta el Orinoco. Existe una empresa de transporte terrestre que cubre la ruta Puerto Carreño – Puerto Gaitán durante todo el año, así como empresas que combinan el transporte fluvial y terrestre de pasajeros y carga de acuerdo con la estación del año, seca o lluviosa. Las dificultades de transporte mencionadas contribuyen a que los precios de los alimentos importados de otras partes del país sean muy elevados.

Fotografía 3

Área urbana del municipio de Puerto Carreño



Fuente: Diana Alejandra Jiménez Montoya, 2015. En el área urbana de Puerto Carreño se encuentran afloramientos rocosos del escudo guyanés, humedales y edificaciones. Al fondo se aprecia el río Meta y en la otra orilla, el territorio correspondiente al estado venezolano de Apure.

El modo de ocupación del área rural está poco documentado y la información disponible se refiere fundamentalmente a la altillanura. Es posible mencionar, no obstante, que el área rural de Puerto Carreño está distribuida en veredas e inspecciones, las cuales suelen tener una agrupación de viviendas, una institución educativa y a veces, un puesto de salud. La mayor parte de esos asentamientos se localizan en las márgenes de los ríos Meta y Orinoco, aunque carecen en su mayoría de infraestructura portuaria. Algunos de estos asentamientos tienen acceso limitado a señal de telefonía celular, servicio de electricidad y servicio de saneamiento básico y los asentamientos ribereños suelen tener presencia de cuerpos de seguridad estatales. A pesar de existir grandes disparidades entre asentamientos rurales, todos coinciden en estar alejados del área urbana y en tener vías de acceso terrestre en mal estado.

Con respecto a la subregión de la altillanura, Gómez Nore (2018) afirma que se empezaron a dar compras masivas de tierras “desde inicios de 2000 y tuvieron mayor impulso durante el primer gobierno de Uribe Vélez (2002-2006), durante el cual se impulsó la creación de zonas francas y adjudicación de tierras baldías a empresarios locales y extranjeros” (p. 36). Esto responde a una aproximación que “cambia la idea de una colonización campesina que por décadas había convertido al Vichada en una despensa de tierras para familias de todo el país, por un nuevo modelo de grandes compañías agroindustriales” (Rutas del conflicto, s.f.), en desmedro de los territorios indígenas. Al respecto, Oxfam internacional (2013), “a partir de la crisis alimentaria mundial de 2007/2008, el gobierno colombiano volvió sus ojos hacia esta región con la idea de convertirla en un polo de desarrollo agrícola donde producir de forma intensiva para el mercado exportador” (p. 12); sin embargo, la siembra de especies forestales exóticas ha sido promovida al menos desde 2004 (ONF Andina, 2018). De acuerdo con la Contraloría general de la república (CGR) (2013a), “en el departamento de Vichada, a excepción de Puerto Carreño, las adjudicaciones todavía muestran una baja proporción del área municipal, lo que indica la existencia de bastante área por adjudicar” (p. 53). No

obstante, un año después el DNP indica que Puerto Carreño es uno de los dos municipios, junto con Puerto López en el Meta, donde “el área que aparece titulada en los registros del INCODER supera el área total de los mismos”²⁷ (DNP, 2014, p. 21).

De acuerdo con la investigación de Oxfam internacional (2013), hubo casos de indebida concentración de tierras provenientes de baldíos en el municipio de Puerto Carreño en los que estuvo involucrada la empresa Monica semillas (p. 25). Por su parte, la CGR (2013) señala que la empresa Indupalma “acumulan más de 25.000 hectáreas para monocultivo” (p. 137) en el marco de un proyecto cauchero, así como otros casos de acumulación de tierras provenientes de baldíos en los que había participación de “la Ministra de Educación Nacional, María Fernanda Ocampo, del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Rubén Darío Lizarralde del hijo de la expareja y de 4 hermanos de la ministra antes mencionada” (CGR, 2013, p. 139). Según el DNP (2014), la titulación del 129 % del área municipal se debe posiblemente a que “los levantamientos topográficos emprendidos en los procesos de titulación hayan tenido imprecisiones y que existan predios con dobles titulaciones” (p. 21). Por otra parte, la situación irregular encontrada para Puerto Carreño incluye “la adjudicación de predios de propiedad privada en calidad de baldíos, es decir bajo la presunción errada de que eran tierras de la Nación sin serlo realmente” (DNP, 2014, p. 21). En este sentido, el mensaje incluido en el escudo del departamento del Vichada contiene la frase “Tierra de hombres para hombres sin tierra” (Rutas del conflicto, s.f.), adquiere su plena significación. De acuerdo con la información más reciente, en el municipio de Puerto Carreño se censaron 19788 personas (DANE, 2019b), por lo que se trata de un municipio que cuenta con una baja densidad poblacional. El 47,3 % de la población corresponde a mujeres, 89,23 % de las cuales saben leer y escribir. De acuerdo con el DANE (2018), en Puerto Carreño hay 5429

²⁷ El antiguo instituto colombiano de desarrollo rural (INCODER) fue liquidado y sus funciones fueron redistribuidas entre varias agencias del nivel nacional como la agencia nacional de tierras (ANT) y la agencia de desarrollo rural (ADR), entre otras.

habitantes indígenas²⁸, de los cuales 3757 no viven dentro de resguardos. Del total censado, 2505 viven en el área urbana y 166 viven en centros poblados. Es decir, el 49 % de la población indígena de Puerto Carreño vive en la zona urbana.

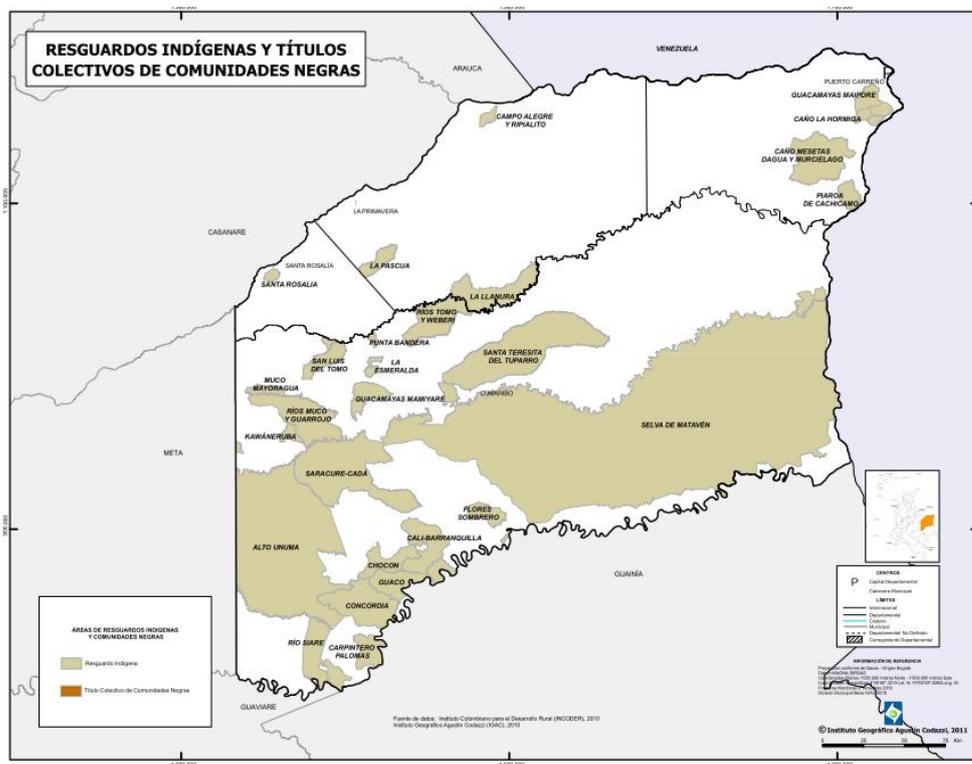
Mientras que el área urbana de Puerto Carreño cubre aproximadamente 519 hectáreas (DNP, 2016b), los resguardos indígenas corresponden a 135388 hectáreas distribuidas en seis resguardos son Caño Hormiga (4327 ha), Caño Guáripa (7705), Caño Bachaco (6074), Caño Mesetas Dagua (83720), Guacamayas Maipore (17000), cuya localización se incluye en El Mapa 3. De acuerdo con esta distribución, aproximadamente el 89 % del territorio municipal actualmente está bajo control de población no indígena. Recientemente, se emitió una sentencia que ordena la restitución de tierras a la comunidad indígena de Kanalitojo, cuyo territorio fue invadido por colonos en 1995, quienes “corrieron las cercas e intimidaron a los miembros de la comunidad impidiéndoles circular por su territorio” (Tribunal superior del distrito judicial de Bogotá [TSDJB], 2019, p. 3). Según la sentencia, hubo actos de despojo territorial, los colonos buscaban acumular tierras en desmedro de la comunidad indígena y la actuación de los funcionarios del INCODER, encargado de la adjudicación de tierras a los colonos, es “censurable” (TSDJB, 2019, p. 3). Más aún, la sentencia indica que “Las adjudicaciones aquí estudiadas no son un caso aislado en Puerto Carreño, pues (...) incluso, funcionarios públicos se han beneficiado de este tipo de titulaciones” (p. 221). Finalmente, la sentencia declara a los pueblos Sikuaní, Sáliba y Amorúa como víctimas del conflicto armado interno y ordena la constitución de un resguardo, aunque reconoce que esto “no ofrece una solución integral ni definitiva a sus necesidades, tampoco logra revertir completamente los efectos de las antedichas afectaciones territoriales” (TSDJB, 2019, p. 233). El caso de esta

²⁸ Cabe anotar que el conjunto de datos usado aquí reporta una población municipal total de 18945 personas, mientras que otra información reporta una población de 19788.

comunidad ilustra la vigencia de los procesos de colonización y acaparamiento de tierras en desmedro de los pueblos indígenas en el municipio.

Mapa 3

Municipios y resguardos indígenas en el departamento del Vichada



Fuente: Instituto geográfico Agustín Codazzi (2011). Los resguardos indígenas en el municipio de Puerto Carreño se encuentran localizados al oriente del mismo, entre las desembocaduras de los ríos Bitá y Tomo en el Orinoco.

En el municipio viven los pueblos indígenas Sikuaní, Piapoco, Piaroa, Cuibas, Achaguas, Cubeos, Curripacos, Puinaves, Amorúas y Salias (Sálibas); ninguno de los cuales vive exclusivamente en Puerto Carreño. Actualmente no existe un estudio que permita entender la situación de hombres y mujeres indígenas en el municipio según el pueblo al que pertenecen, ni el recorrido histórico de estos pueblos con respecto a Puerto Carreño. La información

disponible se circunscribe a algunos pueblos, particularmente para los Amorúa y Sikuaní²⁹, debido a que ambos han sido incluidos en un listado de pueblos que se consideran en riesgo de exterminio, para los que el estado colombiano debe implementar planes de salvaguarda étnica. Según la propuesta de política intercultural de salud pública hecha en 2007, las condiciones de salud de los pueblos indígenas en Puerto Carreño “se han deteriorado visiblemente en los últimos años y por mucho tiempo no han existido medidas que permitan responder de manera adecuada a esta situación” (Fundación Etnollano, 2009a). Más recientemente, el TSDJB (2019), indica que “Puerto Carreño no cuenta con una política que atienda integralmente la problemática indígena” (p. 234), y que “tampoco es clara una política institucional, y parece que tampoco existe una política concertada con los pueblos indígenas de la región” (p. 235). Finalmente, existen investigaciones puntuales sobre el pueblo Piara en la que se menciona parte de su historia en el municipio de Puerto Carreño (Fuentes Fuentes, 2013) y sobre la cacería de subsistencia de mamíferos (Martínez Salas et al., 2016); sin embargo, la información disponible está muy fragmentada.

Sobre el pueblo Pume, habitantes antiguos de lo que hoy es Puerto Carreño, Mitrani (1988) menciona que además de la cacería, este pueblo tiene una tradición horticultora en la que “las plantas cultivadas han representado siempre una de las bases fundamentales de subsistencia” (p. 164). Esta práctica se realiza en los bosques de galería en áreas conocidas como conucos, así como en áreas a la orilla de los ríos que quedan descubiertas en la época seca, cuando el río reduce su caudal, y que se conocen como vegas. Mientras que el cultivo en las vegas se beneficia de los sedimentos transportados por el río para suplir de nutrientes a los cultivos y requiere poca adecuación; el conuco corresponde a la práctica de tumba y quema, en donde “el desmonte y la tala de árboles (...) son emprendidos por los hombres” (p. 165), para luego

²⁹ Realizados con la participación de la organización nacional indígena de Colombia (ONIC). No obstante, el plan para el pueblo Amorúa se enfoca en el resguardo Caño Mochuelo, localizado en Casanare.

ser quemados al inicio de la temporada de lluvias, lo cual no solamente abre el espacio para la siembra sino que contribuye a adicionar nutrientes para las plantas que se van a sembrar con la participación de “hombres, mujeres y niños” (Mitrani, 1988, p. 165). Agrega este autor que el movimiento estacional actual del pueblo Pume según la época de lluvia o la temporada seca con el fin de buscar su subsistencia, ha llevado a que se les caracterice “erróneamente como nómadas” (p. 164).

De acuerdo con Ortiz Gómez (2003), los Piaroa, Cuiba, Sikvani y Puinave tienen una forma de vida nómada, mientras que los Amorúa serían semi-nómadas (Zamudio Cárdenas et al., 2014) y los restantes tendrían formas de vida menos móviles, lo cual no equivale a decir que estos pueblos sean sedentarios. Calle Alzate (2017), por ejemplo, menciona características de la forma de ocupar el territorio por parte de los integrantes del pueblo Sikvani en la década de 1960, en lo que hoy corresponde a Puerto Gaitán, para quienes “la presencia de árboles de mango, plataneras y ceibas significa que ese lugar estuvo habitado en algún retazo de la historia por una familia Sikvani” (p. 102). Los árboles frutales corresponderían a una forma de demarcación de los asentamientos, los cuales incluían una vivienda, un conuco y los frutales; sin embargo, esta forma de establecerse no permanecería indefinidamente, lo cual tiene alguna relación con la estacionalidad marcada de la región y las restricciones productivas de los conucos, los cuales son descritos por el pueblo Sikvani como una forma de producción que está en armonía con la naturaleza por las prácticas que se tienen en el manejo de la tierra, la forma rotativa de hacer uso del suelo y el bosque, la diversidad de cultivos en épocas y tiempos definidos y la atracción de los animales silvestres que está regida por el tiempo del calendario ecológico. El monte y bosques de galería se regeneran dejándola descansar, se vuelve rastrojo y allí se convierte en nicho de ciertos animales. (Pueblo Sikvani & Ministerio del interior, 2013, p. 46)

Dadas las limitantes agroecológicas de los conucos, estos pueden ser cultivados durante períodos que rara vez superan los tres años y requieren de al menos cinco años de “descanso” antes de ser cultivados de nuevo (Mejía Gutiérrez, 1987). Sin embargo, las siembras en los bosques de galería son realizadas también por población no indígena, debido a que la baja fertilidad general de los suelos de la región es menor en los bosques que en las sabanas, de modo que solo quienes tienen suficientes recursos para mejorar las condiciones del suelo de sabana pueden cultivar en ella.

Finalmente, el trabajo de Matsuyama Hoyos (2012) aporta algo de información situada. Según esta autora quien se concentra en el pueblo Amorúa, el resguardo Guacamayas Maipore fue creado “como consecuencia de las reivindicaciones territoriales sobre el caño Utjuburu” en 1990. Asimismo, menciona que los asentamientos urbanos de Tamarindo, Calarcá y Mateo tienen una importante presencia de miembros del pueblo Amorúa, los cuales se dividen en clanes familiares, cada uno de los cuales “tiene una historia de orígenes y recorridos diferentes, y por esta razón su situación actual es bien diferenciada” (p. 4). Por otra parte, indica que la comunidad asentada en el Barrio Mateo se desplaza al resguardo Caño Bachaco para cultivar, “no obstante, aún no es claro ni el contexto de creación de este resguardo ni las circunstancias que motivaron el asentamiento en el pueblo, al igual que sucede con el resguardo de Caño Hormiga” (p. 2). Con respecto a las relaciones entre pueblos indígenas, Matsuyama Hoyos (2012) menciona que “los Sikvani, Piaroa y Sáliva del municipio de Puerto Carreño consideran a los Amorúa como los “más atrasaditos”, “no racionales” y como aquellos que “no saben preparar los alimentos porque viven como animales”, refiriéndose al carácter nómada que aún conservan” (p. 1); no obstante, la autora señala que los Amorúa del resguardo Caño Guaripa permanecen en este territorio y que esto les ha permitido “mantener conucos propios y usar sitios de pesca, a pesar de que la situación

de seguridad alimentaria es precaria” (p 3); en contraste con la situación de aquellos asentados permanentemente en el área urbana.

Los pueblos indígenas en Puerto Carreño han constituido varias organizaciones: la organización regional de los pueblos indígenas del bajo Orinoco (ORPIBO), la Asociación de cabildos indígenas de Amorúa y Sikuni de los resguardos Caño Guaripa, Caño Bachaco y Caño Hormiga (ASOCSIAM), Consejo regional indígena del Vichada (CRIVI), Autoridades tradicionales indígenas de Puerto Carreño (AUTIPC) y un cabildo urbano, algunas de las cuales hacen parte de la Organización nacional indígena de Colombia (ONIC). Precisamente como iniciativa de algunas de estas, recientemente se produjo un pronunciamiento sobre la situación actual de los pueblos Amorúa y Sikuni en Puerto Carreño, respecto a la vulneración de sus derechos fundamentales, “ligada a la crisis multidimensional que vive la República Bolivariana de Venezuela, [la cual] se profundiza por la negación (voluntad política) que ha tenido el Estado colombiano en hacer efectivo el derecho a la binacionalidad” (ONIC, 2019), lo que influiría en que miembros de estos pueblos se encuentren sobreviviendo a partir del botadero de basura municipal, pues se han visto “abocados a la mendicidad, drogadicción, prostitución (incluida la infantil), alcoholismo y drogadicción, situación que evidentemente demuestra graves afectaciones a sus estructuras culturales y/o espirituales por falta de la atención debida por parte del Estado colombiano” (ONIC, 2019). Recientemente, esta situación fue cubierta por medios de comunicación del nivel nacional,³⁰ a partir de una denuncia en redes sociales hecha por la Defensoría del pueblo de Colombia.³¹

³⁰Ver: “Dolorosa denuncia: niños indígenas de Puerto Carreño se ven obligados a comer basura”. Septiembre 30 de 2019. Disponible en: <https://noticias.canalrcn.com/nacional/dolorosa-denuncia-ninos-indigenas-de-puerto-carreno-se-ven-obligados-comer-basura-347736>; El Espectador. “Procuraduría investigará caso de comunidad indígena que come basura del relleno de Puerto Carreño”. redacción nacional. Octubre 1 de 2019. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/procuraduria-investigara-caso-de-comunidad-indigena-que-come-basura-del-relleno-de-puerto-carreno-articulo-883859>

³¹ Ver: “La @DefensoriaCol constató problemática social y condición de vulnerabilidad de la población indígena Amorúa en el relleno sanitario de Puerto Carreño (Vichada), donde en la basura buscan alimentación, ropa y donde habitar, ante la imposibilidad de acceder a servicios sociales”. Disponible en <https://twitter.com/DefensoriaCol/status/1153321820050907136>

Concretamente con respecto a las mujeres indígenas, la fundación Etnollano ha desarrollado varios proyectos que involucran a la población indígena de Puerto Carreño, principalmente en temas de salud y artesanías. En 2008, promovieron la participación de mujeres de los resguardos Caño y Caño Mesetas Dagua en IV Encuentro de Mujeres Indígenas de la Amazonia y Orinoquia Colombianas (Fundación Etnollano, 2009b); no obstante, hay poca información a nivel del municipio de Puerto Carreño. El plan de salvaguarda para el pueblo Sikuani indica que las mujeres indígenas tienen menor grado de escolarización con relación a los hombres, están sometidas a situaciones de maltrato familiar y violencia sexual y tienen acceso reducido a servicios de salud y espacios deliberativos relacionados con el gobierno propio. Por otra parte, se resalta que existen diferencias entre las mujeres de las zonas rurales y urbanas, señalando con respecto a sus medios de vida, que algunas de ellas, obtienen ingresos trabajando como empleadas domésticas, vendiendo artesanías, recuperando residuos sólidos y ejerciendo la prostitución, “sobre todo en las jovencitas, problemática que también obedece a una debilidad en el gobierno propio. Para el Vichada, este fenómeno se encuentra en las cabeceras municipales como Puerto Carreño y Cumaribo, especialmente donde se ubican las bases militares” (Pueblo Sikuani & Ministerio del Interior, 2013, p. 132). No obstante, también se destacan liderazgos femeninos como los de Rosalba Jiménez, candidata a la gobernación departamental para 2016-2019, y María Carreño, del barrio Mateo. Ambas lideresas Sikuani.

Finalmente, Matsuyama Hoyos (2012) aporta indicios sobre la situación de las mujeres Amorúa al referirse al documental “María Salvaje”, el cual hace seguimiento a varias generaciones de mujeres Amorúa en Puerto Carreño. La autora señala, por ejemplo, que el clan “descrito en el guion del proyecto documental, liderado por Matilde Gaitán como capitana, se puede considerar como una disidencia del resguardo de Guaripa, asentado de manera permanente en el casco urbano de Puerto Carreño desde al menos hace 15 años” (p.

2), más adelante señala sobre los Amorúa que “sólo la actual generación de niñ@s comienza a vincularse al sistema educativo. Los adultos y jóvenes en su mayoría son analfabetas y aún recuerdan su infancia en un momento histórico en el que los Amorúa no conocían a los blancos” (p. 4), lo cual sugiere unas condiciones muy particulares con respecto a las mujeres de este pueblo indígena. Más recientemente, la denuncia realizada por la ONIC (2019), señala el acceso carnal violento y la ocurrencia de muertes perinatales entre las vulneraciones de los derechos de las personas viviendo de la basura en Puerto Carreño, situaciones que se podría esperar que afecten con mayor gravedad a las mujeres indígenas del municipio y particularmente a las Amorúa.

4.2 Análisis documental

Antes de usar las preguntas del marco WPR, utilicé la técnica de análisis cualitativo de contenido, propuesta por Philipp Mayring (2014), para procesar los textos. Esta forma de análisis de contenido consiste en una “aproximación de análisis empírico, metodológico y controlado de los textos dentro de su contexto de comunicación, siguiendo reglas de contenido analítico y modelos paso a paso sin cuantificación apresurada” (Kohlbacher, 2006). Este enfoque se caracteriza por el desarrollo de una agenda de codificación con la cual se busca definir categorías de manera estructurada. Mayring (2014) distingue entre dos procesos para la generación de categorías: inductivo y deductivo. Donde el primero se vale de los textos para construir las categorías, mientras que el segundo se basa en la teoría para luego hacer el análisis de los textos. Para este estudio, opté por concentrarme en la vertiente inductiva, la cual fue adaptada del trabajo de Kohlbacher (2006) y cuyas etapas pueden verse en la Tabla 1.

Después de la lectura general de los cuatro textos, usé tres palabras claves: mujer, niña e indígena, con el fin de identificar párrafos relevantes. Ingresé estas palabras en la herramienta buscar, una a una, así como variantes de éstas que pudieran presentar errores ortográficos. Para cada documento generé un archivo diferente, dentro de los cuales usé una hoja de cálculo por cada una de las palabras clave, identificando la sección del documento donde estaba el párrafo. Esto me permitió identificar coincidencias entre las palabras mujer y/o niña e indígena. Las categorías asignadas a los párrafos fueron: ambiente, asentamientos rurales vs urbanos, cultura, demografía, inequidad social, género, ordenamiento territorial, salud y saneamiento básico, resultantes del proceso inductivo ya descrito. Todo el procesamiento de la información en las hojas de cálculo y la codificación fue realizado por la autora de la tesis.

Tabla 1

Etapas del análisis de contenido cualitativo

Paso	Explicación
1) Observación de las preguntas (objetivos) de investigación.	Identificación del alcance de los objetivos y de la relevancia de la información en el documento para la realización del análisis.
2) Revisión de los documentos.	Identificación de las unidades de análisis (página, párrafo o frase) y organización de acuerdo con criterios de búsqueda de información.
3) Identificación de categorías a partir de los documentos.	Formulación de categorías de acuerdo con la información encontrada en las unidades de análisis, relevantes a los criterios de búsqueda.
4) Construcción de definiciones y reglas de codificación para las categorías inductivas identificadas.	Definición de elementos que deben estar presentes para que puedan incluirse en determinada categoría, identificación de una unidad de análisis que ejemplifique la definición y generación de criterios de exclusión entre categorías similares.
5) Revisión de categorías y agenda de codificación.	Asignación de categorías a las unidades de análisis y revisión de su pertinencia o necesidad de reformulación.
6) Trabajo final sobre los documentos.	Aplicación de las categorías depuradas.
7) Interpretación de resultados	Identificación de elementos cuantificables y aplicación del marco interpretativo.

Fuente: Elaboración propia con base en Kohlbacher (2006).

Cada párrafo con información relevante fue transcrito a una celda de la hoja de cálculo y luego se creó una columna identificando si la representación contenida en el párrafo era explícitamente problemática. Cuando el párrafo se encontraba en la parte correspondiente al

diagnóstico, solamente se analizaron las representaciones explícitamente problemáticas. Por el contrario, cuando se encontraron párrafos relevantes dentro de los programas propuestos, todos fueron considerados para el análisis aun cuando no tuvieran una formulación explícitamente problemática, lo cual responde a que el marco WPR analiza los “problemas” y soluciones conjuntamente (Bacchi, 2016). Finalmente, los párrafos que parecían relevantes, pero no expresaban un problema concreto fueron excluidos del análisis, los cuales correspondían, en su mayoría, a párrafos ininteligibles a causa de su redacción. Luego, se construyó la agenda de codificación teniendo en cuenta el resumen aportado por Goodwin (2011), como se observa en la Tabla 2, partir del cual se entiende el alcance de cada pregunta del marco. Cabe anotar que para la pregunta 6 se hizo énfasis en lo que respecta a cómo podría ser transformada la representación; mientras que los aspectos relacionados al cómo y al dónde se han producido o defendido las representaciones fueron excluidos con el fin de acotar el análisis.

Tabla 2

Preguntas del marco WPR y su interpretación

Pregunta	¿Qué promueve?	Objetivo
1. ¿Cuál es la representación del problema en determinada política pública? (Ejemplo: discriminación, calentamiento global, consumo de drogas, violencia doméstica, acoso.)	Clarificación de la representación implícita del problema.	Identificar representaciones del problema insinuadas en una determinada política pública.

<p>2. ¿Qué presunciones (significados necesarios que anteceden un argumento) y suposiciones (ontológicas, epistemológicas) subyacen en esta representación del problema?</p>	<p>Reflexión sobre las premisas subyacentes en la representación. Esta pregunta involucra una forma de arqueología Foucaultiana (Bacchi, 2016).</p>	<p>Identificar y analizar las lógicas conceptuales que apuntalan representaciones específicas del problema. El término lógica conceptual se refiere a los significados que debe existir para que la representación del problema tenga sentido.</p>
<p>3. ¿Cómo ha surgido esta representación del problema?</p>	<p>Consideración de prácticas y procesos contingentes a través de los cuales ha surgido esta comprensión del problema. Esta pregunta involucra una forma de análisis genealógico Foucaultiano (Bacchi, 2016)</p>	<p>Subrayar las condiciones que permiten que una representación particular del problema tome forma y adquiera dominancia.</p>
<p>4. ¿Qué se ha dejado sin problematizar en esta representación? ¿Dónde están los silencios?</p>	<p>Escrutinio cuidadoso de posibles brechas o limitaciones en esta representación del problema, acompañado por imaginación de alternativas potenciales.</p>	<p>Considerar y reflexionar sobre aspectos y perspectivas que han sido silenciados en las representaciones del problema identificadas.</p>
<p>5. ¿Qué efectos (discursivos, de subjetivación y vividos) son generados por esta representación del problema?</p>	<p>Evaluación de cómo las representaciones identificadas limitan lo que puede ser mencionado como relevante, como dan forma al entendimiento que las personas tienen de sí</p>	<p>Identificar los efectos de representaciones específicas para que puedan ser evaluados.</p>

	mismas y de las situaciones; y cómo produce un impacto material sobre las vidas de la gente.	
6. ¿Cómo y dónde se ha producido, diseminado y defendido esta representación? ¿Cómo se podría cuestionar, interrumpir o reemplazar esta representación del problema?	Una toma de conciencia crítica sobre las objeciones alrededor de la representación del problema.	Prestar atención a los medios mediante los cuales algunas representaciones de los problemas se vuelven dominantes y a la posibilidad de cuestionar representaciones que se consideran perjudiciales.

Fuente: elaboración propia con base en Bacchi (2009, 2012, 2016).

Se usó la misma agenda de codificación para cada uno de los cuatro documentos, de modo que para cada uno de los párrafos explícitamente problemáticos o relacionados con programas y/o proyectos, se respondieron las seis preguntas del enfoque WPR. Cuando se encontraron coincidencias entre párrafos, por repetición o paráfrasis, se utilizaron las mismas respuestas. Posteriormente, se compararon las categorías resultantes para los cuatro documentos analizados con el fin de identificar coincidencias.

4.3 Publicaciones de Facebook de la alcaldía municipal

Teniendo en cuenta que los planes de desarrollo municipal y el esquema de ordenamiento territorial son formulados durante el primer semestre del período de gobierno, no es posible percibir la manera en que estos son implementados ni lo que esto significa en términos de representaciones de los problemas. Por otra parte, los informes de gestión responden a la

lógica de mostrar el estado de avance de la implementación de los planes; sin embargo, los relatos a veces no están completos, por lo que es difícil entender la manera en que se produjo la implementación. En consecuencia, opté por complementar el análisis a través de la revisión de las publicaciones encontradas en el perfil público de Facebook de la Alcaldía municipal de Puerto Carreño, las cuales estaban disponibles únicamente a partir de diciembre 21 de 2012. Aunque se encontraron algunas publicaciones en Twitter, estas fueron descartadas debido a que muchas veces se limitaban a compartir las publicaciones del perfil de Facebook y eran menos en cantidad. La última publicación de Facebook revisada correspondió a una realizada en septiembre 30 de 2019, por lo que la mayor parte de las publicaciones corresponden al gobierno elegido para el período 2016–2019. Para el procesamiento de la información, usé una hoja de cálculo para almacenar todas las publicaciones que tuvieran las palabras mujer y/o indígena, así como las fotografías y videos que correspondieran a mujeres. Esto resultó en un total de 115 publicaciones, de las cuales solo una contenía texto exclusivamente. Las fechas de cada publicación pueden verse en el apéndice. El apéndice de este documento contiene un listado con los enlaces de cada una de estas publicaciones.

La base de datos creada con las publicaciones fue utilizada con dos objetivos. En primer lugar, para contrastar la información obtenida a partir del análisis documental, tanto de los instrumentos de planificación como de los informes de gestión encontrados. En segundo lugar, para complementar la identificación de las representaciones sobre mujeres indígenas y no indígenas, para lo cual también se tuvo en cuenta el contenido de los textos encontrados en cada publicación. Por otra parte, identifiqué y contabilicé las publicaciones cuyos textos hacían referencia directa e indirecta a las mujeres. En el primer caso, las denominaciones mujer, niña y adulta fueron consideradas como palabras clave. En el segundo caso, se consideraron las denominaciones gestantes, embarazadas, lactantes y madres como palabras

clave. No obstante, las publicaciones se revisaron una a una con el fin de identificar denominaciones emergentes.

Con respecto a las imágenes, las publicaciones se dividieron en dos grupos. El primero, G1, correspondió a aquellas publicaciones que tuvieran imágenes de mujeres indígenas y/o textos que hicieran referencia a las siguientes palabras: indígena, mujer, resguardo, comunidad, madre o gestante. Aunque se encontraron casos en los que mujeres indígenas y no indígenas aparecen en una misma fotografía; la unidad de análisis fue la publicación. Cada publicación tenía un número variable de imágenes acompañantes, algunas repetidas, por lo que el criterio para determinar cuáles imágenes analizar respondió a la observación de la totalidad de las fotografías y la selección de aquellas que aportaran nueva información o fueran relevantes por lo que mostraban.

Para el caso del segundo grupo, G2, éste correspondió a aquellas publicaciones que tuvieran imágenes y/o textos que incluyeran mujeres o hicieran referencia a mujeres, indicando si había representaciones que introdujeran algún contraste de carácter racial o sexual. También en este grupo analicé las fotografías que presentara información novedosa y/o relevante en cada publicación. Mediante una codificación binaria en una hoja de cálculo, asignando 1 a presencia y 0 a ausencia, identifiqué cuántas y cuáles de estas publicaciones contenían fotografías o ilustraciones donde aparecieran niñas, mujeres adultas o adultas mayores. También realicé una codificación de carácter inductivo, a partir de la observación de las imágenes y los textos, sobre qué tipo de actividades o profesiones de las mujeres eran mostrados en las imágenes, así como el tipo de relación entre las mujeres indígenas y las no indígenas cuando se encontraban en la misma publicación. Usé esta misma codificación para el segundo grupo, en el que las publicaciones no hacían referencia a personas o sitios indígenas, por lo que se busqué establecer qué relaciones aparecían representadas con

respecto a las mujeres no indígenas. También encontré publicaciones que no contenían mujeres, las cuales consideré como un grupo aparte.

Es importante aclarar que en ningún caso incorporé fotografías de las publicaciones en este documento, debido a la falta de claridad con respecto a los derechos de autor sobre estas imágenes, la cual es generada por las políticas de propiedad intelectual de Facebook. No obstante, el archivo que contiene la base de datos de las publicaciones también tiene impresiones de pantalla para cada una de ellas y será conservado con fines de respaldo de la información.

5 Resultados y discusión

Para el análisis de cada documento, se organizaron los contenidos en dos componentes: diagnóstico y formulación. En la parte diagnóstica se identificaron todas las representaciones que contenían las palabras clave, aquellas explícitamente problemáticas y aquellas que no hacían referencia a problemas. En la parte de formulación, se asumió que, aun si la redacción correspondía a una representación no problemática, estas representaciones respondían a una identificación de problemas que deben ser resueltos, para lo cual se hizo dicha formulación. Posteriormente, se analizaron las soluciones planteadas en forma de programas.

Las siguientes secciones contienen los hallazgos para cada uno de los cuatro planes analizados, los cuales se organizaron en orden cronológico comenzando por el esquema de ordenamiento territorial hasta el más reciente, el plan de desarrollo 2016 - 2019.

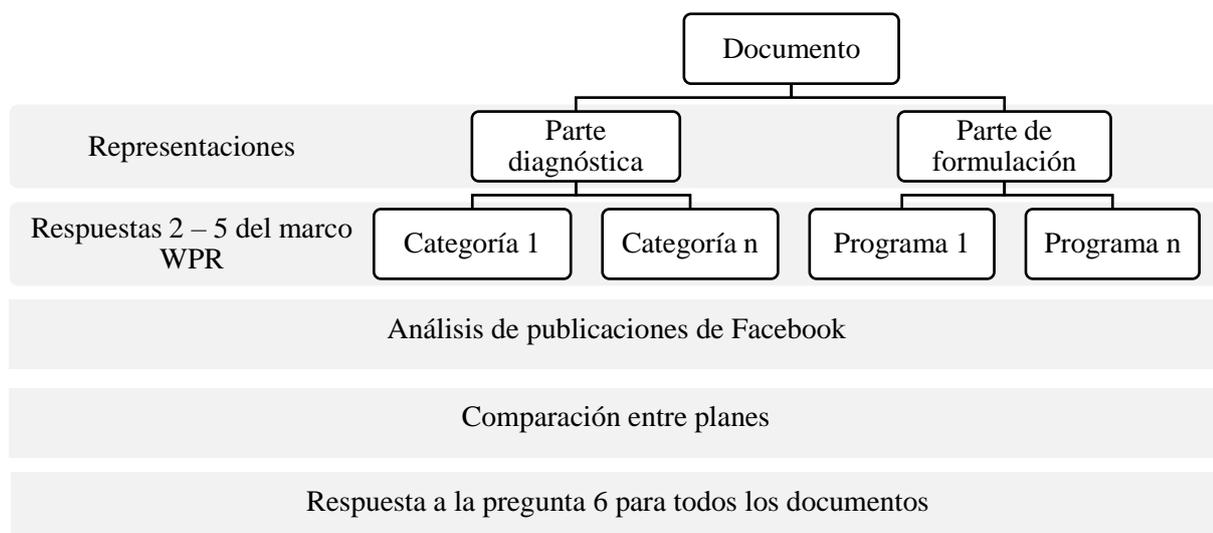
Posteriormente se presenta el análisis de las publicaciones de Facebook y se reserva el final del capítulo para discutir con respecto a la pregunta seis del marco WPR, en la medida en que se encontró que muchas de las respuestas se repetían o eran convergentes. La sección de los resultados respecto al esquema de ordenamiento territorial carece de algunos elementos discutidos en las demás secciones, debido a la escasa referencia que hace el documento sobre las mujeres y pueblos indígenas en general, particularmente con respecto a las palabras clave que describen las representaciones encontradas.

Los resultados para cada documento se presentan organizado en dos partes. La primera contiene las representaciones encontradas en la parte diagnóstica, mientras que la segunda contiene las representaciones de la parte correspondiente a la formulación. Considerando el gran volumen de información generado al responder cada una de las preguntas para cada una de las representaciones identificadas, opté por agrupar problemas que estuvieran

relacionados. En cada sección, se presenta información sobre dónde se encontraron las palabras buscadas, el número de veces que se encontraron y las palabras clave contenidas en los párrafos de interés. Luego se explica cuál es la representación del problema, la categoría a la que pertenece y se desglosa las respuestas de las preguntas 1-5 del marco del marco WPR para cada una de las categorías, siguiendo el orden planteado en la Tabla 2. Opté por explicar en forma de texto con el fin de dar fluidez al análisis, en lugar de proveer una respuesta para cada pregunta por separado. La Figura 1 ilustra la manera en que se presentarán los resultados.

Figura 1

Esquema de presentación de resultados



Fuente: Elaboración propia

5.1 Esquema de ordenamiento territorial (EOT) 2003-2012

El documento está dividido en tres componentes: general, urbano y rural, los cuales se asimilan a la parte diagnóstica y están contenidos en el documento técnico de soporte del

plan. La parte de formulación contienen los instrumentos de planificación, gestión, financiamiento y ejecución mediante los cuales se debería producir la implementación del ordenamiento territorial. La palabra indígena es mencionada 18 veces; mientras que la palabra mujer es mencionada 2 veces. Ambas palabras coinciden en un párrafo, el cual concierne a la atención de grupos vulnerables. La distribución de los párrafos puede observarse en la Tabla 3.

Tabla 3

Localización de los términos mujer e indígena en el Documento técnico de soporte del EOT

Componente	Sección	Mujer	Indígena
	Presentación.	Sí	No
General.	Objetivos, políticas y estrategias de desarrollo y ordenamiento territorial de largo y mediano plazo.	Sí	Sí
Urbano.	Clasificación del suelo - suelo urbano.	No	Sí
Rural.	Políticas generales para el uso y la ocupación del suelo rural; Áreas de conservación y protección de los recursos naturales; áreas expuestas a amenazas y riesgos; sistema de servicios públicos domiciliarios; sistema de equipamientos colectivos.	No	Sí
Instrumentos y programa de ejecución.	Programa de ejecución 2003.	No	Sí

Fuente: Elaboración propia

Las representaciones explícitamente problemáticas están construidas con respecto a comunidades y espacios, como parte de las categorías ambiente e inequidad social. En el caso de las mujeres se produce una representación problemática como uno de los colectivos que requieren atención especial para construir equidad social, la cual está incluida en uno de los objetivos del EOT: “propiciar la construcción de la equidad social mediante la atención a los grupos más vulnerables como lo son: las comunidades indígenas, las familias desplazadas, la población rural, las mujeres cabeza de hogar, la población infantil y la tercera edad” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2003, p. 9). La localización de las palabras clave identificadas para la representación de ambos grupos se presentan en la Tabla 4.

Al revisar las palabras clave asociadas a mujeres e indígenas, es posible identificar que, en ambos casos, se produce su calificación como vulnerables, lo cual sugiere que las acciones desarrolladas tenderán a realizarse sobre estos grupos, en lugar de ser lideradas por estos grupos. De acuerdo con la cronología propuesta por Figueroa & Franco Novoa (2020), el surgimiento del enfoque diferencial en Colombia puede ubicarse en el mismo año en el que se genera el EOT de Puerto Carreño, lo cual podría explicar el enfoque adoptado en este documento frente a las mujeres y los pueblos indígenas. Al respecto, Bacchi (2009) discute las categorías “de gente” (juventud, madres solteras, contribuyentes, ciudadanos) como centrales al proceso de gobernar, donde la tarea es no tomar estas categorías por sentadas sino ver cómo funcionan para dar significados particulares a las representaciones de los problemas. Si se considera el apelativo “vulnerable” como una categoría (grupos vulnerables, población vulnerable) es posible comprender lo que dice Bacchi (2009) respecto a que la creación de categorías como ésta tiene efectos significativos sobre la forma de gobernar y sobre cómo la gente piensa sobre sí misma y sobre los demás.

Tabla 4

Palabras clave en la representación de mujeres e indígenas EOT

	Categoría	Representaciones problemáticas	Representaciones no problemáticas
Mujer	Inequidad social	Cabeza de hogar Vulnerable	----
	Ordenamiento territorial	Construcción de territorio Habitante	----
Indígena	Ambiente	Riesgo Quemas ³²	
	Uso del suelo	----	Tumba /Roza Quema ³³
	Cultura	----	Patrimonio cultural y paisajístico
	Asentamientos rurales vs urbanos	----	Barrio
	Inequidad social	Vulnerable	----

Fuente: Elaboración propia

A partir del análisis, es posible identificar que en este documento se enfatiza sobre asuntos relacionados con infraestructuras municipales y con aspectos biofísicos, con respecto a la definición de usos del suelo. El análisis sugiere que en el ejercicio del ordenamiento territorial realizado para Puerto Carreño se tienden a separar los usos del suelo de la vida social, lo cual favorecería el predominio de las perspectivas tecnocráticas sobre las políticas

³² Se refiere a “prácticas como la quema de sabanas” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2003, p. 96) que pueden conducir a incendios forestales.

³³ En este caso se refiere a lo que se llama “Agricultura Migratoria”, la cual “se basa en un sistema de roza, tumba y quema de una porción de la vegetación, cosechándose una variedad de cultivos, luego de lo cual se deja “descansar” la zona. Es el sistema tradicional de los grupos indígenas que conviven en este territorio.” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2003, p. 51)

públicas de planificación territorial. Esta manera de abordar el ordenamiento territorial no solamente obstaculiza el objeto del ordenamiento según fue planteado por la ley 388 de 1997, en cuanto a que este debe “complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial” (art. 6); sino que contribuye a invisibilizar el legado de los pueblos indígenas en el ordenamiento, como lo discute Jojola (2013) para el contexto norteamericano, cuando señala que los pueblos indígenas ya habían construido mucha de la infraestructura de la que los exploradores y colonizadores se apropiaron para construir sus caminos, granjas y sus unidades administrativas. Por otra parte, esa forma de aproximación a la planificación territorial contrasta con las formas de planificación indígena, en la medida en que éstas se caracterizan por ir más allá de los componentes biofísicos y por tener un alcance mucho más amplio, enfocándose en las vidas y ambientes de los pueblos indígenas (Matunga, 2013).

Por lo tanto, es posible argumentar que el esquema de ordenamiento territorial de Puerto Carreño, por las características ya descritas, no considera a las personas indígenas en la problematización sobre el territorio; aun cuando estas personas aparezcan nombradas, lo cual sugiere no solamente que caben visiones alternativas sobre el ordenamiento territorial, sino que las políticas públicas son constreñidas por la forma en que representan el problema (Bacchi, 2009), en este caso, el esquema de ordenamiento territorial.

5.1.1 Representaciones parte diagnóstica

¿Cuál es la representación del problema?: Inequidad social.

- Es necesario propiciar la “construcción de la equidad social mediante la atención a los grupos más vulnerables como lo son: las comunidades indígenas, las familias desplazadas, la población rural, las mujeres cabeza de hogar, la población infantil y la tercera edad” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2003, p. 9).

Esta representación se construye a partir de una lógica que comprende la vida desde categorías binarias: vulnerable-no vulnerable, urbano-rural, población fija-desplazada, las cuales constituyen opuestos. Sobre la conceptualización a partir de binarios o dicotomías, Bacchi (2009) señala además que hay una jerarquía implícita. Un lado resulta privilegiado, considerado como más importante o valioso que el otro lado. Invariablemente, los binarios simplifican las relaciones complejas. En este sentido, el EOT sugiere que la equidad social puede ser construida mediante la intervención sobre uno de los componentes de estos pares de opuestos, el que se encuentra en condiciones desfavorables.

No obstante, esta forma de representar el problema ignora cuáles son las causas de la inequidad, en la medida en que no se explica el contexto de aquellos categorizados como grupos vulnerables ni cómo llegaron a serlo. Por lo tanto, las intervenciones diseñadas bajo este planteamiento solamente pueden centrarse en las manifestaciones de lo que en el EOT se nombra equidad social; pero no a resolver el problema, porque sus causas no son reconocidas. Más aún, como las soluciones se formulan buscando intervenir el lado menos valioso del binomio, la responsabilidad por las fallas en la resolución del problema resultaría asignada también a los grupos receptores de las intervenciones, en la medida en que no cabría duda de que el Estado efectivamente actuó, es decir, si el Estado implementa las intervenciones, queda poco espacio para argumentar que la persistencia del problema resulte de la inoperancia estatal y, como el problema está constituido a partir de binarios, los grupos vulnerables en su calidad de segundo componente de la relación, se convertirían así en responsables por la continuidad del problema.

¿Cuál es la representación del problema?: Ordenamiento territorial.

- Existe una crisis en el modelo de desarrollo que debe ser remediada mediante el ordenamiento del territorio, lo cual “es un esfuerzo indelegable de todos los hombres y mujeres que en el habitamos” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2003, p. 4)

Esta representación asume el territorio como un objeto que puede ser ordenado, construido y manipulado. La lógica detrás de este planteamiento se fundamenta en un entendimiento de la naturaleza, del territorio y de la vida misma como objetos controlables que pueden ser transformados al antojo de los humanos y que esto, en sí mismo, es deseable. De acuerdo con Porter (2013), la planificación occidental constituye un modo cultural de estar en el espacio, con sus propias racionalidades y deseos espaciales; no obstante, es a partir de los cuestionamientos que se han hecho sobre esta disciplina, como los realizados desde la planificación indígena, que se han comenzado a revisar las teorías y prácticas en las que se fundamenta este ejercicio con relación a los pueblos indígenas. En consecuencia, la representación del problema no cuestiona la necesidad de que se produzca un ordenamiento, ni el concepto de orden que se promueve. Tampoco se explica por qué si el ordenamiento territorial es una función pública, como se asegura en la presentación del documento, la totalidad de las mujeres y hombres del municipio son responsables del ejercicio de ordenamiento.

Como resultado de esta representación, la carga de la responsabilidad de lo que se presenta como una crisis de desarrollo, es transferida discursivamente a los y las ciudadanas; sin embargo, la mayor parte de la toma de decisiones es retenida por la administración pública, desde donde se realizan los estudios que soportan la formulación del esquema de ordenamiento, se aprueba el plan y se le otorga el carácter normativo a partir de su expedición como ordenanza municipal.

¿Cuál es la representación del problema?: Ambiente.

- Hay quema de sabanas que producen incendios forestales, los cuales son causados por indígenas y colonos. Esto genera situaciones de riesgo para las cuales debe hacerse educación ambiental.

Esta representación parte de la presunción de que las poblaciones indígenas y colonas necesitan ser educadas y que la educación ambiental garantizará que no se quemen las sabanas. No obstante, esta representación surge de una mirada ahistórica y descontextualizada respecto al sentido de las prácticas de las quemas de sabana por parte de los pueblos indígenas. En consecuencia, no se cuestiona el porqué de la quema ni se indaga en las prácticas de manejo del fuego, las cuales están relacionadas no solamente con la producción agrícola en los bosques de galería, mediante la siembra de conucos como se puede ver en la Fotografía 4; sino que están relacionadas con técnicas de cacería para el caso de algunos pueblos indígenas como los Piaroa (Mansutti Rodríguez, 2010). Tampoco se establecen diferencias entre las diferentes modalidades del uso del fuego por parte de los varios pueblos indígenas que han vivido en el área por siglos con relación a la población colonizadora, cuya ocupación se remonta apenas a los últimos 70 años.

Para las personas indígenas en particular, esta manera de representar el problema contribuye a reproducir el imaginario de que las personas indígenas no están educadas y generan problemas que afectan al resto de la población municipal, manteniendo las condiciones que permiten y fomentan la segregación de las personas indígenas. Roza & Del Cairo (2017) discuten este tipo de perspectivas como parte de un proceso de moralización de la cultura indígena, el cual ellos analizan para el período de predominio del indigenismo en Colombia y que consiste en “comprender la cultura como un agregado de rasgos inconexos que se podían separar en buenos/malos o útiles/inútiles, de manera que resultaba posible transformar sólo aquellos “rasgos culturales” que fueran concebidos como disfuncionales respecto al deseo

desarrollista” (p. 169), lo cual explicaría el énfasis en la educación ambiental como medio para cambiar el problema.

Discutiendo sobre la región amazónica del Guainía, Rozo & Del Cairo (2017) señalan, por ejemplo, cómo desde 1973 se proponía enseñar a los indígenas a manejar los recursos naturales adecuadamente y llaman la atención sobre el hecho de que “la educación ambiental fuera un tema que el Estado se propusiera enseñarles a los indígenas cuando, pocos años después (...) se consolidó a escala global la imagen de los indígenas como ejemplares y profundos sabedores ambientales” (p. 171). Aunque los autores no desarrollan esta idea, el ejemplo muestra cómo esos rasgos “malos” buscan ser modificados para que se ajusten a la noción de desarrollo de la época.³⁴ De manera similar, en la representación del problema aquí analizada subyace el objetivo de hacer que los pueblos indígenas sean funcionales al modelo de ordenamiento territorial propuesto.

En este orden de ideas, en esta forma de hacer la representación del problema se produce una manipulación del discurso de la diferencia de los seres indígenas, a través de lo que Segato (2014) llama una ceguera instrumental, donde no se ven (se suprimen) las diferencias con los colonos para representar el problema; pero sí se ven las diferencias cuando esto es útil, por ejemplo, al justificar la declaración de los afloramientos rocosos del escudo guyanés como patrimonio cultural y paisajístico “debido a la importancia cosmogónica y cultural que tienen estas formaciones para las etnias indígenas” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2003, p. 95). Esta manipulación resulta en la reducción del problema a una falta de conciencia o saber ambiental, se representa el problema como un asunto sin contexto, por lo que no se establece su conexión con prácticas productivas, culturales o de manejo del riesgo, que correspondería

³⁴ Valga mencionar que en 1972 se produjo la publicación del informe “los límites del crecimiento”, el cual tuvo un gran impacto sobre las discusiones del desarrollo en América. Ver: Gudynas, E. (2011). Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América latina: una breve guía heterodoxa. En: Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo (eds.). *Más allá del desarrollo* (21-55). Abya Yala/Fundación Rosa Luxemburg.

a las conexiones más inmediatas; como tampoco se establece relación alguna con los fenómenos de colonización y desposesión territorial indígena que subyacen en la ocupación del espacio municipal.

Fotografía 4

Área talada y quemada para sembrar un conuco en bosque de galería



Fuente: Diana Alejandra Jiménez Montoya, 2015. Los conucos suelen tener aproximadamente una hectárea rodeada de bosque. Además de la obtención de alimento, los conucos son usados para el abastecimiento de leña, la cual es obtenida de los árboles derribados en la preparación del área.

En consecuencia, la utilización del discurso de la diferencia indígena a conveniencia de quienes formulan las políticas públicas genera aproximaciones que afectan potencialmente las condiciones de vida de las mujeres indígenas, en la medida en que crea formas correctas e incorrectas que están por fuera del control o la incidencia de estas mujeres y que son

manipuladas por una mirada exterior que Segato (2014) discute como asociada a “la exterioridad colonial moderna – exterioridad de la racionalidad científica, exterioridad rapiñadora de la naturaleza, exterioridad administradora de los recursos, exterioridad expurgadora del otro y de la diferencia” (p. 608), llamada por esta autora la “mirada pornográfica” (Segato, 2011). Esto constituye, por lo tanto, un ataque a la autodeterminación de las mujeres indígenas y genera condiciones que facilitan su exposición formas de violencia ya detectadas a partir de la introducción de la exterioridad colonial moderna (Segato, 2014).

5.1.2 Representaciones parte de formulación

El EOT tiene dos partes que responden a la lógica de formular soluciones. Por una parte, se encuentran las políticas, estrategias, zonificaciones y reglamentaciones que constituyen el núcleo del ejercicio de ordenamiento espacial. Por otra parte, se encuentran los programas y proyectos cuya ejecución se supone que contribuye a que se logre la visión de ordenamiento plasmada en la primera parte. En la Tabla 5 se identifican todos los proyectos que incluyen la palabra indígena, pues la palabra mujer solo se menciona en la sección de diagnóstico.

Tabla 5

Menciones de la palabra indígena en la parte estratégica del EOT

Programa	Subprograma	Estrategias	Proyecto	Palabra
Sistemas estructurantes del territorio.	Sistema de servicios públicos domiciliarios.	Prestación de los servicios públicos.	Cubrimiento en los centros poblados y desarrollo de sistemas alternativos para los asentamientos dispersos y comunidades indígenas.	Indígena
			Prestación de los servicios	Diseño y ejecución de un plan maestro de manejo de

		públicos domiciliarios.	residuos sólidos y líquidos y uno de abastecimiento de agua, dirigido especialmente a las comunidades indígenas.	
		Programas para asegurar la prestación de los servicios públicos servicio de acueducto.	Realización de estudios sobre fuentes alternas de abastecimiento, de sistemas alternativos de captación, almacenamiento y distribución, especialmente dirigido para las comunidades indígenas y comunidades colonas dispersas en la zona rural. Diseño y ejecución de sistemas alternativos de manejo de aguas residuales para las comunidades indígenas.	Indígena
Sistema espacio público.	Sistema de equipamientos colectivos.	Equipamiento Educativo - Área Rural Equipamiento Recreativo - Área Rural	Ampliación de escuelas y colegios y construcción de bibliotecas rurales en los principales centros poblados, veredas y comunidades indígenas. Mejoramiento del espacio recreativo indígena.	Indígena
Programa de ejecución.	Servicios públicos.	---	Mejoramiento microacueducto de la comunidad indígena de la hormiga.	Indígena

		Construcción y dotación microacueducto Comunidad indígena el Joval; Comunidad indígena Cachicamo.	
Espacio público y equipamiento comunitario.	---	Adecuación baterías sanitarias escuela. Comunidad indígena Cachicamo.	Indígena

Fuente: Elaboración propia

La aplicación del marco WPR para las estrategias, programas y subprogramas, se realizó con respecto a representaciones que cubren otras categorías como saneamiento básico y equipamientos colectivos. En este caso, la representación está contenida en la manera en que se enuncia el proyecto, ante la ausencia de narrativas que desarrollen los alcances de estos, al menos en el documento que pudo ser consultado para esta investigación.

¿Cuál es la representación del problema?: Saneamiento básico.

- Las comunidades indígenas no están adecuadamente cubiertas por servicios de saneamiento básico y necesitan recibirlos.

Esta representación surge del entendimiento de la dimensión pública como correspondiente a autoridades gubernamentales, en donde la provisión de servicios es un deber ser. No obstante, esto normalmente está enmarcado en un tipo de tecnología que se estructura a partir de la noción de cobertura. Se puede pensar diferente en términos de entender primero cómo funcionan los sistemas indígenas de manejo de lo que los servicios intentan cubrir, de modo que se pueda evaluar si efectivamente se trata de un problema de cobertura. Esto se traduce en un tipo de inversión que puede resultar en tecnología que no es adoptada por las

comunidades indígenas, lo cual refuerza el estereotipo del ser indígena como irracional y “primitivo” (Lugones, 2008).

¿Cuál es la representación del problema?: Equipamientos colectivos.

- Hay espacios recreativos indígenas que requieren mejoramiento.

En esta representación se asume que existen espacios indígenas y que algunos de ellos tienen el fin exclusivo de la recreación. La noción de mejoramiento sugiere que los espacios recreativos ya existen; sin embargo, un análisis más profundo lleva a identificar los antecedentes que sustentan la existencia de estos espacios, los cuales parten del entendimiento del espacio como algo que puede ser dividido, responde a la trasposición de la forma de comprensión de los espacios de la planificación no indígena hacia los pueblos indígenas, lo cual permite que a dichos espacios les sea asignado un uso único. No obstante, no se cuestiona si los pueblos indígenas entienden la recreación y el espacio de la misma manera. Esto genera consecuencias como la limitación de las posibilidades de apropiación del espacio, pues al promover la idea de que existen espacios cuyo uso está exclusivamente asociado a determinada actividad, se restringen usos alternativos que podrían estar más cercanos a la satisfacción de las necesidades de mujeres y hombres indígenas. Por ejemplo, una cancha de fútbol como espacio recreativo podría, al mismo tiempo, ser de utilidad para el pastoreo de animales de corral. Con esto no estoy sugiriendo que la recreación entre las personas indígenas no se quiera hacer en estos espacios, por ejemplo, practicando fútbol en la cancha de fútbol. La reflexión va encaminada en dirección a lo planteado por Matunga (2013), respecto a la necesidad de que las comunidades indígenas siempre puedan determinar lo que es más apropiado para su situación y su contexto. Agrega este autor que la habilidad de las comunidades indígenas para usar aproximaciones endógenas y exógenas y para adaptar los modelos tradicionales a los contextos recientes es en sí misma una expresión de

autodeterminación y resiliencia. Por lo tanto, lo que se cuestiona es en qué medida esta otra manera de ocupar el espacio suma a una totalidad significativa y crea un sentido de lugar, en lugar de corresponder a una planificación que se queda en el intento (Jojola, 2013).

Por otra parte, la nominación “espacios indígenas” implica que también existen espacios no indígenas, lo cual puede conducir a la segregación, en la medida en que las personas indígenas tendrían espacios donde su presencia está validada por tratarse de espacios indígenas y, en contraste, la presencia de las personas indígenas en espacios considerados como no indígenas tendría que justificarse.

- Las instalaciones educativas en los resguardos indígenas rurales requieren mejoras.

Esta representación se construye sobre la idea de que las instalaciones educativas deben ser iguales para toda la población de las áreas rurales; sin embargo, no se cuestiona que los pueblos indígenas pueden tener necesidades diferentes en temas educativos, las cuales pueden requerir su incorporación en el diseño de las instalaciones. Tal y como se presenta, no se hace referencia a la participación de la comunidad educativa relevante en cuanto a la construcción de cada edificación. En consecuencia, se generan inversiones estándar que desconocen usos y costumbres indígenas, lo cual no solo puede llegar a constreñir elementos propios de los pueblos indígenas, sino que puede llegar a obstaculizar la apropiación del espacio por parte de las personas que serán usuarias. Asimismo, este tipo de aproximación puede llegar a afectar el ejercicio de la autodeterminación indígena, el cual varía de acuerdo con los usos y costumbres de cada uno de los diferentes pueblos que viven en el municipio.

Finalmente, cabe resaltar cómo esta política de ordenamiento territorial pareciera resultar de un ejercicio de planificación de carácter técnico y neutro, cuya orientación hacia el territorio y su población entendidos como un todo, no dejaría espacio para problematizaciones

alrededor del género y la experiencia indígena. Al respecto, Segato (2011) explica que “con la emergencia de la grilla universal moderna, de la que emanan el Estado, la política, los derechos y la ciencia, tanto la esfera doméstica como la mujer, que la habita, se transforman en meros restos” (p. 19), por lo que ocuparse de las mujeres indígenas, y tan siquiera mencionarlas, carecería de relevancia para el ordenamiento territorial.

5.2 Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011

La búsqueda de palabras clave arrojó que mientras la palabra indígena es mencionada 30 veces, la palabra mujer es mencionada 9 veces. Ambas palabras coinciden solamente en una sección, parte del capítulo dedicado al tema de Salud. El documento primero presenta un diagnóstico de los problemas del municipio para luego proponer la forma de abordarlos. No obstante, de la totalidad de capítulos del Plan, la nominación de mujeres e indígenas no aparece en el capítulo sobre asuntos económicos, en los lineamientos de política ni en el plan de inversiones; mientras que en los capítulos sobre infraestructura y estrategias no se hace mención de las mujeres, pero sí a los indígenas, como se observa en la Tabla 6.

Tabla 6

Localización de los términos mujer e indígena en el Plan 2008–2011

Sección	Mujer	Indígena
Introducción.	Sí	Sí
Educación.	Sí	Sí
Salud.	Sí	Sí
Economía.	No	No
Infraestructura.	No	Sí

Lineamientos de política.	No	No
Plan de inversiones y base programática.	Sí	Sí
Estrategias.	No	Sí
Plan plurianual de inversiones.	No	No

Fuente: Elaboración propia

Las representaciones explícitamente problemáticas con respecto a las mujeres corresponden a temas de salud. Las representaciones no explícitamente problemáticas corresponden a aspectos demográficos, distribución de la población entre asentamientos rurales y urbanos, salud y educación. Con respecto a la palabra indígena, el documento no hace referencia ni a hombres ni a mujeres indígenas. En su lugar, se usan los términos comunidad (es) indígena (s), asentamiento (s) indígena (s), población indígena. Las representaciones problemáticas en estos casos se enmarcan como aspectos de salud, educación y ambiente. Las representaciones no problemáticas se refieren a aspectos relacionados con asentamientos rurales en contraste con los asentamientos urbanos. La Tabla 7 contiene un listado de palabras clave asociadas a las representaciones de mujeres e indígenas encontradas en la parte del diagnóstico, organizadas de acuerdo con las categorías identificadas.

Tabla 7

Palabras clave en la representación de mujeres e indígenas Plan 2008–2011

		Representaciones problemáticas	Representaciones no problemáticas
Categoría	Mujer	Tasa de fecundidad. Adolescentes embarazadas - madres solteras.	Organizaciones de mujeres. Padres.
		Educación.	Estudiantes.

	Demografía.	----	Población económicamente activa. Habitantes municipales.
	Asentamientos rurales vs urbanos.	----	Resguardos. Comunidades indígenas. Asentamientos indígenas. Territorio ancestral. Población indígena.
Indígena	Ambiente.	Tala de bosque. Desequilibrio ecológico.	----
	Demografía.	----	Habitantes.
	Inequidad social.	Dificultades para acceder a la educación primaria.	----
	Salud.	Política intercultural de salud pública. Calidad de vida. Estadísticas vitales. Grupos étnicos minoritarios.	Agentes comunitarios indígenas. Fiebre Amarilla.
	Salud.	Tuberculosis. Población desplazada. Pérdida de territorio. Abandono de la medicina tradicional. Pobreza. Marginalidad social. Mortalidad perinatal.	

Enfermedad diarreica
aguda.
Desnutrición.
Acueducto.

Fuente: Elaboración propia

De la totalidad de párrafos analizados, uno menciona al mismo tiempo a las mujeres y a los resguardos indígenas, el cual corresponde a temas de salud. Mientras que la referencia a las mujeres se hace en términos de la descripción de la tasa de fecundidad, la referencia a los resguardos indígenas se hace en términos de la ausencia de información y estadísticas sobre nacimientos y mortalidad en estos lugares. Éste es uno de los dos párrafos encontrados en el Plan en el que se hace una representación problemática de las mujeres. El otro párrafo se refiere a las mujeres con respecto a “la situación socioeconómica y el alto nivel de desempleo que se convierten en un problema de salud pública por el alto número de adolescentes embarazadas y que se convierten en madres solteras”. No obstante, el documento no es claro con respecto a si también se refieren a las adolescentes indígenas o si, por el contrario, el párrafo se refiere exclusivamente a las mujeres indígenas.

5.2.1 Representaciones parte diagnóstica

Para esta parte del plan, la aplicación del marco WPR arroja la identificación de varias representaciones problemáticas asociadas a una misma categoría de análisis. En estos casos, se enumeran las representaciones y se agregan las respuestas generadas para las cinco preguntas.

¿Cuál es la representación del problema?: Salud.

- La tuberculosis pulmonar se presenta fundamentalmente en personas indígenas;
- Las familias indígenas tratan la enfermedad diarreica aguda con elementos de su cultura antes de buscar atención médica para los niños y niñas;
- La población indígena ha continuado en condiciones de marginación en cuanto al acceso a servicios de salud pública, lo cual se manifiesta en desnutrición infantil y malnutrición en general;
- Aumento en la mortalidad perinatal entre los pueblos indígenas del municipio;
- La atención de salud de la población indígena tiene que hacerse en la zona rural y de manera diferente o "intercultural";
- Hay falta de registro de información de la población indígena en el sistema de estadísticas municipales, especialmente en la zona rural, lo que puede indicar un subregistro de los problemas de salud en el municipio.

El diagnóstico de salud para el municipio menciona tres enfermedades en particular con respecto a los pueblos indígenas: tuberculosis, desnutrición y enfermedad diarreica aguda.

Respecto a las dos últimas, éstas afectan especialmente a niños y niñas y se explican como el resultado de que las familias indígenas no tengan conocimientos suficientes ni adecuados, por un lado, respecto a una alimentación adecuada a las madres gestantes y a los niños y niñas; por otro lado, respecto al tratamiento de la diarrea en los menores. La representación de estos problemas se basa en el registro de un número elevado de casos de estas enfermedades, con base en las estadísticas de detección que muestran un mayor número de enfermos indígenas. Tales estadísticas también son la base para considerar que existe un aumento de las

mortalidades perinatales. No obstante, también se reconoce que se carece de información confiable con respecto a temas de salud.

Las representaciones encontradas con respecto a las enfermedades que afectan a las personas indígenas no se ocupan de explicar las causas. Tampoco se cuestiona por qué las personas indígenas eligen dar prioridad a tratamientos denominados “tradicionales” en lugar de buscar atención médica no indígena, en la medida en que no se produce ninguna consideración respecto a la eficacia de estos tratamientos. Tampoco se discute si habría la posibilidad de articular tratamientos no indígenas con los tratamientos tradicionales, es decir, no se hace referencia a posibles aproximaciones interculturales. Por otra parte, tampoco se discuten qué interacciones se producen entre las condiciones de desnutrición y la mortalidad perinatal con la prevalencia de la enfermedad diarreica y la tuberculosis.

De otro lado, no se cuestiona la presunción de que la falta de datos constituye un obstáculo para desarrollar acciones de salud pública, lo cual es parcialmente correcto para acciones de tipo correctivo mas no para las de tipo preventivo. Más aún, persiste el silencio sobre las razones por las cuales, aun cuando se identifica como una necesidad, no se cuenta con información adecuada para las intervenciones relacionadas con la salud. En este sentido, no se cuestiona quiénes son responsables por su ausencia ni se hacen explícitas las consecuencias para el sistema de salud ni para el bienestar de las personas, por ejemplo, se omite la conexión entre los fallos en el sistema de salud y las muertes que se producen en el municipio.

Como consecuencia de estas representaciones, las intervenciones que se formulan resultan poco relevantes para resolver los problemas, en la medida en que se promueve la continuación de esquemas de atención inapropiados que no solucionan las causas de la aparición de las enfermedades. Por otra parte, se tienden a invisibilizar las negligencias,

ocasionales o sistémicas, con respecto a los pueblos indígenas. Así mismo, la ausencia de marcos explicativos hace que se asocie a las personas indígenas con las enfermedades que más las afectan, como la tuberculosis, lo cual puede generar actitudes discriminatorias entre la población no indígena, quienes pueden ver a las personas indígenas en general como una amenaza. Finalmente, la salud de las mujeres y los hombres indígenas se ve afectada por la innecesaria oposición entre los tratamientos indígenas y no indígenas, los cuales podrían llegar a ser complementarios.

Otro componente de estas representaciones problemática respecto a la salud en los pueblos indígenas se relaciona con las condiciones de la prestación de servicios de salud, en cuanto a que tiene que hacerse en la zona rural y de manera diferente o "intercultural", lo cual indicaría que cumplir con la obligación estatal de proveer servicios de salud a la población resulta un problema cuando se trata de personas indígenas. Esta representación surge de la aplicación de criterios de eficiencia económica a la acción del Estado, la cual promueve la homogeneización y las economías de escala. En este sentido, las zonas rurales, diversas y con necesidades especiales, como la interculturalidad para los pueblos Indígenas, son entendidas como una carga adicional para el municipio. Como consecuencia, los ejercicios de priorización de política pública basados primordialmente en criterios de carácter económico consideran que las acciones proyectadas para las áreas rurales resultan más costosas y atienden a una menor cantidad de personas, por lo que estas acciones tienden a ser reducidas o excluidas en aras de la optimización de recursos.

- Finalmente, se encuentra esta representación problemática que parece reunir la mayoría de los elementos que afectan la salud de la población indígena, la cual indica que en Puerto Carreño

se encuentran grupos étnicos minoritarios como son las comunidades indígenas Amorúas, Sicuani, Piaroas, los cuales presentan 6 resguardos, 2 asentamientos igualmente existen comunidades indígenas reconocidas sin resguardos ubicadas en el en los barrios de los casos urbanos de: una población desplazada de 1625, que presentan problemas de salud que derivan la vulnerabilidad como la pérdida de territorio, destrucción de los recursos naturales y deterioro de medio ambiente; el abandono progresivo de la medicina tradicional; las dificultades para acceder a los servicios de salud y precariedad de estos servicios en sus territorios; pobreza y marginalidad social y otras barreras culturales (Alcaldía de Puerto Carreño, 2008, p. 27).

Esta representación está basada en varias presunciones que requieren un análisis más profundo. En primer lugar, se asume que la presencia de los pueblos indígenas en el área urbana de Puerto Carreño responde a causas de fuerza mayor que los obligan a instalarse allí. No se considera, sin embargo, que antes de que el área urbana se estableciera, ya los pueblos indígenas se movían a través de ese territorio y establecían residencias según su necesidad. Es decir, lo que denominan desplazamiento en el plan de desarrollo, responde al fenómeno de que la gente no viva en los resguardos, constituidos apenas a finales del siglo XX, lo cual responde a la presunción de que estos son los sitios en donde las personas indígenas deberían estar.

En segundo lugar, se hace referencia a la pérdida de territorio y problemas ambientales, cuyas causas y consecuencias no son identificadas. Aunque esta representación parece recoger elementos históricos y de contexto, surge de la presunción de que los fenómenos que afectan a los pueblos indígenas no están relacionados entre sí. Por lo tanto, no se cuestiona que el fenómeno denominado como “pérdida de territorio”, corresponde al acaparamiento de tierras por parte de la sociedad no indígena, el cual ha estado acompañado por la imposición del

sistema de propiedad privada sobre el territorio, que no existía entre los pueblos indígenas. En este sentido, Calle Alzate (2017) sugiere considerar que el concepto de despojo de tierras corresponde a una herramienta analítica y a la manera en que algunos indígenas Sikuani que habitan lo que hoy es el departamento del Meta “se refieren al proceso por medio del cual perdieron sus tierras de uso colectivo y las demás cosas atadas a ellas, como lugares sagrados, fuentes de agua, nichos de caza y recolección, espacios de cultivo, entre otros” (p. 97).

La pérdida de control territorial reduce las posibilidades de acceso a los recursos naturales en áreas por fuera de los resguardos, por lo que, ante un crecimiento demográfico de la población indígena forzada a depender exclusivamente del área demarcada. Aunque la información disponible sobre este fenómeno se reduce a estudios sobre cacería (Martínez Salas et al., 2016); la concentración de actividades agrícolas sobre áreas reducidas de bosque de galería, para las cuales se requiere de períodos de regeneración natural, puede generar degradación de los ecosistemas. Adicionalmente, las dinámicas de los ecosistemas no responden a los límites de los títulos colectivos de los resguardos, por lo que la degradación en los ecosistemas colindantes a las áreas de los resguardos también tiene impactos negativos para la naturaleza al alcance de los pueblos indígenas. Por lo tanto, al hacer referencia a la pérdida de territorio sin una discusión más profunda, se contribuye a desconocer el proceso de confinamiento al que se ha sometido a los pueblos indígenas en Puerto Carreño y las consecuencias que esto tiene para su subsistencia.

Por otro lado, aun cuando es claro que se puede justificar la relación entre los procesos de desposesión territorial con el deterioro de las economías indígenas; las representaciones de pobreza y la marginalidad social son construidas como fenómenos diferentes a las cuestiones territoriales y ambientales. Tampoco se establece la conexión con los fenómenos de inmovilización de las poblaciones en las áreas urbanas y la generación de condiciones de pobreza, lo cual ha afectado a las sociedades indígenas al imponerles el cambio de “una

economía de subsistencia hacia la dependencia (Jojola, 2013), creando así condiciones de pobreza donde antes no existían.

En tercer lugar, la referencia al abandono de la medicina tradicional junto con la dificultad de acceder a servicios no indígenas surge de la presunción de que se trata de un mismo problema, el acceso a la atención médica. No obstante, es posible argumentar que se trata de problemas diferentes en la medida en que responden a causas diferentes. El primero es la consecuencia de un proceso que fue iniciado hace al menos dos siglos, el cual se ha producido a partir de múltiples mecanismos, dentro de los cuales resalta el adoctrinamiento promovido por la colonización europea, representada especialmente por las misiones jesuitas en los primeros años (Mitrani, 1988; Mansutti Rodríguez, 2010). Con la creación de la república, el adoctrinamiento se realizó a partir del control de la educación por parte de la iglesia católica,³⁵ lo cual ocurrió en Puerto Carreño a partir de 1956 con la creación de la Prefectura apostólica del Vichada,³⁶ que llevó a los misioneros a instalarse en Puerto Carreño, Sunape y Santa Teresita del Tuparro (Chaparro Gómez & Martínez Martínez, 2004, p. 280). Estos mecanismos han estado orientados a detener la reproducción de las cosmovisiones indígenas, como parte de un esfuerzo por asimilar los pueblos indígenas a las sociedades mayoritarias. En la medida en que las cosmovisiones indígenas constituyen el marco que hace posible la existencia misma de la medicina indígena, el problema no es de acceso a la medicina tradicional sino de la continuidad misma de los pueblos indígenas. El segundo, corresponde a un problema creado a partir de mediados del siglo XX debido al fomento a la

³⁵ De acuerdo con Rausch (2014), el gobierno colombiano firmó un nuevo concordato con el Vaticano en 1973, el cual restringía el antiguo monopolio de la iglesia católica tenía en los antiguos territorios nacionales, de modo que la iglesia debía enviar los contratos educativos para aprobación estatal, los cuales se sometían a ajustes según las necesidades regionales. No obstante, el control educativo permaneció en manos de la iglesia católica comenzó a disminuir con la constitución de 1991 y la declaración inexecutable de algunos artículos del concordato. Ver Sentencia C-027-93 de la corte constitucional de Colombia.

³⁶ Encomendada a la comunidad Monfortiana hasta 1999, cuando se creó el vicariato apostólico de Puerto Carreño a cargo de redentoristas. Ver: Zuluaga Gil, R. Sedes misioneras en Colombia. <http://ricardozuluagagil1.blogspot.com/2015/07/sedes-misioneras-en-colombia.html>

colonización de la región desde el Estado Colombiano con fines de mantener una representación del gobierno nacional en la frontera con Venezuela, a través de la construcción de un asentamiento urbano donde se concentró la prestación de servicios públicos. El área urbana de Puerto Carreño quedó constituida desde entonces como un enclave en un área alejada de la capital del país, poco conectada con otras áreas urbanas donde la provisión de servicios para las poblaciones rurales fue diseñada para ser problemática desde el principio.

¿Cuál es la representación del problema?: Ambiente.

- Hay desequilibrio ecológico, representado por la deforestación y la pérdida de suelo, causada por la implementación de conucos por parte de colonos e indígenas.

Esta representación surge de la presunción de que todo trabajo en conucos es negativo y que todos los conucos son hechos iguales, aun cuando se distingue entre colonos e indígenas. Esta representación se ha originado a partir de un cambio en la percepción sobre la pertinencia de la realización de actividades agrícolas en los bosques de galería mediante conucos, la cual ha estado presente por siglos entre algunos pueblos indígenas, la cual permitió que las misiones jesuitas pudieran ser suplidas con alimento local por décadas; sin embargo, esta práctica comenzó a ser asociada a la idea de que la elaboración de conucos es equivalente a la deforestación. En esta representación del problema no se discute que la producción agrícola en los ecosistemas del municipio requiere del uso itinerante de áreas de bosque de galería, de lo contrario, se requieren grandes cantidades de enmiendas y fertilizantes para producir en la sabana. Por lo tanto, no se trata de un fenómeno puntual de desaparición de la cobertura forestal, sino de un componente de un sistema dinámico que incluye la regeneración natural de esa cobertura. Tampoco se discute que los colonos hayan acaparado grandes porciones de los territorios indígenas, lo cual ha reducido el área de bosque disponible para el sustento de los pueblos indígenas.

En este sentido, además del desconocimiento de los conocimientos agrícolas indígenas, se ven afectados los derechos al territorio y al mantenimiento de sus usos y costumbres, es decir a la pervivencia de los pueblos indígenas. Adicionalmente, este tipo de representación promueve que la narrativa sobre los efectos negativos de los conucos contribuya a desviar la atención, en lugar de cuestionar los procesos históricos de desplazamiento forzado de campesinos de otras zonas del país sobre los territorios indígenas en la Orinoquia, así como los procesos actuales de invasión de los territorios tradicionales indígenas.

5.2.2 Representaciones parte de formulación

El plan de desarrollo 2008-2011 presenta la solución a los problemas identificados a partir de tres “lineamientos de política para el desarrollo”, los cuales son desagregados en estrategias y programas. En la Tabla 8 se identifican todos los proyectos que incluyen las palabras indígena y mujer.

Tabla 8

Proyectos que incluyen las palabras indígena y mujer en el Plan 2008-2011

Estrategia	Programa	Subprograma	Palabra
La salud un desarrollo humano integral.	Fortalecer acciones de salud pública.	Salud sexual y reproductiva (SSR).	Mujer Indígena
	Seguridad alimentaria y nutricional.	Acciones de vigilancia y control en salud pública.	Mujer, Indígena
Seguridad, convivencia y bienestar social.	Atención a grupos poblacionales.	---	Mujer, Indígena
	Equidad de género.	---	Mujer

Autonomía y desarrollo de los pueblos indígenas.	Vivienda y mejoramiento del Entorno.	---	Indígena
Productividad y ambiente sostenible.	Tierra Productiva.	---	Indígena
	Planificación, ordenamiento y educación ambiental.	---	Indígena
	Forestación.	---	Indígena
Ordenemos la casa.	Desarrollo institucional.	---	Indígena
Cultura: una forma de fortalecer nuestros valores.	Memoria y patrimonio.	---	Indígena
La educación una formación en competencias ciudadanas.	Desarrollo etnoeducativo.	---	Indígena
Recreación y deporte, aprovechamiento del tiempo libre.	Promover eventos recreativos y deportivos.	---	Indígena

Fuente: Elaboración propia

La aplicación del marco WPR se organiza con respecto a los programas propuestos. Solamente en el caso de la estrategia de salud se hace el análisis con respecto a los subprogramas. Para cada caso, se hace una breve descripción del programa o subprograma antes de presentar las respuestas para el marco.

Subprograma Salud sexual y reproductiva (SSR).

La formulación de este subprograma indica que se busca reducir la alta tasa de mortalidad materna evitable alta y las enfermedades sexualmente transmisibles. También se busca

augmentar la detección de cáncer de cuello uterino, de la violencia intrafamiliar y la violencia sexual contra mujeres y menores de edad. Por otra parte, se busca que exista acceso a la información, a la educación sexual y a servicios de salud.

La forma en que se representa la solución a los problemas se origina, por lo menos, a partir de dos presunciones. En primer lugar, se asume que los asuntos de salud sexual y reproductiva se deben tratar principalmente con respecto a las mujeres, lo cual surge de un entendimiento de la sexualidad humana como un fenómeno fundamentalmente material, al que se le puede hacer seguimiento a través del cuerpo de las mujeres y de las personas jóvenes. En segundo lugar, se asume que las enfermedades y embarazos prevalecen por falta de acceso a la información y los servicios de salud, lo cual está basado en la idea de que la sexualidad está determinada por el acceso a la información. Como consecuencia, se desconocen la multiplicidad de condiciones que pueden rodear las interacciones sexuales y la posibilidad de que el poder ejercido sobre los cuerpos de las mujeres y personas jóvenes haga que el acceso a la información no sea suficiente para evitar enfermedades y embarazos. Estas representaciones se sostienen gracias a que no se genera una problematización del rol de los varones en la salud sexual y reproductiva. No se menciona cómo ellos contribuyen a la transmisión de las enfermedades de transmisión sexual, tampoco se reconoce que si hay un embarazo es porque al menos un varón contribuyó con su esperma, así como tampoco se menciona quiénes son los causantes de la violencia sexual ni las acciones necesarias para evitarla. Como consecuencia, no se atacan las causas de estos problemas, solamente sus manifestaciones, y se promueve así que estos problemas se sigan presentando.

Acciones de Vigilancia y Control en Salud Pública.

Este subprograma reconoce que hay desnutrición en la población infantil y que la nutrición entre las personas indígenas necesita ser mejorada. Se hace referencia a las políticas y planes

provenientes del nivel nacional como referentes locales y se indica que es necesario que opere la estrategia de “instituciones amigas de la mujer y la infancia”.

Las representaciones contenidas en este subprograma están construidas a partir de la presunción de que las mujeres son las responsables de los temas relacionados con la alimentación, como parte del grupo de narrativas más generales que conectan las labores del cuidado con las mujeres. Por otra parte, estas representaciones se construyen sobre la identificación de cuerpos desnutridos o malnutridos que deben ser curados con una buena nutrición, es decir, se representa como un problema que empieza y termina en los cuerpos, por lo que los nexos entre el fenómeno de la desnutrición con condiciones estructurales más complejas no se hacen evidentes. Se trataría entonces de problemas de individuos desnutridos, no de problemas de una sociedad que permite o promueve la desnutrición.

Tampoco se cuestiona en estas representaciones si las políticas del nivel nacional son pertinentes para las condiciones del municipio, ni se explica por qué las personas indígenas ameritan atención especial con respecto a los problemas de carácter nutricional o por qué se presenta desnutrición entre niños y niñas. Como resultado, se refuerzan las representaciones de las mujeres indígenas y no indígenas como grupos carenciados que necesitan apoyo para cumplir con sus responsabilidades del cuidado en lo que se refiere al estado nutricional de niños y niñas. En este orden de ideas, no se solucionan las causas de los problemas de desnutrición porque solo se atienden sus manifestaciones.

Atención a grupos poblacionales.

En este programa se busca promover la equidad e inclusión social de aquellos individuos que requieren atención diferencial, tales como mujeres, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, indígenas, afrodescendientes, población discapacitada y población

desplazada; con relación a género, edad, etnia, salud, preferencias sexuales y situación socioeconómica. Esta representación asume que las personas que no se ajustan al ideal de varones heterosexuales sin pertenencia étnica y económicamente productivos deben ser incluidas a la sociedad mediante esfuerzos adicionales. Es decir, la sociedad es definida en términos de ese ideal, por lo que todo aquello que es diferente estaría por fuera de la sociedad, de ahí que se recurra a la idea de “inclusión”.

Esta representación se sostiene en tanto no se cuestiona el orden social de género que busca homogeneizar el mundo y producirlo de acuerdo al ideal del varón, lo cual permite que los problemas sean planteados como un asunto de diferencia y no como una búsqueda de uniformización. Este orden social se ha establecido con base en una estructura jerárquica, en la que un solo tipo de sujeto se encuentra en la posición más alta, lo cual excluye a los sujetos alternativos y los ubica en una posición de poder que les resulta desfavorable. Como consecuencia, se plantea que los problemas de inequidad se resuelven enfocando los esfuerzos en la población excluida, no en la población que excluye; por lo que no se generan cambios significativos en el funcionamiento del sistema.

Equidad de género.

Este programa se define como “acciones afirmativas y de transversalidad, orientadas a mejorar la condición y posición de las mujeres de Puerto Carreño, en concordancia con las metas del milenio”. Aunque se argumenta que el problema de la inequidad de género tiene dimensiones de seguridad, autonomía económica, participación política y valoración sociocultural, en concordancia con el lenguaje de los objetivos de desarrollo del milenio; las acciones propuestas se reducen a los emprendimientos y a las cuotas de participación de mujeres en política.

En este programa, la equidad de género es representada a partir de la generación de ingresos para las mujeres. Por lo tanto, son las mujeres las que deben hacerse cargo de mejorar su situación económica. Esta representación se fundamenta en un entendimiento económico de la vida, en el que el dinero, por la vía de los ingresos, tiene la capacidad de resolver todos los problemas que afectan a las mujeres. Por otra parte, se asume que la inequidad de género es un problema de participación, el cual se fundamenta en un entendimiento limitado de la equidad de género como algo que está localizado en la esfera pública. En este sentido, Segato (2011) argumenta en contra del entendimiento de la equidad de género como un asunto individual, caracterizado además por su falta de sensibilidad con el contexto comunitario, por lo que “la meta de los proyectos debería ser la promoción de la igualdad entre el colectivo de los hombres y el colectivo de las mujeres dentro de las comunidades” (p. 22).

Como consecuencia de esta forma de representar el problema, la responsabilidad en cuanto a la inequidad de género resulta asignada a las mujeres, quienes deben resolverla participando y auto empleándose mediante emprendimientos o microempresas. En caso de que las mujeres logren que la empresa sea viable, se da a entender que al mismo tiempo se empoderan gracias a una supuesta independencia económica. Sin embargo, no se cuestiona que aun en este escenario, las mujeres pueden seguir siendo dependientes de estructuras familiares para la toma de decisiones económicas. Por otra parte, esta independencia libera de responsabilidad a aquellos varones que no cooperan con el sostenimiento de los hijos o con las labores del cuidado en el caso de las mujeres “cabeza de familia”. Por lo tanto, las responsabilidades de las mujeres se incrementan. En el caso de que fallen en su emprendimiento, la responsabilidad recae en ellas exclusivamente, en la medida en que no se cuestionan las dinámicas del sistema económico predominante. En contraste, en el escenario de que las mujeres no busquen convertirse en microempresarias, resultan juzgadas por su falta de iniciativa. En ambos escenarios, factores relevantes como la localización del municipio, la

disponibilidad de materias primas, el diagnóstico de mercados y las responsabilidades del cuidado, no son considerados en el diseño de las intervenciones.

Por lo tanto, no se cuestiona el orden social y económico que limita las oportunidades laborales para las mujeres, el cual difícilmente puede ser participativo cuando sus estructuras han sido construidas desde la perspectiva de los varones, con el fin de reproducir condiciones que les sean favorables. Arroyave Alzate (2011) discute al respecto que, con frecuencia, la participación toma la forma de “un ejercicio simbólico de legitimación donde se vende la idea de inclusión y empoderamiento, construcción horizontal y conjunta de las políticas entre las comunidades, el Gobierno y los grupos de interés, como esfuerzo colectivo para responder a demandas insatisfechas” (p. 101). En este orden de ideas, no se cuestiona de qué se habla cuando se hace referencia a la participación de las mujeres, mucho menos de las mujeres indígenas, en cuanto a los alcances del cumplimiento de cuotas con relación a la toma de decisiones y al ejercicio de la autoridad.

Finalmente, las consecuencias de estas representaciones alrededor de la participación de las mujeres sin que se establezca una conexión con otras dimensiones de la equidad de género, genera riesgos para la participación en política por parte de las mujeres. Por una parte, el mantenimiento de una determinada cuota de participación en las corporaciones públicas, en ausencia de poderes para la toma de decisiones, puede ser usado como un mecanismo de legitimación de espacios que perpetúan la exclusión de las mujeres de manera estructural. Por otra parte, este mismo mecanismo puede ser descalificado como inefectivo en la solución de los problemas de inequidad de género, en la medida en que, a pesar de su implementación, no se han producido resultados, lo cual podría argumentarse como una razón para promover su abolición.

Vivienda y mejoramiento del entorno.

Este programa se enmarca en la estrategia de autonomía y desarrollo de los pueblos indígenas y se orienta a la formulación y ejecución de proyectos de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico. La representación del problema indica que la calidad de las viviendas indígenas es baja y que el saneamiento básico es deficiente.

Esta representación surge de la presunción de que las viviendas de buena calidad son aquellas que están construidas en materiales duros y tienen conexión a sistemas de acueducto y alcantarillado; mientras que las viviendas indígenas tienden a ser construidas con materiales rápidamente degradables, sobre pisos de tierra, las cuales carecen de unidades sanitarias. La lógica detrás de esta representación se relaciona con la idea de que las características de las viviendas indígenas corresponden a tecnologías obsoletas que deben ser reemplazadas. No obstante, no se discuten las múltiples consecuencias de la construcción de casas y sistemas de saneamiento básico en términos de los cambios que introduce en los usos y costumbres indígenas, en cuanto a sociabilidad, por ejemplo, ni se discute cómo esto contribuye a la consolidación física de asentamientos indígenas que de otra forma podrían ser móviles. Aunque se habla de concertación, no se explicita la importancia del diseño conjunto con las personas indígenas. En consecuencia, se contribuye a reproducir la imagen de que las personas indígenas carecen de civilización y que la transferencia de tecnología constituye un avance para sus vidas. Otros problemas asociados a estos cambios se relacionan con el abandono temporal o permanentemente de las viviendas o usos diversos, situaciones que responden a las costumbres indígenas, las cuales suelen ser interpretadas negativamente desde la sociedad mayoritaria como una muestra de irracionalidad o un desperdicio de recursos.

Tierra productiva.

A través de este programa se busca aumentar la producción agropecuaria en el municipio y se busca implementar programas de seguridad alimentaria en comunidades indígenas y rurales, con base en procesos agroindustriales. Esta representación del problema sugiere que las comunidades indígenas no acceden a una alimentación apropiada.

La lógica detrás de esta representación es que la seguridad alimentaria se garantiza aumentando la cantidad de alimentos producidos, por lo que se ve como necesario recurrir a procesos agroindustriales. Este planteamiento surge desde una perspectiva que ignora las condiciones de productividad de los sistemas agropecuarios indígenas y las características de los ecosistemas del municipio, en favor del paradigma de la producción a escala mediante el trío mecanización, monocultivos y fertilización, el cual constituye la base de la agroindustria. Sin embargo, no se explica qué se entiende por seguridad alimentaria, ni la variabilidad de usos y costumbres que existen con relación a los alimentos entre los varios pueblos indígenas en el municipio. Tampoco se discute cómo se hace la toma de decisiones sobre cuáles alimentos sembrar y cuándo consumirlos, es decir, el programa se restringe a la producción de alimento sin establecer relación alguna con asuntos de distribución o con el acceso a los recursos naturales en el municipio. Como consecuencia, no se resuelven las causas de los problemas que conducen a la inseguridad alimentaria y se afecta potencialmente el derecho a la autodeterminación indígena.

Planificación, ordenamiento y educación ambiental; forestación.

Las representaciones de estos programas son convergentes, en la medida en que buscan dar educación ambiental a las comunidades indígenas y vincularlas a proyectos de reforestación con especies nativas. Se asume en este planteamiento que las personas indígenas no saben

cuidar el ambiente y por lo tanto necesitan ser educados. Esta representación surge de la falta de comprensión de los usos y costumbres indígenas de la Orinoquia, en donde buena parte del sustento se deriva de la biodiversidad regional. mientras que los sistemas agrícolas, como la tumba y quema de bosque o el uso del fuego en las sabanas, hacen parte de las prácticas que los pueblos indígenas han desarrollado desde tiempos ancestrales. Por lo tanto, cuando se proponen proyectos de reforestación, se ignoran las dinámicas de regeneración natural de los bosques y su integración ancestral en los sistemas productivos indígenas. En este orden de ideas, la noción no indígena sobre las formas apropiadas de relacionarse con la naturaleza se convierte en una imposición sobre los pueblos indígenas. El mantenimiento de esta representación se sustenta a partir de la invisibilización de los conocimientos indígenas, al tiempo que se hace silencio respecto a los impactos ambientales de los otros grupos poblaciones, los cuales no son incluidos como una meta concreta del programa. Como consecuencia, se refuerza el estereotipo de que las personas indígenas son irracionales y depredadoras, quienes necesitan ser civilizados mediante la educación, mientras se contribuye a normalizar la cultura de segregación local, en desmedro de la dignidad de las personas indígenas.

Desarrollo institucional.

Este programa surge de la consideración de que hace falta una oficina de enlace con los pueblos indígenas, a partir de la presunción de que es necesario tener personal concentrado exclusivamente en el trato con las personas indígenas. Esto se produce porque se asume que el personal municipal suele tener dificultades para atender las múltiples necesidades de los pueblos indígenas, las cuales se pueden canalizar primero a partir de una oficina de enlace. En esta representación no se cuestiona la posibilidad de buscar la integración y representación de las comunidades indígenas en la administración municipal, por el contrario,

se profundiza la construcción de la diferencia entre la población indígena y no indígena. Como consecuencia, se mantiene el estado de segregación existente.

Desarrollo etnoeducativo.

Este programa se formula con varias metas respecto a tres ejes: fortalecimiento de la etnoeducación, promoción de la lengua indígena y educación de adultos mayores indígenas. Se reconoce aquí que el actual sistema educativo no tiene en cuenta la cosmovisión indígena. No obstante, se asume que las cosmovisiones indígenas pueden ser efectivamente integradas al sistema educativo no indígena, sin tener en cuenta que se fundamentan en ontologías muy diferentes. Por lo tanto, la etnoeducación es representada como un asunto meramente indígena, por lo que se pierde la oportunidad de que las personas no indígenas puedan aprender a relacionarse con el mundo indígena de manera diferente. Adicionalmente, la aproximación de este programa desconoce las dinámicas rurales urbanas explicadas en el diagnóstico del Plan de desarrollo y busca fortalecer la etnoeducación sin prestar atención a las dificultades identificadas con respecto a la educación de las personas que viven en las zonas rurales.

Promover eventos recreativos y deportivos; memoria y patrimonio.

En estos programas se hace la distinción entre eventos deportivos o culturales municipales e indígenas. Esta representación se fundamenta en la división entre lo municipal no indígena y lo indígena, que es fundamentalmente de interés de este grupo poblacional, porque se asume que son fundamentalmente diferentes. Esta representación surge de la aplicación de categorías no indígenas como recreación, deporte y actividad cultural a la vida social de los pueblos indígenas, lo cual resulta en el señalamiento de aquello que no se ajusta a dichas

categorías. En este proceso, se formula una misma denominación, “cultura indígena”, “deporte indígena”, para acomodar las múltiples manifestaciones que cada pueblo indígena puede tener. Ese acomodar permite a los no indígenas utilizar esas manifestaciones como muestras de patrimonio municipal o como indicadores de eficacia de la administración municipal (número de eventos promovidos), sin que se produzca ningún cambio en las relaciones sociales entre indígenas y no indígenas. En consecuencia, estas representaciones contribuyen a enmascarar los procesos de segregación que promueven mediante la distinción entre eventos.

Por otra parte, contribuyen a reforzar la exotización de las personas indígenas, en la medida en que facilita que los no indígenas observen “sus” deportes o “sus” danzas, las cuales suelen no ser practicadas como tales dentro de la vida cotidiana. Por ejemplo, una competencia de arco y flecha es interpretada como un deporte indígena, mientras que las personas indígenas pueden darle una significación más compleja como medio de obtención de alimento y actividad que contribuye a constituir la masculinidad indígena. Al respecto, un documento sobre un resguardo Sikuni en otro municipio del Vichada señala que para los cazadores Sikuni

toda la fuerza espiritual del hombre gira en torno a aprehender el arte de la cacería (los niños desde pequeños juegan a lanzar el arco y la flecha, juegan en los ríos y bosques en que sus padres cazan). De tal forma que, ser cazador es la actividad por excelencia en el camino del conocimiento del hombre Sikuni, ante todo porque la cacería es el campo concreto del poder. Es la expresión más elevada del hacer del hombre en su territorio. (Ministerio del interior, s.f., p. 24)

Por su parte, el plan de salvaguarda Sikuni señala que hombres y mujeres tienen un rol diferenciado en la transmisión del conocimiento para la “formación de los niños y jóvenes en

las prácticas propias de la cultura; (...) por ejemplo en la elaboración de elementos de caza y pesca como la flecha, la canoa entre otros está a cargo del hombre” (Pueblo Sikuni & Ministerio del interior, 2013, p. 102).

Un baile con instrumentos y trajes indígenas puede constituir, más que un espectáculo, la representación de la historia de un pueblo indígena. Retomando el ejemplo del pueblo Sikuni, por ser el que tiene más información disponible, el plan de salvaguarda señala que la forma tradicional de intercambio se realizaba a partir de una actividad en la que el baile tenía un carácter central. Según este documento, la tradición consistía en “pagar a su pareja de baile por la compañía con carnes de cacería y pescado que los hombres después del baile salían a buscar, (...) las mujeres pagaban a quienes habían sido sus parejas de baile con mañoco o casabe” (Pueblo Sikuni & Ministerio del interior, 2013, p. 149). Por otra parte, se reporta que el baile tenía una función ritual clave en el paso de niña a mujer en el mundo Sikuni, a través de una ceremonia conocida como reinado en el que la comunidad celebra bailando y cantando alrededor de la joven que comienza a menstruar, de modo que “en ese esfuerzo estético, artístico por existir, por perseverar como pueblo, danzan alrededor de la joven que se hace Mujer Sikuni, para restablecer el sentir y el pensar del pueblo Sikuni como una totalidad” (Ministerio del interior, s.f. 23).

Es decir, la interpretación no indígena de elementos complejos de las cosmovisiones indígenas presenta el riesgo de contribuir en el refuerzo de los estereotipos sobre las personas indígenas, sin que tal exposición a la mirada no indígena constituya una interacción significativa.

5.3 Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015

El documento contiene visión y objetivos, diagnóstico y estrategias con sus respectivos programas, así como información sobre las fuentes de ingresos del municipio, como se observa en la Tabla 9. A lo largo del documento, la palabra mujer es mencionada 63 veces y la palabra indígena 49 veces. Ambas palabras coinciden en dos secciones incluidas en el componente dedicado a la dimensión poblacional del diagnóstico. El binomio “mujeres indígenas” no es utilizado en este documento; sin embargo, se hace referencia a “niñas y adolescentes indígenas”, siendo la parte diagnóstica la que contiene la mayor parte de las menciones. La parte de formulación contiene tres programas que mencionan a las mujeres y un programa que menciona a los pueblos indígenas.

Tabla 9

Localización de los términos mujer e indígena en el Plan 2012 – 2015

Sección	Mujer	Indígena
Objetivo general	No	No
Visión de ciudad	No	No
Visión del Plan	No	No
Referentes estratégicos	Sí	No
Diagnóstico	Sí	Sí
Dimensiones de desarrollo	Sí	Sí
Matriz plurianual de inversiones	No	No

Fuente: Elaboración propia

Las representaciones explícitamente problemáticas con respecto a las mujeres corresponden a temas de demografía y de género; mientras que las representaciones no explícitamente problemáticas corresponden a aspectos relacionados con la inequidad social, la demografía y los objetivos de desarrollo del milenio. Dentro del texto del plan, se encontró un párrafo en el que se hace referencia a los nacimientos en los resguardos indígenas y a las adolescentes que se convierten en madres solteras. No obstante, la redacción del párrafo no es explícita en cuanto a que se refiera exclusivamente a mujeres adolescentes indígenas.

En cuanto a las personas indígenas, el documento usa diversas denominaciones, tales como “los indígenas”, “población indígena”, “niñas y adolescentes indígenas”, “comunidades indígenas”, “resguardos indígenas”, “asentamientos indígenas”, “agentes comunitarios indígenas”, “organizaciones indígenas”. La Tabla 10 contiene palabras claves asociadas a las representaciones identificadas en el diagnóstico. Dentro de las palabras clave identificadas, resalta la emergencia de la categoría de género, la cual no se encontró en el Plan de desarrollo inmediatamente anterior. No obstante, las palabras clave identificadas para las categorías de salud, ambiente y asentamientos rurales vs urbanos parecen tener continuidad en los dos planes.

Tabla 10

Representaciones encontradas para cada categoría Plan 2012–2015

		Representaciones problemáticas	Representaciones no problemáticas
Categoría	Mujer	Salud.	Trabajadoras sexuales. Infecciones de transmisión sexual.
		Inequidad social.	Embarazo en adolescente. Red Unidos. Adultos mayores. Población desplazada. Discapacidad.
		Género.	Desarrollo municipal.

		Liderazgo de la mujer. Empoderamiento de la mujer. Maltrato. Discriminación. Desintegración de la familia. Falta de registro. Capacitación. Competencias laborales. Violencia intrafamiliar. Violencia sexual.	
	Demografía.	Adolescentes embarazadas y madres solteras.	Edad fértil. Disminución tasa de fecundidad.
	Objetivos de desarrollo del milenio.	----	Equidad de género. Autonomía de la mujer. Madres confeccionistas. Madres cabeza de hogar. Violencia contra la mujer.
	Salud.	Desnutrición. Usos y costumbres. Colonización.	Malaria. Fiebre amarilla. Agentes comunitarios indígenas. Tuberculosis.
Indígena	Inequidad social.	Población vulnerable. Mendicidad. Misericordia. Amorúa. Facilistas. Hibridación cultural.	----
	Cultura.	Hibridación cultural.	----

	Diversidad.	
	Poca motivación.	
Educación.	Desinterés.	----
	Conformismo.	
	Lejanía.	

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, resalta que en este plan de desarrollo describe las problemáticas de uno de los pueblos indígenas de Puerto Carreño, el pueblo Amorúa, indicando que los integrantes de este pueblo “no se quiere regresar al territorio ancestral” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2012, p. 31), dando a entender que se refieren al resguardo Guacamayas Maipore. Más adelante en esa sección indican que la población de dicho resguardo no habita permanentemente en él y que “se movilizan continuamente entre el barrio Calarcá y el resguardo a realizar algunas actividades agropecuarias” (p. 32).

5.3.1 Representaciones parte diagnóstica

¿Cuál es la representación del problema?: Salud

La incidencia de las infecciones de transmisión sexual se ve favorecida por factores de riesgo como es, ser zona portuaria³⁷, ya que se incrementa el tránsito de personas, la presencia de un alto número de trabajadoras sexuales, que permanecen en el municipio por temporadas cortas, sin que los patrones tomen las medidas para los controles, la alta presencia de fuerzas militares, todo esto acompañado de la

³⁷ Aunque el área urbana de Puerto Carreño se localiza en la confluencia de los ríos Meta y Bitá sobre el Río Orinoco, solamente existe infraestructura portuaria sobre el último, desde donde se moviliza carga y pasajeros.

situación socioeconómica de la población, donde las jóvenes deben buscar alternativas de trabajo y de ingresos. (Alcaldía de Puerto Carreño, 2012, p. 81)

En este caso, el problema es representado con respecto a la incidencia de infecciones de transmisión sexual, mientras se sugiere que la prostitución está relacionada con dicha incidencia. Esta representación parte de la presunción de que la prostitución es un fenómeno que se presenta siempre que haya mujeres que necesitan ingresos y se encuentren en contextos que favorecen que se presente este fenómeno, como la presencia de un puerto, de modo que se entiende que la aparición de la prostitución es casi inevitable. Se supone también que la prostitución promueve las infecciones de transmisión sexual y que hay una causalidad directa entre la presencia de prostitutas y las infecciones de transmisión sexual.

Los orígenes de esta representación se pueden rastrear en el imaginario que considera a la prostitución como el fenómeno en el que una mujer elige esta actividad como una forma de generar ingreso. Este imaginario permite que las mujeres que se desempeñan como prostitutas reciban la denominación “trabajadoras sexuales”, mediante la cual se contribuye a normalizar esta actividad al hacerla equivalente a otro tipo de trabajadoras. Al mismo tiempo contribuye a reforzar el vínculo conceptual entre mujer pobre y prostitución. No obstante, esta representación ignora varios elementos. Por una parte, no se discute que la prostitución es posible únicamente en las sociedades que permiten cosificar y mercantilizar el cuerpo humano, por lo que alguien tiene la posibilidad de pagar para usufructuar un cuerpo, sin reconocer a la persona que es ese cuerpo. Por otra parte, no se cuestiona que esa mercantilización ocurra preferentemente con el cuerpo de las mujeres. Es decir, la prostitución, que bien puede ser ejercida por un hombre o por una persona transgénero, es descrito como un asunto de mujeres; más aún, de mujeres pobres. Finalmente, no se cuestiona que, aunque haya varones pobres, sin alternativas de ingresos, estos no se dediquen preferentemente a la prostitución.

El rol de los varones en el mantenimiento de la prostitución tampoco es problematizado, por ejemplo, se sugiere que los miembros de las fuerzas militares invariablemente buscan prostitutas sin que medie ningún tipo de cuestionamiento. Al mismo tiempo, se normaliza el hecho de que los hombres puedan pagar por usar el cuerpo de las mujeres. De hecho, lo que sugiere esta representación es que los varones resultan afectados por las prostitutas, en la medida en que estas les transmiten infecciones.

Por lo tanto, no se cuestiona, por ejemplo, si los varones utilizan preservativos, si implementan alguna práctica para evitar el contagio o si ejercen violencia, de modo que las mujeres no pueden implementar tales prácticas. Esto es particularmente importante cuando se hace referencia a miembros de las fuerzas militares en un país que ha atravesado un conflicto armado de más de cinco décadas. Estos silencios invisibilizan las relaciones de poder que moldean el fenómeno de la prostitución, las cuales otorgan supremacía a los varones sobre las mujeres especialmente, pero también sobre transgeneristas, niños, niñas, animales y todos aquellos sujetos que pueden ser dominados mediante el ejercicio del poder patriarcal. Representar el problema de las infecciones de transmisión sexual sin cuestionar que haya violencia de género en el marco de un orden social que garantiza la dominación por parte de los hombres, tiene como consecuencia la formulación inadecuada de las soluciones, mientras se perpetúan las estructuras de opresión que han dado origen al problema.

¿Cuál es la representación del problema?: Inequidad social, Cultura.

- Sobre el pueblo Amorúa se indica que “este grupo étnico ha perdido muchos de sus hábitos, costumbres y tradiciones culturales, se han ubicado en las zonas urbanas, creando cordones de miseria, mendicidad y búsqueda de alimentos dentro de las canecas de basura y otros depósitos” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2012, p. 31).

Esta representación surge de la presunción de que los integrantes del pueblo indígena Amorúa han escogido vivir en condiciones de mendicidad y miseria, bajo la lógica de que, si no cooperan con las acciones promovidas por los actores no indígenas, significa que han tomado la decisión de vivir en esas condiciones. Esta representación emerge de un entendimiento limitado de los territorios ancestrales, como si estos correspondieran a relictos de tierra con títulos colectivos localizados en las áreas rurales, por lo que las áreas urbanas no se consideran lugares apropiados para los pueblos indígenas. Esta representación se deriva de la manera en que el territorio municipal fue colonizado, en la que la construcción del área urbana se realizó a partir del despojo y exclusión de los pueblos indígenas. Con la creación de los resguardos, se concretó la idea de que existen áreas donde la presencia de población indígena es adecuada, por lo que los actores no indígenas interpretan la presencia de personas Amorúa en el área urbana como una transgresión al orden social municipal.

En esta representación quedan silenciados varios aspectos. No se cuestiona por qué la situación de los Amorúa es especialmente mala, ni se explica cómo llegaron a derivar su sustento de la basura. Tampoco se explica cuál es el rol de las personas no indígenas y de las administraciones municipales en la continuidad de las mencionadas condiciones de miseria y mendicidad. En este sentido, la situación de los pueblos indígenas, especialmente de los Amorúa, es construida como el resultado de las malas decisiones tomadas por los mismos pueblos indígenas, lo cual contribuye a perpetuar la idea de la irracionalidad de las personas indígenas y se constituye en el argumento utilizado por actores gubernamentales para relativizar su grado de responsabilidad con respecto a la situación de los pueblos indígenas.

- Con respecto a las comunidades indígenas, el plan de desarrollo indica que se encuentran en condición vulnerable pues

a pesar de contar con recursos de transferencia³⁸, no se logran superar problemas de necesidades básicas insatisfechas por falta de acompañamiento y supervisión en la inversión de estos recursos, disminuyendo la capacidad real de esta inversión, incrementando la problemática social dentro de la cabecera municipal debido al aumento desmedido de la mendicidad en los indígenas, creación de cinturones de miseria; negándose la posibilidad de regresar a los resguardos legalmente constituidos por que en la zona urbana han encontrado otras formas de vida no dignas pero que logran satisfacer de una forma fácil sus necesidades básicas. (Alcaldía de Puerto Carreño, 2012, p. 16)

En esta presentación del problema se asume que las personas indígenas prefieren vivir en el casco urbano porque es más fácil que trabajar en los resguardos. Es posible argumentar que esta representación se fundamenta en dos construcciones que se han venido desarrollando desde el siglo XVII, con la llegada de los jesuitas. La primera, se relaciona con una ontología que entiende a la naturaleza como un objeto que debe ser dominado y del cual se debe obtener el mayor beneficio económico. Por lo tanto, los territorios indígenas no ocupados por actividades económicas son considerados como una prueba de que no se aprovechan recursos naturales y como una manifestación de pereza de las personas indígenas. La segunda, se relaciona con la noción de supremacía de las sociedades europeas sobre las sociedades indígenas, la cual permite configurar a las personas indígenas como menores de edad o incapaces mentales, lo cual explicaría que prefieran vivir de manera indigna en el área urbana, en lugar de buscar su sustento trabajando la tierra en los resguardos.

Esta representación se construye sobre el desconocimiento y/o negación de la territorialidad de los pueblos indígenas, en la que la movilidad y la residencia a lo largo y ancho del

³⁸ Del sistema general de participaciones, mencionado en la sección 2.1.1.

territorio eran fluidas (Mansutti Rodríguez, 2010), donde los procesos de colonización transformaron la continuidad de los ecosistemas en porciones distribuidas en numerosas propiedades privadas, las cuales transformaron estos espacios de modo tal que ya no podían ser habitados y aprovechados por los pueblos indígenas. En este desconocimiento, se guarda silencio respecto a qué otras alternativas tendrían las personas indígenas a la mendicidad en el área urbana, cuando tanto en las áreas rurales como en el casco urbano se ha restringido la posibilidad de que las personas indígenas puedan seguir desarrollando sus modos de vida.

Tampoco se menciona quiénes pueden llegar a beneficiarse de que estas personas vivan en condiciones de miseria. Es decir, se representa como un problema causado por la irracionalidad de las personas indígenas, lo cual justificaría que sean considerados responsables por la creación de "cinturones de miseria". Este traslado de la responsabilidad hacia los pueblos indígenas contribuye a que se mantengan y profundicen las estructuras de segregación social y espacial de las personas indígenas. Así mismo, en la medida en que no se resuelven las causas que llevan a que las personas indígenas vivan en situación de pobreza en el área urbana, se mantiene las condiciones para que sean objeto de explotación de carácter laboral y sexual por parte de la población no indígena.

Se asume que los indígenas adoptan las costumbres de los colonos, sin indicar el proceso detrás de tal adopción. No se cuestiona por qué una persona o un pueblo indígena cambiaría costumbres centenarias por las de un colono, ni las circunstancias en que ocurre este cambio, es decir, no se plantea si las personas indígenas han tenido la oportunidad de elegir o si han sido forzados a cambiar. Tampoco se discute en qué consiste el problema de adoptar nuevas costumbres ni en qué condiciones esa adopción podría ser positiva. Por lo tanto, se estructura la responsabilidad sobre los cambios como resultado de las decisiones de las personas indígenas; mientras que la responsabilidad de los colonos, las características de sus costumbres y su forma de transmisión, no se consideran objeto de intervención. En este

sentido, se reproduce la noción de que el verdadero ser indígena es aquel que permanece congelado en el tiempo, por lo que los cambios en las culturas indígenas son descalificados. Como resultado, las formulaciones con respecto a los pueblos indígenas se concentran en buscar que recuperen sus tradiciones; sin embargo, mientras no se produzca una redistribución del poder en la toma de decisiones, las acciones de recuperación irán encaminadas a todo aquello que los no indígenas consideran que debe caracterizar a los pueblos indígenas, de modo que no solo se restringe su autodeterminación, sino que se proveen condiciones para mantener la segregación.

¿Cuál es la representación del problema?: Género

- Refiriéndose al desarrollo, el documento indica que es importante “que el municipio genere los espacios para que la mujer entre a hacer parte activa del desarrollo municipal, para que los programas enfocados hacia el fortalecimiento de liderazgo de la mujer pueden mantener unos proceso continuos y sostenibles” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2012, p. 20).

Esta representación surge de la presunción de que las labores realizadas tradicionalmente por las mujeres, aunque importantes, no contribuyen al desarrollo municipal. También se asume que la forma de solucionar esa supuesta ausencia de mujeres en el desarrollo es que ellas sean más activas y ejerzan liderazgo. La lógica detrás de este razonamiento se fundamenta en el entendimiento del desarrollo como equivalente al crecimiento económico. Por lo tanto, la realización de actividades como aquellas que componen la economía del cuidado, no son consideradas parte del desarrollo municipal. En esta representación no se cuestiona cómo el liderazgo de carácter individual, logrado a través de la "capacitación", se traduce en el mejoramiento de las condiciones de las mujeres en general sin que se expliquen cuáles

estructuras promueven o limitan dicho liderazgo. Tampoco se explica cuáles son las causas de que las mujeres se mantengan en los llamados roles tradicionales.

En consecuencia, la responsabilidad del mejoramiento de las condiciones de las mujeres recae exclusivamente en su iniciativa personal. En este sentido, concuerdo con Elliot (2011) cuando argumenta que la lógica de la representación de los problemas de índole económica como asuntos de carácter individual, conlleva a que las soluciones se concentren alrededor de este nivel, “en lugar de alrededor de objetivos macro-económicos o provisiones colectivas y protección social” (p. 184); de modo que no se cuestionan las condiciones estructurales que restringen el acceso de las mujeres a áreas laborales consideradas “no femeninas”. Por otra parte, se promueve una simplificación de la acción del Estado, la cual queda reducida al fomento de programas de liderazgo que una vez ofertados, se consideran como acción suficiente, trasladando así la responsabilidad con respecto a la efectividad o fracaso de ese liderazgo a las mujeres.

- El documento indica que el empoderamiento de la mujer en el municipio “es un proceso de cambio interno de conciencia; dificultades sociales como el maltrato, la discriminación, la desintegración de la familia, la generación de ingresos en la comunidad de Puerto Carreño, pasaran a ser problemáticas de segundo nivel” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2012, p. 20).

Esta representación sugiere que el maltrato, la discriminación, la desintegración de la familia y la generación de ingresos son situaciones que pertenecen a una misma categoría, la de las “dificultades sociales”. La lógica detrás de esta mezcla no logra hacer una identificación adecuada de cuáles son los conceptos que se describen, sus causas y sus consecuencias. En este orden de ideas, no se explica qué es maltrato, qué se entiende por familia ni cuáles son las causas de su desintegración. Por lo tanto, se produce una identificación inadecuada de los

problemas, en la que se confunden sus manifestaciones con los problemas en sí mismos. De hecho, esta representación guarda silencio frente a quiénes son responsables por los maltratos y la discriminación, ni las razones por las que incurren en estas acciones. La desconexión conceptual encontrada en esta representación impide entender cuál es la argumentación respecto a la inclusión del tema de generación de ingresos en este grupo de problemas que se asume que serían resueltos con el empoderamiento de las mujeres. Tampoco se ofrece ninguna explicación frente a qué se considera primer o segundo nivel. La idea parece estar orientada a que las problemáticas mencionadas dejarán de ser centrales una vez se logre el empoderamiento. No obstante, debe tenerse en cuenta que el empoderamiento, además de ser un concepto ampliamente debatido, “se manifiesta como una redistribución del poder(...). Las metas del empoderamiento de las mujeres son desafiar la ideología patriarcal (...), transformar las estructuras e instituciones que refuerzan y perpetúan la discriminación de género y la desigualdad social” (Batliwala, 1997, p. 193), por lo tanto, tiene el fin de promover cambios en las sociedades. No obstante, la representación aquí analizada no plantea cómo realizar la redistribución del poder.

En consecuencia, se generan instrumentos y e intervenciones que no logran solucionar los problemas que aparentemente están enfrentando, mientras que se simplifican las problemáticas de violencia de género y discriminación como situaciones que las mujeres empoderadas pueden escapar, desconociendo el carácter sistémico de estas dos aristas del orden social de género colonial y patriarcal.

- El documento identifica la ausencia de estadísticas para “hacer un proceso analítico de la situación de la mujer en la comunidad de Puerto Carreño, que permita evidenciar la verdadera realidad de la interacción de la mujer tanto en la generación de problemas sociales como en la solución” (p. 21).

Esta representación contiene dos presunciones diferentes. La primera se basa en la idea de que la carencia de estadísticas impide analizar las situaciones problemáticas que involucran a las mujeres. La lógica que permite esta representación se relaciona con la creencia de que de la comprensión de la realidad social solamente se puede hacer a partir de cifras que la representen, por lo que no se consideran valoraciones de carácter cualitativo que permitan explicar fenómenos ya identificados como problemáticos, lo cual no excluye la realización de estudios que permitan caracterizar a la población en términos de variables que puedan ser analizadas con métodos estadísticos.

La segunda representación se construye sobre la presunción de que las mujeres son al mismo tiempo responsables por causas y soluciones de los problemas sociales. Sin embargo, no se explica en qué sentido se considera que las mujeres contribuyen a la generación de problemas sociales, mientras que se guarda silencio frente a quiénes más intervienen en estos problemas, llámese organizaciones, instituciones o individuos. Por lo tanto, se promueve la idea de que los problemas que afectan a las mujeres son asunto de su competencia exclusiva, por lo que se dejan de lado aproximaciones más integrales y transformadoras.

- Falta de programas direccionados a atender la problemática de la mujer en el municipio.

Detrás de este planteamiento se presume que existe una misma problemática que caracteriza a todas las mujeres del municipio y que se puede solucionar mediante programas. Esta representación se construye sobre la supresión o ignorancia de las múltiples posiciones de sujeto de las mujeres que viven en el municipio, las cuales hacen que las necesidades varíen entre mujeres. Por otra parte, también responde a la presunción subyacente de que un programa es algo bueno en sí mismo, que arregla las cosas, donde son los hacedores de las

políticas quienes arreglan (Bacchi, 2009). Sin embargo, no cualquier programa que se enuncie como dirigido a las mujeres contribuirá a resolver problemáticas, ni es frecuente que los hacedores de políticas sean mujeres o tengan las herramientas necesarias para los programas efectivamente reflejen las necesidades y prioridades de las mujeres según su posición en el sistema municipal, lo cual es especialmente cierto para las mujeres indígenas. Rita Segato (2014) señala, por ejemplo, que “todos los esfuerzos en términos de legislación, políticas públicas y acciones estatales poco pueden contra esta máquina arrolladora que avanza sobre las comunidades (...). Ese frente, siempre colonial, irremediablemente intrusivo e interventor (...) intenta entregar con una mano lo que ya ha retirado con la otra” (p. 611). En consecuencia, es de esperar que no se logre generar cambios significativos para las condiciones de las mujeres y que, al mismo tiempo, se contribuya a desdibujar la existencia de condiciones estructurales que afectan de manera diferenciada a las mujeres según condiciones étnicas, socioeconómicas, educativas, geográficas, en la medida en que la noción de programa no puede tener impacto sobre niveles jerárquicos superiores de la organización estatal y no puede garantizarse su continuidad más allá del período de gobierno al cual corresponde el plan de desarrollo en el que se enmarca cada programa.

- Es necesario construir mecanismos para realizar un seguimiento y evaluación de la mujer en problemas de violencia intrafamiliar con el ánimo de buscar la entidad responsable de hacer una atención inmediata a la situación (...) al igual que prestar una especial atención a la violencia sexual, a pesar de que no se tienen cifras exactas en tal materia es un tema de trascendental importancia una sociedad como la nuestra donde temas tan álgidos

como este son tocados con mucho tabú y vergüenza pública. (Alcaldía de Puerto Carreño, 2015, p. 22)

En esta representación del problema se asume que la violencia intrafamiliar y la violencia sexual son problemáticas no relacionadas entre sí, cuya atención no es responsabilidad de la administración municipal. La lógica detrás de esta representación surge del entendimiento de la violencia de género como situaciones puntuales que ocurren dentro de una unidad familiar o doméstica (Abella et al., 2017, p. 12), por lo que la administración municipal no tendría competencias evidentes en ese ámbito. Esta representación es posible porque no se reconocen los vínculos entre estas violencias y otras condiciones estructurales que trascienden los ámbitos familiares y que más que eventos discretos, constituyen un continuum en el orden social de género en el municipio. En Colombia, la violencia intrafamiliar se define a partir de su conceptualización como delito en el código penal en los siguientes términos:

el que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar incurrirá (...) en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años. La pena se aumentará (...) cuando la conducta recaiga sobre un menor, adolescente, una mujer, una persona mayor de sesenta (60) años, o que se encuentre en situación de discapacidad o disminución física, sensorial y psicológica o quien se encuentre en estado de indefensión o en cualquier condición de inferioridad. (art. 229)³⁹

Aunque la alcaldía no puede abordar el tema desde la perspectiva del delito, esta representación obvia el rol clave que la administración municipal puede tener en la prevención de estas violencias, al tiempo que no se mencionan las causas que las generan y se hace silencio sobre los actores que deberían estar involucrados, además de las entidades del

³⁹ Ley 599 de 2000.

Estado.⁴⁰ Rita Segato (2016) discute que en lugar de hablar de la violación como violencia sexual se debería de hablar de “violencia por medios sexuales” (p. 144), es decir, se requiere sacar esta forma de violencia del ámbito privado en el que se intenta mantener y politizarla, llevándola al espacio público. Siguiendo la lógica de esta autora, esta representación del problema sacaría a la violencia sexual del ámbito familiar, lo cual no implica que la lleve al espacio público, sino que pareciera que despoja a la violencia sexual de su impronta familiar. No obstante, una publicación de 2009 realizada por el instituto nacional de medicina legal y ciencias forenses, señala sobre la violencia intrafamiliar que ésta “no se detiene en la intencionalidad de causar heridas producidas por golpes, sino que se caracteriza también por la presencia de otros tipos de violencia como la psicológica, la patrimonial y la violencia sexual” (Carreño Samaniego, 2009, p. 116). Así mismo, este documento registra que la tasa de violencia intrafamiliar en Puerto Carreño fue de 328 por cada cien mil habitantes en 2008 y 294 por cada cien mil habitantes en 2009 (Carreño Samaniego, 2009). Por lo tanto, la manera en que se representa el problema contribuye activamente a velar las responsabilidades del Estado, de los gobiernos y de la sociedad con respecto a la violencia de género, lo cual impide que se promuevan transformaciones significativas.

¿Cuál es la representación del problema?: Ambiente

- Alteración del equilibrio ecológico por la acción del hombre, tanto por colonos como por indígenas.

Esta representación surge de la presunción de que los impactos ambientales producidos por las actividades agrícolas de colonos e indígenas son equivalentes. La lógica detrás de esta

⁴⁰ En 1996, se promulgó la ley 294 para prevenir, sancionar y remediar la violencia intrafamiliar, la cual indica en su artículo 28 que “las autoridades departamentales y municipales podrán conformar Consejos de Protección Familiar para adelantar estudios y actividades de prevención, educación, asistencia y tratamiento de los problemas de violencia intrafamiliar dentro de su jurisdicción.

presunción es que los conucos son una muestra de depredación del ambiente, porque involucran la tala y quema del bosque. No obstante, esta interpretación desconoce las interacciones que por siglos se han producido entre pueblos indígenas y ecosistemas de sabana en este territorio, durante los cuales se ha desarrollado la práctica de los conucos sin que esto haya conducido a un desequilibrio ecológico. Asimismo, esta representación obvia las razones por las que los pueblos indígenas hacen conucos y las diferencias entre las tecnologías utilizada por los colonos y las utilizadas por los hombres indígenas, donde las últimas suelen ser más lentas en la remoción de cobertura vegetal que las usadas por los colonos. Adicionalmente, otros factores que magnifican el impacto de los conucos, como el aumento de áreas utilizadas, la reducción en el tiempo de recuperación y la concentración espacial de las áreas tampoco son discutidas en esta representación.

Por otra parte, esta representación se sostiene a través del intento de equiparar la forma de relacionarse con la naturaleza por parte de los hombres indígenas con la forma de los no indígenas; lo cual invisibiliza que las personas indígenas tienen cosmovisiones y valores basados en una conexión física y espiritual profunda y de larga duración en tanto están emparentados con su lugar, su tierra, sus territorios, su ambiente y sus recursos desde tiempos inmemoriales (Matunga, 2013). En este sentido, los pueblos indígenas generalmente entienden la naturaleza no como un conjunto de objetos, sino como una manifestación de seres que tienen vida y con los cuales se establecen relaciones. Al respecto, el plan de salvaguarda para el pueblo Sikuni señala, por ejemplo, que “la visión de armonía con la naturaleza, están dados desde nuestra cosmovisión, nuestra relación espiritual con los seres sobrenaturales que habitan en los lugares sagrados, con los cuales mantenemos una relación de respeto y cuidado” (Pueblo Sikuni & Ministerio del interior, 2013, p. 47).

En consecuencia, además de que se promueve una imagen de las personas indígenas como depredadoras de los ecosistemas, se descalifican sus conocimientos y prácticas, en la medida

en que las agriculturas indígenas son presentadas como problemáticas. A su vez, esto promueve que las personas indígenas no sean vistas como sujetos de interlocución válidos en cuestiones ambientales, pues se considera que no tienen nada para aportar, lo cual apuntala la segregación estructural a nivel municipal.

¿Cuál es la representación del problema?: Demografía

- Los nacimientos en los resguardos indígenas no aparecen en las estadísticas vitales del municipio.

Esta representación surge de la presunción de que es necesario traducir eventos vitales a representaciones numéricas, lo cual responde a un paradigma que privilegia la transformación de las personas y las relaciones sociales en números desprovistos de individualidad, de forma que se pueda homogeneizar a la población y hacer más eficiente la labor del Estado. En este sentido, aspectos como la relación entre la mujer que da a luz y el neonato, el proceso de convertirse en madre, el significado cultural de una nueva persona en una comunidad, son reducidos a un número que puede ser monitoreado. Por lo tanto, no se discute la razón por la cual no hay certeza sobre quiénes son las mujeres embarazadas que luego dan a luz o quiénes son las personas encargadas de reportar y de registrar la información. Tampoco se discute cuáles son las implicaciones de esta situación.

Como resultado, las cifras que se están disponibles no aportan información confiable sobre lo que ocurre en los resguardos indígenas. Al mismo tiempo, se promueve la existencia de una entidad abstracta y medible como son los nacimientos, la cual contribuye a que se desvincule el fenómeno del nacimiento de las mujeres que dan a luz, de las nuevas personas que han nacido y de los varones que las engendraron.

Indica el documento que “se debe considerar la situación socioeconómica y el alto nivel de desempleo que se convierten en un problema de salud pública por el alto número de adolescente embarazadas y que se convierten en madres solteras” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2012, p. 13)

Esta representación, que también está incluida en el Plan de desarrollo inmediatamente anterior, surge de la presunción de que las mujeres adolescentes que resultan embarazadas y luego se convierten en madres sin tener pareja, constituyen un problema para el municipio. Debido a la redacción del párrafo, parece que se implica que las adolescentes que se convierten en madres, pero no están solteras, no son un problema. Es decir, la situación problemática la constituyen las madres solteras que, por no tener a un proveedor, deben buscar empleo y compiten con otras personas en esa búsqueda. En este orden de ideas, no se presta atención a los varones que embarazan a las adolescentes; tampoco a las condiciones en que ocurrieron los embarazos. De igual manera, esta representación no presta atención al rol de la administración municipal y de otros actores en las condiciones de escasez de empleo. Como consecuencia, las mujeres jóvenes son estructuradas como las responsables de agravar las condiciones desempleo en el municipio, mientras que se traslada la carga de la responsabilidad por la prevención de los embarazos a las mujeres y se exonera a los varones. Más aún, se refuerza el imaginario de que la mujer madre debe tener pareja. Por lo tanto, se refuerzan los patrones culturales que castigan el ejercicio de la sexualidad por parte de las mujeres jóvenes, a través de la ausencia de estructuras estatales de apoyo para que estas mujeres puedan decidir si quieren desarrollar una maternidad temprana. De igual forma, se contribuye en la descalificación de las denominadas madres solteras, en la medida en que no se concibe que una mujer pueda optar por convertirse en madre en ausencia de una pareja. Finalmente, al no atacar las razones por las cuales las adolescentes resultan en embarazo, esta representación del problema promueve que el problema continúe.

¿Cuál es la representación del problema?: Educación

- A pesar de la falta de datos la población indígena en edad escolar se identifica que existe “poca motivación de estudiantes y padres de familia para acudir a la escuela, dispersión de la población, falta de transporte escolar, escasa visión para mejorar la calidad de vida de las familias, exagerado conformismo, lejanía de la escuela” (p. 87).

Esta representación se construye desde la lógica de que el sistema educativo es inherentemente positivo y que las personas indígenas no comprenden su importancia. Aunque en la formulación del problema se reconoce que no hay información que soporte los aspectos identificados, esto no impide que el problema sea representado a partir del prejuicio sobre las personas indígenas. Esta representación surge de la construcción histórica de las personas indígenas como sujetos perezosos y sin iniciativa, basada en el ideal del trabajo como medio de creación de riqueza, el cual ha sido ajeno a las ontologías indígenas. En este sentido, no se cuestionan las características del sistema educativo. Tampoco se cuestiona el impacto que el sistema educativo ha tenido sobre los pueblos indígenas, el cual fue implementado a través de la prefectura apostólica católica de Puerto Carreño e incluía actividades educativas y de adoctrinamiento, las cuales fueron desarrolladas al menos durante cuatro décadas, las cuales requerían que los estudiantes indígenas tuvieran que dejar sus familias para estudiar en internados.

Como resultado, se traslada la responsabilidad por el fracaso del sistema educativo con respecto adultos y jóvenes indígenas al tiempo que se exonera a las instituciones y actores estatales, así como a la Prefectura apostólica. Esto contribuye a que se reproduzca el imaginario de que las personas indígenas se encuentran en condiciones de pobreza porque así lo quieren y se justifican las condiciones de marginación y explotación en Puerto Carreño, mediante el argumento de que las personas indígenas no aprovechan las oportunidades que se

les ofrecen para mejorar su condición. En la práctica, esto se traduce en que las personas indígenas mantengan bajos niveles de escolarización, los cuales mantienen la asimetría en las relaciones de poder con respecto a actores no indígenas, reproduciendo las estructuras de marginación y explotación establecidas con respecto a los pueblos indígenas.

- “Las costumbres indígenas han sido desplazadas y en las comunidades se evidencian procesos de hibridación cultural” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2012, p. 93).

Esta representación surge de la suposición de que las culturas indígenas son estáticas y que los cambios representan pérdida de la identidad indígena. Los orígenes de esta representación provienen del entendimiento de las culturas como unidades discretas que identifican a un grupo particular, las cuales existen en la medida en que conserven su pureza, por lo tanto, la hibridación es entendida como pérdida. Esta construcción es posible a partir de la percepción de la diferencia y la identificación de rasgos clave que permiten establecerla, por lo que los cambios en los factores que caracterizan a las culturas indígenas impiden establecer fronteras entre grupos y limita la posibilidad de ejercer control sobre ellos. En este sentido, cuando las personas indígenas no se ajustan al imaginario que el mundo no indígena tiene respecto a lo que deberían ser, resultan descalificados y se pone en duda su identidad indígena. En esta representación no se cuestionan las dinámicas de relacionamiento intercultural en el municipio, no se menciona quiénes son los que “desplazan” las costumbres ni cuáles de ellas son las más afectadas. Se considera a los indígenas como un grupo uniforme, lo cual desconoce las diferencias entre los muchos pueblos indígenas que viven en el municipio.

En consecuencia, las personas indígenas son presionadas para que se ajusten a un grupo de características particulares fijadas por el imaginario no indígena, de modo que puedan ser titulares de derechos diferenciales. En este sentido, las personas indígenas se ven forzadas a

probar continuamente que sí lo son y se transfiera a los pueblos indígenas el mandato de recuperar su cultura. Por otra parte, el imaginario construido respecto a los pueblos indígenas prescribe que estos tengan determinadas prácticas y luzcan de cierta manera, de modo que se mantengan las condiciones materiales que los identifican como indígenas y que al mismo tiempo son consideradas sinónimo de atraso, reproduciendo así las condiciones estructurales de segregación.

¿Cuál es la representación del problema?: Asentamientos rurales vs urbanos

- Al describir la división político-administrativa del municipio, se señala que la organización territorial del municipio de Puerto Carreño al igual que la departamental, la regional y la nacional, no corresponde al concepto de epicentrismo regional y local, es decir, a la influencia real que ejerce un punto con respecto a su entorno geográfico en cuanto a su funcionamiento espacial, ambiental, social, económico y cultural. (Alcaldía de Puerto Carreño, 2012, p. 9)

Esta representación surge de la presunción de que las áreas rurales del municipio se encuentran demasiado alejadas del área donde se concentran los servicios administrativos, es decir, el área urbana. En este caso, se intenta aplicar la lógica de otras regiones del país a la Orinoquia y en particular a Puerto Carreño. Sin embargo, no se discute cómo la conformación de municipios, veredas y corregimientos se hizo a partir del despojo de los territorios indígenas, mientras se reproduce la idea de que las zonas rurales son áreas que carecen de control y constituyen la antítesis del orden de los centros administrativos. Esta representación hace parte de un grupo de más grande de suposiciones, en el cual la visión dualista que opone urbano-rural, civilización- atraso, entre otras, ha estructurado el ejercicio mismo de la administración pública.

5.3.2 Representaciones parte de formulación

En el plan 2012–2015 se identifican seis “dimensiones de desarrollo”, las cuales se componen de estrategias y programas. En la Tabla 11 se identifican todos los programas y subprogramas que incluyen las palabras indígena y mujer.

Tabla 11

Menciones de las palabras mujer e indígena en los programas del plan 2012-2015

Estrategia	Programa	Subprograma	Palabra
Desarrollo y atención integral para la primera infancia, infancia, adolescencia y juventud de Puerto Carreño.	Protección integral para los niños, las niñas, adolescentes y jóvenes de Puerto Carreño.	a. Rechazo a la participación de los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes en actividades perjudiciales.	Mujer
		b. Ninguno víctima de violencia personal.	
		c. Cero víctimas por la violencia organizada.	
Protección y atención a los grupos vulnerables.	Política de género para las mujeres, en el marco de las estrategias de igualdad de oportunidades.	a. Puerto Carreño protege la mujer. b. Trabajo para la mujer carreñense.	Mujer
	Grupos étnicos.	---	Indígena

		a. Salud materna.	
		b. Mortalidad en menores de 5 años.	
Salud con inclusión social.	Salud pública.	c. Prevención y erradicación de la violencia contra la mujer.	Mujer

Fuente: Elaboración propia

Llama la atención que de los programas identificados solamente el que se refiere a los grupos étnicos no tiene un subprograma asociado, el cual corresponde a la única mención encontrada de la palabra indígena. A continuación, se presenta el análisis para los programas y subprogramas del plan, de acuerdo con el marco WPR.

- Protección integral para los niños, las niñas, adolescentes y jóvenes de Puerto Carreño

Los problemas que se buscan resolver en este caso son la falta de denuncia de casos de explotación sexual y maltrato o abuso sexual en niños, niñas y adolescentes, así como la prevención de su reclutamiento por parte de actores armados. Un primer aspecto por resaltar es que se asume en estas representaciones que la explotación, el maltrato y el abuso sexual no pueden ser evitados. Con la denuncia, es posible que se busque prevenir nuevos casos en el futuro, pero estas violencias son presentadas como inevitables. Esto corresponde a un entendimiento de la violencia de género como un aspecto indeseable que, sin embargo, es inherente a la sociedad. Esto es posible gracias al predominio del sistema que está construido sobre la base de la dominación patriarcal.

No obstante, en esta representación se hace silencio sobre los responsables de la explotación y la violencia. Ninguno de los objetivos plantea, por ejemplo, aumentar el número de capturas por estos delitos. Tampoco se plantea monitorear aquellos lugares frecuentados por niños y niñas con el fin de detectar agresores potenciales. Más aún, no se incluyen objetivos relacionados con el acompañamiento psicosocial de las personas que denuncien. Por lo tanto, esta representación tiene efectos magros en la solución de la problemática de la violencia sexual, mientras traslada la responsabilidad de actuar sobre los problemas desde el Estado hacia las víctimas, pues se busca que ellas sean las que denuncien.

- Política de género para las mujeres, en el marco de las estrategias de igualdad de oportunidades.

En este caso, los problemas por atender son el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, así como la igualdad de género y autonomía de la mujer. Esto se pretende realizar mediante un subprograma orientado a la protección de las mujeres y otro orientado al trabajo. A pesar de que el diagnóstico identifica al menos otras tres representaciones problemáticas, el énfasis está puesto, por un lado, en la dimensión económica a través del empleo, y, por otro lado, en las violencias, que, aunque no se explicitan, probablemente están relacionadas con la violencia sexual y física que se identifican en el diagnóstico.

Aunque no es posible determinar si cuando se refieren a las mujeres también incluyen a las que tienen pertenencia étnica, los problemas de violencia son presentados como asuntos de mujeres, por lo tanto, se hace silencio sobre quiénes son los actores de la violencia contra las mujeres. Estas representaciones sugieren que las mujeres son vistas como sujetos pasivos a los que hay que proteger y a los que hay que asistir para que puedan trabajar. Sin embargo, no se problematiza que, en general, las mujeres siempre trabajan, aunque no se trate de actividades

remuneradas. En consecuencia, se promueven los estereotipos de las mujeres como un grupo homogéneo que se caracteriza por su situación de víctima y se promueven intervenciones cuyo impacto sobre las estructuras que permiten la violencia, la explotación o la segregación resulta exiguo. Más aún, esta uniformización de las necesidades de las mujeres contribuye a que las situaciones de las mujeres indígenas, así como las de otras mujeres con necesidades especiales, no sean atendidas.

- Salud pública.

En este caso se busca reducir la tasa de mortalidad materna y prevenir la violencia contra la mujer. Esta representación de los problemas asume que se trata de dos problemas separados, debido a que las conexiones entre fenómenos de la vida social no se identifican fácilmente. Las condiciones que permiten mantener esta desconexión se relacionan con la tendencia a identificar que hay “asuntos de mujeres”, los cuales les conciernen exclusivamente, como en el caso de la salud materna. Sin embargo, el caso de la violencia contra la mujer, que por definición implica a otros sujetos que ejercen la violencia, también es tratado como un asunto exclusivo de las mujeres.

Si se extendiera el análisis a quienes ejercen la violencia y a quienes embarazan a las mujeres que tienen riesgo de morir en esta condición, se podría hacer el vínculo entre ambos fenómenos y reconocer posibles interdependencias. Por ejemplo, se podría analizar si las mujeres que mueren han sido víctimas de violencia. Como resultado de esta representación, se pierden de vista las posibles dinámicas de retroalimentación entre fenómenos, lo cual podría incidir en que las intervenciones propuestas sean poco efectivas en el logro de sus objetivos.

- Protección y atención a los grupos vulnerables – grupos étnicos.

En este caso, se busca trabajar en los Planes de vida indígena, mejorar la caracterización estadística y fortalecer las organizaciones indígenas. La formulación de estos objetivos responde a la presunción de que la vulnerabilidad de los pueblos indígenas responde a falencias en materia de organización y planificación de los mismos indígenas, es decir a problemas de administración. No obstante, no se consideran las estructuras y actores que limitan el accionar de las organizaciones de los pueblos indígenas en condiciones de equidad con las organizaciones no indígenas, así como tampoco se formulan subprogramas que permitan operativizar los objetivos. Por lo tanto, se proponen acciones que se centran en la población indígena, lo cual promueve a que se traslade la responsabilidad sobre los pueblos indígenas y sus organizaciones, lo cual tiende a reforzar el estereotipo del atraso de los pueblos indígenas como un rasgo que les es inherente, de otro modo, se organizarían y planificarían mejor. En este sentido, la ausencia de acciones sobre las causas estructurales de la vulnerabilidad impide que se generen cambios significativos para hombres y mujeres indígenas.

5.4 Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019

El plan está estructurado en cinco capítulos. El primero corresponde a la descripción del municipio, en términos de localización y aspectos históricos. El segundo capítulo contiene el diagnóstico y un análisis de los ingresos municipales en los cuatro años anteriores. El tercer capítulo corresponde a la parte estratégica, con metas e indicadores. El capítulo cuatro contiene el plan de inversiones y el último capítulo presenta los componentes del seguimiento y evaluación. La palabra mujer aparece 65 veces en el documento, mientras que la palabra

indígena aparece 127 veces, la cual está asociada a las palabras grupos, resguardos, comunidades, hermanos, pueblos, asentamientos, población, familias, jóvenes, organizaciones, culturas y sector. Ninguno de los párrafos del documento presentó coincidencia entre ambas palabras; no obstante, se encontraron incorporadas en párrafos diferentes de la misma sección. La distribución de los párrafos en el documento puede observarse en la Tabla 12.

Tabla 12

Localización de los términos mujer e indígena en el Plan 2016–2019

Sección	Mujer	Indígena
Presentación	No	Sí
Orientaciones del plan de desarrollo	Sí	No
Introducción	No	Sí
Reseña histórica	No	Sí
División político-administrativa	No	Sí
Situación poblacional	Sí	Sí
Salud pública	Sí	Sí
Aseguramiento régimen subsidiado salud	Sí	No
Infancia	Sí	Sí
Adolescencia	Sí	No
Adulto mayor	Sí	Sí
Mujer	Sí	No
Más familias en acción ⁴¹	Sí	Sí
Discapacidad	Sí	No
Educación	No	Sí
Vivienda	No	Sí
Cárcel municipal	Sí	No

⁴¹El informe de gestión de 2017 de la Alcaldía municipal indica que “más familias en acción es el programa de la Agencia Presidencial para la Prosperidad Social en conjunto con la Alcaldía Municipal de Puerto Carreño según convenio N° 1148 de 2016 (...) Este programa apoya a las familias a través de incentivos económicos para salud y educación” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016, p. 77).

Espacios de participación	Sí	Sí
Análisis de ingresos tributarios	No	Sí
Parte estratégica	Sí	Sí
Dimensión social – oportunidad de servicios sociales, calidad educativa para todos e inclusión a población migrante	Sí	No
Sector promoción del desarrollo	Sí	No
Sector salud	No	Sí
Sector agua potable y saneamiento	No	Sí
Sector servicios públicos diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo.	No	Sí
Sector cultura	No	Sí
Sector desarrollo comunitario	No	Sí
Sector atención a grupos vulnerables – promoción social	No	Sí
Sector agropecuario	No	Sí
Sector ambiental	No	Sí
Seguimiento y evaluación	No	No

Fuente: Elaboración propia

El análisis de las representaciones explícitamente problemáticas arrojó que las representaciones con respecto a las mujeres corresponden a las categorías de salud, inequidad social, género; mientras que las representaciones no explícitamente problemáticas corresponden a las categorías de demografía, objetivos de desarrollo sostenible, inequidad social, y género, como se observa en la Tabla 13. La palabra indígena aparece en representaciones problemáticas en las categorías inequidad social, ambiente, demografía, salud, educación; mientras que las no problemáticas corresponden a las categorías inequidad social, participación ciudadana, salud y finanzas municipales.

Tabla 13

Representaciones encontradas para cada categoría en el Plan 2016-2019

		Representaciones problemáticas	Representaciones no problemáticas
Mujer	Salud	Gestantes	
		Lactantes	
		Vulnerables	
		Adolescentes	
		Embarazadas	
		Violencia	Grupo poblacional
		Tolerancia a diversidad sexual	
		Sustancias psicoactivas	
		Alta fecundidad	
		Educación	---
Categoría	Inequidad social	Adulto mayor	Familias en acción
		Desequilibrio de género	ahorradoras Cárcel - internos
		Demografía	---
Categoría	Género	Víctimas del conflicto	
		Maltrato	Empoderar
		Discriminación	Equidad
		Feminización de la pobreza	Igualdad Derechos humanos
		Crianza	
		Cabeza de hogar	
		Salud	Nacimientos

⁴³ Corresponde a categorías en con las que se caracteriza la población. En algunos casos se reporta que la población puede ser colona o indígena con respecto a la categoría etnia; sin embargo, no se explican los criterios de asignación de la población a cada categoría.

		Adolescentes	Grupo étnico ⁴⁴
		embarazadas	
		Madres solteras	
		Tuberculosis	
		resguardos	
		Asentamientos	
		indígenas	
		Agentes	
		comunitarios	
		Enfoque diferencial	
		Población rural	
		Cabildos ⁴²	
		Drogadicción	
		Tala de bosques	
		Fragilidad	
	Ambiente	ecosistémica	
		Conuco	
		Equilibrio ecológico	
		Cordones de miseria	
	Demografía	Abandono de	
		resguardos	
		Déficit de vivienda	
		Abandono de	SISBEN
		resguardos	Censos indígenas
	Inequidad social	Vicios	Diversidad étnica
		Indigencia	Alimentos
		Costumbres	tradicionales
		Desnutrición	

⁴² De acuerdo con el Decreto 2164 de 1995, un cabildo indígena “es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad”.

⁴⁴ Corresponde a una referencia sobre el plan de desarrollo nacional 2014-2018, en la que se refieren al sector étnico como: “respeto y reconocimiento de la cultura y de la identidad cultural de los grupos étnicos, cosmovisiones y cosmogonías. Sin desconocer nuestra diversidad étnica y cultural local” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016, p. 25)

	Sustancias psicoactivas	Recursos sistema general de participaciones
	Mortalidad	Consulta previa
	Enfermedades	Concertación
	Embarazo	Comunidad
		Seguridad alimentaria
		Servicios públicos
		Salud
		Infraestructura educativa
		Costumbres ancestrales
		Documento de identificación
		Proyectos productivos
		Derechos
		Infancia
Asentamientos rurales vs urbanos	Población urbana	
	Población indígena	
Educación	Jóvenes	---
	Territorios ancestrales	

Fuente: Elaboración propia

Dentro del texto del Plan de desarrollo 2016-2019, se encontró un párrafo en el que se hace referencia a las mujeres indígenas a través de la problemática de los embarazos en adolescentes. Cabe mencionar que este párrafo, con muy pocas variaciones, se encontró en

los planes de desarrollo de los períodos anteriores también⁴⁵, el cual se analiza a continuación bajo la categoría “salud”.

5.4.1 Representaciones parte diagnóstica

La aplicación del marco WPR arroja las siguientes representaciones problemáticas, organizadas según categoría. Algunas representaciones se analizan de manera conjunta debido a la similitud en las respuestas encontradas a través de la agenda de codificación.

¿Cuál es la representación del problema?: Salud

- Se encontraron tres representaciones problemáticas interconectadas: a) el alto número de adolescentes embarazadas que se convierten en madres solteras aumenta la mortalidad perinatal y bajo peso al nacer; b) “El índice de casos de adolescentes embarazadas es muy alto, colocando en riesgo la vida y el desarrollo de estas jóvenes; entonces la prevención de embarazos a temprana edad será nuestro principal objetivo de intervención” (p. 66); c) “Para atender la alta fecundidad en mujeres jóvenes proponen que se debe invertir en escolarizar a esta población para tratar el tema” (p. 99).

Estas representaciones se construyen sobre dos presunciones. La primera corresponde a que las adolescentes que se convierten en madres solteras presentan condiciones que contribuyen a la mortalidad perinatal y el bajo peso al nacer, mientras que las madres adolescentes con

⁴⁵ La versión del plan 2016 – 2019 indica que “en los resguardos indígenas durante el año 2014 se registraron 5 nacimientos en las comunidades, sin que aparezcan en el registro de estadísticas vitales. Por otra parte, se debe considerar la situación socioeconómica y el alto nivel de desempleo que se convierten en un problema de salud pública por el alto número de adolescentes embarazadas y que se convierten en madres solteras, incrementan las mortalidades perinatales y los bajos pesos al nacer” (p. 48). Las versiones de 2008 – 2011 y 2012 – 2015 se refieren a 6 nacimientos en 2007 y 5 nacimientos en 2011 respectivamente.

pareja no tienen este problema. Esto parece estar relacionado con una idea del deber ser de la familia, en el que hay alguien que provee a la mujer madre y al bebé, por lo que la madre “soltera” no tiene la capacidad de cumplir con el rol de madre. La segunda presunción corresponde a la creencia de que las mujeres tienen plena capacidad de decidir sobre su fecundidad y que los embarazos en adolescentes ocurren en condiciones de libertad, por lo que pueden ser evitados mediante la educación.

Esta representación se explica a partir de un entendimiento descontextualizado de los derechos sexuales y reproductivos, en donde se cree que las personas son soberanas en sus decisiones. Al mismo tiempo, se sustenta en la norma sociocultural que indica que son las mujeres las que tienen que frenar los impulsos sexuales de los hombres, las que tienen que prevenir los embarazos y las que luego deben cuidar a los bebés. Estos elementos estructurantes del orden social de género conllevan a que no se cuestionen cuáles son las causas de que haya una tasa alta de fecundidad, ni se explica por qué esto es inherentemente negativo. Se analiza la sexualidad de las adolescentes como una situación abstracta. No se explica quiénes son las adolescentes, en qué condiciones socioeconómicas se encuentran, cuántas de ellas desean ser madres. Por lo tanto, no se hace referencia a la violencia sexual como factor causal de los embarazos. Tampoco se da espacio a la discusión de la interrupción voluntaria del embarazo en los tres casos aprobados en Colombia.

En esta representación se hace silencio alrededor de los varones que embarazan a las adolescentes, respecto a su responsabilidad en la generación del embarazo y el cuidado del recién nacido. Así mismo, se traslada la carga de la responsabilidad por la muerte o enfermedad de los neonatos a las mujeres y se pierden de vista las razones por las cuales se generan los embarazos, si estos ocurrieron por violencia sexual, si fueron planeados o deseados, si ocurrieron en el marco de una relación estable. De esta forma, las mujeres jóvenes que llevan sus embarazos a término, sin que medie la comprensión de las causas

detrás de esos embarazos, deben asumir la maternidad y sus impactos económicos, sociales, fisiológicos y emocionales sin que la sociedad les proporcione soporte.

- Hay personas víctima del conflicto armado en el municipio, de las cuales la mayoría son mujeres, que deben ser atendidas por el municipio en su calidad de receptor.

En esta representación se asume que la atención a las víctimas del conflicto armado, más que una función del Estado constituye una carga para el municipio. Esta presunción se sustenta en la falta de entendimiento de las características del conflicto armado, como manifestaciones de la profundización de la inequidad social en Colombia y la instauración de esquemas de violencia estructural, que están directamente relacionados con el accionar del Estado en todos sus niveles. En la medida en que no se cuestiona por qué las personas se desplazan a Puerto Carreño específicamente, no es posible identificar cómo el municipio podría mejorar su abordar el desplazamiento.

- El número de casos de tuberculosis pulmonar incrementó entre 2014 y 2015, debido a la búsqueda activa de la enfermedad en los resguardos y asentamientos indígenas.

Esta representación del problema indica que la población indígena es la más afectada por la tuberculosis pulmonar, por lo que la búsqueda activa en áreas de resguardo se justificaría. No obstante, esta forma de representar el problema responde a un bucle que se retroalimenta: el número de personas indígenas con tuberculosis pulmonar incrementa en la medida en que aumenta la detección entre personas indígenas. Por lo tanto, hace falta generar datos para la generalidad de la población para estimar si la población indígena resulta más afectada que otros grupos poblacionales.

Si bien es cierto que estudios previos sobre tuberculosis en pueblos indígenas en Colombia han señalado que “en algunos análisis específicos se han encontrado datos de incidencia superiores al promedio nacional (Organización panamericana para la salud [OPS] & Ministerio de la protección social [MPS], 2007, p. 10), el plan de desarrollo construye el problema citando únicamente las cifras del año inmediatamente anterior, sin aportar un contexto del desarrollo de la enfermedad en el municipio. Para el año 2007, por ejemplo, se reportaba que el departamento del Vichada tuvo un “un comportamiento estable, con un promedio de 26 casos por año desde 1998 hasta 2004 (...). De acuerdo a la distribución geográfica, el municipio que más casos aporta es Cumaribo seguido por Puerto Carreño” (OPS & MPS, 2007, p. 81). Más recientemente, un estudio del Ministerio de salud y protección social (2015), señala sobre la tuberculosis pulmonar en población indígena a nivel nacional que “en los últimos tres años este grupo aporta el 5,3 % de los casos. Para el 2015, se reportaron 689 casos, con una incidencia de 51,4 por 100.000 habitantes de pueblos indígenas” (p. 29). Es decir, no es posible establecer una relación directa entre las personas indígenas y la enfermedad. Esta información fue generada con anterioridad a la formulación del plan de desarrollo 2016 – 2019, por lo tanto, aunque la representación del problema se estructura a partir del análisis de datos, vale la pena reconocer que estos no constituyen una base sólida para la representación analizada.

Sin embargo, Bacchi (2009), explica que con el enfoque WPR el objetivo no está en la formación intencional de los asuntos, sino en las presunciones que sustentan las representaciones de los problemas. Es probable que el problema haya sido representado con datos insuficientes por restricciones de las capacidades de investigación y/o análisis del equipo consultor a cargo del documento, no por una omisión intencional. No obstante, el análisis se enfoca en aquello que permite que se presenten esos datos y cómo estos constituyen el problema. Por lo tanto, la reflexión aquí se dirige a la ausencia de

explicaciones sobre por qué hay más prevalencia entre las poblaciones indígenas y por qué, si “el principal factor de riesgo para la alta prevalencia de tuberculosis es la permanente deserción de los pacientes que inician el tratamiento” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016, p. 54), se hace silencio sobre quiénes son los responsables de que ese riesgo se mantenga. Como consecuencia, se favorece la diseminación de la imagen de las personas indígenas como portadoras de enfermedades, al tiempo que se promueve un imaginario de los lugares predominantemente indígenas, resguardos y asentamientos, como lugares peligrosos para la salud pública.

- Respecto a los adultos mayores, el documento indica que “no se cuenta con servicio ni atención a población rural ni población indígena debido a que esta última debe ser concertada con los cabildos gobernadores y debe contener el enfoque diferencial correspondiente” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016, p. 68).

Esta forma de representar el problema de los bajos niveles de prestación de servicios de salud asume que la concertación es una carga adicional para la administración pública y que los pueblos indígenas plantean complicaciones adicionales representadas en el enfoque diferencial. Las raíces de esta representación se encuentran en el entendimiento de la diferencia como indeseable y como un lastre para el progreso. Por lo tanto, lo deseable es la ausencia de diferencia. Más aún, esta representación sugiere que las autoridades indígenas obstaculizan el accionar del Estado, en contra del bienestar de las personas adultas mayores indígenas.

Los orígenes de esta representación se relacionan con los esfuerzos asimilacionistas promovidos por el Estado Colombiano, desde los cuales se ha conceptualizado la noción de bienestar para las personas indígenas como su acomodamiento a los modos e instituciones no

indígenas. La creación del municipio de Puerto Carreño y su desarrollo hasta la actualidad se ha construido sobre la imposición de la planificación estatal sobre las territorialidades y las cosmovisiones indígenas; por lo tanto, incluso cuando el marco constitucional colombiano indicó a partir de 1991 que es deber del Estado proteger la diversidad étnica de la nación (art. 7), la manera en que son representados los problemas con respecto a los pueblos indígenas continúa reproduciendo nociones colonizadoras.

Es importante considerar que en esta representación no se explica por qué no se ha prestado el servicio hasta ahora. Tampoco se explica por qué la concertación se produciría solamente con las autoridades indígenas ni en qué medida el mencionado enfoque diferencial involucra aspectos de género. No se menciona cómo los aspectos culturales influyen en las formas en que las familias interactúan con los y las adultos mayores, si son considerados como figuras de respeto, si su cuidado es entendido desde los afectos o si son considerados como obstáculos para los familiares. Finalmente, no se cuestiona la división de carácter administrativo entre espacios rurales y urbanos que permite que haya grupos humanos que carecen de atención.

Como consecuencia, las autoridades e instituciones indígenas son responsabilizadas por las fallas en el funcionamiento de los servicios de salud, mientras que los funcionarios públicos del nivel municipal, departamental y nacional resultan exonerados. En paralelo, se permite la reproducción de las condiciones que promueven la segregación de los pueblos indígenas y que estos tengan menor calidad de vida con respecto al resto de la población. Las consecuencias materiales de esta representación inciden en que, por una parte, el trabajo requerido para cuidar a las personas adultas mayores indígenas recaiga sobre los pueblos indígenas, probablemente sobre las mujeres indígenas, bajo el contexto discutido con respecto a los temas ambientales y territoriales, lo cual resulta en la precarización de los medios de sustento. Por otra parte, la menor calidad de vida de los y las adultos mayores

indígenas tiene un impacto especial sobre la vida de los pueblos indígenas, en la medida en que la mayor parte de ellos dependen de las personas mayores para la transmisión de su historia, lenguaje y conocimientos mediante las narraciones orales a las generaciones más jóvenes. En este sentido, la muerte temprana o las enfermedades que deterioran el habla o la movilidad de las personas mayores, por ejemplo, afectan directamente a las colectividades indígenas.

¿Cuál es la representación del problema?: Inequidad social

- Existen mujeres gestantes lactantes en condición de vulnerabilidad que deben ser atendidas mediante el programa Modalidad Desarrollo Infantil en Medio Familiar.

Esta representación se construye sobre la presunción de que el cuidado de los niños y las niñas es responsabilidad de las mujeres. La lógica detrás de esta representación responde a la asignación sociocultural de las labores del cuidado a las mujeres. Así mismo, responde a la idea de que la vida y salud de las madres son importantes con relación al bienestar de los niños y niñas lactantes, más que en su calidad de mujeres. Los orígenes de esta representación se relacionan con la función fisiológica de lactancia que solo pueden realizar las mujeres que han dado a luz y el conocimiento científico generado alrededor del valor nutricional de la leche materna, que vincula a la lactancia con una mejor salud de niños y niñas. No obstante, en esta representación no se nombran las causas de la vulnerabilidad, ni los aspectos en los que se busca que las mujeres sean atendidas. Tampoco se menciona cuál es el rol de los varones en el cuidado. En consecuencia, se asigna la responsabilidad a las mujeres, más allá de alimentar a los niños y niñas, de mantener su salud.

- El comedor creado como parte del programa de atención a la población adulta mayor no incluye a ninguna mujer, lo cual significa un “desequilibrio de género” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016, p. 68).

En esta representación se asume que el desequilibrio de género se expresa en la ausencia de mujeres en el comedor para población adulta mayor; sin embargo, esto no es problemático en sí mismo, pues aún si la proporción fuera inversa, otros problemas subyacen en esta situación. En este sentido, la representación promueve un entendimiento inadecuado de lo que significa la equidad de género, pues se transmite la idea de que con un mayor número de mujeres beneficiarias del comedor soluciona el problema de inequidad.

Por otra parte, esta representación está basada en un entendimiento del accionar del Estado, en este caso el municipio, que considera que se pueden solucionar las necesidades de un grupo limitado de personas adultas mayores a partir de la oferta puntual de comida, en lugar de problematizar las condiciones de pobreza y malnutrición que subyacen en esta representación. Por lo tanto, se hace silencio sobre los objetivos que se persiguen con este comedor y las historias de las personas que acceden a este servicio, así como sobre los criterios con los que se elige quiénes resultan beneficiados. Como resultado, es posible que las personas que usan los servicios del comedor continúen bajo las mismas condiciones sin que se resuelvan las causas estructurales que los llevan a usarlos. Por otro lado, un aumento en el número de mujeres en el comedor puede ser usado para sustentar la noción de equidad de género con base en una dimensión estrictamente numérica, sin que se produzcan acciones respecto a las condiciones estructurales de opresión sobre las mujeres en general y de las mujeres con pertenencia étnica en particular.

- La adopción de costumbres de los colonos “generan desnutrición, incremento significativo en la morbilidad y mortalidad, incremento en el consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas, embarazo en menores de edad, incremento de las enfermedades de transmisión sexual y violencia intrafamiliar” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016, p. 47).

Esta representación se construye sobre la presunción de que existe un fenómeno de adopción de costumbres externas por parte de los pueblos indígenas y que el cambio produce efectos negativos. Esto se origina en la idea de que múltiples fenómenos pueden ser explicados por causa de la afectación de usos y costumbres indígenas debido a su imitación de las costumbres de los colonos. Esta representación ya se había encontrado en los planes de desarrollo anteriores y se fundamenta en el entendimiento de las personas indígenas como menores de edad, cuya capacidad de juicio no está plenamente desarrollada. Por lo tanto, no existe un punto medio, no se sugiere que exista un ejercicio de análisis y decisión por parte de las personas indígenas, sino que irremediablemente adoptan las costumbres ajenas.

Los antecedentes históricos que permitieron el desarrollo de esta representación se remontan a la llegada de los europeos a la región de Orinoquia, quienes describieron a los pueblos indígenas como irracionales y como niños (Del Cairo & Rozo Pabón, 2006). Posteriormente, la colonización de la Orinoquia, a partir del acoso violento de la población inmigrante hacia los pueblos indígenas contribuye, a explicar el porqué de que esta representación se sostenga en la actualidad. Romero Moreno et al. (1993) señala con respecto a los colonos que llegaron a la Orinoquia a partir de los conflictos bipartidistas de mediados del siglo XX, que se trataba de personas “formadas con una visión “andina” del indígena, muy distorsionada, llegan atropellando al nativo, menospreciando su cultura y su persona. Utilizando términos despectivos para referirse a ellos como: irracionales (reproduciendo un modelo de actitudes que ya existía) parientes, y naturales” (p. 29). No obstante, también hubo una época de

coexistencia pacífica caracterizada por hospitalidad y por matrimonios a principios del siglo XIX (Bjork-James, 2014). Por lo tanto, las relaciones entre los pueblos indígenas y la población colona es más compleja que la situación de carácter binario que plantea la representación del problema.

En este sentido, hace falta cuestionar cuáles de las prácticas de los colonos se han implementado con el fin explícito de promover esos cambios, es decir, es necesario explicar cuáles acciones de los colonos han forzado esos cambios para determinar qué tanta libertad han tenido las personas indígenas en esa llamada "adopción". De hecho, los planteamientos de Segato (2014) sugieren que más que una cuestión de interrelación entre colonos e indígenas; el análisis debería plantearse en términos de "la expansión vertiginosa del "frente colonial/estatal – empresarial – mediático – cristiano" (p. 597). Es decir, entender el problema como resultante de una transferencia entre individuos, de los colonos a los indígenas, impediría ver el contexto en el que esto ocurre, que va más allá de la voluntad de las personas indígenas respecto a cambiar sus costumbres o seguir con ellas. Explica además Segato (2014) que "esto no significa meramente el cambio del telón de fondo, de la escenografía de su existencia, sino un atravesamiento de la misma por prácticas y poderosos discursos que se respaldan y afirman en los valores dominantes del desarrollo" (p. 597), los cuales corresponderían al sistema moderno/colonial de género que está cimentado sobre prácticas patriarcales que permiten y fomentan la violencia, con consecuencias como las descritas en la representación del problema.

Por otra parte, hace falta problematizar las condiciones en que se encuentra cada uno de los pueblos indígenas que viven en Puerto Carreño, así como las condiciones diferenciadas en que esas costumbres afectan la vida de mujeres y hombres indígenas. Volviendo a Segato (2014), la autora discute la forma en que la expansión del sistema moderno/colonial tiene efectos sobre la victimización de las mujeres indígenas que se manifiestan concretamente, por

ejemplo, en la “vulnerabilidad de las mujeres al alcoholismo y uso de drogas por parte de sus parejas o por ellas mismas” (p. 603). Como consecuencia, se contribuye a cimentar la noción de que las personas indígenas tienen que apegarse a la idea que los no indígenas tienen sobre lo que deberían ser sus usos y costumbres. En este sentido, existe el riesgo de los cambios socioculturales de los pueblos indígenas sean percibidos como ilegítimos, tanto en términos de cómo se visten, cómo utilizan nuevas tecnologías o su presencia en el área urbana del municipio⁴⁶.

Por lo tanto, este llamado a retornar a las costumbres indígenas puede configurarse en un mecanismo de presión sobre las personas indígenas para que se construyan su imagen de acuerdo con el ideal de la población no-indígena, so pena de no constituir sujetos “suficientemente indígenas” como para ser receptores de atención diferencial.

¿Cuál es la representación del problema?: Demografía, Asentamientos rurales vs urbanos, inequidad social.

Demografía:

- El documento indica que la mayor parte de la población indígena del municipio se encuentra en el área urbana y “tan solo el 44 % de la población indígena se encuentra en su respectivo resguardo” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016, p. 37); y se afirma que:

las últimas olas de habitantes que han llegado son generalmente población desplazada por efecto del conflicto armado y población indígena que abandona los resguardos para crear cordones de miseria en la ciudad capital del municipio, creando una

⁴⁶ Al respecto resulta interesante la perspectiva de la antropóloga y cineasta Liliana Matsuyama Hoyos sobre las mujeres Amorúa, planteada en una entrevista sobre el documental “María salvaje”, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=OoxomFHfONI>

incidencia negativa en la calidad de vida de toda la población. (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016, p. 38).

Asentamientos rurales vs urbanos:

- Respecto al déficit de vivienda en el área urbana, se explica que responde a que “la población víctima y la población indígena que ha abandonado sus resguardos y vuelven la ciudad capital como su centro de vida, llevando a casos de invasiones en sitios prohibidos” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016, p. 83).

Inequidad social:

- El documento indica que el municipio tiene un rezago en su tejido social, que hoy está desecho; que nuestras comunidades indígenas vuelvan a sus tierras ancestrales para evitar seguir en su pérdida por caer en los vicios que han adoptado tras vivir en estas urbes; hoy vemos a nuestros hermanos indígenas en una indigencia deplorable, caídos en los vicios de la sociedad occidental (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016, p. 1).

Estos problemas, a pesar de estar relacionados con múltiples dimensiones, tienen discursos comunes que se refuerzan entre sí. Como punto de partida, es posible identificar que en estas representaciones se asume que existen lugares adecuados y no adecuados para las personas indígenas, donde los resguardos localizados en la zona rural del municipio corresponden a los primeros. Así mismo, se asume que el área urbana es el espacio que pertenece al mundo no indígena, por lo que la presencia permanente de personas indígenas en el área urbana es conceptualizada como una invasión. Por otra parte, se asume que las personas indígenas,

voluntariamente, crean condiciones de miseria para sí mismas y que al dejar de vivir en el área urbana, dejan de estar en condiciones de indigencia.

Esta representación surge del desconocimiento de las dinámicas ancestrales indígenas de movilización y ocupación del territorio, en paralelo a la ausencia de reflexividad con respecto a la manera en que se constituyen las áreas urbanas en contextos colonizadores (Porter, 2013). La colonización del territorio que hoy es Puerto Carreño, fundamentada en el despojo de los territorios indígenas, desembocó en la delimitación de resguardos con el fin de poner un alto al exterminio de los pueblos indígenas. No obstante, esta asignación exclusiva de los resguardos también ha contribuido a configurarlos como espacios de contención de los pueblos Indígenas, a través de los cuales se sigue promoviendo su inmovilización. Como resultado, se ha producido una reducción de áreas para la subsistencia de los pueblos indígenas y se han facilitado las maneras en que los colonos se apropian de la tierra en las áreas rurales.

Por otra parte, estas representaciones se construyen sobre la noción de la persona indígena como el buen salvaje, la cual ha sido corrompida por el mundo urbano y que, por lo tanto, debe producirse un regreso al estado primario de bondad, el cual se encuentra en la zona rural y particularmente en los resguardos. Este dualismo que divide el mundo rural como asociado a la naturaleza y la inocencia; del mundo urbano asociado a lo humanamente construido y al conocimiento, tiene relación con la concepción judío-cristiana construida alrededor del peligro que implica el conocimiento, representado en la transición de Adán y Eva desde el Jardín del Edén donde eran inocentes, hacia la tierra y su inherente sufrimiento una vez adquirieron conciencia. Esta concepción dualista es la misma que permite que se perpetúe la noción de la diferencia con respecto a las personas indígenas.

En estas representaciones no se mencionan los procesos históricos de desposesión de los territorios indígenas, los cuales también incluyen el área urbana de Puerto Carreño. Tampoco se hace mención de las relaciones de explotación que se han constituido sobre los pueblos Indígenas a partir de la colonización ni se cuestiona por qué las personas indígenas resultan localizadas en lo que llaman "cordones de miseria". Por lo tanto, no se reconoce cuál es el rol de las personas e instituciones no indígenas en la creación y mantenimiento de las condiciones de miseria e indigencia. Por otro lado, no se cuestiona la idea de que existen sitios prohibidos, ni quiénes los prohibieron y por qué; mientras que se obvian las condiciones materiales en las que las personas indígenas se ven forzadas a vivir y la manera en que el área urbana les es estructuralmente hostil, en términos del acceso a los recursos naturales y a la oposición activa de algunos de los habitantes no indígenas del área urbana.

En consecuencia, estas representaciones reproducen la narrativa de que las personas indígenas en el área urbana están fuera de lugar o invadiendo y que los habitantes urbanos son sus víctimas, lo cual refuerza los estereotipos que justifican la segregación y obstaculizan el ejercicio del derecho a la ciudad por parte de las personas y pueblos indígenas. Esta concepción tiende a impedir que los pueblos indígenas hagan parte de la vida urbana, lo cual contribuye a que continúen siendo excluidos de la toma de decisiones municipales. Por otra parte, se traslada toda la carga de responsabilidad a los indígenas por la visibilización de la pobreza a partir de la creación de asentamientos urbanos, mientras que no se reconocen las causas detrás de esas problemáticas que se expresan en el área urbana.

¿Cuál es la representación del problema?: Ambiente

- El documento indica que los ecosistemas han sido intervenidos “sin ninguna restricción por la acción del hombre, amenazando de esta forma el equilibrio ecológico. En el afán de garantizar su supervivencia (autoconsumo), tanto colonos

como indígenas han venido haciendo uso de pequeñas parcelas "conucos", que resultan de la tala de bosques, acción que predispone a la pérdida del suelo dada su alta fragilidad ecosistémica” (p. 30).

En esta representación se asume que el uso del bosque por parte de indígenas y colonos tiene las mismas características, mientras que se presentan los conucos como una práctica inherentemente negativa. Esta representación surge a partir de una comprensión limitada de las características de los bosques de galería en los ecosistemas de sabana, donde las interacciones entre los pueblos indígenas y la naturaleza han resultado en los bosques y suelos que son objeto de preocupación en esta representación. En este sentido, la práctica de establecimiento de conucos se ha desarrollado por cientos de años por múltiples poblaciones indígenas en la región, sin que se produjeran impactos no reversibles conducentes a la degradación de los ecosistemas. Por lo tanto, en la medida en que se trata de una mirada que carece de contexto histórico, no se explica por qué los conucos son problemáticos en el presente.

Como resultado, se desconoce el valor de las prácticas agrícolas indígenas ancestrales, las cuales resultan simplificadas hasta presentarse como equivalentes a las de los colonos, y se contribuye en la reproducción del imaginario de que los pueblos Indígenas constituyen una amenaza para la población, en este caso por su tendencia a depredar la naturaleza. Esto implica que las aspiraciones territoriales de los pueblos indígenas pueden ser presentadas como inconvenientes, con base en argumentos conservacionistas.

¿Cuál es la representación del problema?: Educación

- Los estudiantes indígenas deben trasladarse al casco urbano para hacer el nivel de bachillerato, lo cual conlleva según el documento a que “los jóvenes indígenas

abandonen sus territorios ancestrales y adopten modo de vida que en nada contribuyen a mantener su cultura y raíces ancestrales” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016, p. 73).

En esta representación se asume que el casco urbano no hace parte del territorio ancestral. Esta representación también se basa en la noción del buen salvaje que es susceptible de corrupción por parte del mundo no indígena, la cual se sostiene gracias al entendimiento descontextualizado de los pueblos indígenas en Puerto Carreño, en términos de su historia y dinámicas territoriales.

Por lo tanto, no se cuestiona la división del territorio entre urbano - no indígena y rural - indígena. Tampoco se menciona si el grupo que denominan jóvenes indígenas también incluye a las mujeres, ni las razones por las cuales no vuelven a los resguardos. Quedan preguntas sin responder como ¿qué elementos impiden el retorno?, ¿qué incentivos hay en el casco urbano?, ¿cómo el sistema educativo fomenta rupturas culturales? En la medida en que hay un entendimiento limitado del fenómeno, las estrategias propuestas desde las políticas públicas no logran solucionar las problemáticas.

¿Cuál es la representación del problema?: Género

La mayor parte de las representaciones encontradas hacen parte de párrafos consecutivos en la sección dedicada al género. No obstante, dada la multiplicidad de ideas que se plantean, se analizan las representaciones por separado.

- “No ha existido una política municipal que permita disminuir el riesgo de maltrato, discriminación de los derechos, y problemática en la accesibilidad para el trabajo” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016, p. 68).

En esta representación se asume que con la formulación de la política se solucionarán los problemas identificados. La lógica detrás de este planteamiento es que los problemas de género son asuntos de política pública y que la mera existencia de una política promueve resultados inherentemente positivos. No obstante, en la medida en que el problema es la política en sí misma, no se cuestionan las causas del maltrato o la discriminación, tampoco se menciona quiénes son los sujetos que maltratan, discriminan u obstaculizan la obtención de empleo por parte de las mujeres. Tampoco se discuten las condiciones estructurales que permiten la aparición de los problemas, para los cuales se considera necesario la generación de una política. Como consecuencia, la formulación de la política puede resultar en un ejercicio que tiene un impacto limitado en la mejora de las condiciones de inequidad de género del municipio.

- Las mujeres víctimas del conflicto en Puerto Carreño

en muchas ocasiones se encuentran en el abandono y que no recurren a las entidades del estado por su condición de mujer. Cuando se habla de la mujer como población de tercera edad, es menester manifestar que son ellas la menos favorecidas con los beneficios existentes, no se registra ninguna mujer recibiendo beneficio en el Centro de Vida (ancianato local), por lo cual es importante identificar cual es el factor que lleva a que se presente este fenómeno de discriminación. (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016, p. 69)

En este párrafo se reúnen dos situaciones consideradas como problemáticas de género, en las que se asume que el Estado es benefactor de las mujeres, mientras que éstas constituyen receptoras pasivas de acciones y políticas públicas, las cuales se sugiere que tienen efectos positivos. Esta representación se fundamenta en el entendimiento del Estado como separado

de sus ciudadanos, quienes tendrían que buscar la relación con el Estado, como en el caso de las mujeres víctimas del conflicto armado; o tendrían que incorporarse más a los servicios ofrecidos, como en el caso de las adultas mayores.

No obstante, no se cuestiona el accionar del Estado. Se hace silencio sobre las condiciones socioeconómicas y culturales que permiten que las mujeres vivan en condiciones desfavorables, no se cuestiona quiénes son las personas o instituciones que abandonan a las mujeres o deciden si alguna adulta mayor es incorporada al ancianato. En consecuencia, se genera una identificación limitada de las causas de los problemas y las soluciones propuestas pueden no generar transformaciones sustantivas.

- Según la administración municipal, es necesario implementar la política pública para la mujer instaurada por el gobierno nacional, para articularla en los procesos de desarrollo, ya que en nuestro territorio se presenta problemas como la denominada feminización de la pobreza, debido a que las mujeres trabajan en actividades poco productivas y mal remuneradas como la venta de empanadas, cría de especies menores, prestando servicios de lavado y planchando de ropas, servicios de aseo a casas familiares, además ser la que enfrenta la crianza de sus hijos cuando son madres cabezas de hogar. (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016, p. 69)

Además de que no se explica a qué política nacional se hace referencia, en esta representación se asume que la pobreza entre las mujeres es causada por realizar trabajos no adecuados. Se construye sobre la presentación del “trabajo doméstico y el trabajo asalariado como dos polos de estrategias femeninas contrapuestas” (Picchio, 1994, p. 481), en lugar de reconocer la imbricación de ambos para el caso de las mujeres. Las raíces de esta representación pueden encontrarse en el predominio de la visión economicista de la vida

sobre las demás dimensiones sociales, así como en compartimentalización de la realidad que permite desconectar la situación económica de las mujeres de las condiciones socioculturales de carácter estructural.

En esta representación se sostiene que la pobreza se resuelve a nivel individual, cuando se accede a empleo bien remunerado, por lo tanto, se sugiere que cuando una mujer accede a otro tipo de empleo o cuando mejora sus ingresos, deja de ser pobre. La lógica detrás de esta representación se relaciona con la segregación sexual del trabajo (Abramo y Todaro, 1998), que permite “valoraciones distintas, que no son intrínsecas de la ocupación, sino que encarnan la desigual valoración del trabajo de hombres y mujeres en general” (p. 6).

No obstante, esta representación ignora las condiciones de opresión estructural y familiar que influyen en que las mujeres puedan salir de las condiciones de pobreza, no se cuestiona si tienen libertad para disponer de sus ingresos, no se discute si para acceder y/o mantener un determinado nivel de ingresos deben guardar sumisión frente a patronos explotadores.

Tampoco se discute la idea de “mujeres cabeza de hogar”, en cuanto a las razones por las cuales los varones que embarazan a esas mujeres tienen la posibilidad de desaparecer. Es decir, no se discuten asuntos de equidad. Tampoco se cuestionan las condiciones que permiten que estas actividades sean mal remuneradas. Por otra parte, el foco sobre la agencia de las mujeres para mejorar sus condiciones económicas deja de lado una discusión más compleja con respecto a la distribución de la riqueza y las razones por las cuales las mujeres solamente han logrado desarrollar este tipo de actividades.

En consecuencia, se promueve la idea de que son las mujeres las responsables de combatir la pobreza mediante la realización de trabajos mejor remunerados y más productivos, mientras que las estructuras que permiten la discriminación laboral y la asignación de las labores del cuidado a las mujeres, aun si no son “cabeza de hogar”, se mantienen intactas. Por lo tanto, es

factible que las acciones que se generen a partir de esta representación tengan resultados insuficientes.

5.4.2 Representaciones parte de formulación

El plan de desarrollo 2016–2019 tiene una parte estratégica en la que se identifican las dimensiones social, económica, institucional y ambiental, cada una de las cuales se organiza en secciones que están compuestas por programas, para los cuales se definen objetivos, indicadores y metas. La Tabla 14 contiene los programas que incluyen las palabras indígena y mujer.

Tabla 14

Programas que contienen las palabras mujer e indígena

Dimensión	Sector	Programa	Indicador (Número de)	Palabra
	Agua potable y saneamiento básico.	Puerto Carreño con mayor cobertura y mejoramiento de la prestación del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo.	Micro acueductos construidos en comunidades indígenas.	Indígena
Social.	Deporte y recreación.	Construcción de escenarios deportivos y recreativos para la paz.	Nuevos escenarios deportivos y recreativos construidos.	Indígena
	Cultura.	Fomento, apoyo y difusión de eventos y expresiones artísticas y culturales.	Instructores contratados para la enseñanza de la cultura tradicional	Indígena

		indígena música-danza y arte.	
		Eventos y encuentros culturales indígenas apoyados.	Indígena
	Atención y apoyo al adulto mayor.	Adultos mayores indígenas vinculados a beneficio de kit alimentario.	Indígena
Atención a grupos vulnerables – promoción social.	Construcción de infraestructura para atención al adulto mayor.	Nuevos centros de vida construidos para beneficio de la población indígena adulta mayor.	Indígena
	Atención y apoyo a los grupos indígenas en proyectos de inversión.	Proyectos productivos integrales desarrollados en resguardos indígenas.	Indígena
Económica	Agropecuario	Proyecto de asistencia técnica agropecuaria directa rural.	Indígena
	Servicios públicos	Obras de electrificación alternativa en zona	Indígena

diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo.	rural en inspecciones, comunidades indígenas y población rural dispersa.	alternativa en zona rural instaladas y funcionando.
---	---	---

Fuente: Elaboración propia

En este caso, la aplicación del marco WPR se realizó de acuerdo con respecto a los programas planteados: Puerto Carreño con mayor cobertura y mejoramiento de la prestación del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo; construcción de escenarios deportivos y recreativos para la paz; construcción de infraestructura para atención al adulto mayor; atención y apoyo al adulto mayor (dimensión social); obras de electrificación alternativa en zona rural en inspecciones, comunidades indígenas y población rural dispersa (dimensión económica).

La formulación de los primeros tres programas como parte de la dimensión social se relaciona con la presunción de que la infraestructura tiene la capacidad de solucionar problemas sociales; en contraste con la asignación de la construcción de obras de electrificación a la dimensión económica. No obstante, esta presunción se apoya en un entendimiento parcial de los fenómenos sociales en el que las infraestructuras son comprendidas como un fin, más que como un medio. Por lo tanto, las infraestructuras no son cuestionadas en cuanto a que pueden promover rupturas en las vidas de mujeres y hombres indígenas, cuya cosmovisión difiere de los paradigmas fundamentados en la división entre naturaleza y cultura. Como resultado, una vez las infraestructuras están construidas se generan problemas relacionados con su subutilización o su dedicación para otros usos, lo que

a su vez puede promover que se refuercen estereotipos sobre las personas indígenas como irracionales y perezosas.

Por otra parte, una vez se crean infraestructuras específicas para la prestación de un servicio, en este caso la atención de los adultos mayores, se promueven cambios para los cuales los pueblos indígenas pueden estar poco preparados, según el rol de los ancianos en cada cultura. Si la transmisión del conocimiento y la toma de decisiones está basada en que los adultos mayores se reúnan y deliberen, los servicios e infraestructuras deberían estar diseñados de acuerdo con esas características, de lo contrario, pueden alterar las relaciones intergeneracionales dentro de los pueblos indígenas. Por supuesto, el acceso al agua potable, la recreación, servicios del cuidado son necesidades humanas que deben ser garantizadas; sin embargo, la ausencia de una visión crítica sobre la forma de atender estas necesidades representa un riesgo para los pueblos indígenas por su potencial para promover la continuidad de los procesos coloniales orientados a la supresión de la diferencia.

- Fomento, apoyo y difusión de eventos y expresiones artísticas y culturales.

Esta representación está construida sobre la lógica de que la cultura se reduce a las prácticas que pueden ser presentadas en eventos, tales como danzas o cantos. Es posible que el origen de esta representación se relacione con un cierto desconocimiento de las características básicas de las políticas culturales, como buscar atender diferentes ámbitos o ser integrales (Rey, 2010). Por lo tanto, el fomento de la cultura indígena resulta reducido a asuntos puntuales, como la realización de eventos. En este sentido, cabe cuestionar en qué medida la financiación de estas actividades en cuanto a exclusivamente indígenas busca mantener a las personas indígenas en el marco de lo que la administración municipal considera aceptable para los pueblos indígenas, según su manera de representar la cultura indígena. Por otra parte,

es factible que la enseñanza de danzas y artes se proponga para ser realizada en los resguardos, lo cual podría conectarse con otros esfuerzos por mantener a la población indígena viviendo en ellos. En ambos casos, se pierden de vista los modos de reproducción de las expresiones artísticas y culturales en los pueblos indígenas, mientras que se fomenta que tanto estos como otros grupos poblacionales, racializados o no, sean atendidos de la misma manera.

En consecuencia, la inversión municipal en cuanto a cultura indígena puede resultar justificada sin que se produzca un impacto significativo y ante las expectativas de lo que promete el programa, el fomento de la cultura, se traslada la responsabilidad por el logro de este fin hacia los pueblos indígenas, en la medida en que se tiende a no cuestionar la idoneidad de las acciones del municipio mientras se pueda mostrar algún nivel de ejecución.

- Atención y apoyo a los grupos Indígenas en proyectos de inversión (dimensión social); Proyecto de asistencia técnica agropecuaria directa rural (dimensión económica).

En el primer caso, se busca implementar un proyecto productivo en cada uno de los resguardos indígenas del municipio, debido a que algunas personas “han tenido que abandonar sus resguardos por falta de oportunidades” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016, p. 138). A pesar de la ausencia de información sobre lo que se busca implementar en concreto, es posible argumentar que esta representación del problema enfocada en el “abandono” de los resguardos, hace parte del grupo de representaciones que se fundamentan en la separación de espacios apropiados y no apropiados para las personas indígenas, de otro modo, no se propondrían los proyectos productivos exclusivamente en los resguardos. Esto explica que el

programa sea incluido como parte de la dimensión social y no de la dimensión económica, a la que suelen pertenecer los asuntos productivos.

En el segundo caso, el objetivo de este programa es dar asistencia técnica a “pequeños y medianos productores, para fortalecer la agricultura familiar, autogeneración de empleo y en pro de la seguridad alimentaria y recuperar la agricultura ancestral” (p. 146). Esta representación del problema se fundamenta en la lógica de que las personas indígenas no saben cómo producir de manera eficiente, por lo que requieren de asistencia técnica. Más aún, la manera en que se formula el objetivo, indica que la recuperación de la agricultura indígena se puede hacer mediante dicha asistencia externa. Detrás de esta representación se encuentran las lógicas de la productividad rural como la generación de excedentes que puedan ser comercializados, de ahí que se mencione la generación de empleo, las cuales, no obstante, corresponden a entendimientos sobre la naturaleza y el acceso a los alimentos que son diferentes a los de los pueblos indígenas. El pueblo Sikuani, por ejemplo, tiene como principio de convivencia “la redistribución equitativa de los recursos naturales de oferta ambiental de la autonomía alimentaria, como los de la cacería, recolección de frutos, trabajos del conuco, entre otros(...). en esta sociedad el mezquinar es un antivalor” (Pueblo Sikuani, 2013, p. 48).

Sin embargo, estas representaciones se construyen sobre la presunción de que, si las personas indígenas tienen ingresos económicos en los resguardos, allí pueden ser contenidas. En los análisis sobre las categorías de asentamientos rurales vs urbanos ya he discutido los orígenes de esta representación en la visión segregacionista del espacio y de la sociedad. No obstante, además de ocultar los procesos de desposesión sobre los pueblos indígenas y de ignorar que el autoabastecimiento para los pueblos indígenas de sabana requiere áreas superiores a las de los resguardos, esta representación del problema conlleva a que, independientemente del

éxito o fracaso del proyecto productivo, la presencia de las personas indígenas en el área urbana siga siendo considerada como inadecuada.

- Disposición, eliminación y reciclaje de residuos - Educar para separar por un ambiente sano (Dimensión ambiental).

De acuerdo con el texto del plan, el objetivo del programa es “motivar el interés y sensibilización de la población hacia la problemática ambiental generada por los residuos sólidos y estimular su participación en actividades de manejo adecuado bajo la implementación de las 4 R (Responsabilidad, Reducir, Reutilizar y Reciclar)” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016, p. 164). Luego plantean como indicador el número de empresas o cooperativas de reciclaje que den empleo a la población indígena.

Esta representación del problema está construida sobre varios niveles de presunciones. En la medida en que se incluye en la dimensión ambiental, se asume que se pueden reconciliar objetivos económicos o sociales, como el empleo y la inclusión, con la mitigación de impactos sobre la naturaleza. No obstante, los indicadores mediante los cuales se evalúa este programa indican que el objetivo primario corresponde a la incorporación de los residuos sólidos al ciclo económico, lo cual permite cuestionar que se trate de un programa ambiental y conlleva a excavar hacia un nivel más profundo.

En este sentido, se observa que la representación del problema crea un vínculo entre el reciclaje y la población indígena, el cual se construye sobre la base de los residuos producidos en el área urbana⁴⁷. No obstante, la mayor parte de los esfuerzos del plan con respecto a la población indígena consisten en mantenerla alejada del área urbana, como se

⁴⁷El indicador de resultado para este programa es “porcentaje de barrios, colegios y sectores comerciales vinculados a procesos de capacitación enfocados a la disposición, eliminación y reciclaje de residuos” (p. 217)

discutió en la sección anterior. Por lo tanto, cabe preguntar ¿por qué en este caso la aproximación es diferente? Considero que hay dos elementos que permiten explicar el surgimiento de esta representación. Por una parte, la ecuación indígena = reciclador (a) constituye un cambio de denominación más no un cambio en la estructura social del municipio de Puerto Carreño. Si hombres y mujeres indígenas derivan su sustento de los residuos, literalmente de lo que otros grupos poblacionales han desechado, como se observa en la Fotografía 5, significa que estas personas continúan localizadas en el escalón más bajo de la sociedad. No se produce ninguna tensión, no es necesario hacer ninguna redistribución. Por el contrario, los márgenes económicos, sociales y ambientales pueden ser reinventados como espacios productivos, los cuales resultan dignificados a través del trabajo del reciclaje. De este modo, el lenguaje de la inclusión de hombres y mujeres indígenas como asalariados contribuye ocultar que este espacio continúa siendo periférico, que las personas indígenas siguen siendo objeto de segregación y que por lo tanto no existe tal inclusión. Es decir, esta representación es funcional al mantenimiento del Statu quo y a la legitimización de la acción estatal.

Por otra parte, esta representación surge como respuesta a la situación de hombres, mujeres, niños y niñas indígenas, especialmente del pueblo indígena Amorúa, quienes sobreviven a partir de lo que encuentran en el basurero municipal. El plan de desarrollo 2012–2015 se refiere a “un alto número de indígenas del grupo étnico amorúas, protegidos dentro del auto 04 de 2008; este grupo étnico ha perdido muchos de sus hábitos, costumbres y tradiciones culturales, se han ubicado en las zonas urbanas, creando cordones de miseria, mendicidad y búsqueda de alimentos dentro de las canecas de basura y otros depósitos” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2012, p. 31). No obstante, esta situación no se menciona en el plan de desarrollo 2016–2019.

Fotografía 5

Mujer, niñas y niño indígenas recolectando residuos sólidos en Puerto Carreño

Fuente: Diana Alejandra Jiménez Montoya, 2015. Esta fotografía fue tomada en el área urbana de Puerto Carreño, entre la sede del cuerpo de bomberos y el aeropuerto.

La problemática del pueblo Amorúa puede rastrearse al menos hasta 2014, cuando este se radicó una acción de tutela para que la comunidad conocida como “Tuteque” fuera reubicada del lugar donde se encontraba (Centro de Investigación y Educación Popular [CINEP], 2017). Esta comunidad aparece nombrada una vez en el Plan de desarrollo 2016-2019 como “asentamiento indígena no reconocido en zona rural” (p. 36), la cual fue trasladada hacia terrenos cercanos al resguardo indígena Caño Bachaco el día 26 de diciembre de 2016⁴⁸ (CINEP, 2017). Por otra parte, el Plan de gestión integral de residuos sólidos del municipio

48 Ese mismo día, el perfil de Facebook de la Alcaldía municipal de Puerto Carreño realizó una publicación en la que aparece el alcalde municipal entregando regalos en asentamientos indígenas, no obstante, no se menciona a la comunidad de Tuteque. Ver: “La Alcaldía Municipal "Puerto Carreño Somos Todos" realizó la entrega de regalos navideños a los niños de Comunidades Indígenas de la zona rural de Puerto Carreño”. Diciembre 26 de 2016. Disponible en: <https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1220443071375505>

2016–2027, indica que existe una problemática social con los pueblos indígenas porque “carecen de ingresos estables, porque la mayoría no tienen un empleo formal, además no están organizados legalmente como resguardos (...) esto hace que ellos opten por tomar el rol de recicladores, pero de una manera desordenada a tal punto de parecer indigentes” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016b, p. 37).

Las consecuencias de esta representación del problema se presentan también en varios niveles. Dejando de lado la cuestión ambiental, esta forma de problematizar contribuye a que los pueblos indígenas sigan siendo segregados y no plantea cambios en el orden social del municipio. Al mismo tiempo, esta representación del problema no ataca las causas estructurales por las cuales las personas indígenas y particularmente el pueblo Amorúa sobrevive a partir de los residuos sólidos. Por lo tanto, el problema se sigue presentando.

- Capacitación, asesoría y asistencia técnica para consolidar procesos de participación ciudadana y control social (Dimensión institucional).

Este programa se formula con el objetivo de “garantizar los recursos para promover la participación de los habitantes en los espacios de participación ciudadana y control social” (p. 159) y se fundamenta en la presunción de que la participación ciudadana tiene un carácter incremental, el cual se puede modificar a partir de la transferencia de conocimientos y una consecuente generación de capacidades. Esta representación surge de un entendimiento de la población como entidades que deben ser incorporadas mediante la participación, para lo cual no están preparadas y requieren, por lo tanto, del acompañamiento estatal. Es decir, se fundamenta en una noción de Estado que lo separa de su población y que establece las condiciones mediante las cuales dicha población puede comunicarse con él.

No obstante, en esta representación no se problematiza la idea de la participación, ni se explica por qué, a diferencia de otros grupos poblacionales, este programa se refiere al conocimiento sobre los deberes únicamente con respecto a los pueblos indígenas. En este sentido, no se presta atención a la manera en que los pueblos indígenas entienden la participación y la deliberación, ni cómo estos procesos se ven influidos por los criterios estructurales del Estado que determinan quién puede participar, cuándo, en qué condiciones y hasta qué punto. Tampoco se menciona la manera en que hombres y mujeres indígenas acceden de manera diferenciada a los espacios de participación (Sánchez Néstor, 2012; Paredes, 2014). Como resultado, la realización de talleres se constituye en la manera de mostrar cómo el municipio promueve la participación, la cual, no obstante, no alcanza a promover modificaciones significativas a las estructuras que impiden la participación de los pueblos indígenas en general y de las mujeres indígenas en particular. Por otra parte, cabe cuestionar en qué medida la capacitación sobre los “deberes” puede llegar a afectar la autodeterminación indígena.

Implementación de los programas

Se revisaron los informes de gestión de los años 2016, 2017, 2018 así como las publicaciones de Facebook recopiladas con el fin de identificar cómo se ha producido la implementación de los programas relevantes para las mujeres del municipio, indígenas y no indígenas. De la totalidad de programas identificados en la Tabla 14, no se logró encontrar información con respecto a los programas “Puerto Carreño con mayor cobertura y mejoramiento de la prestación del servicio de Acueducto, Alcantarillado y Aseo” y “Disposición, eliminación y reciclaje de residuos”. Los demás se listan en la Tabla 15. No obstante, se encontraron reportes de actividades correspondientes a programas no listados en la Tabla 14; así como actividades que no fueron asignadas a un programa en particular, como las contenidas en el

informe de gestión de 2018 donde se indica que se realizaron actividades “en cada uno de los 13 puntos de invasión con presencia de población indígena ubicada en el casco urbano de Puerto Carreño, charlas que tiene como objetivo motivar el fortalecimiento de la cultura y trabajar en sus territorios de origen” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2019, p. 79).

Tabla 15

Implementación de programas del Plan de desarrollo entre 2016 y 2019

Programa	Implementación
Construcción de escenarios deportivos y recreativos para la Paz.	El informe de 2018 reporta un porcentaje de ejecución del “0 % sobre el 25 % para el año 2018” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2019, p. 50). Las publicaciones de Facebook de 2019 no registran información al respecto.
Fomento, apoyo y difusión de eventos y expresiones artísticas y culturales.	En 2016 se reporta la oferta en la Casa de la cultura de la actividad “rescate de las etnias y costumbres indígenas. Escuela de danza indígena” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016b, p. 100), a través de la cual se enseñaron danzas a niños y niñas indígenas del área urbana.
Capacitación, asesoría y asistencia técnica para consolidar procesos de participación ciudadana y control social.	Para 2016 no se registran acciones relevantes. En 2017 se reporta que la sección de asuntos indígenas desarrolló acciones con “los asentamientos de piedra custodio, la maraca (relleno sanitario), sitio sagrado y comunidades aledañas del municipio de Puerto Carreño como socialización de legislación indígena; acompañamiento en el trámite del documento de identidad y afiliación a servicios de salud, concientización sobre el consumo de sustancias psicoactivas, enfermedades de transmisión sexual, mendicidad; apoyo en la gestión de citas médicas, apoyo en la solución de empleo, ocupación y seguridad alimentaria; instrucción en la organización de comunidades, gobierno propio según sus usos y costumbres y preservación de la identidad cultural y la educación bilingüe” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2018, p. 196).

	<p>Para 2018, el informe de gestión no hace referencia al programa. No obstante, una publicación de Facebook del 26 de agosto de 2019 indica que “se realizó la capacitación en legislación indígena sobre las competencias de las autoridades dentro de su ejercicio autónomo”, la cual parece estar relacionada con el programa.</p>
Obras de electrificación alternativa en zona rural en inspecciones, comunidades indígenas y población rural dispersa.	<p>Para 2016 se indica que hay un 0 % de avance (p. 144). Para 2017 no hay información al respecto.</p> <p>Para 2018 se reportan acciones con el objetivo de “financiar y/o cofinanciar obras de electrificación alternativa en comunidades indígenas y zona rural dispersa” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2019, p. 93). No obstante, ninguno de los lugares reportados corresponde a resguardos o comunidades indígenas. Las publicaciones de Facebook revisadas tampoco aportan información adicional.</p>
Construcción de infraestructura para atención al adulto mayor.	<p>En 2016 se reporta la Construcción de un comedor comunitario para el adulto mayor indígena. Otros informes de gestión no presentan más información. No obstante, una publicación de Facebook del 12 de mayo de 2017 indica que se hizo entrega del “Centro Vida del adulto mayor indígena en el barrio Mateo” (Ver apéndice).</p>
Atención y apoyo al adulto mayor.	<p>El Informe de gestión de 2016 registra la entrega de trajes deportivos a los adultos mayores de sesenta años de la zona urbana y rural, de los cuales 43 corresponden a adultos indígenas en la zona urbana y 23 en la zona rural.</p> <p>También se indica que se hizo el lanzamiento programa centro vida móvil rural, el cual consiste en la entrega de un paquete compuesto por productos básicos de la canasta familiar tres veces al año, valoración antropométrica y seguimiento nutricional a personas mayores de 60 años. Se entregaron 325 paquetes, 24 de los cuales fueron para hombres indígenas y 19 para mujeres indígenas. En el área urbana se entregaron 31 paquetes a personas indígenas de un total de 150.</p>

También se registra como parte del “Comedor centro vida” la provisión de raciones para adultos mayores considerado en estado de abandono. De un total de 69, 10 fueron entregados a indígenas. También se registró que, en la casa del adulto mayor, de un total de 69 personas, cuatro eran indígenas.

Para 2017, el informe de gestión registra el programa “Colombia Mayor” promovido por el Ministerio del trabajo, para el cual se reportan 82 indígenas, no obstante, no es posible saber cuántos hombres y mujeres.

Para el comedor del adulto mayor se reportan 8 indígenas en total, 6 mujeres del total de los usuarios; sin embargo, no es posible determinar cuántas de estas mujeres son indígenas. Se indica además que realizaron recorridos donde entregaron “diferentes ayudas (alimentaria, peluquería, semillas, ropa etc.)” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2017, p. 76). Con el programa centro vida móvil rural se entregaron 224 paquetes alimentarios en el casco urbano y 279 en la zona rural.

En 2018 se registran de nuevo recorridos y “ayudas”. Respecto al centro de vida móvil se indica que “en la vigencia 2018 se entregaron 224 kits alimentarios en el casco urbano y 279 en la zona rural” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2019, p. 67), aunque no se informa cuántos correspondieron a población indígena.

Puerto Carreño impulsa la promoción de asociaciones y alianzas para el desarrollo empresarial.

El informe de gestión de 2016 lo lista como programa en espera de financiamiento e indica que no se cumplió por falta de recursos asignados a la dimensión económica, debido a que “se tuvo que realizar traslados presupuestales para atender la vigilancia y alimentación de reclusos” (Alcaldía municipal, 2017, p. 143). Para 2017 y 2018 no se encontró información.

Atención y apoyo a los grupos indígenas en

En 2017, una publicación de Facebook del mes de agosto indica que se realizó un Encuentro Intercultural con participación de comunidades indígenas en la comunidad La Esperanza, en el área urbana, el cual correspondería al indicador “Número de eventos y

proyectos de inversión.	<p>encuentros culturales indígenas apoyados”. El informe de gestión de 2017 indica que se contrató a una profesora indígena para enseñar bailes tradicionales indígenas. Esto corresponde al indicador “número de instructores contratados para la enseñanza de la cultura tradicional indígena-música-danza y arte” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2018, p. 63), donde la línea base es 1 y la meta es 1.</p>
	<p>Para 2018, el indicador “número de eventos y encuentros culturales indígenas apoyados” hay un 25 % de ejecución, que corresponde a un evento. De acuerdo con una publicación en Facebook del 22 de marzo, se realizó una ”Jornada de integración cultural de verano con las comunidades indígenas del municipio de Puerto Carreño, en cabeza del señor Alcalde ingeniero Marcos Pérez Jiménez, la gestora social y la Secretaría de Desarrollo Social Dra. Yenny Paulina Murillo Rodas, se realizó la primera Yucutada, brindando un componente alimenticio de su dieta yucuta, pan, golosinas, un intercambio de saberes de su acervo histórico, usos y costumbres”.</p>
	<p>Para 2018 no se hace mención del programa.</p>
Proyecto de asistencia técnica agropecuaria directa rural	<p>Para 2016 se mencionan las siguientes metas de atención:</p> <ul style="list-style-type: none"> Caño Bachaco 28 familias (144 personas) Caño Mesetas Dagua 91 familias (432 personas) Cachicamo 31 familias (91 personas) Guacamayas 46 familias (199 personas) Guaripa 83 familias (385 personas) Hormiga 22 familias (102 personas) <p>El informe de gestión indica que se acondicionaron suelos en el resguardo Caño Bachaco y que la asistencia técnica “se desarrolló durante el año 2016 en comunidades indígenas acompañando la implementación y desarrollo de dos (2) conucos con un total de 28 familias beneficiadas (144 personas)” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2017, p. 156).</p>

Además de la comunidad indígena Ekonay del resguardo caño bachaco, se menciona que se invirtió en el “proyecto de conucos en el resguardo Caño Mesetas Dagua comunidad nueva esperanza” (p. 168).

Para 2017 se reporta “seguimiento a la implementación de conucos tradicionales en Ekonay y Nueva Esperanza, brindando asistencia técnica agropecuaria para el éxito de las cosechas”. Para la meta “brindar asistencia técnica a una comunidad piloto de cada resguardo formalizado en el municipio”, el indicador “número de conucos implementados y asistidos técnicamente en comunidades indígenas” se registra un cumplimiento de 3 de 6. (Alcaldía de Puerto Carreño, 2018, p. 106), los cuales corresponden a tres conucos en las comunidades de Roncador (Caño Bachaco), Kanalitojo y Morichal (Mesetas Dagua). Se indica que se hizo seguimiento a los tres conucos implementados en Nueva Esperanza, Ekonay, Morichal y Morichalito, además de la entrega de semillas y la asistencia técnica. Se incluye dentro del reporte de este programa la asistencia a cultivos (maíz, plátano, piña, caña, yuca amarga y yuca dulce) en Nueva esperanza, Roncador, Morichal, Ekonay, Guacamayas y Kanalitojo (p. 112), las cuales no corresponden exactamente con anterioridad.

Para 2018, el informe de gestión registra de nuevo un 50 % de cumplimiento del indicador “número de conucos implementados y asistidos técnicamente en comunidades indígenas”; mientras que las publicaciones de Facebook de 2019 no aportan información adicional.

Fortalecimiento de las capacidades productivas de las comunidades indígenas.

Este proyecto no hace parte del plan de desarrollo, pero se formuló para obtener recursos del nivel nacional en 2017. El reporte de 2018 muestra que el indicador “número de conucos implementados y asistidos técnicamente en comunidades indígenas” hace parte de este programa y se registra un cumplimiento del 50 % (Alcaldía de Puerto Carreño, 2019, p.

	<p>83). Una publicación de Facebook del 26 de septiembre de 2018 indica que “el proyecto "durante cinco días nuestros asistentes técnicos visitaron, acompañaron y compartieron en las comunidades de Chaparral, Santa María y Nueva Esperanza todas las labores agrícolas necesarias. En la visita entregaron todos los insumos necesarios en cada fase del cultivo. “Es un reto trabajar y entender la cultura indígena, acompañarlos para recuperar sus costumbres agrícolas es nuestra meta”. Agregan los profesionales que acompañan esta gran labor de soberanía alimentaria. Esta semana volverá el equipo y el seguimiento continuará. La invitación a los pobladores cercanos es que no compren ningún producto que sea entregado por la administración; si compran así sea un rollo de alambre están afectando todo el proyecto y la comunidad”.</p> <p>Para 2019, no se encontró información adicional.</p>
<p>Atención grupos vulnerables - promoción social.</p>	<p>El informe de gestión para el año 2017 indica que se realizaron capacitaciones sobre planes de desarrollo comunitario dirigidas a población víctima; no obstante, no se hace mención del programa.</p> <p>También se registró la implementación de “la estrategia Soy Joven Soy Paz, en el cual una organización juvenil indígena logró un proyecto de banda marcial indígena”. En otros informes de gestión no se hace referencia a este componente para registrar ejecución de actividades respecto a población indígena.</p>
<p>Financiación y/o cofinanciación de programas nacionales -más familias en acción.⁴⁹</p>	<p>Para 2016 se reporta la realización de las actividades asamblea de elección nuevas madres líderes y conformación de comités, talleres e Incentivo a las madres líderes por su labor dentro del programa.</p> <p>Encuentro Comunitario con madres líderes (Alcaldía de Puerto Carreño, 2017, p. 138).</p>

⁴⁹Aunque el Plan de desarrollo no expresa metas o indicadores con respecto a las mujeres y, por lo tanto, no se incluyó este programa en la tabla 13, los informes de gestión y publicaciones en Facebook muestran de manera consistente como este programa gira alrededor de las mujeres madres, razón por la cual se incluye aquí.

En el informe de 2017 se reporta la información de este programa bajo el subtítulo “más familias en acción, familia, mujer y equidad de género”. Se indica además que, de un total de 1360 familias inscritas a diciembre 2017, ninguno es indígena (Alcaldía de Puerto Carreño, 2018, p. 79).

El informe de 2018 reporta la ejecución del programa bajo el mismo subtítulo.

De acuerdo con el plan de desarrollo, el PIC “se convierte en el pilar de desarrollo de actividades en salud pública que maneja el municipio” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016, p. 45). El informe de gestión de 2016 menciona que el proyecto de conucos en el resguardo Caño Mesetas Dagua, reseñado en el programa de asistencia técnica agropecuaria, se hace “conjuntamente con el PIC desde la dimensión de seguridad alimentaria”. También esto es válido para la comunidad Morichal.

Plan de intervenciones colectivas “PIC”.

Para 2017 se reporta con respecto a varias dimensiones de salud pública: “Desnutrición Aguda: Se nota una disminución del reporte de casos (...) es de anotar que la principal problemática de este evento se presentó en la zona urbana especialmente en grupos indígenas ubicados en las zonas marginales y en estado de vulnerabilidad extrema, por la falta de alimentos y cambios bruscos en las dinámicas comunitarias de forma de vida (Alcaldía de Puerto Carreño, 2018, p. 39).

Se mencionan dos casos de mortalidad materna en mujeres indígenas quienes “no acudieron al control prenatal siendo una de ellas oriunda del municipio de Cumaribo (...) aún conservaba la afiliación a la EAPB Mallamas y no fue encontrada ni atendida por el sistema de salud sino hasta el momento de la atención del parto, evento que generó las razones de la muerte de la madre. El segundo caso se trató de una mujer indígena que no refería lugar preciso de residencia y que no acudió a controles prenatales, tampoco se incluyó en el censo de gestantes y acudió a urgencias en malas condiciones de salud y a pesar de la atención brindada

pierde la vida junto al bebe que esperaba. (...) aún persiste mucha resistencia por parte del sector indígena para acudir a servicios de promoción y prevención como lo es el control prenatal y al servicio de parto institucional, lo que las ubica en riesgo permanente” (Alcaldía de Puerto Carreño, 2018, p. 41).

También se reporta que disminuyeron los casos de mortalidad perinatal y neonatal tardía con respecto a 2016 y un aumento de casos reportados de VIH que se reportaron en el 2016 a 6 reportados en el 2017; dos de los cuales corresponde a mujeres jóvenes, para lo cual se plantea “fortalecer capacidades en la población joven sobre el ejercicio responsable de la sexualidad” (p. 41).

Con respecto a la dimensión de salud sexual y derechos sexuales y reproductivos, el informe indica que se socializaron estos temas “para concientizar todos sobre la importancia de una sexualidad segura y responsable, para prevenir embarazos precoces no deseados y conjurar el contagio de enfermedades e infecciones de transmisión sexual” (p. 47). De igual forma, se indica que se hizo seguimiento a gestantes en zona urbana y rural.

Con respecto a la mesa temática municipal en salud se indica que se debe trabajar “articuladamente con el plan de intervenciones colectivas “PIC” y las madres líderes de la comunidad” (p. 80), probablemente las mismas del programa Familias en acción.

Con respecto a la seguridad alimentaria, se indica que se realizó asistencia técnica a la comunidad de Kanalitojo con el establecimiento de 3 hectáreas de cultivos y que se hizo seguimiento y apoyo a los proyectos de seguridad alimentaria en la comunidad Nueva Esperanza, Morichal, Ekonay, Cejal, Morichalito Alto y Bajo Guacamayas Maiporé (p. 109). También se menciona el Proyecto de seguridad alimentaria para la comunidad Indígena retornada al sitio Roncador, donde se “preparó una hectárea de terreno y se han entregado insumos, materiales y herramientas” (p. 110).

5.5 Análisis de Publicaciones de Facebook

De las 115 publicaciones analizadas, ninguna hizo referencia al binomio “mujer(es) indígena(s)”. Se encontró que las denominaciones usadas en las publicaciones donde había imágenes de mujeres indígenas o donde se usaba la palabra indígena hacían referencia principalmente a colectividades como familias, grupos o comunidad, como se puede observar en la Tabla 16. Resalta que las personas no indígenas, especialmente quienes trabajan con el Estado, son mencionados con frecuencia indicando sus nombres propios, precedidos por su cargo, como se observa en la siguiente publicación del 12 de marzo de 2018:

Hoy nuestra Secretaría de Desarrollo Social Dra. Yenny Paulina Murillo, se reunió con el director del ICBF Dr. Javier Álvarez, para tratar temas de estado de mendicidad, prostitución infantil y drogas de los niños indígenas del municipio. Igualmente se realizó la presentación programa y colaboradores de Gestores Comunitarios al Señor Procurador Dr. Otto Aristizábal

De las 115 publicaciones, 36 tienen un formato similar usando distinciones como Alcalde (22); Coronel (1); Capitán (1); Doctora (2); Doctor (1); Director (1); Gestora municipal (2); social (2), del adulto mayor (1); Ingeniero (3); Mandatario (1); Monseñor (1); Almirante (1); Profesional (2); Secretaria de despacho (1); Funcionario (1); Inspectora (1); Licenciado (1); Jefe (1); Personero (1); Señora (1). De las cuales solo una de ellas nombra a una persona indígena, el capitán Wilson Riveros Mejía.

Tabla 16

Denominaciones relevantes para las mujeres indígenas en publicaciones de Facebook

Sujeto	Ejemplo
Familias Indígenas.	18/05/2016: La administración municipal “Puerto Carreño Somos todos” acompañó en el retorno de 10 familias indígenas de las

	<p>comunidades el Diamante, Santa María y Santa Martha al resguardo Caño Meseta Dagua. Agradecimientos a la participación de la secretaria de asuntos indígenas de la gobernación.</p>
Comunidad(es) Indígena(s).	<p>29/11/2018: #PuertoCarreñoSomosTodos La administración municipal participa activamente en el comité departamental de justicia transicional, en donde se evalúa y hace seguimiento y a las órdenes impartidas en la medida cautelar emitida por los juzgados primero y segundo del circuito especializado en restitución de tierras de Villavicencio, para la comunidad indígena de Kanalitojo</p>
Población (es) Indígena(s).	<p>18/10/2018: #EstaPasando El alcalde Marcos Pérez, está en la playa del Río Orinoco con la policía y el referente de asuntos indígenas, concertando estrategias de recuperación de sitios turísticos. Sin embargo, con la visita, se deja evidenciar que es la población indígena venezolana, quienes estas invadiendo estos espacios. #NotaEnDesarrollo</p>
Líderes.	<p>19/10/2018: A pesar de la distancia, el PIC municipal llega a las comunidades indígenas de La Profunda y Guáripa, con semillas de frijol veguero, caña dulce, plátano, yuca amarga y dulce, con el propósito central de mejorar y garantizar la seguridad alimentaria a nuestros indígenas que luchan en sus territorios. Dimensiones planteadas en el Plan de Desarrollo “Puerto Carreño Somos Todos”. “Invito a los líderes, capitanes, cabildos gobernadores y comunidad en general a que nos ayuden a retornar a sus comunidades, no permitamos la mendicidad, enseñémosle a trabajar, que estamos comprometidos apoyar a quienes estén en sus resguardos”, manifiesta el alcalde Marcos Pérez Jiménez.</p>
Autoridades.	<p>11/05/2017: Hoy la administración Puerto Carreño Somos Todos en cabeza del ingeniero Marcos Pérez Jiménez hace entrega del Centro Vida del adulto mayor indígena en el barrio Mateo a la comunidad indígena y presidenta de junta del barrio. Donde estuvo presente las autoridades indígenas del casco urbano. Se espera que los indígenas tengan un sitio digno donde compartir, realizar actividades</p>

	culturales y recreativas sin indiferencia y así buscar más inclusión social.
Niños indígenas.	26/12/2016: La Alcaldía Municipal "Puerto Carreño somos todos" realizó la entrega de regalos navideños a los niños de Comunidades Indígenas de la zona rural de Puerto Carreño.
Adulto(s) mayor(es).	#PuertoCarreñoSomosTodos Continuamos con la estrategia "centro vida móvil", que permite la entrega de paquetes alimentarios para los adultos mayores del casco rural, incluyendo a las comunidades indígenas. Esta vez, fue el mandatario Marcos a Pérez Jiménez, quien acompañó la entrega, en el marco del festival de La Soga; además expresó su aprecio y admiración por los abuelos.
Los indígenas.	La administración "Puerto Carreño somos todos", sigue apoyando a los indígenas que decidieron retornar voluntariamente. Continuamos apoyando a quienes deciden vivir en sus comunidades y no mendigando en el casco urbano. Otro cumplimiento en conuco para nuestros indígenas, en el resguardo de Guacamaya Maipore y la comunidad Warrawuanay. Agregó Marcos Pérez Jiménez en su red social. Desde la alcaldía, buscamos fortalecer sus usos y costumbre, que exploten sus tierras y puedan vivir en su territorio, gracias a la estrategia del PIC Municipal sobre el fortalecimiento de seguridad alimentaria.

Fuente: Elaboración propia

Aunque el binomio "hombres indígenas" tampoco es utilizado en las publicaciones, las denominaciones colectivas tienden a invisibilizar las necesidades y problemáticas particulares de las mujeres indígenas de cualquier edad. Por ejemplo, la publicación que ilustra el uso de "familias indígenas" impide comprender qué significa ese retorno para los niños y las niñas en cuanto al acceso a servicios de vacunación, entre otros aspectos. Por otra parte, se encontró que solo uno de los 10 pueblos indígenas del municipio es nombrado, el pueblo Amorúa. Esta invisibilización de la realidad indígena del municipio, sumada a la construcción

de las personas indígenas como un grupo homogéneo, dificulta la identificación de las necesidades particulares de cada pueblo y su atención efectiva. El caso de la comunidad de Kanalitojo, también llamada Puerto Colombia, ilustra esta situación con detalle. En el plan de desarrollo 2016 – 2019 se refieren a la comunidad de Puerto Colombia como un asentamiento indígena no reconocido en zona rural (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016, p. 36); en los planes 2012 – 2015 y 2008 - 2011 se refieren a ésta como asentamiento indígena y en el EOT no se menciona bajo ninguna de las dos denominaciones. No obstante, la sentencia que restituyó los derechos territoriales de esta comunidad en 2019 señala que “en 1995 la Comunidad Indígena solicitó a la administración local de Puerto Carreño la constitución de un resguardo indígena (...) sin embargo, las autoridades locales han negado sistemáticamente su existencia como comunidad” (p. 4); es decir, las diferentes administraciones municipales que han gobernado desde 1995 han tenido conocimiento de la situación de esta comunidad. Sin embargo, ninguno de los planes analizados en este estudio se refiere a las necesidades de esta comunidad integrada por personas Sikuani, Sáliba y Amorúa. Por lo tanto, incluso las referencias al pueblo Amorúa se concentran en las problemáticas alrededor de la supuesta ocupación indebida de zonas urbanas y su subsistencia del basurero municipal, pero no se menciona que hacen parte del colectivo reclamante de derechos territoriales de Kanalitojo.

En cuanto a las mujeres indígenas, se encontró que cuando son mencionadas se utilizan palabras como lideresas o gestantes, las cuales se listan en la Tabla 17. Solo una de las publicaciones les confiere la calidad de mujer, a partir de la denominación “mujeres artesanas”, en la cual se establece el deber ser de las mujeres indígenas como aquellas que trabajan y son productivas en las áreas rurales, en contraposición a quienes se encuentran en el área urbana. Este tipo de ideas se repiten en las publicaciones analizadas, dando continuidad a los planteamientos identificados en los planes de desarrollo analizados.

Tabla 17

Palabras para referirse a mujeres indígenas encontradas en publicaciones de Facebook

Sujeto	Fecha	Ejemplo
Lideresas.	11/06/2018	El señor alcalde municipal Ing. Marcos Pérez Jiménez, el director de Desarrollo Agropecuario y Medio Ambiente Ing. Alcides Aguilera Peña, la profesional en salud pública municipal Guadalupe Figueroa, realizaron visita institucional a la comunidad indígena del Roncador. Se escuchó a toda la comunidad su problemática, se realizó acciones en salud pública a los niños y niñas, a los adultos mayores, se socializo la importancia de vivir en sus resguardos, la Dirección agropecuaria realizo la siembra de más de 400 estacas de yuca, se brindó asistencia técnica en los conucos. En este sentido la Administración Municipal invita a todos líderes y lideresas indígenas, capitanes, cabildos gobernadores a que nos ayuden a retornar sus paisanos; expresó el señor alcalde "el futuro está en el campo y en saber trabajar las tierras". Agradecemos el apoyo del equipo de seguridad del alcalde municipal.
Gestantes.	14/06/2018 07/09/2018 24/09/2018	14/06/2018: La Secretaría de Desarrollo Social y la oficina de Salud pública municipal siguen en su labor de canalización de nuestros indígenas, realizando acciones de salud pública y de esta forma garantizar el acceso a los servicios de atención en salud a gestantes, niños y niñas, jóvenes y adultos mayores y promover sus afiliaciones al SGSSS. #PuertoCarreñoSomosTodos
Niñas.	14/06/2018 24/09/2018	
Nuestras indígenas.	24/07/2018	El señor alcalde municipal Ing. Marcos Pérez Jiménez, compartió un rato con las mujeres artesanas de Guaripa; además vio las muestras de artesanías que nuestras indígenas elaboran, la forma en trabajan las artesanías autóctonas de la cultura típicas de la región. "Una

Artesanas.

oportunidad para que comercialicen sus productos en nuestras oficinas" expresó el alcalde. Desde esta página institucional invitamos a que le compremos directamente a nuestros indígenas. Desde la administración municipal felicitamos a este grupo de mujeres y ejemplo a seguir. Esto es muestra que nuestros indígenas producen más en sus comunidades, que estar reciclando, mendigando o viviendo en zonas de alto riesgo dentro el área urbana.

#PuertoCarreñoSomosTodos | Un día de concertación con la población indígena, que se encuentran en el relleno sanitario.

El alcalde Marcos Pérez Jiménez, visitó la zona, para verificar cada una de las familias, procedencia y Etnia. Además de socializar el riesgo para la salud y el problema para el futuro de cada uno de los habitantes. El encuentro del mandatario con la población fue con el propósito central de reiterar los beneficios que brinda la alcaldía, para que retornen a sus comunidades y rescaten sus

07/09/2018

Mujeres.

24/07/2018

costumbres y tradiciones. En la visita, también se contó con el acompañamiento de la Policía Nacional, el personero municipal, Migración, agentes comunitarios, Guadalupe Figueroa, funcionario de salud pública y Sara Ducon, secretaria de Desarrollo Social. "No puedo permitir, que nuestros niños, mujeres en embarazo y gestantes, sigan en este sitio; por lo tanto pido ayuda a la secretaría de Asuntos Indígenas Departamental y demás instituciones para aunar esfuerzos y retornar así, estas familias. No puedo esperar que pase un día más y que se sigan exponiendo a riesgos y enfermedades, se hará un censo detallado y el domingo se espera, el regreso a sus comunidades. Agregó, Marcos Pérez Jiménez."

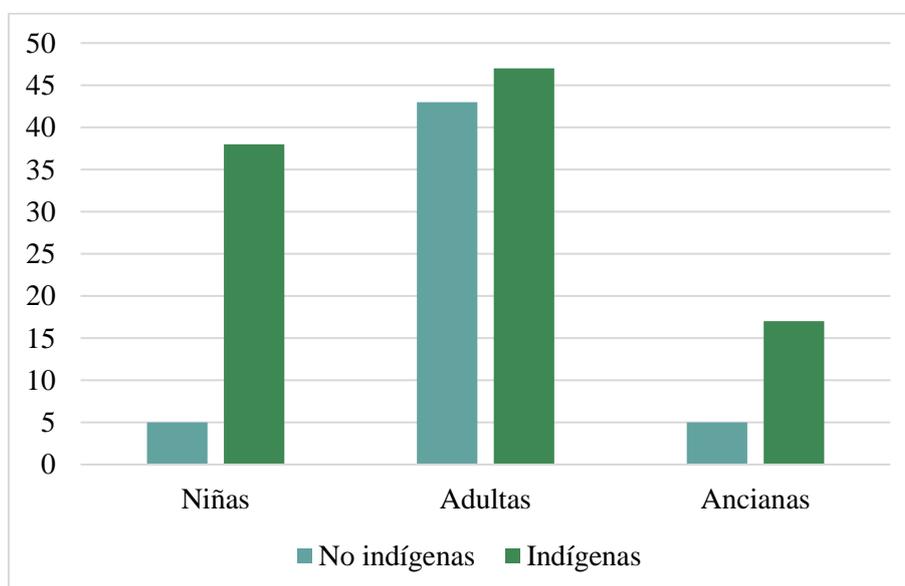
Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, las denominaciones usadas con respecto a las mujeres en general incluyen las palabras mujeres, damas, madre, lactante, mamitas, niñas, adolescentes, deportistas, adultas mayores. Las denominaciones “lideresa” y “artesana” solo se encontraron para publicaciones con respecto a mujeres indígenas. De entre las 38 las publicaciones cuyo texto hacía referencia a mujeres, 13 hacen referencia a madres, lactantes, mamitas o embarazadas.

Con respecto a las imágenes utilizadas en las publicaciones, el primer grupo (G1) está compuesto por aquellas publicaciones cuyas imágenes contienen mujeres indígenas y no indígenas. La codificación de estas publicaciones arrojó diferencias en cuanto a las edades de las mujeres representadas, las cuales se pueden observar en la Figura 2. Para el mismo grupo de publicaciones, se encontró que predomina la representación de mujeres adultas.

Figura 2

Edades de las mujeres indígenas y no indígenas representadas en las imágenes



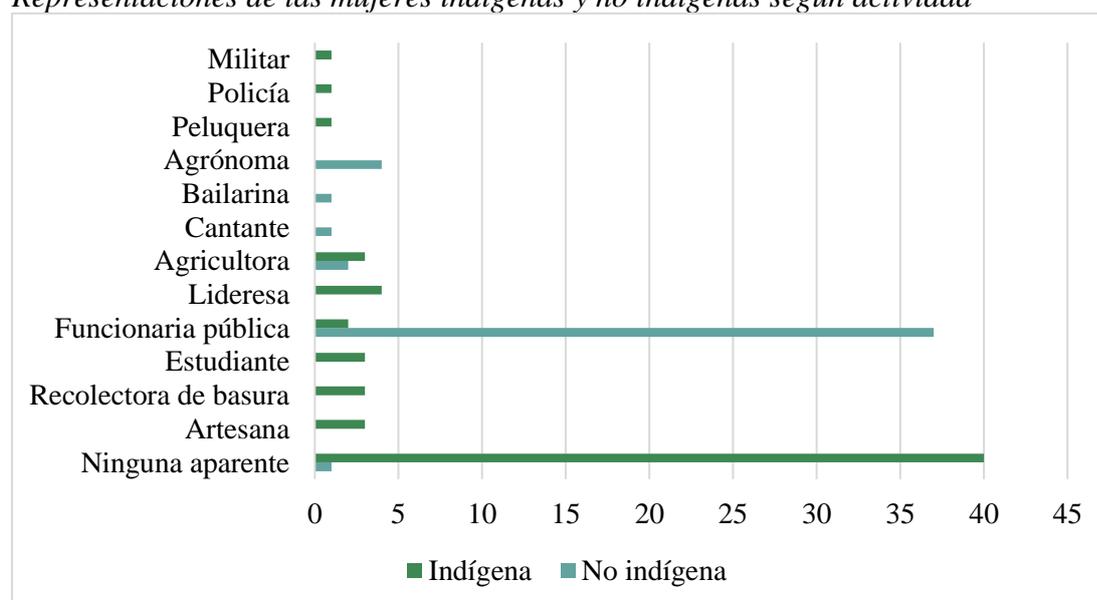
Fuente: Elaboración propia

No obstante, cuando se compara la proporción de mujeres adultas mayores y niñas, se observa que estas predominan en la representación de las mujeres indígenas. Esto se relaciona con la manera en que las publicaciones muestran las actuaciones de la Alcaldía, por lo que las fotografías muestran el contraste entre mujeres empleadas por la administración pública, todas adultas, y las mujeres receptoras de esas actividades.

Ese contraste también es evidente cuando se analiza la manera en que las fotografías representan a las mujeres. Según el análisis, se encontró que, en el mismo grupo de publicaciones, las mujeres indígenas son preferentemente representadas desde una perspectiva pasiva, sin una actividad que pueda ser asignada a ellas, mientras que las mujeres no indígenas, la mayoría de ellas empleadas por la alcaldía, aparecen representadas de manera activa y a partir de su identificación como funcionarias públicas, como se observa en la Figura 3.

Figura 3

Representaciones de las mujeres indígenas y no indígenas según actividad

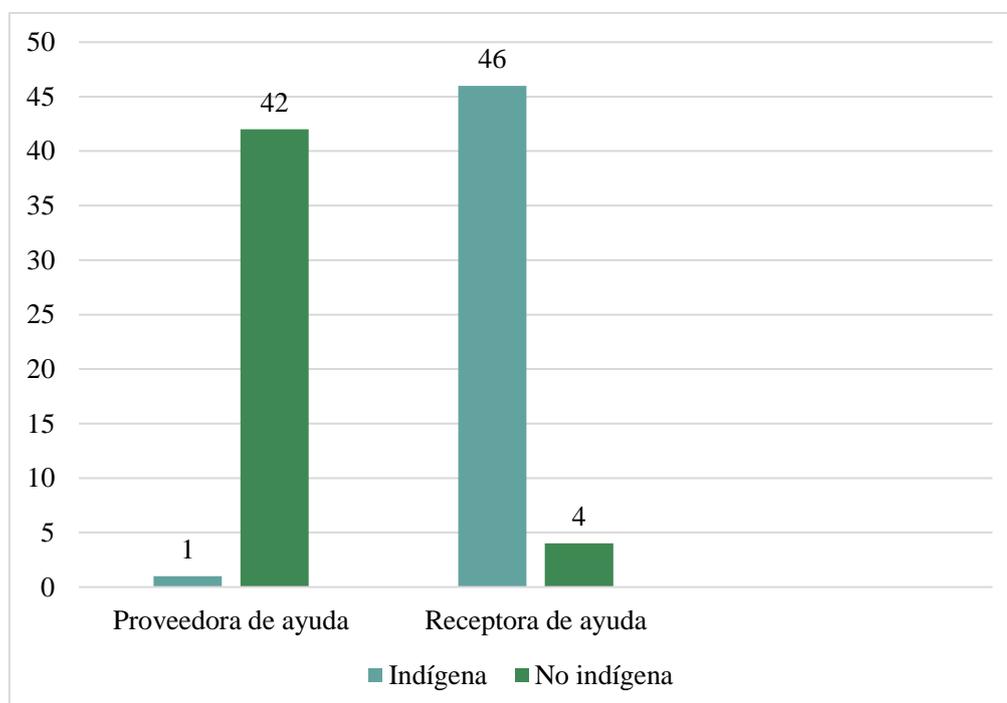


Fuente: Elaboración propia

Es posible observar que se representa a las mujeres no indígenas bajo una mayor variedad de actividades en comparación con las mujeres indígenas. Al comparar la manera en que se representa las mujeres indígenas y no indígenas, se encontró que hay una narrativa que se repite en las publicaciones, a partir de las cuales el mundo indígena es receptor de ayuda en forma de insumos agropecuarios, capacitaciones o servicios médicos; mientras que el mundo no indígena es proveedor de esas ayudas, como se observa en la Figura 4. En este caso, cuando se detectó la representación de mujeres indígenas como proveedoras de ayuda se trataba de la mujer agente comunitaria indígena que fue contratada por la alcaldía municipal, por lo que su diferenciación de las demás mujeres indígenas se representaba mediante el uso de una prenda de carácter institucional.

Figura 4

Representaciones mujeres indígenas vs no indígenas



Fuente: Elaboración propia

También se observó que las fotografías que mostraban a las mujeres indígenas como receptora de ayudas por lo general no incluían mujeres no indígenas como receptoras. Esto sugiere una segregación de las mujeres indígenas de las no indígenas con respecto a las actividades lideradas por la administración municipal. No obstante, esto también responde a la segregación espacial que existe en cuanto a comunidades / resguardos / barrios indígenas en contraste con los espacios mestizos en el área urbana, pues las publicaciones donde hubo coincidencias corresponden a áreas rurales. Esto último es evidente en la forma en que se construyen las publicaciones en este sentido, como lo muestra el siguiente ejemplo del 10 de febrero de 2017:

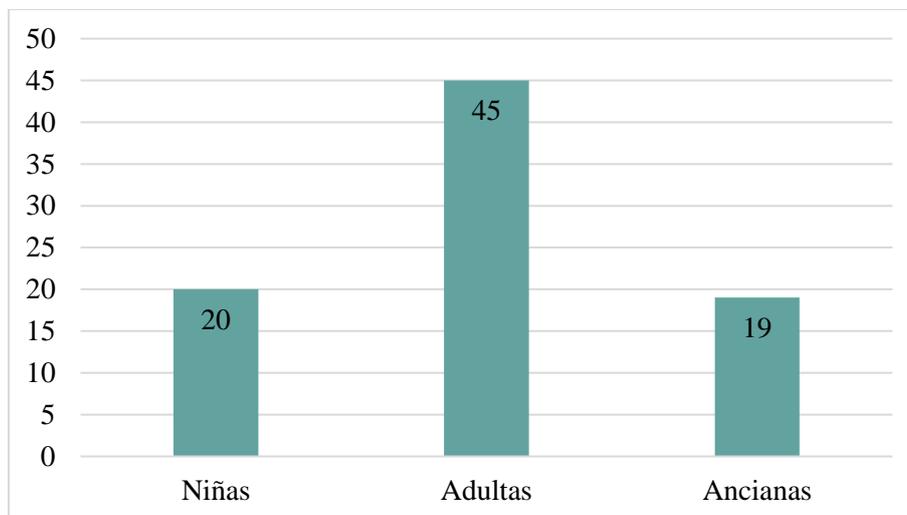
“#PuertoCarreñoSomosTodos. Continuamos con la estrategia "Centro Vida Móvil", que permite la entrega de paquetes alimentarios para los adultos mayores del casco rural, incluyendo a las comunidades indígenas. Esta vez, fue el mandatario Marcos a Pérez Jiménez, quien acompañó la entrega, en el marco del festival de La Soga; además expresó su aprecio y admiración por los abuelos”.

De este modo, una misma publicación puede reunir a población indígena y no indígena; sin embargo, solo dos publicaciones reúnen estas condiciones y de éstas, solamente la publicación citada muestra que estas mujeres comparten el mismo espacio físico.

Por otra parte, en el grupo de publicaciones que hace referencia a las mujeres en general (G2), se encontró que la representación de niñas, adultas y ancianas presenta el mismo comportamiento descrito para el primer grupo, como se observa en la Figura 5. En este caso, también puede explicarse por el interés de los administradores del perfil de Facebook de la alcaldía por mostrar el accionar del gobierno.

Figura 5

Edades de las mujeres indígenas representadas en las imágenes



Fuente: Elaboración propia

Con respecto a las actividades o profesiones mediante las cuales son representadas las mujeres en el segundo grupo de publicaciones, se observa que predominan las actividades relacionadas con el accionar del Estado, especialmente la Alcaldía municipal. No obstante, se observa la aparición de otras representaciones, tales como mujeres deportistas y reinas, como aparece en la Figura 6. La representación de mujeres como manifestantes corresponde a una expresión ciudadana que en la que la administración municipal de entonces “se vincula a la marcha contra el abuso y explotación sexual de nuestras niñas y adolescentes”⁵⁰. También se encontró una publicación en la que aparecían niños y niñas disfrazados de personas indígenas, como parte de una actividad navideña; así como en una publicación sobre el “Festival de las colonias⁵¹”, donde una de ellas corresponde a la “colonia indígena”. En este último caso, la información en la publicación no permite discernir si en efecto todas las

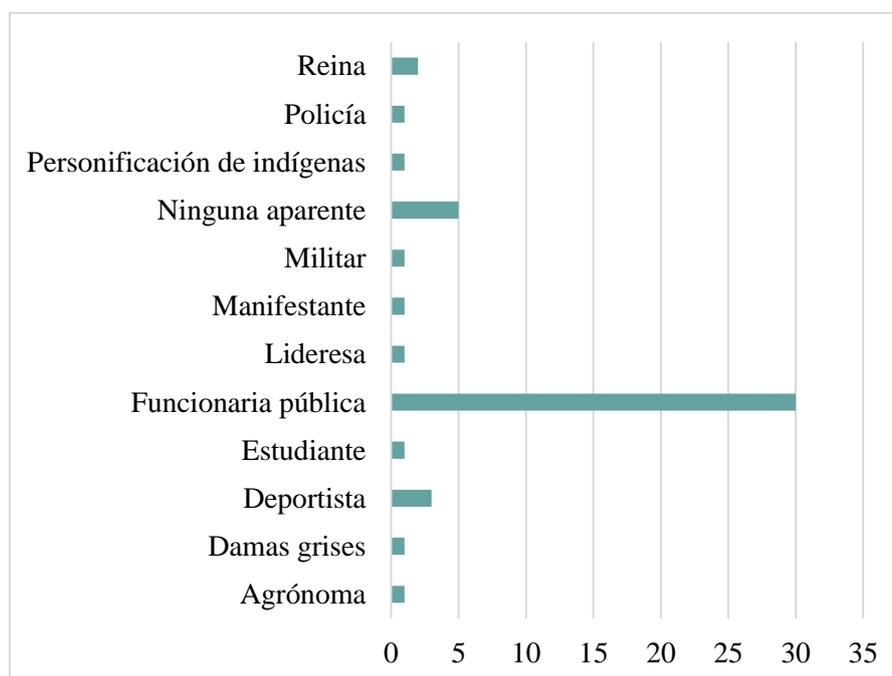
⁵⁰Publicación de Facebook del 30 de Julio de 2014.

⁵¹Este tipo de celebraciones es común en Colombia especialmente en lugares como la Amazonia o la Orinoquia, donde personas de otras partes del país llegan a vivir allá y constituyen grupos de acuerdo con su procedencia, por lo que las colonias se denominan de acuerdo con dichos lugares: colonia bogotana, colonia boyacense, colonia valluna, entre otras.

personas que visten trajes indígenas también lo son. Cabe resaltar que la noción de “colonia indígena” no solo constituye una invención dentro del territorio tradicional indígena, sino que puede contribuir a normalizar el carácter foráneo que se otorga a las personas indígenas cuando se encuentran en el contexto urbano.

Figura 6

Representaciones de las mujeres no indígenas según su actividad/profesión

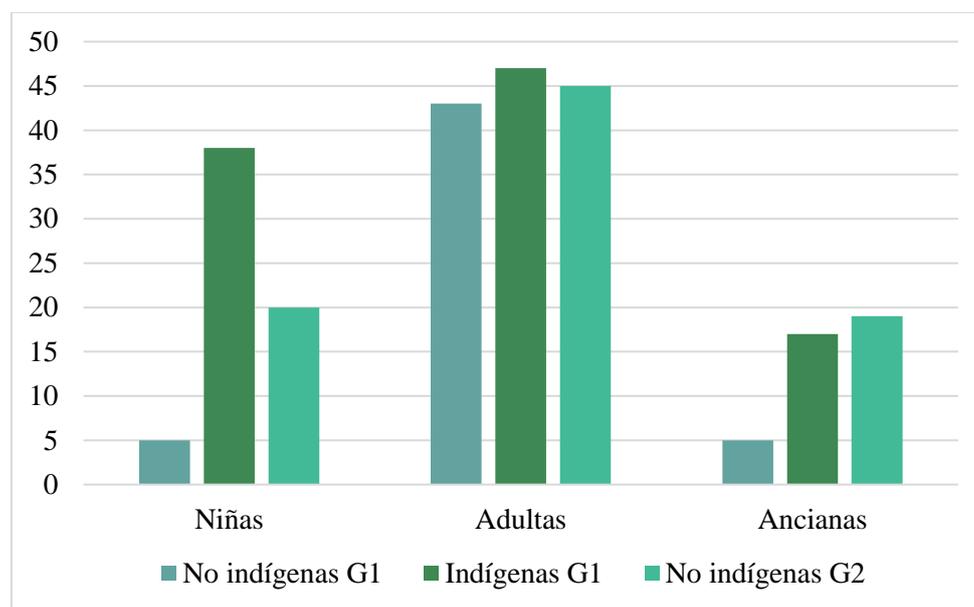


Fuente: Elaboración propia

No obstante, al comparar la proporción de niñas representadas en el primer y segundo grupo, resalta la mayor proporción de niñas indígenas incluidas en las publicaciones de la alcaldía, lo cual puede observarse en la Figura 7. Esto puede explicarse por la tendencia a usar a las niñas, también a los niños, para ilustrar las prácticas de beneficencia. En este sentido, son frecuentes las imágenes de niñas y niños indígenas recibiendo regalos o alimentos, así como fotografías en las que aparecen acompañando a los funcionarios públicos.

Figura 7

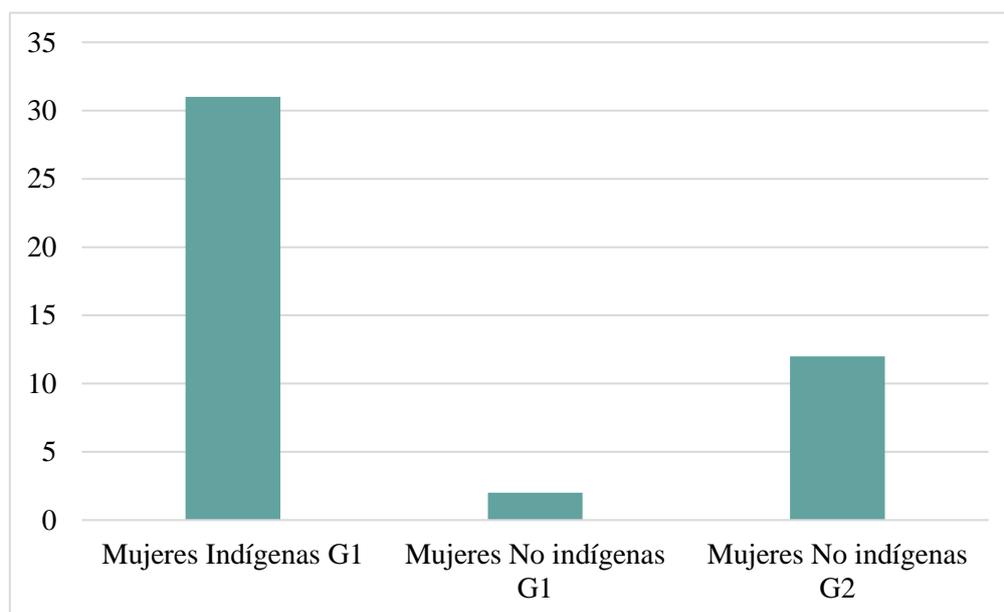
Comparación entre grupos de publicaciones



Fuente: Elaboración propia

El análisis de las publicaciones muestra también que las fotografías tienden a representar a las mujeres como madres, como se observa en la Figura 8. De las 109 publicaciones que contenían imágenes de mujeres, se encontró que 53 de ellas las mostraban como madres. No obstante, la comparación entre mujeres indígenas y no indígenas arroja una mayor proporción de mujeres indígenas representadas como madres. Las imágenes de las publicaciones tienden a mostrar a las mujeres adultas indígenas cargando bebés o lactando, mientras que las mujeres no indígenas son representadas como madres a partir de los textos, más que a partir de las imágenes.

Figura 8

Representación de las mujeres como madres

Fuente: Elaboración propia

Las publicaciones restantes corresponden a aquellas que no contenían imágenes de personas sino carteles con textos y dibujos. De éstas, cabe resaltar la última publicación revisada, con fecha del 23 de septiembre de 2019:

Desde la administración Puerto Carreño Somos Todos los invitamos a acompañarnos en La Semana Andina, actividad que busca que “En el campo y en la ciudad digamos CERO EMBARAZOS en infancia y adolescencia”, estaremos compartiendo la programación y los avances de esta importante estrategia de salud pública.

El cartel utilizado para ilustrar esta publicación presenta como gráfico central una figura femenina con traje indígena. Al rastrear el origen de esta imagen, se encontró que la semana andina se celebró en todo el país y que cada municipio usó la misma plantilla general para generar un cartel que ilustrara la campaña. No obstante, de la búsqueda realizada a través de

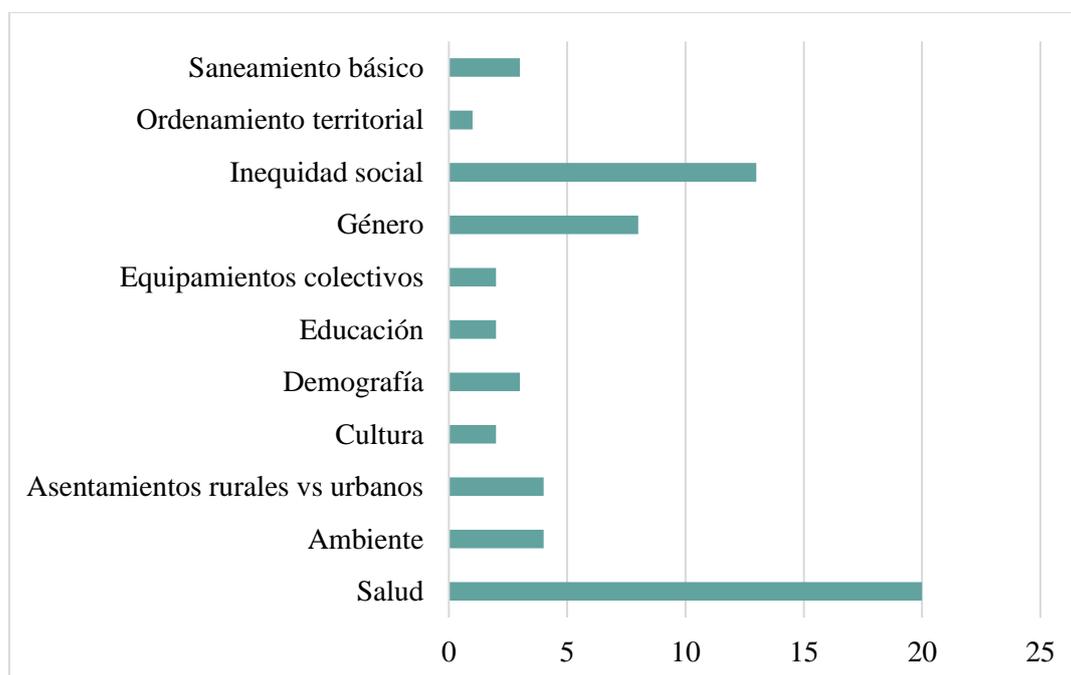
los repositorios de fotografías de las instituciones que lideraron la actividad, en este caso el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio de salud y protección social, no se encontró ningún cartel igual al utilizado en la publicación de la Alcaldía de Puerto Carreño. Esta asociación puede explicarse a partir de la narrativa identificada en los tres planes de desarrollo que asocia a las mujeres indígenas con los embarazos adolescentes.

5.6 Comparación entre políticas

A partir del uso de las categorías inductivas, se encontró que la mayoría de las representaciones problemáticas en las políticas públicas de Puerto Carreño, incluyendo los componentes de diagnóstico y formulación, tienden a representar a las mujeres y a las personas indígenas principalmente con respecto a temas de salud, como se observa en la Figura 9, mientras que bajo la categoría ordenamiento territorial solo se registra un caso. El predominio de los temas de salud podría explicarse a partir de la tendencia a establecer control a partir de los cuerpos de las mujeres, en los que las intervenciones relacionadas con salud sexual y reproductiva, lactancia y alimentación contribuyen, al mismo tiempo, al mantenimiento del orden social de género y a hacer más expedito el ejercicio del Estado. En el caso del ordenamiento territorial, esto puede explicarse a partir de las características de las disciplinas involucradas en el ejercicio de ordenamiento, las cuales se concentran en el espacio físico y la representación cartográfica.

Figura 9

Categorías utilizadas para representar a mujeres e indígenas en las políticas municipales

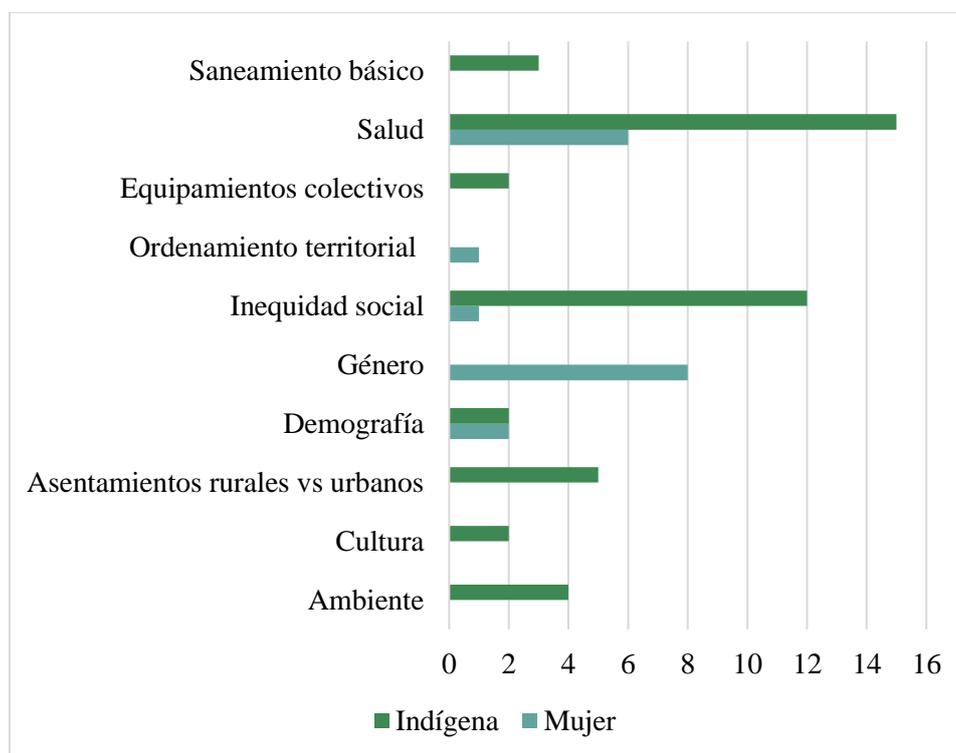


Fuente: Elaboración propia

No obstante, al desagregar estas categorías por “mujer” e “indígena”, se encontró que hay categorías que se aplican de manera exclusiva para los pueblos indígenas o para las mujeres, sin indicar pertenencia étnica. Como se observa en la Figura 10, las representaciones problemáticas con respecto a la salud también presentan una alta proporción, no obstante, se concentran en las personas indígenas más que en las mujeres. Por otra parte, las representaciones con respecto al género se concentran exclusivamente en las mujeres como categoría general y en la categoría de Ordenamiento territorial. Lo primero se explica por la tendencia a confundir el concepto de “género” con mujer, como categoría universal. Lo segundo se explica por una breve mención que el EOT hace sobre los hombres y las mujeres del municipio, lo cual no implica desarrollos de política pública alrededor de estas categorías.

Figura 10

Categorías utilizadas para representar a mujeres e indígenas en las políticas municipales



Fuente: Elaboración propia

En contraste, se observa que para la palabra “indígena” existen varias categorías exclusivas tales como equipamientos colectivos, saneamiento básico, cultura, ambiente y asentamientos rurales vs urbanos. Esto muestra una tendencia general a no nombrar las mujeres, tanto las indígenas como las no indígenas, por lo tanto, estas categorías son presentadas como representativas para la población del municipio, sin embargo, la ausencia de nombramiento sugiere también la ausencia de consideración de las vivencias de las mujeres y de sus necesidades particulares a partir de su racialización, condición socioeconómica y localización geográfica. Se encontró también que, de los cuatro documentos analizados, solamente los planes de desarrollo para los períodos 2012–2015 y 2016–2019 incorporan el concepto de género. La violencia sexual solamente es discutida en los planes de desarrollo de 2008–2011

y 2016–2019. Sin embargo, ninguno de los documentos hace mención significativa de las mujeres indígenas.

Es posible que la incorporación del concepto de género esté relacionada con los contenidos de los objetivos de desarrollo del milenio, para el caso del plan 2012–2015 y con los objetivos de desarrollo sostenible, para el caso del plan 2016–2019, considerando que ambos instrumentos fueron citados respectivamente. Sin embargo, no se encontró información adicional que pudiera dar cuenta de la influencia de políticas del nivel nacional para la inclusión de este concepto, ni de procesos del nivel municipal que pudieran dar más información frente a una posible influencia de organizaciones de mujeres en las políticas municipales.

Finalmente, la ausencia de las mujeres indígenas de las políticas públicas analizadas constituye una tendencia general encontrada para los cuatro documentos, respecto a la negación, tanto activa como pasiva, de la historia y actualidad indígena de Puerto Carreño. En este contexto, las mujeres indígenas resultan invisibilizadas por su condición de mujeres, por su condición de mujeres racializadas y por su condición de mujeres rurales o mujeres de asentamientos urbanos precarios. En este sentido, las políticas públicas analizadas se ocupan de suprimir la presencia de las mujeres indígenas como actores relevantes del municipio, mediante su desaparición o encubrimiento en los textos; así como mediante la formulación e implementación de políticas que activamente ponen en riesgo sus derechos ciudadanos, como el hostigamiento en las áreas urbanas.

5.7 Pregunta 6 del marco WPR: ¿Cómo cuestionar, interrumpir o reemplazar estas representaciones?

A partir del análisis de las representaciones encontradas tanto en los documentos de los planes de desarrollo, como en las publicaciones de Facebook y los informes de gestión; se aporta una respuesta a la última pregunta del marco WPR. Siguiendo a Carol Bacchi (2009), la aplicación del enfoque WPR requiere de autoanálisis o reflexividad puesto que estamos inmersos en las lógicas conceptuales de nuestra era y porque la forma en que somos está moldeada, en parte, por las representaciones mismas que intentamos analizar. Por lo tanto, debemos aceptar que esforzarnos por asegurar que no tomemos las representaciones por sentadas sin reflexionar sobre sus orígenes, propósitos y efectos. Teniendo esto en mente, discuto las problemáticas ya reseñadas para cada plan a partir de sus convergencias, en la medida en que los temas se superponen entre sí. De igual manera, considerando el gran número de categorías encontradas, utilizo una publicación de Facebook del 24 de septiembre de 2018 con el fin de ilustrar esta afirmación:

#PoblaciónIndígena. Después de un trabajo de identificación, sensibilización con charlas de salud y los riesgos por vivir dentro del relleno sanitario (en medio de la basura), logramos concertar el **retorno voluntario** de nuestros indígenas a sus comunidades. Este arduo trabajo, busca prevenir que los niños sufran de desnutrición, **las madres gestantes y en embarazo** tengan afectaciones de salud, que las **niñas se dediquen a la prostitución infantil** y la población adulta viva en situaciones de **drogadicción** y alcoholismo, dinámicas desafortunadamente visibilizadas en el casco urbano del municipio demostrando que estas etnias están **perdiendo sus costumbres**. “Sí, queremos conservar nuestra cultura indígena, **lo correcto es que vivan en su hábitat** disfrutando la tranquilidad de la naturaleza. Gracias a las más de ciento veinte

personas deciden retornar”. Agregó Marcos Pérez Jiménez, administrador seccional en #PuertoCarreñoSomosTodos. En igual dirección, el alcalde reconoció la gran labor de la secretaria de Desarrollo Municipal, Sara Ducón, su equipo de funcionarios, a la jefa Guadalupe Figueroa, al Ejército, Policía, Defensoría del pueblo y el personero Alejandro Míreles, por su **apoyo y acompañamiento** en el proceso. En igual dirección, se hace un llamado a las instituciones con presencia en la región, para que lleguen a la comunidad indígena que retornó, con programas sociales y proyectos autosostenibles.

Esta publicación cubre casi la totalidad de las representaciones identificadas con respecto a las mujeres y especialmente las mujeres indígenas a lo largo de los documentos analizados. La publicación plantea 1) lo inadecuado de la presencia de personas indígenas en el área urbana; 2) valora a las mujeres por su calidad de gestantes y madres potenciales; 3) confiere más importancia a la vida de los no natos que a la vida de las mujeres; 4) invisibiliza a las niñas como sujetas que padecen desnutrición mientras que 5) representa a las niñas indígenas como prostitutas a partir de una elección (ejercen) en lugar de una imposición (son explotadas); 6) constituye a las personas indígenas adultas como adictas; y 7) traslada la carga de la responsabilidad hacia estas personas por la “pérdida de sus costumbres”. En contraste, las personas no indígenas, fundamentalmente quienes representan al Estado en sus múltiples manifestaciones, son representadas como poseedores de la razón de la cual carecen aquellas personas indígenas a quienes ofrecen su “apoyo y acompañamiento”, sugiriendo que esto es un producto de la buena voluntad de los funcionarios estatales, en lugar de su obligación constitucional.

Para responder la pregunta seis planteada en el enfoque WPR hace falta reconocer que las representaciones de los problemas están contenidas unas entre las otras (Bacchi, 2009), por lo que existirían varios niveles en los que sería necesario promover la reformulación de los

problemas, con el fin de promover una transformación de las representaciones y de las políticas públicas en sí mismas.

En primera instancia, estas políticas públicas en Puerto Carreño reflejan en sus contenidos programáticos, no en sus formas, un entendimiento de la mujer como un ser problemático en sí mismo, por lo que las representaciones usan adjetivos como vulnerables, víctimas, desempleadas, improproductivas, desplazadas, pobres. Como dice Julieta Paredes (2014), el tratamiento de las mujeres como un problema, entre muchos otros aparentemente más importantes, constituye una forma de encubrimiento que las dispersa entre muchos otros temas, como “una minoría sin mucha importancia, que siempre puede esperar, pues hay cosas más importantes que hace ‘la mayoría’” (p. 49). Por eso, los problemas de las mujeres no son resueltos. No solo se mantienen los problemas representados casi con las mismas palabras en los tres planes de desarrollo analizados, sino que ninguno de estos planes logra avanzar en ofrecer respuestas. Mientras se citan los objetivos de desarrollo del milenio o los objetivos de desarrollo sostenible, la implementación de programas dirigidos a las mujeres resulta relegada frente a otras prioridades, como se vio para el programa “alianzas para el desarrollo dirigido a mujeres constructoras de paz” del último plan de desarrollo analizado o con la administración anterior, como lo muestra el informe de la contraloría general de la república. Para este último caso, los recursos destinados a los resguardos indígenas para la vigencia 2012, los cuales constituyen la principal fuente de ingresos para invertir en el mejoramiento de la calidad de vida de hombres y mujeres indígenas, “no se utilizaron dentro de la vigencia analizada, en beneficio de las comunidades indígenas, en su mayoría con necesidades básicas insatisfechas, la administración municipal no impartió la capacitación correspondiente a los resguardos indígenas y no realizó adecuada gestión para la ejecución de los recursos transferidos” (Contraloría general de la república [CGR], 2013b, p. 18). Es decir, la administración municipal activamente obstaculizó la posibilidad de las mujeres indígenas de

acceder al mínimo de recursos que el Estado Colombiano les destina directamente. No obstante, las mujeres en su calidad de reproductoras sí resultan objeto de atención de manera persistente, aunque sea como problemática para el accionar del Estado y como chivo expiatorio para problemas municipales, como el mencionado vínculo con el desempleo. En este sentido, se promueven intervenciones sobre las mujeres gestantes, para mejorar sus condiciones de salud.

Por lo tanto, la reformulación de las representaciones requiere de la visibilización de temas que no se tocan en estos documentos de política pública, por ejemplo: ¿en qué condiciones ocurren los embarazos?, ¿cuántos son deseados?, ¿cuántos ocurrieron por violencia sexual?, ¿cuántos ocurrieron en el marco de una relación estable? Las respuestas a estas preguntas implican conceptualizar el embarazo como un evento más complejo que la mera fecundación, implica, por una parte, identificar si las mujeres han tomado la decisión de quedar en embarazo. Por otra parte, implica resaltar el rol de los varones en las circunstancias que condujeron a cada embarazo. Así mismo, implica ampliar la discusión respecto a la posibilidad de la interrupción voluntaria. En este sentido, una perspectiva de salud pública más integral debería contar con información que permita comprender cuántas de las mujeres en embarazo desean dar a luz e identificar las condiciones en que se han producido los embarazos. Solamente así se podría determinar con certeza si la causa de los embarazos puede atribuirse a la ignorancia de las mujeres o a la falta de escolarización, argumento central de las campañas de sensibilización y concientización, como la discutida “semana andina” en Puerto Carreño. En paralelo, una aproximación transformadora requiere del planteamiento de intervenciones sobre los varones, las cuales podrían estar orientadas a la promoción de la vasectomía y de métodos de control de la reproducción para ellos.

Este ejemplo es válido para otras situaciones problemáticas representadas en los Planes de desarrollo, considerando que muchas de las soluciones propuestas se basan en una

identificación inadecuada de las causas de los problemas. Por ejemplo, las problemáticas representadas como violencia intrafamiliar o violencia contra la mujer requieren de una conceptualización más integral que involucre también a los causantes de la violencia. En este sentido, es necesario complementar estos programas con acciones dirigidas prioritariamente a los varones de todas las edades, vinculándolos con acciones de prevención desde la perspectiva de salud mental, lo cual podría contribuir a la detección temprana de individuos cuyos perfiles corresponden a posibles maltratadores; al mejoramiento de los protocolos de atención inmediata de casos de violencia sexual y de detección temprana de situaciones de riesgo, especialmente de niños y niñas.

No obstante, en la medida en que “el crimen de estupro resulta de un mandato que emana de la estructura de género” (Segato, 2016, p. 40), es insuficiente intervenir con respecto a la violencia sexual sin reconocerla como una manifestación del ejercicio del poder, tanto a nivel sistémico como a nivel individual. Es sobre este último nivel que considero que las políticas de salud pública pueden promover cambios, tanto en el tratamiento de la salud mental de las personas sometidas a la violencia, como en la visibilización de la violencia sexual como un proceso en el que un individuo, generalmente un varón, transita desde su nacimiento hasta que ejerce la violencia, a partir de decisiones personales y condiciones de contexto que favorecen el ejercicio de la violencia; en oposición a la construcción de quienes usan la violencia como individuos que están “enfermos”, lo cual indicaría que no hay agencia a nivel individual. En este sentido, sería necesario actuar sobre los dos ejes identificados por Rita Segato (2016) respecto a la actuación del violador, no solo el eje vertical que se refiere a la víctima, sino el eje horizontal en el que el agresor sexual interpela a sus pares con el fin de “ocupar un lugar en la hermandad viril y hasta adquirir una posición destacada en una fratría que sólo reconoce un lenguaje jerárquico y una organización piramidal” (p. 40).

El énfasis sobre los varones también debería extenderse a la detección y prevención de la transmisión de enfermedades sexualmente transmitibles, en contraste con el enfoque propuesto en Puerto Carreño. Ya las feministas han mostrado cómo el control sobre el cuerpo de las mujeres es funcional al sostenimiento del sistema social de género, lo cual es reproducido por las políticas públicas sin que medie cuestionamiento. El cambio de enfoque hacia los varones contribuiría a incorporar temas que no suelen ser problematizados como los vínculos entre el machismo, la renuencia a usar preservativos y la transmisión de enfermedades; la conexión entre la promiscuidad masculina y la construcción cultural del ser varón; así como la relación entre las enfermedades de transmisión sexual y la violencia de género, no solo desde la coerción efectuada sobre las decisiones de las mujeres con respecto a su propio cuerpo, sino desde la intencionalidad de quienes sabiendo que tienen una enfermedad transmisible, buscan agredir mediante la transmisión.

En segunda instancia, el análisis permite identificar un amplio desconocimiento del mundo indígena por parte de las diferentes administraciones municipales. Para que las políticas públicas puedan tener efectos transformadores, es necesario reconocer y valorar de las cosmovisiones indígenas (Jojola, 2013), entendiendo que existen varios pueblos indígenas y que cada una de sus cosmovisiones significa miradas y necesidades diferentes. Considerando que ninguna de las políticas públicas analizadas reconoce las particularidades de los pueblos indígenas, resulta pertinente replantear la manera en que se realiza la construcción de las políticas públicas municipales. Ésta se caracteriza por contar con espacios de diagnóstico en los que la población puede llegar a hacer sus propuestas, mientras que la formulación es realizada por un grupo de técnicos que toman las decisiones sobre lo que puede constituir el componente programático y sobre los recursos que darán viabilidad a eso que se planifica. Por lo tanto, las transformaciones en esa construcción requieren de la creación de espacios de

deliberación entre los habitantes del municipio y los técnicos para la toma de decisiones, que dejen de imponer las agendas no indígenas sobre los procesos de planificación.

En el caso de las mujeres indígenas, esto implica que ellas puedan establecer los mecanismos necesarios para representar sus intereses en esos espacios de deliberación. Si la elección de los hombres indígenas como interlocutores privilegiados ha sido funcional a los intereses de la colonización (Segato, 2014); el reemplazo de las prácticas segregadoras en la planificación también requiere de un profundo cuestionamiento de la noción de representación indígena encarnada en la autoridad masculina. De hecho, la representatividad como una persona que habla por las demás también necesita ser cuestionada, incluso si se trata de una mujer indígena la que asume ese rol. La disrupción de las representaciones y las prácticas en política pública que afectan a las mujeres indígenas, también requieren de transformaciones que privilegien los mecanismos horizontales de participación política y toma de decisiones.

Retomando el ejemplo del sector de la salud, el análisis muestra que la manera en que se vienen formulando e implementando las políticas públicas en Puerto Carreño no han solucionado los problemas. No se comprende que cada pueblo indígena tiene usos y costumbres que también cubren el parto y el cuidado de los recién nacidos. Si esto se entendiera, se podrían alcanzar acuerdos con las mujeres indígenas para determinar cuándo y por qué es adecuado informar a las autoridades sobre nuevos nacimientos. Con respecto a la recuperación de la medicina tradicional, por ejemplo, debe mediar el ejercicio de los pueblos Indígenas del derecho a la autodeterminación, a partir del cual deciden cómo y qué requieren para hacerlo. Probablemente esto involucra discusiones con respecto a los territorios y eventualmente la interacción con otros grupos poblacionales, no obstante, es un proceso predominantemente indígena. Los problemas de cobertura de los servicios de salud estatales, por otra parte, requieren de la discusión sobre la visión del Estado en general y de la toma de

decisiones de manera concertada entre personas indígenas y no indígenas en el municipio, con el fin de modificar las relaciones urbano–rurales.

Por lo tanto, es necesario cambiar el paradigma, de modo que se dialoguen enfoques de atención intercultural sensibles a las condiciones de cada pueblo indígena, reconociendo cuáles son las causas de la mayor prevalencia de ciertas enfermedades entre personas indígenas, cuáles son las falencias en el registro de la información y en la planeación de la atención, mientras que se promueve la participación activa de personas indígenas a través de todo el ciclo de las políticas, incluyendo su evaluación. Esto permitiría promover acciones preventivas además de la detección. Por ejemplo, la investigación de las causas de la malnutrición y el entendimiento de los patrones culturales de lactancia puede contribuir a generar intervenciones más apropiadas.

Por lo tanto, es necesario mover la generación de las políticas hacia la co-producción de saberes (Jasanoff, 2004), a partir de la investigación conjunta entre personas indígenas y no indígenas de las necesidades de los pueblos indígenas. Esto requiere una aproximación alternativa a lo que se entiende por concertación con pueblos indígenas, de modo que se entienda el valor de los espacios de interacción y construcción colectiva, en lugar de la representación problemática de esta interacción. No obstante, un escenario de co-producción no garantiza que las necesidades de las mujeres indígenas se vean reflejadas en las políticas, si los mecanismos de participación no son sensibles a las características de las cosmovisiones e instituciones indígenas (Jojola, 2013). Por lo tanto, la generación de políticas de salud pública acordes a las necesidades de las mujeres indígenas debe garantizar que las voces, opiniones y decisiones de esas mujeres se vean reflejadas. Marshall (2000) señala que “las mujeres y las necesidades de las mujeres son mantenidas por fuera del discurso público, así que (...) se debe buscar al margen de la arena política del establecimiento” (p. 128). Esto reitera la idea de que es necesario promover cambios en los métodos y en los tiempos usados

para la producción de las políticas; de modo que se basen en el diálogo, en el intercambio, en la búsqueda de complementariedades (Paredes, 2014), lo cual requiere que se respeten los tiempos, voces y vivencias de las mujeres indígenas.

Esto conduce a un tercer elemento relacionado con el entendimiento de las políticas públicas. Como se discutió en el marco teórico, el surgimiento de la noción de políticas públicas responde a un momento sociohistórico particular, posterior a la segunda guerra mundial, asociada al Estado liberal. En este contexto, las políticas públicas responden a lo que María Lugones llama las “necesidades cognitivas del capitalismo”, las cuales se refieren a “la medición, la cuantificación, la externalización (u objetivación, tornar objeto) de lo cognoscible en relación al sujeto concededor (...). Esta forma de conocimiento fue impuesta en la totalidad del mundo capitalista como la única racionalidad válida y como emblemática de la modernidad” (Lugones, 2008, p. 81).

Por lo tanto, para replantear la manera en que se formulan las públicas, es necesario cuestionar el razonamiento exclusivamente económico mediante el cual se evalúan las intervenciones dirigidas a las mujeres, especialmente las indígenas y las rurales, como ineficientes en términos de costo–beneficio. Por ejemplo, una profundización de los intentos de producir políticas de salud intercultural liderados en su momento por la ONG Etnollano, podrían dirigirse a fortalecer, en lugar de reemplazar, los tratamientos de la medicina indígena, así como a crear protocolos de atención para los momentos en que estos no son eficaces. Por otra parte, se podría hacer más énfasis en acciones preventivas y contrastarlas con intervenciones correctivas, en términos no sólo de costos de cada tipo de intervención, sino en término de la duración en el tiempo de los resultados de cada una, para así generar alternativas con base en información relevante.

Un cuarto elemento que caracteriza estas políticas públicas es el desconocimiento, por acción u omisión, de la territorialidad histórica indígena. Por lo tanto, los procesos de invasión y despojo, así como la identificación de las responsabilidades de los no-indígenas en la generación de los problemas de las mujeres indígenas son ignorados. Probablemente, el ejemplo más evidente lo constituye el pueblo Amorúa y su representación como invasor del área urbana de Puerto Carreño. No obstante, todos los pueblos indígenas, y en particular las mujeres indígenas, padecen las consecuencias del despojo territorial. Las representaciones dominantes y promovidas por las políticas públicas analizadas se podrían subvertir mediante un mapeo de las rutas ancestrales de movilización y la localización de los sitios de importancia indígena. Una vez identificados, se podrían generar acuerdos con los pueblos indígenas para determinar qué usos y prácticas son adecuadas en estos sitios. Por otra parte, la movilidad inherente a algunos pueblos indígenas no significa que la oferta de vivienda sea irrelevante. Por el contrario, los cambios sociales y ambientales que se han producido hacen necesario el diseño y construcción de viviendas de acuerdo con las necesidades de hombres y mujeres indígenas. En cuanto a la "invasión a la propiedad privada", las transformaciones requieren que el área urbana de Puerto Carreño sea entendida como un espacio indígena, el cual las personas indígenas tienen pleno derecho de habitar. La administración municipal tiene la posibilidad de actuar como mediadora para determinar en qué casos estas propiedades afectan los sitios de importancia para los pueblos indígenas y de garantizar que las personas indígenas ejerzan su derecho a la ciudad (Porter, 2013).

Una transformación más profunda en este sentido requiere el replanteamiento de la manera en que se produce la asignación de la propiedad de la tierra, de modo que se limite la titulación de territorios indígenas en favor de población no indígena y se garantice la movilidad de los pueblos indígenas. Este cambio permitiría frenar el despojo territorial y potencialmente ampliaría las áreas de bosque de galería en las cuales los pueblos indígenas desarrollan

conucos. Por otra parte, el crecimiento poblacional general y el surgimiento de prácticas productivas diferentes a las indígenas generan presión sobre los ecosistemas, de modo que todas las prácticas productivas, indígenas y no indígenas, requieren un replanteamiento en el que la Alcaldía municipal puede liderar la construcción de acuerdos para diseñar estrategias de monitoreo del estado de la naturaleza en los que mujeres y hombres indígenas puedan tomar decisiones. En este sentido, los programas de educación ambiental son necesarios y deberían estar dirigidos a la totalidad de la población, partiendo de una investigación participativa con los pueblos indígenas para que los contenidos tratados con ellos sean apropiados. A través de la investigación de los sistemas productivos y del estado de los ecosistemas en los territorios indígenas se pueden evaluar apropiadamente las necesidades, de modo que, en lugar de proponer una reforestación, por ejemplo, se evalúen las medidas apropiadas para el contexto (restauración, enriquecimiento, etc.).

Aunque el tema de la propiedad de la tierra supera las competencias del municipio; los gobiernos municipales podrían contribuir en la visibilización del tema a nivel nacional y acompañar a los pueblos indígenas en sus reclamos, en el sentido señalado en la sentencia respecto a la comunidad de Kanalitojo. Más aún, en el municipio se podrían proveer espacios urbanos dignos para los pueblos indígenas, en los que no tengan que pagar por ejercer su soberanía indígena (territorios colectivos en el área urbana), los cuales podrían llegar a ser constituidos como resguardos. No obstante, el municipio, mediante su esquema de ordenamiento territorial, podría garantizar la asignación de espacios exclusivos para los diferentes pueblos indígenas en donde se protejan sus sitios sagrados, donde las personas indígenas puedan tomar decisiones y donde no sean hostigados.

Un quinto elemento permite identificar que los asuntos de inequidad con respecto a las mujeres, especialmente las indígenas, se relaciona con las estructuras que promueven y mantienen la exclusión, conceptualizados a partir de la noción de vulnerabilidad. Pues aun

cuando se haga atención diferencial, si no se abordan las causas de los problemas, estos siguen reproduciéndose. Por lo tanto, es necesario diseñar intervenciones dirigidas a desestabilizar las estructuras que sostienen la exclusión, incluido el cuestionamiento al sentido colonial de la planificación (Porter, 2010): facilitación administrativa para la planificación indígena, programas contra la discriminación dirigidos concretamente a varones heterosexuales; intervenciones urbanísticas diseñadas para facilitar la cotidianidad de las mujeres con discapacidades; intervenciones socioeconómicas diseñadas en conjunto con las personas en condición de vulnerabilidad, programas formulados a partir de la identificación de la interseccionalidad que caracteriza a los grupos denominados vulnerables.

Por lo tanto, aspectos enfatizados como el empoderamiento o el liderazgo, requieren ser tratados menos desde la oferta de cursos de capacitación y más desde su potencial, con el fin de remover los obstáculos estructurales alrededor de la participación de las mujeres en instancias de toma de decisiones, el acceso a recursos financieros y el acceso de las mujeres a instancias de poder. De manera similar, la conceptualización de la autonomía económica para las mujeres debería trascender el autoempleo hacia acciones de mejoramiento de los sistemas de cuidado de niños, niñas, enfermos y ancianos. Así mismo, se requiere de acceso a capacitación y asesoría en cuanto a derechos laborales y económicos, como acciones concretas respecto a la explotación laboral. Por otra parte, requiere de la consideración de los entornos físicos de los lugares donde trabajan las mujeres, tanto rurales como urbano, de modo que las mujeres puedan movilizarse y desarrollar sus labores productivas en condiciones de seguridad. Por lo tanto, es necesario establecer vínculos conceptuales entre diferentes dimensiones del mismo fenómeno y entre fenómenos relacionados, tal y como es recomendado al Estado Colombiano en cuanto a reconocer “plenamente el vínculo existente entre la violencia de género, incluida la violencia sexual, y el desplazamiento forzado” (Díaz García et al., 2017, p. 23).

Cambiar el eje de intervención desde los llamados “grupos vulnerables” hacia quienes generan la vulneración, puede contribuir a transformar las representaciones. En este sentido, las acciones estarían orientadas a modificar las creencias y prácticas segregadoras de la población considerada como no vulnerable. Por ejemplo, el reconocimiento de los factores que conllevan a que la población indígena viva en condiciones de miseria, en término de acceso a servicios públicos, alimentación adecuada y vivienda en las áreas urbanas involucra invariablemente a la población no indígena. Otras acciones posibles se relacionan con aspectos educativos, desde donde se podría promover una revisión crítica de los contenidos educativos que reciben las personas no indígenas, lo cual debería conducir a cambios en narrativas, temáticas, prácticas y modos de evaluación. Esto implica reconocer las falencias de las administraciones públicas en la provisión de servicios, cuestionar el ejercicio de la violencia y la segregación en la localización de los asentamientos indígenas, reconocer las relaciones de opresión en la contratación de mujeres indígenas como empleadas domésticas, judicializar a los varones que explotan sexualmente a las niñas indígenas.

Elementos como el reconocimiento del valor histórico del espacio que hoy es urbano para la movilidad y usos y costumbres indígenas, por ejemplo, permitiría reconocer que la invasión espacial fue hecha por la población colona. En lugar de reproducir la idea de que las personas indígenas invaden el área urbana, se podría considerar como una continuación de sus prácticas históricas de ocupación del territorio. Los espacios urbanos requieren de un replanteamiento en cuanto a las formas de acceso a la tierra, los espacios y los sitios sagrados. Se podría explorar cómo los estudiantes de las áreas urbanas pueden realizar actividades educativas también en las áreas rurales y resguardos, contribuyendo así a la relativización de los significados asignados a los espacios rurales y urbanos.

Es necesario garantizar que las personas indígenas de diferentes edades puedan mantener y exhibir sus usos y costumbres como rasgo de identificación, en la medida en que ellas así lo

deseen, lo cual hace parte de su ejercicio de auto determinación. Esto se logra mediante su incorporación activa en la planificación y evaluación de los instrumentos diseñados para la promoción de la cultura en el municipio. Se requiere de la comprensión de cuáles mecanismos han sido implementados para forzar cambios en los pueblos indígenas, cuáles son reversibles y cuáles no, de modo que en efecto los pueblos indígenas puedan optar por fortalecer sus usos y costumbres, en sus términos y en condiciones de equidad, de modo que las preocupaciones de la subsistencia estén garantizadas y las prioridades puedan ser reordenadas.

Finalmente, el reconocimiento de los derechos de esos colectivos considerados vulnerables debería involucrar tanto a los funcionarios estatales como a la población en general, de modo que se gane entendimiento sobre las medidas diferenciales, para lo cual se requiere visibilizar la asimetría de poder en las decisiones tomadas frente a las vidas indígenas. María Lugones (2008) argumenta que para lograr esta visibilización es necesario el pensamiento interseccional, pues “solo al percibir género y raza como entretramados o fusionados indisolublemente, podemos realmente ver a las mujeres de color” (p. 82). Éste es uno de los grandes retos que quedan planteados para cambiar las representaciones encontradas. Es fundamental que las políticas públicas den relevancia a todos los factores que estructuran las vidas de las mujeres en Puerto Carreño, de lo contrario, se continuaría con la negación de “las realidades humanas más básicas sobre nosotros mismos, acentuando así la deshumanización y la alienación del presente” (Pateman, 1996, p. 20). Quedan como alternativa las propuestas para contrarrestar el colonialismo interno, mediante la promoción de discusiones sobre el orden social de género, la ampliación de la base de quienes toman decisiones, la construcción de nuevos tejidos de complementariedades, reciprocidades y autonomías (Paredes, 2014), así como la apertura a las prácticas transformadoras de la planificación indígena y de las mujeres indígenas.

6 Conclusiones

A partir del análisis de las representaciones, es posible concluir que las políticas públicas de Puerto Carreño constituyen a las mujeres como seres problemáticos, tanto para el municipio como para las administraciones municipales. Aunque las políticas no nombran a las mujeres indígenas, sí las configuran como problemas a través de todo su ciclo vital. Desde que nacen son constituidas como problemas en términos de desnutrición y mortalidad neonatal; hasta que se convierten en ancianas, cuando son problematizadas en términos de pobreza y enfermedad. Sin embargo, las representaciones problemáticas con respecto a las mujeres indígenas se concentran con respecto a temas reproductivos, es decir, cuando están embarazadas y cuando están lactando; y con respecto a la explotación sexual, particularmente con respecto a las niñas indígenas. Esta constitución de las mujeres indígenas como problemas profundiza el carácter asistencialista de la relación entre los gobiernos municipales y las mujeres indígenas. Asimismo, esta aproximación contribuye a suprimir la agencia política de las mujeres indígenas, en la medida en que las descalifica y las despoja de su dignidad.

Por otra parte, las políticas analizadas construyen una narrativa con respecto a los espacios indígenas que los clasifica como adecuados o rurales e inadecuados o urbanos. En el caso concreto del esquema de ordenamiento territorial, su construcción ajena a las territorialidades indígenas constituye el primer paso en la consolidación de esta disección de los espacios. Esta forma de representar a las mujeres indígenas, por defecto, se asemeja a la distinción liberal entre los espacios privados y públicos (Pateman, 1996), donde los primeros serían los adecuados para las mujeres indígenas, es decir los resguardos y comunidades en las áreas rurales; mientras que los segundos serían los espacios inadecuados o públicos, los cuales corresponderían a las áreas urbanas. Siguiendo a Rita Segato cuando sugiere que “es la esfera

pública lo que hoy continúa y profundiza el proceso colonizador” (Segato, 2011, p. 15), es posible concluir que la transgresión de esta división entre lo adecuado y lo inadecuado explicaría que las mujeres indígenas sean problematizadas con respecto a su presencia en el área urbana como mendigas, como recolectoras de residuos sólidos y como invasoras de lugares reservados para la recreación.

Aunque las políticas públicas se discuten aquí como aquellas orientadas a la resolución de problemas y la perspectiva de género es enunciada en dos de las políticas analizadas; lo encontrado aporta poca evidencia sobre avances en este municipio, por lo menos a partir de la planificación, en la resolución de las problemáticas de las mujeres indígenas identificadas en los documentos. Esto es evidente en el hallazgo de cómo los tres planes de desarrollo contienen una misma representación, con muy pocas diferencias en su redacción, respecto al problema de los embarazos en las mujeres indígenas adolescentes. Esto indica que, a lo largo de una década, este problema no ha sido resuelto. Más aún, la problemática del pueblo indígena Amorúa respecto a su dependencia de los residuos sólidos para sobrevivir fue detectada en el plan de desarrollo 2012-2015; sin embargo, el Auto 004 de 2008 ya requería a los actores estatales para que atendieran la situación del pueblo Amorúa a través de medidas de salvaguarda, de modo que la administración municipal responsable por el plan de desarrollo 2008-2011 ya tendría que haber abordado esta problemática. No obstante, no se producen soluciones durante la década transcurrida con los tres planes de desarrollo analizados. Resalta que en el plan de desarrollo más reciente plantea solucionar el problema a partir de la creación de cooperativas de reciclaje que incorporen a las personas indígenas, lo cual equivale a validar que su sobrevivencia siga dependiendo de los residuos sólidos. Sin embargo, este programa ni siquiera fue implementado.

En este orden de ideas, es posible concluir que las políticas públicas formuladas en Puerto Carreño han contribuido activamente en la creación y mantenimiento de un sistema de género

moderno-colonial cimentado sobre la opresión de las mujeres indígenas del municipio. Este sistema se caracteriza por la segregación de las mujeres indígenas a las labores peor remuneradas, como la recuperación de material reciclable o el servicio doméstico; así como por su inoperancia para modificar las relaciones de dominio de la población no indígena sobre las mujeres indígenas manifestadas en la mendicidad, la explotación sexual y laboral.

Por otra parte, el sistema de género vigente en el municipio de Puerto Carreño se caracteriza por la supresión de los pueblos indígenas, a través del ocultamiento de su historia y la desatención a las cosmovisiones múltiples que han coexistido en este territorio por siglos. En este sentido, las voces de las mujeres Piaroas, Sikuanis, Curripacas, Salia, Piapoco, Cuibas, Achaguas, Amorúas, Cubeas y Puinaves ni siquiera son traducidas (Jojola, 2013), pues de entrada son silenciadas.

Con respecto a los objetivos específicos de la investigación, se encontró que existen diferencias en la representación de las mujeres indígenas y las mujeres no indígenas en las políticas públicas del municipio de Puerto Carreño. De acuerdo con el análisis realizado, las mujeres no indígenas de Puerto Carreño son representadas en las políticas públicas más a partir de sus carencias que a partir de su agencia. Por lo tanto, las medidas propuestas tienden a mantener la responsabilidad de las labores del cuidado sobre las mujeres, como ilustran las políticas de emprendimiento para madres cabeza de hogar que no van acompañadas de mecanismos de apoyo para el cuidado. Asimismo, las intervenciones de salud pública son diseñadas de modo que son las mujeres quienes deben asumir responsabilidades crecientes en su calidad de madres y cuidadoras. Esto es ejemplificado mediante los programas de vacunación o el desarrollo del programa familias en acción, cuya implementación se basa en el tiempo y trabajo no remunerado de las mujeres. Por lo tanto, las políticas municipales contribuyen a mantener la división sexual del trabajo de modo que las políticas terminan

promoviendo que las mujeres desarrollen emprendimientos, mientras deben seguir desarrollando las labores de cuidado.

Con respecto a las representaciones identificadas para las mujeres indígenas, la problematización reiterada alrededor de lo inadecuado de su presencia en el área urbana de Puerto Carreño incide en que las mujeres indígenas tengan peores condiciones de vida comparadas con las condiciones de las mujeres no indígenas, quienes se enfrentan a personas y ambientes hostiles por fuera de los resguardos. A pesar de la ausencia de cifras respecto a estas condiciones de vida, cuando las administraciones municipales plantean mantener a las mujeres indígenas en las áreas rurales, éstas resultan teniendo mayores dificultades para acceder a todos los servicios que pueden promover una mejor calidad de vida, los cuales se concentran en el área urbana. Por otra parte, la exclusión de las mujeres en el área rural contribuye activamente a que estas mujeres no puedan participar de la vida política municipal. Aunque las mujeres rurales no indígenas se enfrentan a dificultades similares, éstas no tienen que superar las barreras del idioma para acceder a servicios estatales, ni tienen que enfrentarse a actitudes y prácticas discriminatorias por su condición étnica.

No obstante, el hecho de que la situación de las mujeres no indígenas sea mejor que la de las mujeres indígenas no significa que las primeras tengan buenas condiciones. Las políticas públicas analizadas muestran una serie de debilidades respecto a lo que plantean para mejorar las condiciones de vida de las mujeres, por ejemplo, en términos de superación de la pobreza y generación de ingresos. Sin embargo, a partir del cuestionamiento de la manera de problematizar, es posible concluir que las presunciones sobre las cuales se construyen las políticas están profundamente influenciadas por la visión de las mujeres a partir de su rol de reproductoras y cuidadoras, por lo tanto, las políticas públicas de Puerto Carreño no pueden promover cambios significativos que conduzcan a revertir las diversas formas de opresión sobre las mujeres en este municipio. Por el contrario, éstas contribuyen a mantener el control

sobre los cuerpos de las mujeres, como elemento clave para el mantenimiento de las dinámicas municipales.

Con respecto al uso del enfoque WPR para el análisis de políticas públicas, el análisis muestra cómo la respuesta a las preguntas planteadas efectivamente permite identificar elementos que no suelen considerarse, particularmente con respecto a los orígenes y silencios en la construcción de las representaciones, lo cual muestra que las problematizaciones con respecto a las mujeres indígenas suelen tener una raíz común, la mirada colonial, así como unos resultados comunes, el traslado de las responsabilidades por la resolución de los problemas hacia las mujeres. No obstante, al tratarse de un análisis sobre mujeres indígenas, el marco WPR requiere un apuntalamiento teórico que permita cuestionar en qué medida se considera la cosmovisión y el ser indígena como parte de las respuestas a las preguntas del marco. En conexión al uso de este marco, la utilización del método de análisis cualitativo de contenido resultó útil para procesar los textos de manera estructurada. Es posible que la similitud entre los documentos haya contribuido en que la agenda de codificación pudiera aplicarse con relativa facilidad; no obstante, es más difícil usarla cuando el documento es muy diferente, como fue el caso del texto del esquema de ordenamiento territorial.

Cabe mencionar que, con el aumento del uso de las redes sociales, como muestra el caso del municipio de Puerto Carreño, las publicaciones realizadas por las administraciones municipales permiten hacer un mejor seguimiento de las actuaciones de los gobiernos, tal vez más dinámico que a través de los informes anuales de gestión. No obstante, esta utilización de las publicaciones requiere de elementos críticos que permitan superar un primer nivel de análisis que se limitaría a lo informado en la publicación, para profundizar en cuando a los textos que describen las fotografías, las fechas en que se realizan las publicaciones y especialmente las imágenes. Esto último constituye un potencial para investigar las representaciones sociales asociadas a las políticas públicas, el cual requiere de mayor claridad

en cuanto a los términos de uso y propiedad intelectual de estas publicaciones, tanto por las políticas de las redes sociales en que se publican como por el carácter de informalidad que tienen estas publicaciones, en contraste con los informes de gestión, por ejemplo.

Finalmente, el análisis permite identificar que, tanto para las mujeres indígenas como para las no indígenas, las políticas públicas municipales activamente invisibilizan las necesidades particulares con respecto a las condiciones educativas, económicas, raciales o ambientales de las mujeres. No obstante, en el caso de las mujeres indígenas, esta invisibilización es en extremo violenta, pues al no ser nombradas en los documentos oficiales se contribuye a desaparecerlas de la vida municipal. Mientras esto ocurre, un período de gobierno tras otro a pesar de tratarse de gobiernos de colectividades políticas diferentes, avanzan los procesos de colonialismo interno sobre el territorio de Puerto Carreño y su población basados en el acaparamiento de tierras y la consolidación de economías extractivas, procesos en los que hombres y mujeres no racializados, nacidos en Puerto Carreño y provenientes de otros lugares, se benefician del trabajo manual y doméstico de las mujeres indígenas (Paredes, 2014) para generar riqueza, la cual también se obtiene a partir de la explotación sexual de niñas y mujeres indígenas.

Es decir, las políticas públicas de Puerto Carreño durante el período analizado han representado a las mujeres indígenas de forma tal, que han contribuido a consolidar y garantizar la continuidad de un sistema moderno colonial de género en este municipio, el cual se nutre de la precariedad material de las mujeres indígenas y de su exclusión de la vida política municipal.

7 Referencias

- Abella, M., Ahumada, M., Oviedo, M., Ramos, L. & Torres, . (2017). La Violencia Intrafamiliar en Colombia, Leyes de Protección, Ruta de Atención y Motivaciones de Abandono del Proceso Judicial. *Revista Navarra Jurídica* 1(1): 06-25.
<https://journals.uninavarra.edu.co/index.php/navarrajuridica/issue/view/v1-n1-2017>
- Abramo, L. y Todaro R. (1998). *Género y trabajo en las decisiones empresariales*. “Inserción laboral de las mujeres en Chile: el punto de vista empresarial”. Proyecto Centro de Estudios de la Mujer-Conicyt N° 96032. 24 p.
- Alcaldía de Puerto Carreño. (2003). Documento técnico de soporte – DTS. Esquema de ordenamiento territorial del municipio de Puerto Carreño 2003 – 2012.
- Alcaldía de Puerto Carreño. (2008). Plan de desarrollo municipal 2008-2011. Trabajando con la gente. Mayo de 2008.
- Alcaldía de Puerto Carreño. (2012). Plan de desarrollo municipal 2012-2015. Participación ciudadana.
- Alcaldía de Puerto Carreño. (2016). Plan de desarrollo municipal 2016-2019. Puerto Carreño somos todos. Mayo 31 de 2016.
- Alcaldía de Puerto Carreño. (2016). Plan de gestión integral de residuos sólidos del municipio de Puerto Carreño – PGIRS. 2016 – 2027. Julio 11 de 2016.
- Alcaldía de Puerto Carreño. (2017). Informe de gestión vigencia fiscal 2016.
- Alcaldía de Puerto Carreño. (2018). Informe de gestión vigencia fiscal 2017. Enero 30 de 2018.

- Alcaldía de Puerto Carreño. (2019). Informe de gestión vigencia fiscal 2018. Enero 31 de 2019.
- Arias Vanegas, J. (2004). Ganadería, paisajes, territorio y región. Una historia ecológica y social de la Orinoquia colombiana. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- Arroyave Alzate, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Revista FORUM* 1, 1; 95-111.
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32359>
- Aylwin, J. (2014a). Derechos políticos de los pueblos indígenas en América latina. El impacto del Convenio 169. En J. Aylwin & L. Tamburini (Eds.), *Convenio 169 de la OIT: los desafíos de su implementación en América latina a 25 años de su aprobación* (pp. 62-78). Grupo internacional de trabajo sobre asuntos indígenas
https://www.iwgia.org/images/publications/0701_convenio169OIT2014.pdf
- Aylwin, J. (2014b). Los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra y el territorio en América Latina y el Convenio 169 de la OIT . En J. Aylwin y L. Tamburini (Eds.), *Convenio 169 de la OIT: los desafíos de su implementación en América latina a 25 años de su aprobación* (pp. 46-61). Grupo internacional de trabajo sobre asuntos indígenas https://www.iwgia.org/images/publications/0701_convenio169OIT2014.pdf
- Bacchi, C. (2009). *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Pearson Education.
- Bacchi, C. (2012). Introducing the 'What's the Problem Represented to be?' approach. En A. Bletsas & C. Beasley (Eds.), *Engaging with Carol Bacchi: Strategic Interventions and Exchanges* (pp. 21-24). The University of Adelaide Press.
<http://dx.doi.org/10.1017/UPO9780987171856.005>

- Bacchi, C. (2015). The Turn to Problematization: Political Implications of Contrasting Interpretive and Poststructural Adaptations. *Open Journal of Political Science*, 5, 1-12.
<https://doi.org/10.4236/ojps.2015.51001>.
- Bacchi, C. (2016). Problematizations in Health Policy: Questioning How “Problems” Are Constituted in Policies. *SAGE Open*, 6(2), 1–16.
<https://doi.org/10.1177/2158244016653986>
- Bacchi, C. (2017). Policies as Gendering Practices: Re-Viewing Categorical Distinctions. *Journal of Women, Politics & Policy*, 38(1), 20-41.
<https://doi.org/10.1080/1554477X.2016.1198207>
- Bacchi, C. y Bonham, J. (2014). Reclaiming discursive practices as an analytic focus: Political implications. *Foucault Studies*, 17, 173-192.
<https://doi.org/10.22439/fs.v0i17.4298>
- Baena Carrillo, S.(2015). La Autonomía de las Entidades Territoriales Indígenas. *Revista digital de derecho administrativo*, 13, 99-133.
<https://doi.org/10.18601/21452946.n13.07>.
- Banco Mundial. 2015. *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI*. Banco Mundial.
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/541651467999959129/pdf/Latinoam%20%20a9rica-ind%20adgena-en-el-siglo-XXI-primera-d%20cada.pdf>
- Batliwala, S. (1997). El significado del empoderamiento de las mujeres: nuevos conceptos desde la acción. En M. León (comp.). *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Tercer Mundo Editores/Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia.

- Beltrán Pedreira, E. (1998). Público y Privado: Sobre Feministas y Liberales: Argumentos En Un Debate Acerca de los Límites de lo Político. *Debate Feminista*, 18, 14–32.
<http://dx.doi.org/10.14198/DOXA1994.15-16.19>
- Bengoa Cabello, J. (2016). La emergencia indígena en América Latina. Fondo de cultura económica.
- Bjork-James, C. (2014). Hunting Indians: Globally Circulating Ideas and Frontier Practices in the Colombian Llanos. *Comparative Studies in Society and History* 57(1), 98 –
<http://dx.doi.org/129.10.1017/S0010417514000619>
- Bletsas, A. (2012). Spaces between: Elaborating the theoretical underpinnings of the ‘WPR’ approach and its significance for contemporary scholarship. En A. Bletsas & C. Beasley (Eds.), *Engaging with Carol Bacchi: Strategic Interventions and Exchanges* (pp. 37-52). The University of Adelaide Press.
<http://dx.doi.org/10.1017/UPO9780987171856.005>
- Bustelo, M., & Lombardo, E. (2006). Los ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política. *Revista española de ciencia política*, (14), 117-140.
<https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37423>
- Calle Alzate, L. (2017). Entre La Violencia, la colonización y la adjudicación de reservas. Relatos sikuanis sobre el abandono, el despojo y la recuperación del territorio. *Revista Colombiana de Antropología* 53(1), 91-122.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0486-65252017000100091&lng=en&tlng=es.
- Carreño Samaniego, P. (2009). *Violencia intrafamiliar. Colombia, 2009 Niños, niñas, adolescentes y mujeres, las víctimas de la violencia intrafamiliar*.

<https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/49505/Violencia+Intrafamiliar.pdf>

Castro-Gómez, S. & Grosfoguel, R. (2007). Prólogo. En S. Castro-Gómez & R. Grosfoguel. *El Giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (9-23). Siglo del Hombre Editores, Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar.

Cayón, L. & Turbay, S. (2005). Discurso Chamánico, Ordenamiento Territorial y Áreas Protegidas en la Amazonía Colombiana. *Journal of Latin American Anthropology* 10, 1, 88–125. <https://doi.org/10.1525/jlca.2005.10.1.88>

Centro de Investigación y Educación Popular. (2017). Panorama Nacional de Derechos Humanos y Violencia Política en Colombia Julio – Diciembre del 2017. *Revista Noche y Niebla* 56. <https://www.nocheyniebla.org/wp-content/uploads/u1/56/56.pdf>

Centro Nacional de Memoria Histórica & Organización Nacional Indígena de Colombia. (2019). *Tiempos de vida y muerte: memorias y luchas de los Pueblos Indígenas en Colombia*. CNMH-ONIC. <http://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/02/tiempos-de-vida-y-muerte.pdf>

Chao D. (2019). Problematizaciones, problemas representados y gubernamentalidad. una propuesta analítica para el estudio de las políticas públicas y el estado. *De Prácticas y discursos cuadernos de ciencias sociales* 8, (11), 2, 123-152. <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/dpd/article/view/3807>

Chaparro Gómez, R., & Martínez Martínez, P. A. (2004). Hacia una evangelización nueva en el Vichada. *Universitas Humanística* 27, 27, 279-288. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/10136>

Chaves M. & Montenegro M. (2015). Usos y sentidos contemporáneos de lo público. *Revista Colombiana de antropología*, 51 (1), 7-23.

<http://www.scielo.org.co/pdf/rcan/v51n1/v51n1a01.pdf>

Colombia. (1991). Constitución política.

Colombia. (1995). *Decreto 2164 de 1995*. [http://www.suin-](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1411247)

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1411247](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1411247)

Colombia. (2014). *Decreto 1953 de 2014*. [https://www.mininterior.gov.co/la-](https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-1953)

[institucion/normatividad/decreto-1953](https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-1953)

Colombia. (2014). *Decreto 2333 de 2014*. [http://www.suin-](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1437757)

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1437757](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1437757)

Colombia. (2018). *Decreto 1232 de 2018*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87539>

Colombia. (2018). *Decreto 1500 de 2018*.

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201500%20DEL%2006%20DE%20AGOSTO%20DE%202018.pdf>

Colombia. (2018). *Decreto 632 de 2018*.

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20632%20DEL%2010%20DE%20ABRIL%20DE%202018.pdf>

Comisión de Ordenamiento Territorial. (2017). *Informe sobre el Estado y Avances del*

Ordenamiento Territorial en Colombia 2012-2017. Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial Comité Especial Interinstitucional.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Informe%20OT%20Colombia%202012-2017%20definitivo.pdf>

Comisión Económica para América Latina. (2013). *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). CEPAL.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4100/1/S2013792_es.pdf

Comisión Económica para América Latina. (2014). *Los Pueblos Indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37050-pueblos-indigenas-america-latina-avances-ultimo-decenio-retos-pendientes-la>

Comisión Económica para América Latina. (2016). *Territorio e igualdad. Planificación del desarrollo con perspectiva de género*. CEPAL.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40665/1/S1601000_es.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*.

<https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Informe anual 2017 de la CIDH*. CIDH. <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/indice.asp>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. CIDH.

<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>

Consejo Regional de Planificación Económica y Social. (1998). *La Orinoquia colombiana. Visión monográfica*. CORPES Orinoquia.

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:pA77oXFW8F4J:bdigital.unal>.

edu.co/8248/1/La_Orinoqu%25C3%25ADa_colombiana_1.pdf+&cd=11&hl=de&ct=clnk&gl=de&client=firefox-b-d

Consejo regional indígena del Cauca.(s.f.). *Programa mujer*. <https://www.cric-colombia.org/portal/proyecto-politico/programa-familia/programa-mujer/>

Contraloría general de la República. (2013a). *Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana*. CGR.

https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/703164/Inf_Baldios_pub2017.pdf/fc83b206-c806-414e-a253-6bf355b01ccf

Contraloría general de la República. (2013b). *Informe de auditoría alcaldía del municipio de Puerto Carreño vigencia 2012*.

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479362/138++AUDT+ALCALDIA+PUERT+CARRE%C3%91O+GIG2012.pdf/5a03e5df-42de-4574-bfac-261c9072179a?version=1.0>

Contreras Hernández, Paola, & Trujillo Cristoffanini, Macarena (2017). Desde las epistemologías feministas a los feminismos decoloniales : a portes a los estudios sobre migraciones. *Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social* 17 1,145-162. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=537/53749962008>

Contreras Ortiz, Y. (2017). *1980-20 años de ordenamiento territorial en Colombia : experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales*. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Urbanos; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

<http://bdigital.unal.edu.co/62582/19/ordenamiento%20territorial.compressed-1.pdf>

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. (1979). https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cedaw_SP.pdf

- Corporación Claretiana Norman Pérez Bello. (2019). *Tierra y despojo en los Llanos Memorias de resistencia indígena y campesina en Meta y Vichada*. Corporación Claretiana Norman Pérez Bello. https://corporacionclaretiana.org/wp-content/uploads/2019/09/Tierra-y-despojo-en-los-Llanos_compressed.pdf
- Corte constitucional de la república de Colombia. (2008). *Auto 092/08*. [MP Manuel José Cepeda Espinosa]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm>
- Corte constitucional de la república de Colombia. (2008a). *Sentencia C-461/08*. [MP Manuel José Cepeda Espinosa]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-461-08.htm>
- Corte constitucional de la república de Colombia. (2012). *Sentencia C-253A de 2012*. [MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-253A-12.htm>
- Corte constitucional de la república de Colombia. (2012b). *Sentencia C-489 de 2012*. [MP Adriana María Guillén Arango]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-489-12.htm>
- Corte constitucional de la república de Colombia. (2015). *Sentencia C-617 de 2015*. [MP Mauricio González Cuervo]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-617-15.htm>
- De la Cruz, C. (2009). La planificación de género en las políticas públicas. En R. Cobo Bedia; C. Cruz and Volio, Roxana and Zambrano, Ada and Aparicio García, Marta (Eds.) and Leyra Fatou, Begoña,(Eds.) y R. Ortega Serrano (Eds.), *Cuadernos de género: Políticas y acciones de género. Materiales de formación* (55-118). Estudios e Informes; nº 4. https://eprints.ucm.es/9638/1/estudios_e_informes_n%C2%BA_4.pdf

Defensoría del Pueblo. (2016). *Informe de riesgo N° 036-16A.I. noviembre 15 de 2016.*

<http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/02/IR-N%C2%B0-036-16A.I.-VIC-La-Primavera-Puerto-Carre%C3%B1o-y-Santa-Rosal%C3%ADa.pdf>

Del Cairo, C & Roza Pabón, E. (2006). El salvaje y la retórica colonial en El Orinoco ilustrado (1741) de José Gumilla S. J. *Fronteras De La Historia*, 11, 153-181.

<https://doi.org/10.22380/20274688.533>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2009). *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. DANE.

https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). *Personas (Demográfico)*.

Población censada en hogares particulares, por auto reconocimiento étnico y áreas (Total, Cabecera y Centros poblados y Rural disperso), según Municipio y territorialidad étnica Cuadro 13PM Municipal. DANE.

http://systema59.dane.gov.co/redcol/CNPV2018/PERSONAS_DEMOGRAFICO_Cuadros%20CNPV_2018.htm

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019a). Población indígena de

Colombia. resultados del censo nacional de población y vivienda 2018. [Presentación de diapositivas]. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-eticos/informacion-tecnica>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019b). *Puerto Carreño*. Censo nacional de población y vivienda 2018.

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/cuantos-somos>

- Departamento nacional de planeación. (2013). *Equidad de género para las mujeres*. CONPES 161. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/161.pdf>
- Departamento nacional de planeación. (2014). *Política para el desarrollo integral de la Orinoquia: altillanura -Fase I*. CONPES 3797. <https://ceo.uniandes.edu.co/images/Documentos/Conpes%20Altillanura%202014.pdf>
- Departamento nacional de planeación. (2015). *Tipologías Departamentales y Municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas*. DNP. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion%20\(tipolog%C3%ADas\)%2023.pdf?Web](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion%20(tipolog%C3%ADas)%2023.pdf?Web)
- Departamento nacional de planeación. (2016a). *Atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales*. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Lineamientos%20Enfoque%20Diferencial%20%C3%89TNICO%20VPublicable%20FINAL%20260216.pdf>
- Departamento nacional de planeación. (2016b). *Atlas de expansión urbana*. http://atlasexpansionurbanacolombia.org/cities/view/Puerto_Carreno
- Departamento nacional de planeación. (2017). *Medición de Desempeño Municipal vigencia 2017*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados_MDM_2017.pdf
- Departamento nacional de planeación. (2019). *Ficha Municipio de Puerto Carreño*. Terridata. DNP. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/99001>
- Departamento nacional de planeación. (2020). *SGP-48-2020 distribución de las once doceavas para el municipio de Barrancominas, y de las seis onceavas para el resto de las entidades beneficiarias, de las participaciones para salud (salud pública), agua*

potable y saneamiento básico, propósito general y de las asignaciones especiales para programas de alimentación escolar y resguardos indígenas, vigencia 2020. DNP.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/Distribuciones%20SGP/DD%20SGP-48-2020.pdf>

Deveaux, M. (1994). Feminism and Empowerment: A Critical Reading of Foucault. *Feminist Studies*, 20(2), 223-247. <https://doi.org/10.2307/3178151>

Díaz García, V., Barrueco, I. y Tamayo Olea, A. (2017). *Recomendaciones Generales y Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre mujeres indígenas y/o afrodescendientes realizadas a Estados de América Latina*. CEDAW. Panamá. <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2017/10/20170927cedawindigenasafrodescendientescompressed.pdf?la=es&vs=2544>

Durango Álvarez, G. (2016). Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Colombia. *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte* 45, 137-168. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5470277>

Elliot, A. (2011). Policy Analysis and Social Transformation: Making Connections Between Policy Fields and Contemporary Social Life. En L. Markauskaite, P. Freebody, J. Irwin (Eds.), *Methodological Choice and Design Scholarship, Policy and Practice in Social and Educational Research* (181-186). Springer. https://doi.org/10.1007/978-90-481-8933-5_16

Equipo Nizkor. (2001). *Violencia contra los Indígenas. Aceptación social del exterminio.*

Capítulo I. Colombia nunca más. Crímenes de lesa humanidad. Zona 7.

<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/libros/nm/z7/ZonaSiete01.html>

Espinosa-Miñoso, Y., Gómez Correal, D. & Ochoa Muñoz, K. (2014). Introducción. En Y.

Espinosa-Miñoso et al. *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en AbyaYala* (13-40), Editorial Universidad del Cauca.

Espinosa-Miñoso, Y. (2014). Una crítica descolonial a la epistemología feminista crítica. *El*

Cotidiano, 184, 7-12.

<https://pdfs.semanticscholar.org/278e/70bf30339a9e4a531464e3abc946b5bafb40.pdf>

Fairclough, N. (2012). Critical discourse analysis. En J. Gee y M. Handford (Eds.), *The*

Routledge Handbook of Discourse Analysis (9 – 20). Routledge.

<https://doi.org/10.4324/9780203809068>

Figueroa Huencho, V. (2016). Pueblos indígenas y políticas públicas. El proceso de

formulación de la política indígena en Chile en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000. *Gestión y política pública*, 25 (2), 447-482.

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000200447&lng=es&tlng=es.](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000200447&lng=es&tlng=es)

Figueroa, D. (2010). Representación política, género y etnicidad: participación político-

electoral de mujeres kichwas y miskitas en gobiernos autónomos y locales. En M.

González, A. Burguete Cal y Mayor y P. Ortiz-T (Eds.). *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina* (391 - 428)

.FLACSO, Sede Ecuador; Cooperación Técnica Alemana; Grupo Internacional de trabajo sobre asuntos indígenas; Centro de investigaciones y estudios superiores en

Antropología Social; Universidad Intercultural de Chiapas.

<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55881.pdf>

Figuerola, I. & Franco Novoa, N. (2020). El marco jurídico del enfoque diferencial en políticas públicas para mujeres indígenas en Colombia. *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 57, pp. 71-90. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n57a04>

FILAC. (2018). Declaración de Iximuleu. <https://www.filac.org/wp/publicaciones/nuestras-publicaciones/declaracion-de-iximuleu/>

Fondo indígena. (2012). *Miradas críticas desde el Abya Yala. Primera promoción del Diplomado para el Fortalecimiento del Liderazgo de la Mujer Indígena*. La Paz: Fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe. <https://www.bivica.org/files/miradas-criticas.pdf>

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial; Quito: FLACSO Ecuador.

Forero, J., & Hurtado, D. (2013). ACD: una propuesta para el análisis de política pública de género. *Discurso y Sociedad*, 7(2), 257-289.

[http://www.dissoc.org/ediciones/v07n02/DS7\(2\)Forero&Hurtado.pdf](http://www.dissoc.org/ediciones/v07n02/DS7(2)Forero&Hurtado.pdf)

Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas. (2013a). *Documento de posicionamiento político y plan de acción de las mujeres indígenas del mundo adoptado en la conferencia global de mujeres indígenas*. Lima, 30/10/2013. Naciones Unidas. Sesión 11. E/C.19/2014/CRP.1. [https://www.un.org/esa/socdev/Foro permanente de las naciones unidas para las cuestiones indígenas /documents/2014/crp1-es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/Foro%20permanente%20de%20las%20naciones%20unidas%20para%20las%20cuestiones%20indigenas%20documents/2014/crp1-es.pdf)

- Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas. (2013b). *Estudio sobre la participación política de las mujeres indígenas a los niveles internacional, nacional y local*. 20/02/2013. Naciones Unidas. Sesión 12. E/C.19/2013/10.
<https://undocs.org/es/E/C.19/2013/10>
- Foucault, M. (1979). *La arqueología del saber*. Siglo XXI Editores.
http://www.medicinayarte.com/img/foucault_a_arqueologia_del%20_saber.pdf
- Fuentes Fuentes, M. (2013). *Elaboración de cartilla de lecto escritura en lengua piaroa a castellano*. [Tesis de pregrado, Universidad abierta y a distancia]. Colección licenciatura en Etnoeducación. <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/20401>
- Fundación Etnollano (2009a). *Política intercultural de salud pública para las comunidades indígenas del municipio de Puerto Carreño*. Folleto.
<https://issuu.com/etnollano/docs/salud>
- Fundación Etnollano (2009b). *Memorias del IV Encuentro de Mujeres Indígenas de la Amazonia y Orinoquia Colombianas*. <https://issuu.com/etnollano/docs/mujer>
- García Prince, E. (2008). *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming, ¿de qué estamos hablando?: Marco Conceptual*. San Salvador: PNUD Proyecto América Latina Genera. <https://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/ugen/node/3509>
- Gee, J. y Handford, M. (2012). Introduction. En J. Gee y M. Handford (Eds.), *The Routledge Handbook of Discourse Analysis* (1 – 6). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780203809068>
- Gómez Correal, D. (2014). Feminismo y modernidad/colonialidad: entre retos de mundos posibles y otras palabras. En Y. Espinosa-Miñoso et al. *Tejiendo de otro modo:*

Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en AbyaYala (353-369), Editorial Universidad del Cauca.

Gómez Nore, P. (2018). Transformaciones territoriales: ganadería y agroindustria en Vichada (Colombia). *Folhmy* 8, 29-40.

<https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/FHP/article/view/8255>

González Posso, C. & Espitia, C. (2017). *Informe sobre presencia de grupos narcoparamilitares primer semestre 2017*. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz Indepaz. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/10/Informe-2017-narcoparas.pdf>

Goodwin, S. (2011). Analysing Policy as Discourse: Methodological Advances in Policy Analysis. En L. Markauskaite,, P. Freebody, J.Irwin (Eds.), *c Choice and Design Scholarship, Policy and Practice in Social and Educational Research* (167-180). Springer. https://doi.org/10.1007/978-90-481-8933-5_16

Grosfoguel, R. (2006). La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales: transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global. *Tabula Rasa*, (4), 17-48.

[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-24892006000100002&lng=en&tlng=.](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-24892006000100002&lng=en&tlng=)

Grupo de Monitoreo para la Implementación de la CEDAW en Colombia. (2019). *Mujeres y paz, en búsqueda de plenos derechos informe sombra del grupo de monitoreo para la implementación de la CEDAW en Colombia*. Presentado al 72 período de sesiones, 18 de febrero a 8 de marzo de 2019. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

https://www.rednacionaldemujeres.org/images/phocadownload/1_Informe_sombra_M

UJERES_Y_PAZ_EN_COLOMBIA_EN_B%3%9ASQUEDA_DE_PLENOS_DER
ECHOS_com-comprimido.pdf

Hajer, M. (1993). Discourse coalitions and the institutionalization of practice: The case of acid rain in Britain. En F.Fischer, y J. Forester (Eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning* (43-76). Duke University Press.

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.461.6827&rep=rep1&type=pdf#page=52>

Hernández, N. (2009). Puerto Carreño: A orillas del Orinoco. *Credencial historia* 229.

<https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-229/puerto-carreno-orillas-del-orinoco>

Hernández Castillo, R y Canessa, Andrew. (2013). Identidades indígenas y relaciones de género en Mesoamérica y la Región Andina. En R. Hernández Castillo y A. Canessa (Eds.), *Complementariedades y exclusiones en Mesoamérica y los Andes* (10-42).

IWGIA.

https://www.iwgia.org/images/publications/0572_Genero_complementariedades_y_exclusiones_en_Mesoamerica_y_los_Andes.pdf

Hoppe, R. (1999). Policy analysis, science and politics: from “speaking truth to power” to “making sense together”. *Science and public policy*, 26(3), 201-210.

<https://doi.org/10.3152/147154399781782482>

Howlett, M. y Cashore, B. (2014). Conceptualizing Public Policy. En I. Engeli y C. Allison (Eds.). *Comparative Policy Studies Conceptual and Methodological Challenges* (17-

33). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137314154>

- Jasanoff, S. (2004). Ordering knowledge, ordering society. En *Jasanoff, S. States of Knowledge. The co-production of science and social order* (13-45). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780203413845>
- Jojola, T. (2013). The seven generations model. En R. Walker, T. Jojola, T. & D. Natcher. *Reclaiming indigenous planning*. McGill-Queen's University Press.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Hill, M. (2011). ONE Theoretical perspectives on policy analysis. En P. Knoepfel, C. Larrue, F. Varone y M. Hill (Eds.), *Public policy analysis* (3-16). Bristol University Press.
<https://doi.org/10.1332/policypress/9781861349071.003.0001>
- Kohlbacher, F. (2006). The Use of Qualitative Content Analysis in Case Study Research. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 7(1), Art. 21.
<http://dx.doi.org/10.17169/fqs-7.1.75>
- Lavelle, P., Rodríguez, N., Arguello, O., Bernal, J., Botero, C., Chaparro, P., Gómez, Y., Gutiérrez, A., Hurtado, M., Loaiza, S., Pullido, S., Rodríguez, E., Sanabria, C., Velásquez, E., Fonte, S. (2014). Soil ecosystem services and land use in the rapidly changing Orinoco River Basin of Colombia. *Agriculture, Ecosystems & Environment* 185 Supplement C: 106-117.<https://doi.org/10.1016/j.agee.2013.12.020>
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, 9, 73-102.
<https://www.revistatabularasa.org/numero-9/05lugones.pdf>
- Mansutti-Rodriguez, A. (2010). *El largo camino de las criaturas de Wajari: Piaroas, sistemas de interdependencia regional y modelos de poblamiento en el Orinoco Medio*. UNEG.
https://www.researchgate.net/publication/309713006_El_largo_camino_de_las_criatura

s_de_Wajari_Piaroas_sistemas_de_interdependencia_regional_y_modelos_de_poblamiento_en_el_Orinoco_Medio

- Marshall, C. (2000). Policy discourse analysis: negotiating gender equity. *Journal of Education Policy*, 15(2), 125-156. <https://doi.org/10.1080/026809300285863>
- Martínez Salas, M., López Arévalo, H., & Sánchez Palomino, P. (2016). Cacería de subsistencia de mamíferos en el sector oriental de la reserva de biósfera el tuparro, vichada (Colombia). *Acta Biológica Colombiana*, 21 (1), 151-166. <https://dx.doi.org/10.15446/abc.v21n1.49882>
- Massolo, A. (2005). Género y Seguridad Ciudadana: el papel y reto de los gobiernos locales. *ECA: Estudios centroamericanos* 681-682, 643-658. <https://pdfs.semanticscholar.org/9e67/60614281a0294d86479eedd72a4b73f418da.pdf>
- Massolo, A. (2006). *Nueva institucionalidad local de género en América Latina*. Instituto internacional de capacitaciones e investigación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW). <https://www.corteidh.or.cr/tablas/CD0307-9.pdf>
- Massolo, A. (2007). *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. Instituto internacional de capacitaciones e investigación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW). https://www.iknowpolitics.org/sites/default/files/ambitio20local_3_0.pdf
- Matsuyama Hoyos, L. (2012). Nómadas Amorúa recorriendo el Vichada. El Territorio Ancestral: de las sabanas y los pueblos de racionales. Investigación del documental María Salvaje. https://drive.google.com/file/d/1JrKwvBXUsVtJ-Xe-uY9Ezl7QBu0Y_ir-/view

- Matunga, H. (2013). Theorizing indigenous planning. En *Walker, Jojola y Natcher. Reclaiming indigenous planning* (3-34). McGill-Queen's University Press.
- Mayring, P. (2014). Qualitative content analysis: theoretical foundation, basic procedures and software solution. SSOAR. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-395173>
- Meentzen, A. (2007). *Políticas públicas para los pueblos indígenas de América Latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*. Fundación Konrad Adenauer, Programa Regional Participación Política Indígena en América Latina. https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_11358_4.pdf/be9e6062-d5dc-cbc1-e393-b403acabaffc?version=1.0&t=1539664356075
- Mejía Gutiérrez, M. (1987). *Colección de germoplasma de yuca en la región de planas. - Departamento del Meta y Comisaría del Vichada*. Colombia, IBPGR, Universidad Nacional de Colombia – Palmira. Mecanografiado.
- Méndez Torres, G. (2009). Miradas de género de las mujeres indígenas en Ecuador, Colombia y México. En A. Pequeño (ed.), *Participación y políticas de mujeres indígenas en contextos latinoamericanos reciente* (53-71). FLACSO Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=41461>
- Mendoza B. (2014). La epistemología del sur, la colonialidad del género y el feminismo latinoamericano. En Y. Espinosa-Miñoso et al. *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en AbyaYala* (91-103), Editorial Universidad del Cauca.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible & Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2017). *Marco de gestión ambiental y social desarrollo de paisajes sostenibles bajos en carbón en la región de orinoquía (P160680)*. Banco mundial.

<https://www.biocarbonfund-isfl.org/sites/isfl/files/2020-03/SFG3658-EA-SPANISH-P160680-Box405301B-PUBLIC-Disclosed-10-2-2017.pdf>

Ministerio de Justicia. (2013). *Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Vichada*. Observatorio de drogas de Colombia. <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/oferta/caracterizacion/RE0631JUN2015-vichada.pdf>

Ministerio de salud y protección social. (2015). *Plan estratégico “Hacia el fin de la Tuberculosis” Colombia 2016-2025*. Ministerio de Salud y Protección Social y la Organización Panamericana de la Salud. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/INTOR/Plan-estrategico-fin-tuberculosis-colombia-2016-2025.pdf>

Ministerio del Interior. (2015). *El enfoque diferencial y étnico en la política de víctimas del conflicto armado*. Cartilla. Ministerio del Interior. https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla_enfoque_diferencial_fin_1.pdf

Ministerio del Interior. (s.f.). *Plan organizativo estructurado del resguardo indígena merey la veradita, pueblo sikuani*. https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/documento_base_para_la_construccion_del_plan_organizativo_estructurado_del_resguardo_indigena_merey_la_veradita_pueblo_sikuani__0.pdf

Mitrani, Philippe. (1988). Los Pume (Yaruro). En W. Coppens & B. Escalante. *Los Aborígenes de Venezuela*. Monografía no. 35. Fundación La Salle de Ciencias Naturales, Instituto Caribe de Antropología y Sociología.

Mohanty, C. (2008). Bajo los ojos de Occidente: academia feminista y discursos coloniales.

En L. Suárez Navaz & R. Hernández Castillo. *Descolonizando el feminismo: teorías y prácticas desde los márgenes*.

Montanaro Mena, A. (2016). *Herencias genealógicas del feminismo decolonial en América*

Latina: hacia la construcción de un Tercer Feminismo. [Tesis de maestría,

Universidad Carlos III de Madrid]. <http://hdl.handle.net/10016/23281>

Morey, N. & Morey, R. (1980). Los Sáliva. En W. Coppens. (ed). *Los aborígenes de*

Venezuela I. La Salle.

ONF Andina. (2018). *Planes de negocios de los clústeres forestales en Orinoquia –Meta y*

Vichada, Colombia. Forest Economy Study in the Framework of the Green Growth

Taskforce. Orinoquia and Pacific Cluster Analysis in Colombia. Misión de

Crecimiento Verde. Departamento nacional de planeación.

[https://www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Documents/ejes-](https://www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Documents/ejes-tematicos/forestal/Planes%20de%20Acci%C3%B3n/Plan_negocio_Orinoquia.pdf)

[tematicos/forestal/Planes%20de%20Acci%C3%B3n/Plan_negocio_Orinoquia.pdf](https://www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Documents/ejes-tematicos/forestal/Planes%20de%20Acci%C3%B3n/Plan_negocio_Orinoquia.pdf)

ONU Mujeres. (2013). *Participación política de mujeres indígenas y afrodescendientes. Las*

experiencias de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Panamá.

Naciones Unidas.

https://issuu.com/onumujeresecuador/docs/libro_participacion_politica-web

ONU Mujeres. (2017). *Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la*

Discriminación contra la Mujer sobre mujeres indígenas y/o afrodescendientes

realizadas recientemente a Estados de América Latina. Convención sobre la

Eliminación de Todas las formas de discriminación contra la Mujer. Oficina Regional

de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe. <https://www2.unwomen.org/->

[/media/field office](https://www2.unwomen.org/-/media/field_office)

americas/imagenes/publicaciones/2017/06/cedaw_recommendations-indafro_final.pdf?la=es&vs=108

ONU Mujeres. (2018). *Participación política de las mujeres a nivel municipal: proceso electoral 2017 – 2018*. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2019/participacin%20politica%20de%20las%20mujeres%20a%20nivel%20municipal_proceso%20electoral%202017_2018.pdf?la=es&vs=3303

Organización nacional indígena de Colombia. 2019. *Vulneraciones de los Derechos Fundamentales a los Pueblos Indígenas en frontera*. <https://www.onic.org.co/noticias/70-destacadas/3090-vulneraciones-de-los-derechos-fundamentales-a-los-pueblos-indigenas-en-frontera>

Organización internacional del trabajo. (2013). *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*. OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_205230.pdf

Organización internacional del trabajo. (2019). *Aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT: Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo*. OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_735627.pdf

Organización internacional del trabajo. (s.f.). *Convenios y recomendaciones*. OIT. <https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--es/index.htm>

- Organización Panamericana de la Salud & Ministerio de la Protección Social. (2007). *Tuberculosis en los pueblos indígenas de Colombia: el reto de la prevención y el control*. <http://www.col.ops-oms.org/publicaciones/tuberculosis.pdf>.
- Ortíz Gómez, F. (2003). Nómadas en el oriente colombiano: Una respuesta adaptativa al entorno social. *Maguaré*, (17). <https://doi.org/10.15446/mag.v0n17.12853>
- Oxfam internacional. (2013). *Divide y comprarás. una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia*. Oxfam GB. https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/rr-divide-and-purchase-land-concentration-colombia-211013-es_0.pdf
- Oxfam. (2015). *Agenda Regional mujeres de las mujeres populares y diversas*. Oxfam Intermon. https://issuu.com/casmujer/docs/agenda_regional
- Paredes, J. (2014) *Hilando Fino Desde el Feminismo Comunitario*. Cooperativa El Rebozo. <https://sjlatinoamerica.files.wordpress.com/2013/06/paredes-julieta-hilando-fino-desde-el-feminismo-comunitario.pdf>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticos públicas*. FLACSO México. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt16f98w8>
- Pastor Albaladejo, G. (2014). Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas. *Teoría y práctica de las políticas públicas* (17-45). Triant lo Blanch.
- Pateman, C. (1990). Feminismo y Democracia. *Debate Feminista*, 1, 3-23. <https://doi.org/10.2307/42623880>
- Pateman, C. (1996). Críticas feministas a la dicotomía público/privado. En C. Castells (Ed.), *Perspectivas feministas en teoría política* (31-52). Paidós Ibérica.

- Payne, S. (2014). Constructing the gendered body? A critical discourse analysis of gender equality schemes in the health sector in England. *Current sociology*, 62(7), 956–974. <https://doi.org/10.1177/0011392114531968>
- Picchio, A. (1994). El trabajo de reproducción, tema central en el análisis del mercado laboral. En C. Borderías, C. Carrasco y C. Alemany (Eds.), *Las mujeres y el trabajo rupturas conceptuales* (451-490). Icaria.
- Porter, L. (2010). *Unlearning the Colonial Cultures of Planning*. Ashgate Publishing Limited.
- Porter, L. (2013). Coexistence in cities: the challenge of Indigenous urban planning in the twenty first century. En Walker, Jojola y Natcher. *Reclaiming indigenous planning*. McGill-Queen's University Press.
- Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia. (2012). *Tejiendo el canasto de la vida. Propuesta metodológica para la construcción colectiva de los planes integrales de vida de los Pueblos Indígenas de Colombia de la vida*. Presidencia de la república.
- Proyectamos Colombia. (2017). Evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política de Equidad de Género para las Mujeres, de acuerdo con lo previsto en el CONPES 161 de 2013. http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Evaluacion-Equidad_de_Genero-Conpes_161.pdf
- Pueblo Sikuaní & Ministerio del Interior. (2013). JIWISIKUANITSI WAJANAKUA LIWAISINAMUTO – Plan salvaguarda Sikuaní. Documento plan salvaguarda del Pueblo indígena Sikuaní de los llanos orientales de Colombia. Departamentos: Arauca, Guainía, Meta y Vichada.

- Quijano, A. (1992). Colonialidad y modernidad/racionalidad. *Perú Indígena* 13, 29, 11-20.
<https://www.lavaca.org/wp-content/uploads/2016/04/quijano.pdf>
- Quijano, A. (2000a). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En E. Lander (Ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas* (201-246). CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/lander.html>
- Quijano, Anibal. (2000b). Colonialidad del Poder y Clasificación Social. Festschrift for Immanuel Wallerstein, part I. *Journal of World Systems Research*, V. XI: 2, 342 – 386.
http://jwsr.pitt.edu/ojs/public/journals/1/Full_Issue_PDFs/jwsr-v6n2.pdf
- Rabotnikof, N. (1998). Público-Privado. *Debate Feminista*. 18, 3-13.
<https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.1998.18>
- Rausch, J. (2009). Petroleum and the Transformation of the Llanos Frontier in Colombia: 1980 to the Present. *The Latin Americanist* 53: 113-136. <https://doi.org/10.1111/j.1557-203X.2009.01011.x>
- Rausch, J. (2014). The Controversial Career of Sophie Muller (1910-1995): An Assessment of her Influence as a Protestant Evangelist on Colombia's Far Eastern Frontier. *Revista de Estudios Colombianos* 43, 41 – 49. https://colombianistas.org/wp-content/themes/pleasant/REC/REC%2043/Ensayos/43-7-Ensayo_Rausch.pdf
- Restrepo, D. (2003). Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas. *Reforma y Democracia* 25. Revista del CLAD, Caracas.
<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/025-febrero-2003/0045400>

- Rey, G. (2010). Las políticas culturales en Colombia: la progresiva transformación de sus comprensiones. En Ministerio de Cultura, *Compendio de políticas culturales. Ministerio de Cultura, Colombia*.
<https://oibc.oei.es/uploads/attachments/481/Compendio-Pol%C3%ADticas-Culturales.pdf>
- Rivera Zea, T. (2008). Mujeres Indígenas Americanas Luchando por sus Derechos. En L. Suárez Navaz & R Hernández Castillo. (Eds.), *Descolonizando el Feminismo: Teorías y Prácticas desde los Márgenes* (p. 329–349).
<http://www.rosalvaaidahernandez.com/wp-content/uploads/2016/09/2008-LIBROS-Descolonizando-el-feminismo-PDF.pdf>
- Romero Moreno, M., Castro Agudelo, L. & Muriel Bejarano, A. (1993). *Geografía Humana de Colombia. Región Orinoquia Tomo III Volumen I*. Instituto Colombiano de Cultura Hispánica. <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll10/id/2786>
- Romero Ruíz, M. (2011). *Influence of land use, climate and topography on the fire regime in the Eastern Savannas of Colombia*. [Tesis Doctoral, Universidad de Leicester].
Semantic scholar. <https://www.semanticscholar.org/paper/Influence-of-land-use%2C-climate-and-topography-on-in-Ru%C3%ADz/7eea0a9d86e0a194df1dca2b64de81985c00a074>
- Romero-Ruiz, M., Etter, A., Sarmiento, A. & Tansey, K. (2010). Spatial and temporal variability of fires in relation to ecosystems, land tenure and rainfall in savannas of northern South America. *Global Change Biology*, 16, 2013-2023.
<https://doi.org/10.1111/j.1365-2486.2009.02081.x>
- Romero-Hernández, O., Maldonado Vásquez, C., Domínguez-Santos, R., Blackwell, M. & Velasco, L. (2013). Género, generación y equidad Los retos del liderazgo indígena

- binacional entre México y Estados Unidos en la experiencia del Frente Indígena de Organizaciones Binacionales (FIOB) En C. Hale y L. Stephen (eds.), *Otros saberes: Investigaciones colaborativas de los pueblos afro–descendientes e indígenas en América Latina* (75-100). School of American Research Press.
- Roth, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, 67-91.
<http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a4.pdf>
- Rozo, Esteban & Del Cairo, C. (2017). Indigenismo desarrollista: Estado y diferencia cultural en una frontera amazónica (1959-1980). *Historia Crítica* 65, 163-182.
<https://doi.org/10.7440/histcrit65.2017.08>
- Rutas del conflicto. S.f. *Vichada: tierra de hombres para hombres sin tierra*.
https://rutadelconflicto.com/especiales/vichada/tierra_hombres_sin_tierra.html
- Sánchez Néstor, Martha. (2005). Introducción. En M. Sánchez Néstor (ed) *La doble mirada. Voces e historias de mujeres indígenas latinoamericanas* (15-22). UNIFEM, Instituto de liderazgo Simone de Beauvoir. <http://ilsb.virk.io/wp-content/uploads/2016/03/la-doble-mirada.pdf>
- Sánchez Néstor, Martha. (2012). Los retos de los liderazgos femeninos en el movimiento indígena de México: la experiencia de la ANIPA. En R. Hernández Castillo y A. Canessa (Eds.), *Complementariedades y exclusiones en Mesoamérica y los Andes* (10-42). IWGIA.
https://www.iwgia.org/images/publications/0572_Genero_complementariedades_y_exclusiones_en_Mesoamerica_y_los_Andes.pdf
- Segato, R. L. (2011). Género y colonialidad: en busca de claves de lectura y de un vocabulario estratégico descolonial. Manuscrito de publicación posterior en Quijano, A.

y Mejía Navarrete, J.: *La Cuestión Descolonial*. Lima: Universidad Ricardo Palma - Cátedra América Latina y la Colonialidad del Poder, 2010.

https://nigs.ufsc.br/files/2012/09/genero_y_colonialidad_en_busca_de_claves_de_lectura_y_de_un_vocabulario_estrategico_descolonial__ritasegato.pdf

Segato, R. L. (2014). El sexo y la norma: frente estatal, patriarcado, desposesión, colonidad.

Revista Estudios Feministas, 22(2), 593-616. [https://doi.org/10.1590/S0104-](https://doi.org/10.1590/S0104-026X2014000200012)

[026X2014000200012](https://doi.org/10.1590/S0104-026X2014000200012)

Segato, R. L. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Traficantes de Sueños.

https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/map45_segato_web.pdf

Stavenhagen, Rodolfo. (2007). *Aplicación de la resolución 60/251 de la asamblea general, de*

15 de marzo de 2006, titulada "consejo de derechos humanos". Informe del Relator

Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de

los indígenas. Naciones Unidas.

A/HRC/4/32. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/4993.pdf?file=fi>

[leadmin/Documentos/BDL/2007/4993](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/4993)

Symington, A. (2004). Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la

justicia económica. *Derechos de las mujeres y cambio económico* 9.

https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/interseccionalidad_-

[_una_herramienta_para_la_justicia_de_genero_y_la_justicia_economica.pdf](https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/interseccionalidad_-una_herramienta_para_la_justicia_de_genero_y_la_justicia_economica.pdf)

Tamayo Rincón, M. (2014). *Orientaciones para la territorialización de la Política Pública*

Nacional de Equidad de Género para las Mujeres. Alta consejería presidencial para la

equidad de la mujer. [http://historico.equidadmujer.gov.co/Ejes/Documents/Libro-](http://historico.equidadmujer.gov.co/Ejes/Documents/Libro-Equidad-de-Genero-para-las-mujeres.pdf)

[Equidad-de-Genero-para-las-mujeres.pdf](http://historico.equidadmujer.gov.co/Ejes/Documents/Libro-Equidad-de-Genero-para-las-mujeres.pdf)

- Tauli Corpuz, Victoria. (2015). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli Corpuz*. Naciones Unidas. A/HRC/30/41.
https://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/images/cibiogem/normatividad/estandares_dh/docs_estandares_dh/Relatora_especial_pueblos_indgenas_Informe_mujeres_indgenas_2015.pdf
- Tello Sánchez, F. (2009). *La participación política de las mujeres en los gobiernos locales latinoamericanos: barreras y desafíos para una efectiva democracia de género*. Centro Eurolatinoamericano Mujeres yCiudad.
http://americalatina.genera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/participacion_mujeres_gob_locales_flavia_mabel_tello.pdf
- Tribunal superior del distrito judicial de Bogotá. (2019). *Restitución de derechos territoriales. 500013121002201500191 00 (medida cautelar)*. Comunidad de Kanalitojo. Sala civil especializada en restitución de tierras. [MP Oscar Ramírez Cardona].
<https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/1262129/Sentencia+Kanalitojo.pdf/56f6b56d-762e-48d5-823e-1a3619632687?version=1.0>
- Unidad de planificación rural agropecuaria. (2016). Región Altillanura. [Presentación de diapositivas]. <https://sites.google.com/a/upra.gov.co/presentaciones-upra/regiones>
- Valenti Nigrini, G. y Flores Llanos, U. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*, 71, 167-191.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032009000500007&lng=es&tlng=es

- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187.
<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433>
- Volio, Roxana y Zambrano, Ada. (2009). Evaluación de políticas públicas para la equidad y la igualdad entre mujeres y hombres. En R. Cobo Bedia; C. Cruz and Volio, Roxana and Zambrano, Ada and Aparicio García, Marta (Eds.) and Leyra Fatou, Begoña,(Eds.) y R. Ortega Serrano (Eds.), *Cuadernos de género: Políticas y acciones de género. Materiales de formación*. Estudios e Informes; nº 4.
https://eprints.ucm.es/9638/1/estudios_e_informes_n%C2%BA_4.pdf
- Williams, B., Grantham, H., Watson, J., Alvarez, S., Simmonds, J., Rogliz, C., Da Silva, M., Forero-Medina, G., Etter, E. Nogales, J., Walschburger, T., Hyman, G. & Beyer, H. (2020). Minimising the loss of biodiversity and ecosystem services in an intact landscape under risk of rapid agricultural development. *Environmental Research Letters*, 15, 1. 014001. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab5ff7>
- Yepes, T; Ramírez, Juan; Aguilar, Camila; Fonseca, Luz; Garay, Henry; Arce, Raúl; Villegas, Catalina; Bateman, Alfredo. (2019). *Política General de Ordenamiento Territorial. Propuesta final. Documento técnico y normativo para la elaboración de la Política General de Ordenamiento Territorial*. Fedesarrollo.
<https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3789>
- Zamudio Cárdenas, L., Toledo Romero, A., Ariza Montoya, J., Vega Vargas, W., Beltrán Conde, B. (2014). *Estudio de la situación alimentaria y nutricional de los pueblos indígenas de Colombia ENSANI 2012-2014 Pueblo Yaruro*. Instituto Colombiano de Bienestar Familia, universidad externado de Colombia. Publicaciones universidad externado de Colombia. https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/yaruro_1_1.pdf

Zapata, C. (2007). Las políticas públicas vistas desde la organización social: el caso indígena en Colombia. En E.Rey (Ed.) *Indígenas sin derechos. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas*. Centro de Cooperación al Indígena CECOIN, Organización Indígena de Antioquia OIA.

<https://www.yumpu.com/es/document/read/28072786/indigenas-sin-derechos-observatorio-etnico-cecoin>

8 Apéndices

a. Fecha de las Publicaciones de Facebook analizadas

21/12/2012	10/06/2017	13/03/2018	25/10/2018	22/05/2019
4/02/2014	27/06/2017	13/03/2018	29/10/2018	27/05/2019
4/02/2014	12/07/2017	22/03/2018	30/10/2018	28/05/2019
30/07/2014	14/07/2017	7/04/2018	7/11/2018	6/06/2019
13/05/2016	25/07/2017	20/04/2018	10/11/2018	12/07/2019
18/05/2016	26/07/2017	13/05/2018	13/11/2018	26/07/2019
29/08/2016	9/08/2017	29/05/2018	13/11/2018	29/07/2019
23/11/2016	9/08/2017	11/06/2018	15/11/2018	3/08/2019
25/11/2016	11/08/2017	13/06/2018	20/11/2018	23/08/2019
30/11/2016	19/08/2017	14/06/2018	26/11/2018	27/08/2019
2/12/2016	3/09/2017	1/07/2018	26/11/2018	30/08/2019
2/12/2016	5/09/2017	18/07/2018	27/11/2018	3/09/2019
7/12/2016	10/09/2017	25/07/2018	30/11/2018	3/09/2019
22/12/2016	9/10/2017	3/09/2018	6/12/2018	18/09/2019
22/12/2016	10/10/2017	4/09/2018	12/12/2018	23/09/2019
26/12/2016	13/10/2017	7/09/2018	14/12/2018	Total= 115
27/12/2016	7/11/2017	11/09/2018	15/12/2018	
10/02/2017	15/11/2017	19/09/2018	27/12/2018	
10/02/2017	25/11/2017	24/09/2018	8/02/2019	
8/03/2017	1/12/2017	26/09/2018	9/03/2019	
11/03/2017	6/12/2017	13/10/2018	9/03/2019	
27/04/2017	23/12/2017	18/10/2018	9/03/2019	
28/04/2017	13/03/2018	19/10/2018	30/04/2019	
12/05/2017	13/03/2018	19/10/2018	11/05/2019	
17/05/2017	13/03/2018	23/10/2018	20/05/2019	

Fuente: Elaboración propia

b. Localización de las publicaciones de Facebook analizadas

Fecha	Enlace de la Publicación
21/12/2012	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/photos/a.370406079712546/384242211662266/
4/02/2014	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/577483302338155
4/02/2014	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/photos/a.370406079712546/577479462338539/
30/07/2014	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/667760706643747

13/05/2016	https://www.facebook.com/media/set/?set=a.1028073707279110&type=3
18/05/2016	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1042259102527237
29/08/2016	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1104551199631360
23/11/2016	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/photos/a.370406079712546/1189465857806560/
25/11/2016	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1191154727637673
30/11/2016	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1195756030510876
2/12/2016	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1197327033687109
2/12/2016	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/photos/a.370406079712546/1197828080303671/
7/12/2016	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1201982023221610
22/12/2016	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1217116091708203
22/12/2016	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1217112811708531
26/12/2016	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1220443071375505
27/12/2016	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1221293767957102
10/02/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1265377233548755
10/02/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1265363970216748
8/03/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/photos/a.370406079712546/1293266024093209/
11/03/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1297857113634100
27/04/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1346944502058694
28/04/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1347990861954058
12/05/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1361860450567099
17/05/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1366330633453414
10/06/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1389275371158940
27/06/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1405469709539506
12/07/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1421326711287139
14/07/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1423066154446528
25/07/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1435188106567666

26/07/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1436253613127782
9/08/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1450135088406301
9/08/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1450115848408225
11/08/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1451355944950882
19/08/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1458662480886895
3/09/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1472128926206917
5/09/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1473454322741044
10/09/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1478172505602559
10/10/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1503263489760127
9/10/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1502877996465343
13/10/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/photos/a.1157816170971529/1505960482823761/
7/11/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1529853187101157
15/11/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1536781506408325
25/11/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1546450088774800
1/12/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1553059401447202
6/12/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1557101371043005
23/12/2017	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1573832826036526
13/03/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/photos/a.1157816170971529/1653610051392136
13/03/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1653605851392556
13/03/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1653604101392731
13/03/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/photos/a.1157816170971529/1653592988060509/
13/03/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1653583181394823
22/03/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1663331697086638
7/04/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1681295158623625
20/04/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1694981433921664
13/05/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/photos/a.1157816170971529/1718351448251329

29/05/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1733856443367496
11/06/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1746460418773765
13/06/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1748032005283273
14/06/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1750273378392469
1/07/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1774300335989773
18/07/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1799868620099611
25/07/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1811061212313685
3/09/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1873137872772685
4/09/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1874773875942418
7/09/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/187794228292244
11/09/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1883194408433698
19/09/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1891747984245007
24/09/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1897782946974844
26/09/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1900768256676313
13/10/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1922242591195546
18/10/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1927792663973872
19/10/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1929164553836683
19/10/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1929996567086815
23/10/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1934485553304583
25/10/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1938206069599198
29/10/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1943656699054135
30/10/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1946518012101337
7/11/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1960092320743906
10/11/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1963837147036090
13/11/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1967774066642398
13/11/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1967726719980466

15/11/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1970082489744889
20/11/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1976474582439013
26/11/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1985447688208369
26/11/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1985039218249216
27/11/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1986633634756441
30/11/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1990107971075674
6/12/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/1999058140180657
12/12/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2007690779317393
14/12/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2010967145656423
15/12/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2012561435496994
27/12/2018	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2030092967077174
8/02/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2093580017395135
9/03/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2137855176300952
9/03/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2137764759643327
9/03/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2136553709764432
30/04/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2213707862049016
11/05/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2229721303781005
20/05/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2244749608944841
22/05/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2247287618691040
27/05/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2256124074474061
28/05/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2258103914276077
6/06/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2272144426205359
12/07/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2336281173125017
26/07/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2358699744216493
29/07/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2364960983590369
3/08/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2373163742770093

23/08/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2407947932625007
27/08/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2413908425362291
30/08/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2420393784713755
3/09/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2426341160785684
3/09/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2427885113964622
18/09/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2454631907956609
23/09/2019	https://www.facebook.com/AlcaldiaPuertoCarreno/posts/2464128787006921