



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**Sistema de Gobernanza y Relaciones Socioestatales
entre el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol
y Gobiernos Subnacionales. Un Análisis de Incidencia
Local, Agencia y Gobernabilidad en Colombia.**

Tesista: María Alejandra Ruíz García

Directora de Tesis: Dra. Vanessa Montenegro Hidalgo

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano

Fecha: 10/08/2024

Resumen

La democracia, hoy por hoy es blanco de interrogantes, dudas y cuestionamientos en diferentes tonos y por varios motivos, (Villanueva, 2006) sin dudar de sus valores y principios, ni de su superioridad humanista y política, se plantean algunas preguntas frente a la capacidad y autoridad para gobernar a la sociedad actual, la capacidad de conducción social, y el real alcance. En este sentido, es pertinente observar el sistema de gobernanza como un proceso de “realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público” (Whittingham, 2011), donde, se envuelven dinámicas propias de cada territorio.

En Colombia, el ejercicio de gobierno se da entre la interacción de entidades gubernamentales, no gubernamentales, e incluye la intervención de organismos con carácter especial como los Resguardos Indígenas, para este caso: El Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol. Este encuentro socio estatal que permite visualizar escenarios propios del desarrollo territorial es un resultado de la Constitución Política de Colombia de 1991, donde se brinda la posibilidad a los pueblos indígenas de contar con una jurisprudencia exclusiva. Situación que pone en términos de diálogo a la incidencia local, la agencia, la gobernanza y la gobernabilidad que surge en los diferentes organismos coexistentes en el país.

En este panorama, el estudio de la democracia, de los Derechos Humanos y del Desarrollo Humano, implica observar a profundidad la validez política del ejercicio del gobierno, como un aporte que incide a nivel cívico, social y político en el contexto nacional y específicamente en el local, visualizando también esta incidencia desde y hacia los gobiernos propios, indígenas y autónomos.

El análisis de las relaciones socio-estatales, y en ellas la profundización de las categorías de *gobernabilidad* y *gobernanza*, se ven como formas significativas para comprender este desarrollo territorial, brindando un cruce de experiencias entre diferentes sistemas de gobierno. En donde, las críticas y dudas que surgen entre estos dos conceptos, (Aguilar, 2010) dan respuesta a la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos democráticos, teniendo como objeto de conocimiento el proceso de gobernar. Además, dichos conceptos se encuentran comprometidos con los procesos de toma de decisiones, los cuales no solamente se dirigen a rescatar marcos de cooperación y convivencia, sino también a

considerar conflictos (Revesz, 2009), permitiendo que ambos se complementen en la administración del poder.

En ese sentido, el aporte social de esta investigación indica una visión dinámica que concierne al ámbito ciudadano en los diferentes niveles de gobierno como una contribución al desarrollo. Entre ello, se encuentra la operación de agencias lideradas por la ciudadanía y por los organismos territoriales especiales como las comunidades indígenas, donde se transforman los escenarios a figuras participativas de gobiernos locales para la toma de decisiones y de deliberación en asuntos políticos.

Tabla de Contenido

Resumen.....	2
Tabla de Contenido	4
Introducción	6
Capítulo I	10
Aproximaciones Teóricas	10
Marco Analítico Teórico.....	10
Diálogos de Gobernanza Territorial y local – Una mirada a las comunidades indígenas Latinoamericanas y Regionales	10
Gobernanza y gobernabilidad: un diálogo socio-estatal	18
Escenario de Investigación	26
Objetivos	28
Objetivo General	28
Objetivos Específicos.....	28
Abordaje Metodológico	29
Metodología	29
Tipo de investigación.....	29
Capítulo II	31
Caracterización Enfoque Étnico y Acciones de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Pasto y el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol	31
Panorama institucional -participación de los indígenas en la política nacional y regional	31
Panorama comunitario - Estrategia Comunitaria- herramientas propias para el ordenamiento territorial	40
Cosmovisión	40
Plan de Vida o Mandato Ancestral	41
Territorio	44
Autoridades y Gobierno	45
Derecho y Justicia	47
Capítulo III.....	49
Comparación Socio-Estatal de los Sistemas de Gobernanza y Gobernabilidad a Nivel Social y Político entre el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol y la Alcaldía Municipal de Pasto.....	49

Análisis de la Gobernanza en la Alcaldía Municipal de Pasto	50
Análisis de la Gobernabilidad en el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol	56
Vínculos Socio Estatales: Interacciones, Tensiones y Puntos de Encuentro	58
Capítulo IV.....	62
Análisis de la Capacidad de Incidencia y Agencia del Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol en la Planificación Territorial del Municipio de Pasto	62
Referencias.....	70
Lista de Figuras.....	80
Lista de Tablas	81

Introducción

A finales de 1980, la resignificación de las comunidades indígenas fue una consideración y reconocimiento a sus derechos y legitimidad territorial, como una forma de convenir entre los gobiernos subnacionales y el desarrollo espontáneo que siglos atrás se había desconocido de los sistemas de gobernanza y gobernabilidad.

Según Samper (2006), los pueblos indígenas y sus organizaciones políticas y sociales son un factor importante, sobre todo en los Estados andinos de Bolivia y Ecuador. Sin embargo, en Colombia, a pesar de que la cuestión indígena no supera el 5% del total de la población, de acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, los grados de autonomía y el relacionamiento con las cuestiones étnicas tiene gran importancia después de la creación de la Constitución Política de Colombia en 1991, indicando un marco de jurisprudencia, legislación y autonomía para las comunidades indígenas.

Con esta Constitución Política, la historia de Colombia se marca por diferentes cambios e interacciones para el encuentro de diversos actores representados en entidades gubernamentales, no gubernamentales y de la sociedad civil, que generaron espacios de diálogo en el sistema colombiano. Desde el artículo 1 y 2 de la Constitución, se establece una relación directa con los principios de democracia y pluralismo, seguido de la aceptación de manifestación de la estructura pluralista del Estado colombiano, y el fortalecimiento de los principios de la diversidad étnica y costumbres, el estatus especial para las comunidades indígenas mediante el poder propio, el reconocimiento de sus usos y costumbres, la creación de distritos electorales especiales para senadores y diputados indígenas y el ejercicio exacto de propiedad sobre sus resguardos y territorios (Semper, 2006).

Es así, como la gobernanza amplía un horizonte de complementariedad con la gobernabilidad, cuando la palabra que se gesta en los territorios con las comunidades indígenas formulan un escenario de carácter especial que fortalece la perspectiva a nivel estatal, donde las expresiones propias desde la ancestralidad toman preponderancia y proponen sus alternativas de jurisprudencia y ordenanza para responder de acuerdo a las necesidades y las capacidades desarrolladas en sus territorios en materia de agencia e impacto local.

Así, los Gobiernos Subnacionales-institucionales como las Alcaldías Municipales - que representan la autoridad a nivel Municipal en Colombia- entraron en diálogo con los Gobiernos Propios como Cabildos y Resguardos, que fueron reconocidos por la Constitución Política de 1991 y les atribuye el significado a los Cabildos como la autoridad o directiva representativa indígena, mientras que el Resguardo como el territorio asignado a una comunidad indígena. Por lo tanto, en un Municipio, la Alcaldía, los Cabildos y los Resguardos coinciden territorialmente, afrontando acciones de planificación que se involucran mutuamente.

Ahora bien, esta investigación se desarrolla en el municipio de Pasto en el departamento de Nariño ubicado en la zona sur occidente de Colombia, de acuerdo al censo nacional de población y vivienda DANE (2018) es el tercer departamento de Colombia con mayor población indígena, y a su vez, reconoce la participación territorial de los pueblos Pastos y Quillasingas como población mayoritaria a nivel nacional, sin embargo, este último, tiene un carácter preponderante -sin deslegitimar el Pueblo de los Pastos-, al convertirse en una parte crucial en las agendas gubernamentales de Pasto, la capital del departamento de Nariño, brindando acciones, planes, programas y proyectos que afianzan las relaciones entre los procesos municipales y la comunidad indígena Quillasinga.

Nariño se destaca por sus ejercicios de organización territorial, gobernanza, prácticas de gobernabilidad y preservación cultural de grupos tradicionales de la región, que se vinculan con la dinámica fronteriza con el vecino país del Ecuador, incluso hay pueblos indígenas como los Awá que traspasan la frontera y se ubican en una sola unidad territorial, al sur de Nariño y al norte de Ecuador.

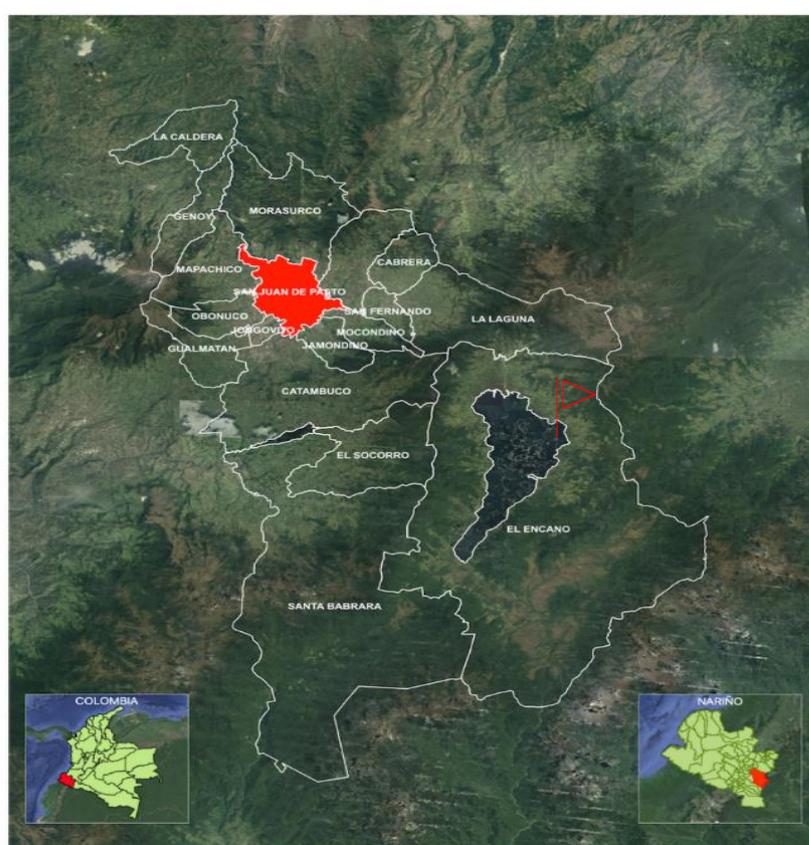
Por su lado Pasto, como municipio posee en total 1181km² de superficie y cuenta con 17 corregimientos – *Figura 1.* –, siendo la mayor extensión a nivel territorial correspondiente al corregimiento de El Encano. Este tiene aproximadamente 92km² y se caracteriza por la presencia del Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol, reconocido por el Ministerio del Interior de Colombia, quien posee a su nombre un total de 5,51km².

De ahí, que se haya consolidado esta investigación con el objetivo de analizar el sistema de gobernanza y las relaciones socio estatales entre el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol y la Alcaldía Municipal de Pasto, en su rol de gobierno

subnacional. A partir de un plano descriptivo se caracterizó el enfoque étnico y las acciones de gobierno de los actores involucrados, complementado con una comparación de relacionamiento socio-estatal de los sistemas de gobernanza y gobernabilidad a nivel social y político lo cual brindó herramientas de debate, sinergias y confrontaciones en diferentes elementos de análisis, con el fin de observar la capacidad de incidencia y agencia entre la sociedad civil, para el caso concreto de El Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol, como aporte a los procesos de planificación territorial del municipio de Pasto.

Figura 1

Municipio de Pasto – Imagen satelital, delimitación territorial de corregimientos



Nota: Dirección para la Gestión de Riesgos de Desastres Pasto [DGRD], (2022).

El carácter de este estudio es de tipo descriptivo - interpretativo porque se trabajó desde el análisis e interpretación contextual del Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol y la Alcaldía de Pasto como dos escenarios prestos a la caracterización y comparación, que se afianzan en el ejercicio del gobierno, en lo comunitario y que se relacionan con iniciativas propias del territorio indígena. Los mecanismos donde predomina la participación

se convirtieron en ejes de desarrollo territorial para la construcción de “diálogos alianza” entre la gobernanza y la gobernabilidad, teniendo en cuenta que,

La gobernanza se construye con el diálogo y la articulación de esfuerzos. La sostenibilidad de los territorios depende en gran medida de la capacidad de la sociedad para concertar, dialogar, construir acuerdos y crear alianzas que contribuyan a la toma de mejores decisiones sobre el desarrollo sostenible y sustentable en los territorios. (Territorios Sostenibles, 2023, párr. 1)

Los aportes más significativos se inclinan al análisis del desarrollo territorial con una visión humana – *Gobernanza territorial y democrática* –. En tanto, la observación del relacionamiento socio estatal con un gobierno propio amplió las construcciones y discusiones a nivel académico y metodológico, al permitir la convergencia de actores comunitarios con incidencia en el territorio, autoridades que en otros contextos no tienen visibilidad, cayendo en una característica propia de la zona andina latinoamericana, donde los pueblos indígenas en el transcurso de los tiempos han pedido reconocimiento y han creado un diálogo estatal entre consensos y disensos.

Dicho contexto, ha sido fundamental para la visión académica, desde formas de reivindicación hasta lecturas de gobernanza, dejando nuevos conceptos, ampliando contextos sociales y descubriendo relaciones en aras de la reciprocidad política de los pueblos. De esta manera, los resultados son base fundamental para cualificar la convergencia que ejercen los actores en el municipio.

Finalmente, el texto se encuentra organizado en cuatro secciones de la siguiente manera: *Capítulo 1* contiene el marco analítico y teórico dividido en dos partes; primero, el estado del arte que cuenta con el diálogo en torno a los procesos de gobernanza territorial de las comunidades indígenas, sus construcciones y redefiniciones en Latinoamérica; y segundo, el análisis de las categorías de gobernanza y gobernabilidad por diferentes autores convocando a un debate hacia las actuales transformaciones y dimensiones en las relaciones socio-estatales en el territorio. Además, contiene el marco metodológico que hace referencia a las fases de la investigación. Los resultados en función a los objetivos, así como conclusiones generales del trabajo, estarán dispuestos en los *Capítulos 2, 3 y 4*. Finalmente, se encontrarán las referencias de las fuentes consultadas.

Capítulo I

Aproximaciones Teóricas

Marco Analítico Teórico

Este apartado incluye el acercamiento y desarrollo del estado del arte que contiene la revisión de diferentes fuentes secundarias que permitieron el análisis de la gobernanza a nivel territorial hacia nuevas construcciones y redefiniciones. Igualmente, se encuentra el análisis alrededor de las categorías de gobernanza y gobernabilidad, que involucran subcategorías importantes como el diálogo socio-estatal, la agencia e incidencia territorial.

Diálogos de Gobernanza Territorial y local – Una mirada a las comunidades indígenas Latinoamericanas y Regionales

Los territorios indígenas más que un debate territorial, tienen una tensión a nivel legal-gubernamental, no solo en la posesión, sino, en la figura que ocupan frente al reconocimiento Estatal. Este panorama ha tenido diferentes transformaciones a nivel de Latinoamérica en torno a la autonomía de los pueblos ancestrales, muchos apuntando a ejercer diálogos vinculantes para entender lo que se vive en el corazón de las comunidades y permitir espacios de saber propio y comunitario como una base institucional; mientras que, en otras oportunidades esta institucionalidad se permea por mecanismos que cierran toda forma de gobierno originario y generan bloqueos en la planificación territorial participativa.

La autonomía en las comunidades indígenas es un tema protagonista, dado que es una estrategia importante para impulsar los procesos de resistencia indígena y para visibilizar políticamente los ejercicios de defensa y autoprotección territorial e identitario. Que, entre otras contribuye a la mitigación ante las expresiones de violencia y estigmatización y criminalización del liderazgo y activismo indígena.

Para el caso de América Latina, es a partir del reconocimiento legal en las diversas Constituciones Políticas que se crea un marco de jurisprudencia, legislación y autonomía para las comunidades indígenas, caracterizando a la región para finales de 1980, como un aporte a la resignificación andina y amazónica, considerando y reconociendo derechos y legitimidad territorial, como una forma de convenir entre los gobiernos subnacionales y sistemas de gobernanza y gobernabilidad, tal es el caso de los Estados de Bolivia, Ecuador y Colombia (Rincón, 2009).

Es así como toman preponderancia conceptos antes no desarrollados en una Constitución Política como: ley natural, ley de origen, derecho mayor o derecho propio, que

son normas y procedimientos de esencia indígena y que se han reconocido en los últimos años por la normativa de cada nación andina.

Un ejemplo de ello, lo expone Palacios (2022), con la Constitución Política de Colombia de 1991, donde reconoce el pluralismo jurídico y la diversidad cultural que permite la existencia de dos sistemas jurídicos que coexisten entre sí, uno es el ordinario o llamado justicia nacional; y el segundo, es la justicia indígena. Así mismo, menciona que, gracias a la Constitución “los grupos étnicos son partícipes de las decisiones políticas, económicas y culturales; dentro de los grupos étnicos, se encuentran, los indígenas, los raizales, los ROM (gitanos) pero solo las comunidades indígenas tienen jurisdicción y autonomía para concertar con el Estado” (p. 37).

Pero, ¿Qué es la ley natural, ley de origen o derecho propio para los pueblos indígenas en Colombia? Este interrogante genera algunas similitudes y/o distintas maneras en los 87 pueblos indígenas identificados. Según la Defensoría del Pueblo (2018) en sus Cuadernos de Paz n.º 2 especifica que existe un consenso relevante en su significado y fue reunido en el documento elaborado en plenaria de las Jurisdicciones Especiales Indígenas en 1997, que es la autoridad de cada grupo indígena para el cumplimiento de las normas, valores y costumbres para el respeto y armonía de su pueblo. A continuación, en la *Tabla 1*. se especifica la interpretación de cada concepto para las comunidades.

Tabla 1

Interpretación de leyes y derechos Jurisdicción Especial Indígena de Colombia

INTERPRETACIÓN- JURISDICCIÓN ESPECIAL INDÍGENA

<i>LEY DE ORIGEN</i>	<p>Se le atribuye este nombre porque viene desde el nacimiento del mundo, desde los tiempos de la creación. En palabras de Leonor Zalabata miembro del Pueblo Arhuaco (1997).</p> <p>Cuando se creó el mundo, se creó toda la humanidad y se repartió un espíritu y a cada uno se nos dieron unos límites territoriales, un espíritu, un pensamiento que confirma las leyes. Ahí nacen las leyes. No son leyes que nosotros nos inventamos, ni que se inventó la sociedad mayoritaria; son leyes que nos dejaron.</p>
----------------------	---

LEY NATURAL

La ley natural es una ley dictada por la Tierra, por la naturaleza, por los espíritus y la mitología desde el principio de los tiempos. Una ley que no es solamente para los seres humanos sino también para relacionarse con el cosmos, con el entorno natural, con el territorio, con los seres espirituales.

DERECHO MAYOR

Se denomina derecho mayor por haberse gestado primero, por ser la ley de los primeros habitantes de América, anterior en cientos de años a las leyes de la República. Porque algunos Pueblos Indígenas se consideran los hermanos mayores de la sociedad colombiana. Derecho Mayor porque viene de los mayores, de los antepasados, quienes muestran el camino, las formas de actuar, las normas que se deben acatar.

DERECHO PROPIO

Se habla de derecho propio porque es parte de las culturas de los indígenas, y desde la Colonia el término “propio” se utilizó para referirse a los usos y costumbres particulares de los habitantes de América, palabra que también utiliza la Constitución Nacional de Colombia (1991), en su artículo 246, que se relaciona con la capacidad de los pueblos indígenas por ejercer funciones jurisdiccionales de acuerdo con sus normas y costumbres. El sentido de lo propio más que un asunto de propiedad tiene que ver con una pertenencia, y lo utilizan los Grupos Étnicos para referirse a su cultura, a sus formas de vivir, a la necesidad de que los occidentales respeten el pensamiento propio, la educación propia, la justicia propia. Que los sistemas normativos propios tengan en común su origen ancestral, divino, natural, cultural, no significa que sean iguales. Algunos sistemas normativos son más fuertes en términos de investigación, otros en términos de legitimidad de sus autoridades, otros en cuanto a las sanciones, o en la vigencia de las normas, y así, hay grandes diferencias entre unos y otros. Pero los principios se comparten. Los sistemas normativos indígenas están en construcción, pues, aunque tengan unos pilares muy firmes, fundamentos culturales que

vienen de su mitología, también son dinámicos, y deben responder a los nuevos problemas que se presentan con los cambios y las influencias externas.

Nota. Elaboración propia con base en la Organización Gonawindua Tayrona - OGT (1997)

Así, para entendimiento práctico, la comunidad indígena Candelaria de origen Leco en Bolivia, que ancestralmente basa sus formas de organización y decisión desde la ley del bien común -una forma de designar la ley natural – para defender la premisa de proteger sus recursos naturales, desde una perspectiva comunitaria y su incidencia como gobierno territorial, posicionando un labor autónomo e independiente al trabajo del gobierno convencional.

Entonces, en Latinoamérica -en los pueblos andinos- después del reconocimiento ancestral de ley de origen, ley natural, derecho mayor y/o derecho propio, se genera una defensa que adquiere mayor fuerza en los territorios indígenas, en otras palabras, se formula una nueva perspectiva de gobernanza, donde los pueblos se permiten tomar vocería y defender sus derechos a nivel espiritual, político, económico, social y territorial. Colombia, por su puesto, amplió la visión y generó un diálogo, como también debates que iban desde lo normativo hasta lo territorial para incorporar estos conceptos.

De ahí que, se aterriza el concepto de “*Gobernanza Territorial*” resignificando las concepciones subnacionales, inicialmente frente al entorno y el territorio desde la observación a los recursos naturales. Según Chirif (2022), la idea ordinaria de medio ambiente desde la explotación capitalista, o también, el mal llamado “recurso natural” con una connotación mercantil difiere del significado que le brindan las comunidades indígenas al territorio, donde el libre acceso a la tierra, los bosques, los ríos, lagos y los animales que los pueblan, no son objeto de acaparamiento y especulación; igualmente, el aprovechamiento de la sabiduría de la naturaleza, es para la sociedad entera y no un privilegio de quienes tienen dinero para pagarlo.

Mostrando aquí, que la complejidad de las dinámicas del territorio en algunas ocasiones se yuxtapone a lo gubernamental, porque las sociedades indígenas han desarrollado un sistema propio de gobernanza para garantizar la vida de las personas en ambientes específicos, como el caso de áreas protegidas que están caracterizadas por su riqueza ecológica y paisajística, brindando beneficios y servicios ambientales a la comunidad, y que son conservadas por la población indígena para su cuidado.

A lo anterior, Cortés (2018) reconoce como acciones que “nacieron de una iniciativa voluntaria por efectuar gestión y participación alrededor de la protección de la naturaleza, ejercicios que son implementados en todo el mundo y pueden o no ser independientes a las áreas protegidas establecidas por los Estados” (p. 12), siendo esto ejemplo de cómo, la población identifica y legitima su propia institución desde el territorio, gobierna sus asuntos internos y externos de acuerdo con esa apropiación territorial. Por lo que se habla de “la reconstrucción, actualización o determinación de las formas de gobernarse específicas de una sociedad sobre la base de una institucionalidad y una jurisdicción propia; es decir, no inducida o impuesta desde afuera o desde arriba, sino esencialmente autodeterminada” (García y Surrallés, 2009, p. 45).

Entonces, esa institucionalidad legitimada por la misma comunidad puede ser tensión en las municipalidades o ser oportunidad para una *Casa de aprendizaje*¹, al compartir desde la visión comunitaria capacidades para ejercer agencia e incidencia en el territorio, siendo una forma de facilitar procesos que han sido tratados durante años por los pueblos indígenas y que son lejanos a las políticas que se desarrollan desde los escritorios. Hincapié (2022) hace referencia a cómo la trayectoria de contestación y acción colectiva de organizaciones étnicas ha permitido durante las últimas décadas la consolidación y coordinación de sus organizaciones, con capacidades locales, articuladas a nivel global. Las comunidades organizadas han ganado experticia y conocimiento, encontrando la propia voz para presentar ante públicos más amplios, nacionales y extranjeros, sus propuestas y exigencias.

Hoy en día, este diálogo como *Casa de aprendizaje* se considera como una acción que debe desarrollarse en doble vía entre la municipalidad y la comunidad, entre otro aspecto, para la superación de escenarios excluyentes, por ejemplo, los sistemas educativos, que son una radiografía de la desarticulación entre las instancias subnacionales y las comunidades indígenas. La distribución de los planteles de las distintas modalidades educativas, los pocos asertivos materiales educativos, y las campañas de desprestigio forman parte de una estructura racista que daña, de manera ingenua, o magistralmente planeada, las bases identitarias (Guerra, 2022). Insistiendo aquí en la necesidad de los diálogos compartidos.

Pero, ¿qué pasa en Colombia con ese relacionamiento entre el gobierno propio y el gobierno subnacional?, la complementariedad de la gobernanza y gobernabilidad también responde a un relacionamiento que, según Ramírez (2011), es una lectura de la aproximación

¹ Denominación que se acuña a un espacio de integración para facilitar el intercambio de conocimiento y la construcción colectiva entre todas las autoridades territoriales.

interactiva de Estado – Sociedad, para observar transformaciones o comportamientos de procesos en donde se incorpora la participación popular en el ejercicio de las funciones estatales, en donde confabula el Estado y la ciudadanía y/o las organizaciones sociales o civiles, compartiendo competencias y poder político-administrativo para fiscalizar el desempeño de las instituciones públicas, y al tiempo, la estructuración de espacios de demandas profundas de transformaciones institucionales y de la ciudadanía activa.

Desde una perspectiva territorial, esto quiere decir, que el territorio indígena está compuesto por escenarios en los cuales desarrollan su cultura y promueven los aspectos tradicionales. Es el lugar donde la autonomía se presenta como una característica inherente en la que se posibilita la toma de decisiones y la cosmovisión, promueve relaciones espirituales con el territorio (Gómez, 2022). Es decir que, hablar de territorio no solo es mencionar al ambiente, también, es el diálogo de las comunidades indígenas con la municipalidad para que se propenda por el reconocimiento de la ancestralidad de los territorios percibiéndolos como lugares sagrados.

Frente a este tema, es importante revisar la Resolución 837 del 28 de agosto de 1995 del Ministerio del Interior de Colombia, en donde el Estado reconoció a los pueblos indígenas como delimitadores de sus líneas ancestrales en el territorio, afirmando que, dentro de la concepción del territorio indígena se tienen dos elementos a considerar, por un lado, la cosmovisión de la comunidad que aporta una delimitación espiritual, dinámica y holística del sitio en donde los pueblos se asientan; por otro, la definición occidental del mismo, que se caracteriza por ser estática y relacionada con lo occidental, que aborda la articulación entre Gobierno e interculturalidad para atender la funcionalidad de la autonomía política y cultural con la que cuentan las comunidades étnicas.

En complemento con lo anterior, se señala la perspectiva identitaria, porque es necesario reconocer otro tipo de relaciones donde también se ejerce la gobernanza, como es el caso de la continuidad entre cuerpo- territorio- cosmos que, según Horta (2022), abordan otras configuraciones ontológicas de los territorios indígenas, permiten abrirse a considerar otras prácticas de gobernanza. Es así como, en las mismas comunidades a partir de sus usos y costumbres emiten instrumentos de planificación territorial, en Colombia son denominados *planes de vida* que contienen la información de su comunidad, sus recursos, necesidades, proyectos de mejora, posicionamiento con los actores gubernamentales y su visión política. Son una herramienta comunitaria acercándose al concepto de *gobernanza territorial indígena*, afirmando que más que un debate territorial es un debate identitario, porque se

trasciende del espacio geográfico y permite desarrollar aspectos sociales y culturales necesarias para el diálogo político.

De modo que, la *Gobernanza Territorial Indígena* se inserta como una propuesta que equilibra el autogobierno y la interacción con actores externos al Estado y de la sociedad en general. Además, es importante destacar que el reconocimiento de las autoridades indígenas de manera formal las haría parte de las instancias para garantizar los Derechos Humanos, por lo que sus sistemas de decisión interna no podrían pasar por encima de ello (Oseguera, 2021). Dicho de otro modo, los Cabildos, Resguardos y Alcaldías Municipales estarían en la misma línea horizontal para ejercer su labor socio-política, donde el reto fundamental es el diálogo, la articulación y coordinación entre ellos.

En efecto, las perspectivas de autonomía que se ejercen en los pueblos indígenas y en el accionar de las localidades o municipalidades para el ordenamiento del territorio tendrán una naturaleza jurídica, manejo y administración del territorio amparada por el fuero indígena² y su sistema normativo propio. En el mismo sentido, Oseguera (2021) relata como en Latinoamérica el derecho de los pueblos y comunidades indígenas al autogobierno, reconocido constitucionalmente, consiste en determinar su condición política y perseguir libremente su desarrollo integral incluyendo, entre otros aspectos, la transferencia de responsabilidades a través de sus autoridades tradicionales o reconocidas en relación con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculado a la participación política efectiva y a la administración directa de los recursos que le corresponden, pues dichos derechos humanos únicamente pueden concretarse al contar con un mínimo de derechos necesarios para garantizar la existencia, dignidad, bienestar de sus integrantes y desarrollo integral, así como su identidad cultural. En este sentido, las autoridades municipales deberán determinar equitativamente, en el contexto de la legislación estatal aplicable, los recursos que le corresponden a una comunidad indígena respecto del resto del municipio.

En Colombia, esta autoridad, autonomía y autogobierno territorial de las comunidades indígenas se representa por los Resguardos y Cabildos Indígenas, el primero es el territorio asignado a la comunidad indígena; y el segundo, es la autoridad o directiva elegida por la comunidad para ejercer representatividad. Esta última, deberá entablar diálogos constantes

² Según el Ministerio de Justicia, se denomina *Fuero Indígena* al derecho del que gozan los miembros de las comunidades indígenas, por el hecho de pertenecer a ellas, para ser juzgados por las autoridades indígenas, de acuerdo con sus normas y procedimientos.

con las Alcaldías Municipales y aunar esfuerzos para ejercer todas las prácticas y mecanismos en pro del territorio.

En los departamentos de Cauca y Nariño, esa autodeterminación y ejercicio de la política efectiva que nace desde lo propio, siguiendo a Pérez (2022), se crea a partir de estructuras civiles de defensa territorial denominadas *Guardias Indígenas*, que contribuyen a la construcción de paz de manera fundamental al ejercer control en regiones donde el Estado ha sido ausente y no ha sido capaz de llegar para consolidarse institucionalmente. De esta manera, en Colombia se deberán visualizar desde la inclusión los proyectos de paz, para un diálogo incluyente que evite acciones antagónicas en el control de los territorios.

Tal es el caso, que en la comunidad Misak en el municipio de Popayán, departamento del Cauca en Colombia, las nociones de gobernanza y gobernabilidad están en constante debate entre lo estatal e indígena con algunos consensos, pero también de disensos. Este relacionamiento se ha visto afectado por el fenómeno de acciones iconoclastas, donde la comunidad Misak ha realizado el derribamiento o la reestructuración de las estatuas ubicadas en los diversos parques públicos de Popayán asumiendo su responsabilidad como una acción de soberanía territorial, donde según Rojas (2022) a partir del símbolo se configuran las nuevas concepciones de ciudad en una batalla por espacios públicos inclusivos, que reconozcan la existencia de los pueblos originarios en dinámicas lideradas por algunos conquistadores donde prevalece el racismo, el blanqueamiento y el legado colonial.

El mismo autor señala que este tipo de gobernanza local tiene la posibilidad de abrir un horizonte de diálogo intercultural para reescribir una historia más inclusiva y democrática, que construya no en su ruina, pero sí en su renacimiento. Una posibilidad que, si bien es encarnada e incorporada (performática, en tanto acto y evento: con planeación, acción, canto, danza y palabra) se levanta de forma paralela al descontento social (que dirige su rabia a otros espacios de lo público: transporte, bancos, almacenes, estaciones policiales, etc.), representada en una nueva generación que ve como el sistema imperante que no corresponde ni da espacios para el desarrollo social. Estas formas y acciones no son nuevas, pero sí invocan a todos aquellos (incluidos artistas) silenciados por la historia oficial.

Finalmente, Zurbruggen (2014), en su investigación sobre la gobernanza neoliberal y la gobernanza pública, expresa como se convierte en un desafío y en una necesidad para América Latina el tránsito de los gobiernos cerrados a los gobiernos abiertos haciendo un símil de lo neoliberal y lo público, se refiere entonces, a la construcción de una institucionalidad de lo público y permite avanzar hacia políticas de universalización como el

reconocimiento de derechos sociales, no como expresión constitucional, sino como una construcción social de un nuevo modelo de desarrollo inclusivo.

En conclusión, los diálogos de gobernanza territorial y local en las comunidades latinoamericanas y nacionales de acuerdo al caso, se han destacado por la constatación a la autonomía indígena desde el reconocimiento de derechos y legitimidad territorial para convenir entre los gobiernos subnacionales y los gobiernos propios. Dicha importancia, se ha generado desde las mismas naciones con decretos, resoluciones y Constituciones Políticas que brindan relevancia al pluralismo jurídico y diversidad cultural. Tema que trae un debate desde lo normativo a lo terrenal cuando se vinculan decisiones de protección y salvaguardia donde confluyen la ley ordinaria y la ley indígena (ley de origen, ley natural, derecho mayor y derecho propio).

Creando entonces, un concepto de gobernanza territorial indígena como una propuesta de autogobierno desde lo político, social, ambiental, educativo, económico y espiritual para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y la legitimidad de sus autoridades.

Para el caso particular del Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol, se destacan las iniciativas: Escuela Guaguas Quilla (danza, música), Colectivo de comunicaciones Chaquis Guardianes de la memoria (niños y adolescentes), Quilla guanga (mujeres), Biblioteca Pública Guaguas Quilla (comunidad en general), Guardia indígena (consejeros de justicia); que confirman practicas cotidianas basadas en el ejercicio propio del gobierno indígena, en el asentamiento del Mandato de Vida y en la coherencia con la cosmovisión de este pueblo indígena.

En otras palabras, ha sido una oportunidad para ampliar el diálogo latinoamericano como *Casa de Aprendizaje* donde las instancias subnacionales y las comunidades intervienen mutuamente para afrontar los retos del territorio.

Gobernanza y gobernabilidad: un diálogo socio-estatal

Abordar la temática de sistemas de gobernanza y relaciones socio estatales conlleva a la búsqueda de diferentes autores que brindan un acercamiento conceptual y de análisis. A continuación, se presentarán las diferencias y encuentros entre las dos perspectivas, así como

también, un diálogo con el contexto de territorios indígenas y de gobiernos subnacionales que atañe a esta investigación.

Se tomarán las categorías de *Gobernanza*, seguido de *Gobernabilidad*, desde una visión de relaciones socio-estatales. Los cuales, son fundamentales para acotar el tema y generar una construcción de conocimiento para interpretar el proceso investigativo.

Para iniciar, algunos estudios toman los conceptos de *gobernanza* y *gobernabilidad* insertados en los distintos y variados procesos democráticos, desde la conceptualización que brinda la Real Academia Española (2001) del concepto de *gobernanza*, atribuye el significado como el “arte o manera de gobernar, que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (definición 1).

Aun esto, más allá de ser una forma de gobernar, también es un compromiso y responsabilidad, donde, de acuerdo con Chilito (2018), aparte de considerarse sinónimo de “Gobierno”, de ser parte de un marco normativo, integrado e incluyente, y de contar con un marco analítico para los sistemas de coordinación no jerárquicos, también debe apuntar a definir una noción como una clase de hechos sociales, un objeto de estudio que se refiere a los procesos colectivos, formales e informales, que determinan en una sociedad cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a los asuntos públicos, incluyendo entre otras las siguientes categorías analíticas: los problemas; los actores; los puntos nodales; las normas; los procesos, categorías que movilizan decisiones y acciones colectivas de interacción ya sean de conflicto o de cooperación.

Entonces, los asuntos públicos, las agendas gubernamentales y los actores sociales generan acciones decididas para la participación de una forma bidireccional, cuando se resignifica el concepto de gobernanza con doble dirección: del gobierno a la sociedad y de la sociedad al gobierno, donde el gobernante ya no es el único actor formulador, sino que, la agenda pública responde a las problemáticas, aspectos y devenires del contexto, siendo el ciudadano el agente validador y de consenso para el accionar gubernamental.

Así lo expone Aguilar (2016) cuando valida la gobernanza como una afirmación o hipótesis de la dinámica de la sociedad actual producto de transformaciones estructurales, donde las sociedades democráticas han tenido una pérdida relativa de la soberanía, autonomía, centralidad, control, suficiencia directiva del gobierno (términos usados en la literatura) y genera la aparición de un modo de gobernar alternativo. De esta manera, en 2010 aparece la teoría que Boaventura de Sousa denominada la *Lógica de Escala Dominante*, que explica como la sociedad brinda la facultad a los procesos que gubernamentalmente se

ejercen desde las posiciones “de arriba”, este concepto es una percepción que encaja con brindar toda la autoridad solo al gobierno nacional, desconociendo todo proceso de gobernanza que surja en el territorio. De Sousa (2010) lo expresa así,

en los términos de esta lógica, la escala adoptada como primordial determina la irrelevancia de todas las otras escalas posibles. En la modernidad occidental, la escala dominante aparece bajo dos formas principales: lo universal y lo global. El universalismo es la escala de las entidades o realidades que se refuerzan independientemente de contextos específicos. Por eso, se adjudica precedencia sobre todas las otras realidades que dependen de contextos y que, por tal razón, son consideradas particulares o vernáculas. La globalización es la escala que en los últimos veinte años adquirió una importancia sin precedentes en los más diversos campos sociales. Se trata de la escala que privilegia las entidades o realidades que extienden su ámbito por todo el globo y que, al hacerlo, adquieren la prerrogativa de designar entidades o realidades rivales como locales. (pp. 23-24)

Un ejemplo de ello, y retomando de nuevo la investigación desarrollada por Chilito (2018) *Participación comunitaria, gobernanza y gobernabilidad. Experiencias de construcción de paz en el departamento del Cauca, Colombia, y su aporte al posconflicto, el caso del corregimiento de Lerma*, donde afianza los conceptos relacionados con un enfoque orientado hacia la participación e inclusión democrática como mecanismo para la consecución de la paz, plantea un modelo político para la toma de decisiones y el desarrollo local, en donde las acciones del Gobierno se articulan a los actores propios del territorio. Dejando como resultado un escenario que evidencia una profunda cercanía entre la gobernanza territorial y la gobernabilidad a partir de la participación comunitaria. Situación, que formula un repertorio para diferentes actores que traspasan las barreras estatales y mostrando que las acciones gubernamentales no son las únicas que se pueden desarrollar en el territorio.

La actividad directiva general y las actividades específicas o particulares pueden articularse, coordinarse y complementarse, dando origen a formas coherentes e integradas de gobierno que incrementen su efectividad y extiendan los beneficios de sus efectos, pero pueden también operar con un enfoque particularista y realizarse de manera desarticulada y descoordinada, con la consecuencia de que la gobernanza pierde calidad y efectividad por la dispersión y fragmentación de sus acciones. En repetidas ocasiones, es observable la coordinación o descoordinación, el acoplamiento o el desacoplamiento, la integración o la

disociación de las acciones de gobierno en asuntos públicos que para ser resueltos o por lo menos atendidos satisfactoriamente.

Es así que, en el contexto colombiano Launay (2005), el concepto convoca a una serie de preguntas relacionadas con la manera fresca de concebir y manejar la acción política, la mirada complementaria de esta noción en conjunto con el régimen político tradicional y el significado simbólico de la *gobernanza* indagando sobre la crisis o la renovación de lo político; invitando a profundizar en el término y sosteniendo que,

...la gobernanza puede significar todo esto a la vez: de un lado se presenta como un nuevo motor de la regulación política, social y económica del nivel local al nivel global, una herramienta de renovación del espacio político y de los fundamentos democráticos de nuestras sociedades. De otro lado, se ha puesto en evidencia los efectos perversos de la gobernanza. (p. 92)

Lo que conduce a evaluar a la luz del debate conceptual la resignificación política, así como el análisis de las expresiones de la gobernabilidad en el contexto específico de Colombia.

Por lo tanto, la definición de *Gobernanza* puede entenderse como la creación de relaciones políticas que, bajo la perspectiva de Hufty (2009), puede ser agrupada a partir de tres enfoques, “como sinónimo de gobierno, como marco normativo y como marco analítico para los sistemas de coordinación no jerárquicos” (p. 1). Lo que significa que involucra a todos los actores estatales y sociales para decidir, ejecutar y evaluar decisiones de manera horizontal en los temas de interés público. Es decir, que la gobernanza puede permitir la cooperación o la competencia entre ese relacionamiento de actores y que mucho depende de los intereses, asuntos y contextos territoriales para su efectividad y capacidad de integración. Dirigiéndose a fenómenos en particular como la descentralización, el desarrollo y la nueva configuración territorial.

Para la segunda conceptualización, *Gobernabilidad*, la investigación de Benavides y Duarte (2010) bajo el título *Gobernabilidad política, gobernanza económica y gobiernos indígenas. Límites estructurales e interpretaciones divergentes de los derechos pluriétnicos en el sistema general de participaciones*, acerca el término a los procesos democráticos, administrativos y sobre todo jurídicos, brindando un espacio a la gobernabilidad como un complemento de la gobernanza, donde, las relaciones institucionales, públicas y privadas que se desprenden del sistema de transferencias, se analizan utilizando las nociones de gobernabilidad, gobernanza y gobierno propio, arroja como resultados una reestructuración del concepto de gobernanza a nivel nacional después de la Constitución Política de 1991 al

otorgar reconocimiento a los pueblos indígenas, en donde según los autores de la investigación juegan intereses y procesos que hasta el momento no se cumplen para una autonomía mayor y visibilidad de sus propuestas de gobierno propio.

Los indígenas reclaman su autonomía. Un gobierno propio, que significa el pleno reconocimiento de los Cabildos y las comunidades para controlar, vigilar y organizar su vida en los Resguardos. Este reconocimiento significa también la posibilidad de decidir y negociar sobre su forma de participación en las políticas que les son propuestas. (Benavides y Duarte, 2010, p. 42)

De este modo, la *governabilidad*, además de referirse a la habilidad de gobernar, otorgando, la cualidad que el Estado y el gobierno adquiere en la medida que hace uso de sus recursos para alcanzar una efectividad y una legitimidad y legalidad mínima respecto a las decisiones que toma en una sociedad, se relaciona, según Chilito (2018), en el caso de Latinoamérica y otros países que experimentaron la llamada tercera ola de la democratización en la década de los 80, como una noción que fue adaptada para tratar de comprender los procesos de transición democrática; en este caso, adquiere el rótulo de «governabilidad democrática», esto porque “a pesar de las buenas intenciones para llevar a feliz término este proyecto, todavía se sobreponen criterios de racionalidad económica, basados principalmente en políticas de ajuste y determinismos tecnocráticos que enfatizan sobre la inevitable reducción del Estado” (p. 55). En este sentido, vale la pena mencionar a Camou (2000), citado por Chilito (2018), en torno a “las dimensiones propias que constituyen a la gobernabilidad se dan a partir de tres elementos: efectividad, legitimidad y estabilidad” (p.55); en ese orden, su conformación depende de la capacidad del gobierno para gestionarlos. Así, los criterios en los que se enmarca la gobernabilidad desde esta lógica son los siguientes:

1) el Estado de derecho: seguridad de los ciudadanos, respeto de la ley e independencia de los magistrados; 2) la buena administración: gestión pública eficaz y equitativa; 3) la responsabilidad y la imputabilidad: rendición de cuentas por parte de los dirigentes políticos frente a la población, y 4) la transparencia: información disponible y fácilmente accesible. (Hufty, 2006, citado por Cante y Trujillo, 2014, p. 29)

Entonces, la *governanza* y la *governabilidad* deben ir de la mano porque, alejándose de la multiplicidad de sentidos que han adquirido en razón a los diversos contextos sociopolíticos y socioeconómicos en los que han evolucionado, estos términos guardan una fuerte relación ya que activan y refuerzan el orden de la política, es decir, se encuentran

comprometidos con los procesos de toma de decisiones, los cuales no solamente se dirigen a rescatar marcos de cooperación y convivencia sino también a considerar conflictos (Revesz, 2009). Estos dos conceptos, aunque constantemente se diferencian, instrumentalmente tienen un horizonte compartido, siendo este el desarrollo local territorial, que en el caso de las comunidades indígenas acude de forma directa.

En consecuencia, lo anterior da apertura a dos conceptos que permitirán ampliar el panorama, la *Gobernabilidad Territorial* y la *Gobernanza Territorial*. La primera, como una propuesta hecha por Revesz (2009) y que alude a fenómenos como la descentralización, el desarrollo y la nueva configuración territorial. Apuntando, al entendimiento de los gobiernos departamentales y municipales que orientan la gobernabilidad de los territorios, propendiendo por el afianzamiento de ser gobiernos subnacionales y de buscar responder a lineamientos de gobiernos de orden más global o central.

Mientras que la segunda, se refiere al reconocimiento de la constitución de procesos organizativos de carácter amplio basado en la interacción de intereses y de actores presentes en el territorio. La conformación de esta estructura propia permite la elaboración de una «visión territorial compartida», indispensable para obtener la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde lo local a lo supranacional (Rosas et al., 2012). Mirada ampliamente relacionada con la apuesta étnica del territorio Nariñense.

Así pues, el vínculo entre *Gobernanza* y *Gobernabilidad* se desarrolla en esta investigación en un escenario conformado por la Alcaldía Municipal de Pasto y sus organismos específicos de asuntos étnicos, Oficina de Asuntos Étnicos de la Secretaría de Desarrollo Comunitario, representando el nivel subnacional; y, por otra parte, un organismo con características especiales como el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol que se enlaza con dinámicas socio-políticas propias en procesos de reconocimiento y diversidad dentro del municipio de Pasto.

Entonces, los conceptos de *Gobernanza* y *Gobernabilidad* tienden a fusionarse, por lo que cabe relacionar a la gobernanza económica y a la gobernabilidad política, la primera de acuerdo con Benavides y Duarte (2009) referida a los esquemas legales de participación en espacios formales, pero en conservación de su autonomía, reconociendo figuras político-administrativas que faciliten la realización eficiente de los bienes públicos desde una descentralización gubernamental. Es decir, con capacidades institucionales para intervenir en las dinámicas económicas territoriales, como el Sistema General de Participaciones en Colombia que permite la participación de los pueblos indígenas en los recursos de la nación. Y la segunda, alusiva a la movilización como elemento significativo en la consolidación de

los gobiernos propios, convocando a un relacionamiento de tres elementos claves: gobernabilidad, política pública y activismo; que vistos desde la perspectiva de la gobernabilidad posibilitan el posicionamiento de los gobiernos territoriales y la representación política que apalancan el desarrollo de capacidades de incidencia y abogacía en escenarios horizontales de relacionamiento, que podrían propender por una renovación del escenario político tradicional.

Este relacionamiento, más que una contribución mutua se cataloga como una correlación de diálogos, consensos y disensos, que para esta investigación se forman como una posibilidad de visibilización y preponderancia de acciones, planes, proyectos, programas y subprogramas entre la Alcaldía Municipal de Pasto y el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol, mostrando un ejercicio con posibilidades de escala y replica a nivel departamental y por qué no, nacional, en donde coexisten de manera permanente entidades territoriales subnacionales y pueblos étnicos, en toda la amplitud de su diversidad.

La democracia, hoy por hoy es blanco de interrogantes, dudas y cuestionamientos en diferentes tonos y por varios motivos, Aguilar (2006) plantea algunas preguntas frente a la capacidad y autoridad para gobernar a la sociedad actual, la capacidad de conducción social y el real alcance. En este sentido, es pertinente observar el sistema de gobernanza como un proceso de “realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público” (Whittingham, 2011, p. 222) donde se envuelven dinámicas propias de cada territorio.

En Colombia, el sistema de gobernanza se relaciona desde la interacción de entidades gubernamentales como no gubernamentales, hasta la intervención de organismos con carácter especial como los Resguardos Indígenas, que tienen un gran reconocimiento a nivel político que, además, están facultados para el accionar en el territorio en el que tienen incidencia. Este encuentro estatal que permite visualizar escenarios propios del desarrollo territorial son un resultado de la Constitución Política de Colombia de 1991, donde se brinda la posibilidad a los pueblos indígenas de contar con una jurisprudencia exclusiva. Situación que pone en términos de diálogo a la incidencia local, la agencia, gobernanza y gobernabilidad que surge en los diferentes organismos coexistentes en el país. Es así que los debates que nacen en el territorio permiten dialogar con los dos conceptos de *gobernabilidad* y de *gobernanza*.

Con este panorama, es necesario referir el estudio de la transición democrática, la democratización y los Derechos Humanos, como lo mencionan Isunza y Olvera (2016), considerando el mejoramiento de la capacidad directiva que devuelve las capacidades perdidas por las fallas, errores, defectos y vacíos en los estilos de gobernar, son un

compromiso que implica observar a profundidad la validez política del gobierno democrático como aporte que incide a nivel cívico, social, político y económico en el contexto nacional y específicamente en el local, visualizado -también- desde los gobiernos propios y autónomos.

Por lo tanto, el análisis de las relaciones socio-estatales, y en ellas la profundización de las categorías de gobernabilidad y gobernanza, se ven como formas significativas para comprender este desarrollo territorial, brindando un cruce de experiencias entre diferentes sistemas de gobierno, donde las críticas y dudas que surgen entre estos dos conceptos, dan respuesta a la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos democráticos, teniendo como objeto de conocimiento el proceso de gobernar (Aguilar, 2010). Ambas se interesan en identificar las situaciones que dificultan o impiden la acción directiva del gobierno democrático y, con base en el conocimiento, proponen medidas para mejorar su efectividad y calidad institucional.

La gobernabilidad y la gobernanza, independientemente de la multiplicidad de sentidos que han adquirido en razón a los diversos contextos sociopolíticos y socioeconómicos, guardan una estrecha relación, activando y reforzando el orden de la política, es decir, se encuentran comprometidos con los procesos de toma de decisiones, los cuales no solamente se dirigen a rescatar marcos de cooperación y convivencia, sino también a considerar conflictos (Revesz, 2009), permitiendo que ambos se complementen en la administración del poder; sin embargo, mientras la *gobernabilidad* representa su verticalidad, institucionalidad, legalidad y formalidad, la *gobernanza* evoca la multidireccionalidad (Cante y Trujillo, 2014) con el rol de la comunidad, la legitimidad y la territorialidad, tema específico que se inclina al caso de Colombia y a la dinámica de los pueblos indígenas.

En ese sentido, el aporte social indica una visión dinámica que concierne al ámbito ciudadano en los diferentes niveles de gobierno como una contribución al desarrollo. Entre ellas, se encuentra la operación de agencias lideradas por la ciudadanía y por los organismos territoriales especiales como las comunidades indígenas, donde se transforman los escenarios a figuras participativas de gobiernos locales para la toma de decisiones y de deliberación en asuntos políticos.

Esta convergencia, pone en evidencia el nacimiento de relaciones que procuran ser estrechas entre gobierno y ciudadanía, lo que invita a considerar en mayor proporción la influencia social en los procesos políticos, conllevando a espacios que propenden el dialogo, el conseso y la deliberación para la construcción de asuntos políticos y sociales desde la perspectiva territorial.

En ese sentido, evitando o mitigando, por la complejidad del asunto, una polarización en las agendas gubernamentales y de voluntades populares donde más allá de responder a las reglas políticas, administrativas y procedimentales, responden a las construcciones de relacionamiento horizontal para fortalecer el accionar, participación y formulación de planes, proyectos, programas y alternativas conjuntas entre todos los entes territoriales involucrados en un mismo contexto.

Escenario de Investigación

La metodología que se presenta en este capítulo contiene el detalle del escenario investigativo. Se inicia con un panorama del gobierno subnacional y todos los actores involucrados, seguidamente, se precisa las autoridades y herramientas que hacen parte del gobierno propio y fueron parte de este análisis. Finalmente, se mencionan los entes territoriales que participaron en las diferentes etapas de ejecución del proyecto.

Para comenzar, se desarrolló un contexto del escenario investigativo, donde se tomaron dos escenarios, por un lado, la Alcaldía Municipal de Pasto como gobierno subnacional y, por otro, el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol que se ubica en el municipio de Pasto. El primero, desarrolla sus acciones inclinadas a los procesos gubernamentales y, el segundo, a un gobierno propio legitimado desde la Constitución Política de Colombia de 1991.

En ese orden de ideas, se tiene el contexto del gobierno subnacional representado por la Alcaldía Municipal de Pasto como el primer escenario investigativo, entendiendo que, la Constitución Política de Colombia define

Al municipio como una entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, que le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”. De esta manera, a cada municipio le corresponde la elección popular de dos organismos, una corporación administrativa y un alcalde que será el jefe de la administración local y representante legal del municipio. (Art. 311)

Entonces, la Alcaldía Municipal cumple la labor de administrar los recursos asignados para su jurisdicción, además de velar por el buen uso de los mismos en pro de su municipio, enfocándose en la formulación de planes y programas que reposan en el plan de desarrollo y en la gestión y administración de recursos

Es así que la Alcaldía Municipal es un ente territorial que cumple las funciones de administración y que tiene como principal actor al Alcalde, quien es el encargado de hacer la elección para todo su gabinete. De acuerdo con el Concepto 269421 de 2021 del Departamento Administrativo de la Función Pública, dentro de la estructura de la administración municipal, se encuentran las secretarías de despacho, las cuales se crean para coadyuvar a la función del alcalde y se encargan de temas específicos dependiendo de la necesidad del municipio.

Para el municipio de Pasto, según el Decreto 0256 del 30 de junio de 2020 expedido por el Despacho de la Alcaldía de Pasto se da a conocer el organigrama correspondiente a esta entidad: el orden de los organismos es de forma ascendente, iniciando por el Despacho del alcalde que está acompañado de las oficinas de asesores del despacho, comunicación social, asesoría jurídica, planeación de gestión institucional y la oficina de control interno. Esta distribución ubica como segunda instancia a cuatro dependencias, la primera es la oficina de asuntos internacionales, la segunda la representan todas las direcciones administrativas, de tercero se encuentra el departamento administrativo de contratación pública y, finalmente, como cuarta dependencia se encuentran todas las secretarías con sus respectivas oficinas y subsecretarías.

Para esta investigación, se tiene en cuenta la relevancia de asuntos étnicos, tema específico que le corresponde a la Secretaría de Desarrollo Comunitario con la Oficina de Asuntos Étnicos, que reconoce la importancia de las comunidades indígenas en el territorio. Cabe resaltar, que esta subsecretaría crea dentro de su dependencia la Oficina de Asuntos Étnicos, que es la encargada de crear el relacionamiento directo con los Cabildos y Resguardos existentes en el municipio de Pasto para la formulación de planes, programas y proyectos de la mano de las comunidades con pertenencia étnica.

Como segundo escenario investigativo, en el contexto de gobierno propio se encuentra el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol, entendiendo que el artículo 329 de la Constitución Política de Colombia desarrolla el concepto de "territorios indígenas", a los que considera entidades territoriales, así como lo son los departamentos, distritos y municipios. Los territorios indígenas representan otra modalidad regional cuya jurisdicción puede estar incluida en un departamento o en varios. Para el caso del municipio de Pasto, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Agricultura y la Agencia Nacional de Tierras de Colombia reconocen la existencia legítima del "Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol" ubicado en el Corregimiento de EL Encano perteneciente al municipio de Pasto y que se extiende en su jurisdicción al municipio de Sibundoy, departamento del Putumayo.

El Resguardo se encuentra con título de propiedad colectiva desde el 14 de diciembre de 2009, conformándose como un ente territorial con autonomía, jurisdicción y recursos a nivel nacional, situación que involucra procesos de relacionamiento, agencia e incidencia con otros entes territoriales. Instancias organizativas y de participación que rigen al Resguardo encabezada por las Autoridades Tradicionales conformadas por la Corporación del Cabildo de la siguiente manera: Gobernador, Gobernadora Segunda, Alcalde Mayor, Alcalde Menor, Regidor Mayor, Regidor Menor, Alguacil Mayor, Alguacil Menor, Tesorero y secretaria. El Taita Gobernador y su corporación son elegidos por un periodo de un año por la Autoridad Mayor que es la Asamblea Comunitaria. Además, el Resguardo Refugio del Sol cuenta dentro de su estructura con el Consejo de Abuelos, la Escuela de Música y Artes Guaguas Quilla (Niños de Luna), las Warmi Kamas (Mujeres Cuidadoras), de tejido Quilla Guanga, el grupo de Chagras, la Guardia Indígena y la Escuela de Comunicaciones (Emisora Radio Quillasinga y Colectivo de Comunicaciones Los Chasquis).

Como el Resguardo cuenta con diferentes actores que pudieron hacer parte de la investigación, solo se tuvo en cuenta el tema de relevancia organizativa tomando la participación del Gobernador, seguido del Alguacil y algunos cabildantes de la comunidad; adicionalmente, con el Concejo de Mayores representando por mayores y mayoras del territorio conocedoras de la sabiduría ancestral. Igualmente, con la Alcaldía Municipal se trabajó con la Secretaría de Desarrollo Comunitario y la Oficina de Asuntos Étnicos, como representatividad del gobierno subnacional.

Objetivos

Objetivo General

Analizar el sistema de gobernanza y las relaciones socio estatales entre el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol y el gobierno subnacional de la Alcaldía de Pasto

Objetivos Específicos

Caracterizar el enfoque étnico del Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol y de la Alcaldía de Pasto en sus acciones de gobierno.

Comparar los sistemas de gobernanza y gobernabilidad a nivel social y político entre el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol y la Alcaldía Municipal de Pasto.

Analizar la capacidad de incidencia y agencia del Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol en la planificación territorial del municipio de Pasto.

Abordaje Metodológico

Metodología

La investigación se enmarca en un paradigma de investigación interpretativo desde un enfoque cualitativo como una forma de entender las experiencias humanas desde el saber y la voz de los actores. Tal como lo menciona Salgado (2007), la investigación cualitativa puede ser vista como el intento de obtener una comprensión profunda de los significados y definiciones de la situación tal como nos la presentan las personas, más que la producción de una medida cuantitativa de sus características o conducta.

Tipo de investigación

Respondiendo a la perspectiva cualitativa se toma como tipo de investigación el estudio descriptivo-interpretativo, que tiene como objetivo profundizar en las tareas investigativas, rescata las posibilidades de generar diseños metodológicos surgidos de escenarios contextuales que atiendan a la participación de quienes hacen parte del proceso, reafirma el diálogo y la discusión productiva para generar conocimiento y comprender las diversas situaciones problemáticas (Ricoy, 2006).

En ese sentido, la investigación descriptiva- interpretativa permitirá detenerse en las características de los actores involucrados, pasando por la descripción y seguido del análisis; de acuerdo con Tamayo y Tamayo (2004), el tipo de investigación descriptiva comprende la descripción, registro, análisis e interpretación de la naturaleza actual y la composición o procesos de los fenómenos; el enfoque se hace sobre conclusiones dominantes o sobre cómo la persona, grupo, elemento funciona en el presente; la investigación descriptiva trabaja sobre realidades de hecho, caracterizándose fundamentalmente por presentar una interpretación a profundidad.

Para el caso puntual, se atiende al estudio de los ejercicios de gobierno en dos sentidos: por una parte, el bagaje institucional representado en los asuntos étnicos de la Alcaldía Municipal de Pasto y, por otro, las autoridades propias representada en el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol.

Teniendo en cuenta que esta investigación se realizará desde dos escenarios específicos para observar diferentes categorías dimensiones e indicadores, es importante percibir las dinámicas que emergen de cada contexto sin realizar manipulación del entorno.

Es así como se tomó como unidad de análisis a los entes territoriales del municipio de Pasto, por un lado, la población de la Alcaldía Municipal de Pasto como representante de los gobiernos subnacionales para esta investigación; y, por otro lado, la comunidad perteneciente al Resguardo Quillasinga Refugio del Sol que hace parte de las delimitaciones territoriales especiales de comunidades indígenas en el municipio de Pasto, y como representante del gobierno propio.

En el Municipio de Pasto, existen tanto *cabildos* como *resguardos* indígenas Quillasingas, los primeros definidos como entidades de carácter político y administrativo de origen étnico y comunitario, que están en función de la organización de los territorios y sus habitantes; y, los segundos, entendidos como figuras territoriales, al representar tierras colectivas que cuentan con reconocimiento y protección legal. De ahí que un Cabildo pueda ejercer sin ser necesariamente un resguardo; y también, que todo Resguardo necesite incorporar un Cabildo para su propia administración.

Así, a pesar de que en el municipio de Pasto existen comunidades indígenas que pertenecen a Cabildos Quillasingas, no todos cuentan con el reconocimiento del Ministerio del Interior a nivel territorial para el amparo de jurisprudencia propia para considerarse Resguardos y poseer derechos territoriales, sociopolíticos y legales que brindan mayor preponderancia para observar temas de relacionamiento socio-estatal. Para esta investigación es necesario precisar que existen dos Resguardos Quillasingas Relevantes en Pasto: El Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol y El Resguardo Indígena La Laguna Pejendino.

Para efectos investigativos, el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol se selecciona para este estudio de caso por contar con características especiales para la participación en acciones, planes y proyectos de impacto local, así lo indica el Plan de Desarrollo Municipal, 2020-2023.

De tal manera, los escenarios que fueron descritos cuentan con organismos específicos tanto de la Alcaldía Municipal de Pasto, como del Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol. La temática que se tuvo en cuenta para la elección de los organismos de la Alcaldía de Pasto fue el relacionamiento socio-estatal en el tema de asuntos étnicos e instancias organizativas. Por consiguiente, el trabajo se realizó con la Secretaría de Desarrollo Comunitario que cuenta con la oficina de Asuntos Étnicos en representación de la Alcaldía de Pasto como gobierno subnacional, además, se trabajó con la Junta de Gobierno,

Gobernador Indígena y Concejo de Mayores del Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol como gobierno propio.

Capítulo II

Caracterización Enfoque Étnico y Acciones de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Pasto y el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol

Los procesos de reivindicación de las comunidades indígenas se reconocen a nivel mundial como una postura de resistencia que ha tomado fuerza en las últimas décadas y que son de interés para diversas lecturas y análisis que se encaminan en acciones contundentes en los espacios de decisión, debate y articulación a nivel local, regional y nacional, que al tiempo son de interés por la visualización de dinámicas, encuentros y desencuentros en el análisis político, social y económico,

Gros (1997) explica que las organizaciones y movimientos políticos a partir de la “instrumentalización de la identidad (diferencia)” buscan obtener el reconocimiento de derechos particulares y la defensa de intereses colectivos. Siendo esta una posibilidad para ampliar espacios políticos y acceder a espacios de poder que se extienden para los líderes que tienen la oportunidad de decidir y planear, intentando cambiar o, por lo menos, afectar las estructuras políticas predominantes.

Por ello que, el enfoque étnico y su incorporación en las políticas nacionales y regionales sea una línea que se desencadena de la misma lucha de los pueblos por su reconocimiento, y que también ha significado su esfuerzo interno en la organización comunitaria y en las apuestas institucionales para los gobiernos de los territorios.

Este capítulo pretende caracterizar la incorporación del enfoque étnico en ambos escenarios de estudio, mencionando que el escenario institucional se aborda con mayor amplitud, dada la necesidad de comprender el marco normativo colombiano que es parte fundamental y de antecedentes claves para la generación de acciones de cogobierno desde figuras distintas al aparato estatal convencional.

Panorama institucional -participación de los indígenas en la política nacional y regional

En Colombia, después de la Constitución Política de 1991 cuando se reconoce el Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, en el respeto de la dignidad

humana, reconociendo y protegiendo la diversidad étnica y cultural, se crearon lineamientos para garantizar los derechos individuales y colectivos de los grupos étnicos que se deben fomentar desde todas las entidades territoriales. Según el Departamento Nacional de Planeación (2016) es necesaria la materialización de políticas y acciones concretas para la inclusión del enfoque diferencial étnico en planes, programas, proyectos, procedimientos e instrumentos de los agentes gubernamentales del orden nacional y territorial y promover la participación de los grupos étnicos en las decisiones que afectan su vida social, cultural, ambiental, económica y política.

Como elemento sustantivo para cualquier gobierno departamental o municipal de Colombia, en sus labores para la incorporación de enfoques transversales y diferenciales entre ellos el étnico, y, la implementación general de objetivos, se debe considerar como herramienta fundamental el *Plan de Desarrollo*, entendido de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y regido por la Ley 152 de 1994 que lo establece, como el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del gobierno nacional, departamental y municipal permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión, en donde se dispone el plan de inversiones públicas, que contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, así como, su fuentes de financiación. (Departamento Nacional de Planeación, 2023).

De ahí, que el paso principal y absolutamente necesario para la inclusión del enfoque diferencial étnico en estos instrumentos institucionales (Planes de Desarrollo), sea la incidencia en el mismo.

Así, la Nación, las Gobernaciones y las Alcaldías Municipales, cuentan con un marco fiscal de mediano plazo, sedimentado en un Plan Plurianual de Inversiones (PPI) y un Plan Operativo Anual (POAI) también de Inversiones, afianzados en los principios de la planificación local que, de acuerdo con el DNP (2016) son coordinación, concurrencia, subsidiaridad, responsabilidad, transparencia y participación, los cuales deben estar articulados con las prioridades de desarrollo local, las apuestas regionales y departamentales, y, los pilares y estrategias contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo, comprendiendo la interdependencia entre los diferentes niveles de gobierno; y otros gobiernos que se encuentren en las localidades, tales como los de los pueblos indígenas.

Dichas herramientas, (Plan Plurianual de Inversiones y el Plan Operativo Anual de Inversiones) convergen en una finalidad y función permanente y activa de recepción, debate y evaluación de propuestas económicas de los diferentes sectores, en relación con el alcance y

contenidos de los Planes de Desarrollo. Aun esto, cada una de ellas guardan particularidades que, para efectos de claridades en el entendimiento de la incorporación del enfoque étnico desde la arista institucional, se exponen a continuación.

Por un lado, el Plan Plurianual de Inversiones PPI, de acuerdo con el análisis de la CEPAL (2020), es el documento que incorpora los proyectos de inversión que son considerados prioritarios para alcanzar las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND). El plan es elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y dentro de esta se estiman montos de inversión por sector, por región, por departamento y por cada uno de los ejes estratégicos del PND. La inversión pública proyectada incluye recursos del Presupuesto General de la Nacional, de los territorios (Gobiernos departamentales y municipales) y del sector privado. Teniendo como fuentes primarias: el Presupuesto General del País, las transferencias de inversión, el Sistema General de Participaciones (SGP), Sistema General de Regalías (SGR), la Cooperación internacional y las Empresas Públicas.

El Plan Plurianual de Inversiones PPI del Estado consta de: listado de proyectos en donde se deben presentar estructurada por regiones; costeo de proyectos; presupuesto asignado; indicadores de producto y/o resultados y lista de priorización que ordene la prelación de estos, respondiendo al criterio mayor de sostenibilidad fiscal.

Por otro lado, y aludiendo al ejercicio de gobernabilidad ejercido mediante las Alcaldías Municipales, se tiene el Plan Operativo Anual de Inversiones POAI, que es que la territorialización del PPI en los Municipios.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2023), el POAI de un municipio debe estar trazado por: la consistencia macroeconómica y fiscal, respetando los diferentes niveles de gobierno; la participación ciudadana, que incluya a la sociedad civil, las entidades del orden territorial, las organizaciones sociales, y la ciudadanía en general; y las instancias de decisión, que incluyan al Consejo Nacional de Planeación, el Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS y el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES quienes conceptualizan sobre el contenido del PPI, POAI, lo cual da paso al sustento normativo del respectivo Plan Nacional de Desarrollo (PND) (Castro, 2022). Entonces, el POAI, de acuerdo con la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación DNP (2016) se alimenta del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Territorial. Y de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), los proyectos que se consignen en el POAI deben estar registrados en el Banco de Proyectos de Inversión Municipal que están

programados para la vigencia fiscal. Por lo tanto, es aquí, en donde debería incorporarse el enfoque diferencial étnico para la planificación del territorio.

Figura 2

Marco de gobernabilidad Alcaldía de Pasto



Nota: Elaboración propia.

Ahora bien, dado el periodo que comprende esta investigación, tuvieron lugar las revisiones de las condiciones macro y micro contextuales del anterior cuatrienio, tanto a nivel nacional como departamental y municipal, para caracterizar la incorporación del enfoque étnico, mediante acciones concretas, desde el panorama institucional.

El Gobierno Nacional 2018- 2022 estuvo respaldado por el Plan Nacional de Desarrollo “*Pacto por Colombia: Pacto por la equidad*” en cabeza del presidente Iván Duque, este, tuvo como fuentes de financiación al sector público, el sector privado y los recursos de cooperación internacional, lo que refleja la concurrencia entre distintas fuentes para el logro conjunto de las metas planificadas. El *Plan Plurianual de Inversiones 2018-2022* del DNP se sedimentó así: fuentes del sector público, donde se tuvieron las de orden nacional como las de orden territorial, que sumaron el 66,5% de los recursos; los del sector privado estimados en aproximadamente el 33,1 % del total del PPI, y los de cooperación internacional que representaron el 0,4 % del global del PPI.

Para la presidencia pasada, las principales apuestas de inversión se relacionaron con los sectores educación, vivienda, salud, protección social, minas y energía, transporte y defensa, planteando como transversal la atención a población étnica en todos estos ejes, como se menciona en *Plan Plurianual de Inversiones 2018-2022* del DNP, se planeó un monto de inversión social histórico de \$510,1 billones para lograr la igualdad de oportunidades y la inclusión social y productiva.

Dentro de los temas relevantes del PPI están los recursos destinados a los grupos étnicos. En primer lugar, se incluyen de manera transversal las proyecciones indicativas acordadas en el marco de la consulta previa, estimadas para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras por un monto global de \$19 billones. En segundo lugar, se incluyen de manera transversal las proyecciones indicativas acordadas también en el marco de la consulta previa, estimadas para las comunidades indígenas en un monto global de \$10 billones, consistente con el Plan Macroeconómico y el Marco Fiscal del Gobierno nacional, que corresponde a todas las fuentes establecidas para este PPI y es directamente proporcional a la densidad de cada población. No obstante, es importante aclarar que estos no fueron los únicos recursos puestos a disposición, ya que en la ejecución de las diferentes estrategias plasmadas en los pactos del PND puede existir una focalización a estos grupos. Por tanto, se tiene que, en general el Gobierno Nacional aportó aproximadamente el 5.58% del presupuesto general de la nación para la atención a población étnica, incluyendo a afrodescendientes e indígenas.

Ahora, en cuanto a la distribución del Presupuesto General de la Nación en función al Plan Plurianual de Inversiones (PPI), se debe comprender que este, en función de ser allegado a los departamentos de Colombia, se distribuye a lo largo del país por regiones, siendo estas: Amazonas, Caribe, Eje Cafetero, Orinoquía, Pacífico, Región Central, Santanderes y Océanos.

En esta distribución, aludiendo al caso en desarrollo, el departamento de Nariño está contenido en la región Pacífico (compuesta por los departamentos de Cauca, Chocó, Valle y Nariño) para la que se destinaron 123 billones de pesos aproximadamente un 14% del total del presupuesto de General de Colombia para entonces. Nariño, particularmente, tuvo la asignación de 31,7 billones, lo que significa que tiene el 25% del presupuesto de la región Pacífico; lo anterior, de acuerdo con lo expuesto por el DNP en el *Plan Nacional de Desarrollo. Pacto por Colombia: pacto por la equidad 2018-2022*. Es decir, Nariño contó con un cuarto del presupuesto regional, que resulta siendo por lo menos un décimo del total del valor macroeconómico del país. Anotando que, aunque esta lectura pareciera escasa, en

comparación con el presupuesto asignado a otros departamentos, Nariño es el quinto departamento con mayor asignación presupuestal en Colombia después de Antioquia, Valle, Cundinamarca y Santander.

En esa línea, según el *Plan Plurianual de Inversiones PPI (2018-2022)* del DNP y de acuerdo con las priorizaciones del gobierno nacional y departamental de ese momento, en Nariño se dio prelación a los pactos por la equidad, legalidad, descentralización y calidad de servicios públicos y principalmente al Pacto por la equidad de oportunidades de las comunidades étnicas. De ahí que,

con los pueblos indígenas se concertaron y protocolizaron 216 iniciativas en los siguientes ejes: Mujer y familia; Gobierno Propio; Territorios ancestrales indígenas; Integralidad cultural; Armonía y equilibrio para la defensa de la vida y finalmente, Pacto por las regiones.

Así, estas acciones, se tradujeron concretamente en iniciativas en torno a: impulsar iniciativas productivas; fortalecer los mecanismos de autoprotección social: guardias indígenas; legalización de territorios indígenas; implementar un esquema sostenible de acceso a agua potable para las comunidades indígenas dispersas, garantizar una minuta escolar diferencial justificada en las zonas dispersas; conectividad y accesibilidad a las TIC para pueblos indígenas; bilingüismo en comunidades; desarrollo de la cultura de investigación en la sociedad y etnia del departamento, que incluyeron de manera transversal las proyecciones indicativas acordadas en el marco de la consulta previa y en las concertaciones territoriales con los resguardos y cabildos indígenas, Rrom o grupos raizales que están presentes en cada municipio, y la implementación de los *Planes de Vida* de los pueblos indígenas, los cuales son la herramienta de planificación y ordenamiento territorial principal para las comunidades de este tipo.

En consecuencia, en el *Plan de Desarrollo Departamental Mi Nariño, en defensa de lo nuestro 2020-2023*, encabezada por Jhon Alexander Rojas Cabrera, Gobernador de Nariño para el 2020-2023, también incluyó acciones relacionadas con la atención a las comunidades indígenas del departamento, bajo la línea estratégica *Mi Nariño Incluyente: capítulo étnico* y el enfoque de *Gobernanza multinivel*, que el mandatario propuso, por lo que mencionó que

la gobernanza a nivel local se fundamentará en una fluida y colaborativa relación con las entidades municipales en cabeza de sus alcaldes y alcaldesas, las subregiones que las agrupan, las asociaciones que conforman, lo mismo que con las autoridades étnicas, las organizaciones gremiales, comunitarias, de la sociedad civil y la academia. Para el Plan de Desarrollo y la gestión departamental, por lo tanto, serán referentes

importantes los planes de desarrollo municipal, los planes de vida de los pueblos étnicos y las comunidades campesinas, lo mismo que las agendas y plataformas de grupos de interés. (Gobernación de Nariño, s.f., p. 34)

Para implementar el enfoque étnico en el ordenamiento del territorio nariñense, se plantearon estas acciones concretas: promover la gobernanza territorial y comunitaria mediante el fortalecimiento de la institucionalidad propia y las instancias de articulación, participación y gestión de los grupos étnicos; articular acciones institucionales e interinstitucionales para la atención de los territorios étnicos; promover acciones de fortalecimiento de la salud diferencial como derecho especial de los grupos étnicos del departamento; promover acciones sobre la protección, conservación de las tradiciones, costumbres y patrimonio, para fortalecer la identidad de los grupos étnicos.

La validación de dichas acciones se realizó con la participación de todos los grupos étnicos, según la Gobernación de Nariño (s.f.), se efectuó desde dos instancias;

primero se efectuaron mesas técnicas (minga de pensamientos) con cada uno de los pueblos indígenas. “En el segundo momento, por la situación de la pandemia del COVID-19, se optó por una modalidad virtual, donde participaron las comunidades mediante diálogos para el ajuste al diagnóstico y para concretar las diferentes propuestas que hicieran parte integral del Plan de Desarrollo en sus diferentes etapas. (p. 314)

Bajo estos macro contextos nacional y departamental, se inserta la caracterización del enfoque étnico en la Alcaldía Municipal de Pasto, la cual fue crucial para la comprensión de esta investigación, ya que es la contraparte directa o el actor principal con quien se relaciona el Resguardo Indígena Refugio del Sol para establecer acciones de cogobierno sobre un mismo territorio.

Así, la Alcaldía Municipal de Pasto, sin ser ajena a la constitución política y a los mandatos establecidos para la promoción de la participación de los diversos sectores, a lo largo de los años ha venido territorializando instrumentos prácticos bajo el lineamiento nacional y departamental para la implementación del enfoque étnico en la función pública, lo que permite el relacionamiento continuo y en cierto grado abierto con las comunidades indígenas presentes en la zona y más allá de ello, el afianzar escenarios de coexistencia territorial.

El órgano del concejo municipal se configura para apoyar la inversión social en Corregimientos, Comunas y localidades, un presupuesto participativo permite a los

ciudadanos deliberar y decidir en la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal, mediante las JAL, asignado a sus respectivas comunas, corregimientos y localidades, teniendo en cuenta las normas nacionales y municipales que rigen la planeación, el presupuesto y la contratación, en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal que este en vigencia

En ese sentido, se traen al escenario investigativo los Planes de Desarrollo Municipal: *Pasto Educado Constructor de Paz* en cabeza de Pedro Vicente Obando, alcalde del municipio de Pasto para el periodo 2016-2019; y *Pasto, La Gran Capital* bajo la responsabilidad de Germán Chamorro de la Rosa, alcalde del municipio de Pasto para el periodo 2020- 2023; quienes en ambos casos afianzaron lo contenido en su programación desde la secretaría de Desarrollo Comunitario, y específicamente la Oficina de Asuntos Étnicos adjunta a la misma dependencia.

Como se mencionó antes, en los municipios es de primordial importancia el Plan Operativo Anual de inversiones, ya que ahí se encuentra la directriz y ejecución real de las acciones que impactan a las diversas poblaciones objetivo.

El POAI en el *PDM Pasto La Gran Capital 2020-2023* incluyó el eje de Gobierno abierto y participativo en donde destacaron los programas: Hacia un gobierno con modelo de gestión abierto, incidente y participativo, y Fortalecimiento del buen gobierno, con una asignación presupuestal de 1.5% del total del POAI, este presupuesto de tradujo en una serie de indicadores, que al final del periodo de gobierno se alcanzaron en un 88%

Por su parte el POAI del *PDM de Pasto Educado Constructor de Paz 2016-2019* reflejado en el 1.03% del presupuesto total del municipio se desarrolló en el marco de los programas Gobierno territorial y Fortalecimiento del buen gobierno para el respeto y garantía de los derechos humanos, los cuales, al finalizar el periodo de gobierno, llegaron al 99.76% de cumplimiento, lo que hizo que este alcalde se destacara a nivel nacional por su eficiencia y cumplimiento.

La Alcaldía Municipal de Pasto, se caracteriza por ejecutar las acciones del POAI, también desde un instrumento denominado Plan Pluriétnico de Inversiones, que es el sitio en donde la línea específica involucrada con asuntos étnicos del POAI, se dialoga, concierta y divide los recursos entre los diferentes resguardos y cabildos indígenas de Pasto, en donde por su puesto se viene señalando la participación del Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol, siendo en este punto, el reto mayor, como distribuir el escaso recurso desde la nación, el departamento y el municipio entre los diferentes pueblos indígenas habitantes del territorio; según la revisión de las ejecuciones pasadas de estos Planes Pluriétnicos, se encontró por un

lado, y de manera positiva, que el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol, es favorecido con el mayor presupuesto entregado en dicha distribución, por ser quien tiene mayor número de integrantes, el mayor número de tierras colectivas y la mayor apropiación identitaria y territorial dentro de la geografía del municipio; aun esto, y a modo de dificultad, este presupuesto asignado continua siendo reducido para este resguardo.

Se destaca que, en los dos periodos de las alcaldías anteriores, han existido buenas prácticas para incrementar la participación de la población indígena, sobre todo desde la territorialización del *Decreto 252 de 2020* emitido por la Presidencia de la República, que facultó a las organizaciones indígenas para contratación dentro del sistema público, quienes, según este decreto, en adelante

podrán celebrar contratos o convenios de manera directa con las entidades estatales de acuerdo con lo contemplado en el presente Artículo y en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, siempre y cuando estén conformadas exclusivamente por cabildos indígenas, resguardos indígenas, asociaciones de cabildos, asociación de autoridades u otra forma de autoridad indígena propia. (Art. 10)

En este sentido la Alcaldía de Pasto, en pro de la implementación de los recursos asignados a estas poblaciones, facilitó la contratación directa con el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol y la Organización Intiguasi, como operadores propios de proyectos relacionados con la población indígena de Pasto; para ello, en el 2021, la Alcaldía Municipal de Pasto, mediante su secretaría de planeación estableció un proceso de capacitación anual en torno a la asistencia técnica para la administración de recursos de AESGPRI (Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas).

Aunque las anteriores son herramientas administrativas que se consideran legales y legítimas mediante las que el Estado promueve la incorporación del enfoque étnico en las directrices para intervenir y acompañar en los territorios, estas, no son suficientes, por ello deben rodearse de escenarios de interacción política que, de acuerdo con el pasado secretario de Desarrollo Comunitario del Municipio de Pasto, M. Pinto (comunicación personal, 28 de septiembre, 2023) funcionan de manera regular, principalmente asentadas en el acompañamiento de la posesión o tomas de gobiernos de las autoridades, que en su materialización implican rituales de armonización de acuerdo a sus usos y costumbres, así como la opción de elegir a sus autoridades o cabildos y así contar con reconocimiento legal para la firma de convenios.

También bajo herramientas prácticas, se desarrollan Mesas Técnicas de concertación con la población indígena y principalmente en el caso específico de Pasto, bajo los lineamientos del Plan Pluriétnico de Inversiones y el lineamiento de los Presupuestos Participativos, que son instancias de participación institucionalizadas que a lo largo de los años han permitido un diálogo entre las figuras convencionales del Gobierno Municipal y los Gobernadores Indígenas. Aun esto, de acuerdo con la consideración del mismo funcionario, este diálogo regular no se extiende a todas las dependencias que también atienden a la población indígena, como son: salud, educación, infraestructura, bienestar social, ambiente y cultura; ya que en estas otras dependencias pareciera aún persistir el reto de incorporar a las autoridades étnicas como parte activa del ejercicio de gobierno del municipio y, en este sentido, solo se generan espacios esporádicos y coyunturales, según se requiera o no la intención y/o participación de las comunidades indígenas en ciertas temáticas.

En este punto de nuevo se plantea el carácter ambivalente, por un lado el valor positivo de que otras dependencias además de Desarrollo Comunitario (principal dependencia encargada de Asuntos Étnicos) deban integrar en sus acciones y beneficiarios a la población indígena del municipio, lo que se traduce en mayores recursos que los anteriormente citados del POAI, para la intervención en estas comunidades; y por otro, el reto persistente de establecer un real cogobierno con las autoridades indígenas, que evolucionen la postura de los gobernantes y los pueblos de un sitio meramente receptor a ser un actor activo políticamente participante, de una manera más amplia y determinante.

Panorama comunitario - Estrategia Comunitaria- herramientas propias para el ordenamiento territorial

Las comunidades étnicas en su dinámica de gobernabilidad y organización social y territorial tienen sus estructuras o autoridades propias, y también cuentan con espacios de diálogo y concertación de reconocimiento local, regional y nacional que las refuerzan, siempre en un marco identitario propio. Así, cada pueblo y para este caso específico el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol, avanza en un proceso vivo, en torno a su propia ordenanza, teniendo el enfoque étnico, por supuesto intrínseco y acentuado en herramientas concretas, para su autorreconocimiento clave en la incorporación del mencionado enfoque.

Cosmovisión

El municipio de Pasto, se encuentra dividido en 17 corregimientos o segmentos territoriales con población importante que le habita, en uno de ellos, el corregimiento de El Encano, se encuentra el lugar de habitabilidad del Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol siendo predominante su asentamiento en el norte del mismo, sitio que colinda con la Laguna de La Cocha o Lago Guamuez, caracterizado por poseer un islote en su centro; que entre otras, se destaca por ser el segundo lago más grande de Colombia, por lo que en el año 2000 se reconoció como Humedal RAMSAR, referida a aquellos humedales de importancia internacional por la conservación de aves y especies acuáticas, de ahí que se propenda por su uso racional mediante acciones locales, regionales y nacionales.

De las 7.000 personas que viven en este territorio existen casi 2.000 que declaran pertenecer y practicar dinámicas del pueblo originario Quillasinga. Para ellos la vida está asociada al cultivo de la chagra, Pachawasi o huerta para alimentarse y sanar de las enfermedades (Nilo 2018).

Sus dioses creadores son el Inti (sol) y Quilla (luna), basando su cosmovisión en la fertilidad de la tierra y organizando sus cultivos y su ordenamiento territorial por medio del ciclo lunar. Autores como Suárez (2016) indican que el vocablo quechua Quillasinga, quiere decir pueblos de la luna o señores de la luna.

Su organización social aún conserva el espíritu de solidaridad, el cual se ve reflejado en el trabajo colectivo expresado en las mingas donde se unen hombres, mujeres, niños y abuelos en busca de un propósito común. Toda labor de interés colectivo es mediante la minga, en la minga participan la totalidad de las familias en igualdad de condiciones y es reciproca, teniendo una división entre mingas de trabajo y mingas de pensamiento (Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol, 2022). En el segundo escenario, es en donde generalmente suceden los ejercicios relacionados con el gobierno de esta comunidad.

Plan de Vida o Mandato Ancestral

La comunidad Quillasinga ha establecido normas, autodeterminaciones y rutas comunitarias para su pervivencia, estas se contienen en su principal instrumento de organización: Plan de Vida o Mandato Ancestral.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación [DNP] y la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible [DDTS] (2010), en Colombia, los planes de vida son ejercicios de planeación orientados a la pervivencia física y cultural de los pueblos indígenas, que se caracterizan por partir de dinámicas comunitarias y construcciones colectivas donde los mismos integrantes de los pueblos realizan autodiagnósticos, identifican sus

problemáticas y formulan sus propuestas de desarrollo, programas y estrategias desde su propia visión. Según el DNP (2019), los Planes de Vida son definiciones para la vida de la comunidad o el pueblo, sus principios son la cosmovisión, la territorialidad, la memoria histórica, la espiritualidad, la cultura, la identidad, la autonomía, la colectividad; orientados hacia la pervivencia e integridad física y cultural de los pueblos.

Como antecedente importante, se encuentra la expedición de la Ley 152 de 1994 en la cual se ordena a gobernadores, alcaldes y autoridades indígenas formular sus respectivos planes de desarrollo, funda el marco histórico y político bajo el cual las comunidades indígenas llegan al acuerdo de llamar a esta responsabilidad: Plan de Vida.

Dicho instrumento está respaldado bajo el Decreto 1953 de 2014 de la Presidencia de la República, en donde a fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas se prescribe la posibilidad de la solicitud de la administración directa, lo cual implica que los Resguardos Indígenas que decidan asumir la administración y ejecución de los recursos presentarán una solicitud al Departamento Nacional de Planeación, a través de su autoridad propia, bajo un documento que se enmarque en el plan de vida o su equivalente de cada pueblo, territorio o resguardo, conforme a la ley de origen, derecho mayor o derecho propio respectivo; que identifique, como mínimo, los siguientes aspectos: las necesidades de inversión de la comunidad; los objetivos, metas y costos de financiamiento de cada necesidad identificada en los diferentes sectores y/o proyectos de inversión; y los proyectos de inversión cuando haya lugar.

Dada la importancia de este instrumento y buscando promover la incidencia de este en los ejercicios de gobierno; el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, en el año 2018, genera unos lineamientos de un modelo estándar, que orienta la formulación de un proyecto para implementar un Plan de Vida, como instrumento que reconozca la necesidad de establecer un diálogo de saberes entre la gestión territorial entre las comunidades indígenas y el Estado colombiano, posicionándolo como un ejercicio permanente, que desemboca en considerar tres elementos fundamentales para su materialización: un diagnóstico situacional; una Mesa local de concertación; y finalmente, la elaboración como tal del documento de Plan de Vida y plan de inversiones.

Así, los Planes de Vida se fundamentan en el ejercicio de los mandatos internos derivados de su Derecho Propio, que no es más que la legislación y prácticas de gobierno desarrolladas por los pueblos y comunidades indígenas para afirmar su autonomía. Y se enmarcan en la resignificación del territorio, la cultura y la autonomía; la concreción del derecho a tener procesos de desarrollo propio y la determinación de prioridades según

particularidades y necesidades específicas, además del ejercicio de procesos integrales acordes con las visiones propias de bienestar: Vivir bien para el buen vivir o bien-estar comunitario, y por tanto contienen propuestas de fortalecimiento de los recursos propios y de interacción con los recursos, las instituciones y la sociedad occidental.

Para el año 2000, en cabeza de Taita Segundo Mavisoy, se llevó a cabo el Plan de Vida del Cabildo Indígena Quillasinga Refugio del Sol el cual nace en el marco del convenio de cooperación institucional entre Gobernación, INCORA y el municipio de Pasto, orientándolos desde el año 2001 hasta el año 2018 y que, desde esta motivación en asamblea y mandato de autoridades y comunidad, permite minguiar (trabajar en minga) la resignificación del mismo, considerando orientarse desde la espiritualidad a partir de mingas de pensamiento dando las bases de nuestra orientación como Quillasingas principalmente desde los pilares espirituales del pueblo.

Con esas bases, para el año 2021 y con una proyección temporal de 10 años para su realización, se plantea un instrumento más formal denominado “*Mandato de Vida Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol*” destacando de manera concreta los principios de la comunidad:

Tabla 2

Principios de la comunidad Indígena Quillasinga Refugio del Sol

Principio	Concepción
Diciendo y haciendo	“Decir es mover la palabra que llama a los espíritus y orienta el espíritu de la persona. Por eso, todo lo que se hace tiene espíritu, todo lo que se dice llama al espíritu de la vida. Cuando se dice se hace. Cuando se dice, se aconseja, cuando se dice, se llama a hacer las cosas.” (p. 73)
Caminar el territorio	El Quillasinga que camina el territorio es “la memoria viva del territorio. Se camina para conocer y aprender de la sabiduría de los mayores, se camina para escuchar la voz de la tierra y en ella aprender a orientar nuestro camino.” (p. 74)
Cuidar la vida	“Concebimos la ley de origen desde la espiritualidad de nuestro territorio, en la ley del agua, del fuego, de la lluvia, de la nube, de los animales y de los seres visibles e invisibles de la

naturaleza; (...) somos la voz de la comunidad que decide y asume la protección del territorio.” (p. 75)

Prender el Fuego

“La tulpá tiene el calor de la palabra que abriga al ser Quillasinga, en ella se enciende el saber antiguo de los que poblaron este territorio, y se comunica el saber de los que en el viven ahora. Prender el fuego es prender las memorias del territorio, es convocar la palabra y decidir que se va a hacer.” (pp.75-76)

Mantener el canto

“...ese canto que nuestros abuelos nos dejaron es el que orienta nuestro caminar y nos permite tejer la palabra con la de otros pueblos.” (p.77)

Escuchar a los mayores

“Si no se escucha la palabra de los mayores se cortan los hilos de sabiduría que tienen nuestros territorios. Escuchar la palabra de los mayores es mantener vivo el pensamiento y tradición...” (p.77)

Minguear la Palabra

“Ahí tomamos decisiones, nos escuchamos, nos vemos en comunidad y decidimos en comunidad. Es por ello que la palabra que se teje en minga es la palabra que sostiene nuestra comunidad.” (p. 78)

Decidimos en Comunidad

“Somos en asamblea, somos en la decisión comunitaria, somos en el pensamiento Quillasinga de los herederos de la protección y cuidado de la laguna de la mama Cocha.” (p. 79)

Mandamos obedeciendo

“La comunidad decide que sean sus autoridades quienes lleven la voz del territorio, pero también, que sus decisiones sean consultadas en asamblea, porque la asamblea es la máxima autoridad y la pervivencia de nuestro territorio.” (p. 79)

Nota: Elaboración propia con base en Mandato de Vida Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol (2022).

Territorio

También los pilares fundamentales hacen parte de la cultura Quillasinga, estos son: el territorio, la espiritualidad y el gobierno propio.

Cuando el territorio ancestral se ha caminado y se lleva en la palabra, nuestra espiritualidad acompaña y guía ese camino, nuestra palabra se vuelve fuerte, y,

cuando la palabra está fuerte, se ejerce el gobierno propio con autonomía, se fortalece la identidad de todos y cada uno (...) respetando la justicia que se practica en nuestro territorio y garantizando así que los derechos que como pueblos tenemos, sean practicados desde la ley de origen en la cual nos sostenemos (Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol, 2022, p. 65).

La conceptualización de la noción de *territorio*, fuera de lo convencional ha sido replanteada por esta comunidad indígena, de acuerdo con la Declaratoria de La Cocha, como sujeto de Derechos, la Laguna de la Cocha es el hogar que permite la continuidad histórica y la plenitud del camino de la vida, la espiritualidad y el desarrollo social, cultural, económico, político y humano, vinculado a la cosmovisión, la cual consiste en la relación profunda de amor y respeto con la Madre Tierra. De ahí su manifestación sobre la misma, que permite entenderla más allá de una extensión física de tierra, promoviendo su entendimiento como centro de cultura y de identidad.

En esta resignificación por su puesto se ha replanteado la relación con el territorio y la manera de intervenir en el mismo, en este sentido, la noción de Gobierno y Gobernanza se ha trazado por la noción de *propio*, así, el Resguardo Indígena, ha planteado sus lineamientos y estructura organizativa para su ejecución, entendiendo al *gobierno propio* como aquel que “desarrolla, empodera y defiende la ley de origen, a su vez busca hacer efectivo el goce de los derechos que han sido reconocidos para los pueblos indígenas.” (Autoridades Mayores del Resguardo Quillasinga Refugio del Sol, 2022, p. 9)

Esto, por supuesto responde a la Sentencia T 001-19 de la Corte Constitucional de Justicia de Colombia, donde se expresa que los resguardos indígenas no solo son una entidad territorial; también son una forma de propiedad colectiva en la que se goza de autonomía y autoridad para su administración, inclusive, con potestades especiales frente a las demás entidades territoriales, pues cuenta con un autogobierno que tiene prerrogativas recogidas en sus costumbres, vínculo espiritual, lengua, justicia y decisiones.

Autoridades y Gobierno

Así, la comunidad Quillasinga en su autonomía ha creado las estructuras organizativas para la protección y pervivencia de su territorio. En ese sentido, el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol, en su *Guía de Pautas y Recomendaciones para el Acceso a la Justicia Propia* (s.f.) tiene como autoridades judiciales y de gobierno a las siguientes figuras:

Tabla 3

Autoridades judiciales y de gobierno Resguardo Quillasinga Refugio del Sol

<i>AUTORIDAD</i>	<i>DETERMINACIÓN</i>
<i>El Gobernador</i>	“Como máxima autoridad del cabildo, elegida por la asamblea, contribuye a la orientación del pueblo.” (p. 1)
<i>El Consejo de Justicia</i>	“Es un órgano que en los últimos años ha venido ejerciendo procesos de justicia Propia. En este sentido, esta estructura interna ha permitido generar controles de convivencia, espacios de conciliación, armonización y justicia, buscando tanto la orientación como intermediación para la solución de diferentes conflictos tanto familiares como comunitarios (...) El Consejo de Justicia se encuentra conformado por dos (2) alcaldes, un mayor y menor y diecisiete (17) consejeros elegidos como representantes de cada una de las comunidades que conforman nuestro territorio, quienes se encuentran liderados por el consejero mayor y menor de Justicia.” (pp. 1-2)
<i>El Alcalde Mayor</i>	“Como la máxima autoridad encargada de la administración de justicia.” (p. 2)
<i>La Guardia Indígena</i>	“Juega un papel fundamental para el ejercicio de la justicia propia y el control Territorial pues es la instancia encargada de hacer efectivas las decisiones de la Autoridad Tradicional y del ejercicio de control social al interior del territorio indígena.” (p. 2)
<i>El Alguacil</i>	“Contribuye a la seguridad y la convivencia de los miembros de la comunidad, así como los bienes de la misma de acuerdo con la tradición y las costumbres.” (p. 2)

Nota: Elaboración propia de la investigación con base en *Guía de Pautas y Recomendaciones para el Acceso a la Justicia Propia*.

Mencionados roles se relacionan de manera directa con la justicia la cual, bajo los ojos del pueblo Quillasinga, se mantiene de acuerdo con las normas y procedimientos propios, de sanción, curación, reconciliación y perdón; que permitan alcanzar el bienestar al interior del resguardo amparados en los principios de autonomía, autoridad, cultura, identidad y respeto a la espiritualidad, oralidad, unidad, amor y debido proceso indígena. Así mismo, auto-reconocen que se debe propender por la participación comunitaria al momento de la conformación. Toda decisión se fundamenta siempre en el mandato de vida del pueblo Quillasinga, derecho territorial, derecho propio, ley de origen, derecho mayor, fuero indígena, usos y costumbres y demás normatividades amparadas en el principio de oralidad.

Derecho y Justicia

De acuerdo con el Consejo de Mayores, y expresamente desde el Consejo de Justicia, en comunicación personal con A. Gualguán (29 de septiembre, 2023) quien es parte de mencionado órgano, señala que el pueblo Quillasinga despertó después del reconocimiento constitucional a fines del siglo pasado, por lo que en su discurso y práctica intentan realizar buenas prácticas de producción, proteger las semillas de sus alimentos, y conservar los bosques y el agua que habitan. Así como afianzar, los ejercicios de gobierno y autoridad propia que se manifiestan latentemente en el territorio.

El Mandato de Vida del Resguardo Indígena Refugio del Sol se traduce concretamente en la necesidad permanente de fortalecer su operatividad, las capacidades administrativas, competencias de liderazgo, seguridad comunitaria y control territorial; al mismo tiempo que busca la pervivencia cultural del pueblo. Por esto, se han identificado situaciones diagnósticas de afectación que se deben atender, entre ellas, la pervivencia de la memoria oral y la responsabilidad de su salvaguarda; el uso reducido de la tierra como figura de autoabastecimiento y agricultura propia; la baja apropiación y uso de la medicina tradicional en las generaciones más jóvenes; la pérdida identitaria sobre todo de los más jóvenes quienes han establecido vida fuera del territorio; y, la explotación del ambiente por parte de terceros e incluso por algunos comuneros.

En respuesta, se ha trazado un escenario en prospectiva que plantea escenarios de resolución a los retos que hoy en día presenta la comunidad Quillasinga, estos escenarios se han pensado en las líneas de educación propia, protección territorial: jurisdicciones espirituales territoriales, semillas sembradoras de vida y medicina ancestral. Teniendo como proyectos destacables los siguientes: Escuelas de formación política y fortalecimiento del liderazgo como pueblo Quillasinga, Escuela de Música Ancestral y Latinoamericana Guaguas

Quilla, Colectivo Chasquis guardianes de la memoria; Georreferenciación territorial para el ejercicio de la autoridad y gobernanza en el territorio; Fortalecimiento de la Pachawasi para el empoderamiento cultural y autonomía alimentaria; Consolidación de la red de médicos tradicionales y ancestrales del Resguardo Refugio del Sol.

Desde la perspectiva institucional, “el Enfoque Diferencial Étnico es un método analítico, que contiene un conjunto de acciones que permiten identificar y dar un trato diferenciado a grupos poblacionales constitucionalmente protegidos (indígenas, comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueras)” (MinJusticia, s.f., párr. 7).

Desde las comunidades, este enfoque, es el posicionamiento y defensa de la identidad propia, siendo esta la consideración fundamental para pensar sus orígenes, su vida en el presente y sus aspiraciones hacia el futuro.

Como es notorio, tanto la institucionalidad como el pueblo Indígena Quillasinga tienen maneras particulares de abordar el enfoque étnico, mientras la perspectiva institucional tiene un bagaje de elementos orientadores para hacerlo, pareciera solo implementar una normativa con algunas acciones que no trascienden lo reglamentado y necesario en cuanto a la apertura de la participación de la población étnica; por su parte, las comunidades, han creado desde sus procesos autonómicos los cimientos de su organización comunal, careciendo incluso de precisión en aspectos legislativos, han hecho de este enfoque una formar de vida, desarrollando su cosmovisión y traduciendo sus imaginarios en todas las acciones cotidianas que circundan la vida comunitaria.

Cuando se piensa en un territorio común en donde confluyen estructuras diversas de gobierno, teniendo ambas competencias en materia étnica, cabe cuestionarse, ¿Cómo se relacionan estas estructuras? ¿La gobernabilidad desde las instituciones del Gobierno Nacional contiene a los Gobiernos Propios étnicos que ejercen gobernanza en sus territorios? ¿Realmente gozan de autonomía estas estructuras? ¿Qué puntos de convergencia y discrepancia existen? ¿Cómo se pueden armonizar estas dos formas de gobernar el territorio? El siguiente capítulo ira ahondando en las respuestas a estos interrogantes y afianzando el relacionamiento de ambos actores en un mismo plano de ejercicio de poder.

Capítulo III

Comparación Socio-Estatal de los Sistemas de Gobernanza y Gobernabilidad a Nivel Social y Político entre el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol y la Alcaldía Municipal de Pasto

El Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol y la Alcaldía Municipal de Pasto son dos entidades con enfoques y contextos diferentes en términos de aplicación de gobernanza y gobernabilidad, en el entendido de que estas categorías no son excluyentes, si bien su uso puede estar matizado por construcciones teóricas distintas, existen dinámicas sociales, políticas comunitarias e institucionales, en donde un mismo actor puede ejercer roles de gobernabilidad y gobernanza, de acuerdo con el entorno, con quien se vincule y con quien establezca relaciones.

Este capítulo invita a la apertura en la consideración de categorías, y a pensar a los dos actores en roles inversos, lo que posibilita, ver de manera cruzada la aplicación de la gobernabilidad y de la gobernanza; desembocando en la ampliación de elementos particulares en cada una de ellas, como son: la gobernabilidad local y la gobernanza democrática, que hacen parte de las nuevas maneras de desarrollar gobiernos coexistentes en un mismo territorio.

El fundamento principal para considerar la ambivalencia de las dos categorías en un mismo actor, parte de considerarlas en un margen más amplio: como la gobernabilidad se refiere a la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas de los que forma parte; y la gobernanza, trata del proceso de interacción entre actores estratégicos que también ejercen gobierno; cabe el doble rol, para este caso tanto desde la Alcaldía Municipal de Pasto, como desde el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol, lo que ha conllevó a realizar la comparación y un análisis amplio y comprensivo de los dos actores dentro de los dos sistemas.

Por un lado, la Alcaldía Municipal de Pasto que está ligada a la categoría de gobernabilidad y es una representación de la gestión pública que se basa en la autoridad del

alcalde y los funcionarios designados, quienes se enfocan en la administración pública de los recursos; también considera la categoría de gobernanza dentro de su ejercicio de gobierno, puesto que busca el bienestar general de la población y el cumplimiento de los deberes gubernamentales amplificados en un espacio geográficamente delimitado que conlleva hacia una lectura territorial y, por lo tanto, también debe enfrentarse y responder a las regulaciones de otras estructuras de cogobierno simultáneo como son la Gobernación del Departamento y el Gobierno de Orden Nacional. Así mismo, si bien se hace bajo un modelo occidental premeditado y estandarizado, la Alcaldía de Pasto realiza una toma de decisiones bajo un modelo democrático y participativo.

Por otra parte, el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol, siendo ejemplificación de la categoría de gobernanza regido por sus propias normas, sus tradiciones ancestrales, sus decisiones comunitarias participativas, los sabedores indígenas y las autoridades tradicionales; también toma una postura de gobernabilidad, puesto que su organización territorial representa una gestión interna basada en autoridades, que si bien, son autoridades indígenas y se basan en el respeto al Mando de Vida del Resguardo, son autoridades que instalan escenarios de administración pública de recursos. A su vez, en este marco, en la actualidad se han configurado partidos políticos indígenas y representaciones nacionales de poder con enfoque étnico, que operativamente funcionan con delegación y bajo modelos democráticos convencionales.

En este sentido, comprendiendo que los actores objeto de esta investigación están en la capacidad de implementar una u otras, se propone un acercamiento al análisis cualitativo de la incorporación de la gobernabilidad y la gobernanza. Lo que también posibilita el entendimiento de comprensión de las categorías opuestas que rodean a la gobernabilidad y la gobernanza: tanto en sus antagónicos, como son: la ingobernabilidad y la falta de gobernanza; como en su amplitud, como sería la gobernabilidad local y la gobernanza democrática.

Análisis de la Gobernanza en la Alcaldía Municipal de Pasto

A partir de la premisa que establece a la gobernanza como la apertura gubernamental para que se involucren aportaciones de sectores distintos al gobierno y que dicha apertura debe constituir la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y las organizaciones privadas y de la sociedad civil (Prats, 2006); a la cual, se añade la consideración acerca de que el desempeño mejora cuando las decisiones se focalizan en los productos y resultados más que en los insumos y procedimientos, se podría deducir que “una buena práctica para medir la gobernanza consiste en atender los indicadores de productos que

involucran a la participación ciudadana, por encima de los que miden la sola gestión o los que toman en cuenta la percepción de opinión.” (Aguirre, 2019, p. 119)

Es decir, la gobernanza también podría ser el número de programas donde se incluyen las aportaciones de sectores distintos al gobierno sobre el número de programas existentes en la respectiva institución gubernamental objeto de la evaluación de gobernanza.

La participación ciudadana para elaborar e implementar Planes Municipales de Desarrollo es muy diversa, por lo que cabe precisar al menos dos indicadores para amplificar la comprensión de la gobernanza en el marco de actuación de la Alcaldía de Pasto; así, por un lado, estaría la gobernanza pública procedente de la participación ciudadana no institucionalizada, que busca identificar el número de programas elaborados con participación ciudadana no institucionalizada sobre el número de programas elaborados por la institución gubernamental. Por otra parte, tal como lo menciona Aguirre (2019) estaría “la gobernanza pública procedente de la participación ciudadana institucionalizada [o “formal”] por medio de consejos consultivos o consejos ciudadanos” (p. 119). Esto busca identificar, según el mismo autor, el número de programas elaborados o que tienen seguimiento con participación ciudadana institucionalizada sobre el número de programas elaborados en una institución gubernamental. En ambos indicadores, la medida de análisis procuraría ser la interpretación de valor existente o de valor carente.

Para este estudio en particular, entonces, se propone la siguiente medición, sobre todo cualitativa, para comprender cómo se ejerce gobernanza desde la Alcaldía Municipal de Pasto:

Tabla 4

Análisis sobre formas de gobernanza en la Alcaldía Municipal de Pasto

<i>CATEGORÍA</i>	<i>VARIABLES</i>	<i>INDICADOR</i>	<i>FUENTES</i>
-------------------------	-------------------------	-------------------------	-----------------------

<i>Gobernanza en la Alcaldía Municipal de Pasto</i>	Participación ciudadana	Tendencia a la participación	Planes Municipales de Desarrollo: -Pasto Educado Constructor de paz -Pasto la Gran Capital
	Corresponsabilidad	Acciones estratégicas para la participación ciudadana Fortalecimiento a órganos de participación ciudadana (Consejo Territorial de Planeación y Consejos ciudadanos) Espacios de participación ciudadana	

Nota: Elaboración propia.

En el municipio de Pasto, la participación ciudadana se ha destacado como un pilar en el desarrollo de la región, consolidando una característica importante a diferencia de otros municipios del Departamento. En los Planes de Desarrollo *Pasto Educado Constructor de Paz 2016-2019* y *Pasto la Gran Capital 2020-2023*, periodos de estudio de la presente investigación, se conserva la intencionalidad de amplificar la interlocución con la ciudadanía.

A continuación, se exponen los eventos más significativos que van en línea con este propósito:

En general, las municipalidades desde la institucionalidad, validan y accionan en congruencia con la figura de *Ediles* que, de acuerdo con el artículo 123 de la Constitución Política de Colombia, mencionada en el Concepto 117251 de 2023 del Departamento Administrativo de la Función Pública, se determinan como servidores públicos miembros de la sociedad civil, encargados de identificar problemáticas y gestionar soluciones en sus divisiones territoriales (barrios, veredas, corregimientos) que viene dada por la consolidación de las Juntas de Acción Local JAL, la cual está integrada por no menos de tres ni más de nueve miembros, elegidos por votación popular desde las bases para periodos de cuatro años, ya que deberán coincidir con el periodo del Alcalde y de los Concejos Municipales.

Como estrategia de participación se resalta, la estrategia de Presupuestos Participativos la cual, para Colombia, está regulada por los artículos 90, 91, 92 y 93 de la Ley 1557 de 2015, en donde se concibe como el mecanismo mediante el cual la sociedad civil decide el rumbo de las políticas, planes, programas, proyectos o trámites de acuerdo con sus necesidades y se considera de obligatorio cumplimiento para territorio, alcaldías y gobernaciones; esta tuvo una fuerte connotación especial y de realce para el periodo 2016-2019, posicionando a Pasto como municipio pionero en Colombia en fomentar de manera seria esta estrategia trabajando bajo la figura de cabildos para tomar dichas consideraciones. (Rivera & Lopes, 2019).

En este sentido, y como acción complementaria a lo anterior, para el año 2019, en el marco del *Plan de Desarrollo Pasto Educado Constructor de Paz*, se diseñaron 17 Planes de Vida corregimentales y 11 Planes de Vida comunales lo que para el momento consolidó una estrategia amplificada de participación ciudadana (Alcaldía de Pasto, 2018), que unió esfuerzos institucionales a fin de promover la *Gestión territorial pública: Planes de vida comunas* como parte del el Proyecto de Desarrollo Territorial [PDT] Nariño, ya que la Alcaldía gestionó recursos con cooperación internacional española para este desarrollo y esfuerzos comunitarios por participar en la toma de decisiones frente a diagnósticos situacionales, alternativas de solución y priorizaciones de presupuesto participativo que se llevaron a cabo.

Este escenario, es de especial relevancia, puesto que, de manera innovadora dentro del ejercicio del gobierno convencional de la Alcaldía de Pasto, se tomó una herramienta de ordenamiento territorial étnica, como es el *Plan de Vida*, para ser aplicado en escenarios comunitarios no pertenecientes a ninguna etnia. La ciudadanía pastusa entonces, tuvo un

aprendizaje significativo, sobre otras maneras de pensar y organizar sus comunas, barrios y corregimientos, rescatando una metodología participativa propia de las comunidades indígenas, y al mismo tiempo validando la comprensión de esta herramienta como una base importante para accionar en sus realidades, reconociendo que estos Planes de Vida Corregimentales y Comunales, van de la mano con las herramientas técnicas de la función pública que ampara la Alcaldía de Pasto, y con la cual se buscó, suplementar el Plan Municipal de Desarrollo en curso; así como asentar una base de participación ciudadana sostenible, que a la larga permitiría ordenar desde la ciudadanía y de acuerdo a las dinámicas y cambios de los escenarios micro locales.

Como otra acción significativa relacionada de manera directa con la comunidad Quillasinga, se tiene la instalación de la Mesa de Concertación y Diálogo integral entre la Alcaldía de Pasto y el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol, bajo el Decreto 0124 de 2016, que posicionó al programa: *Pacto por un buen gobierno abierto y en buenas manos*, institucionalizando las mesas de trabajo conjunto entre estos dos actores y el acto consultivo prioritario ante el Consejo de Pasto, en los temas relacionados con el Resguardo.

Por otro lado, y como deber bien afianzado desde la institucionalidad, dentro de la corresponsabilidad en la participación, se tiene el posicionamiento del Consejo Territorial de Planeación y el Consejo Ciudadano de Mujeres, como bandera de participación y democracia ciudadana para el periodo de 2020-2023 en la implementación del Plan Municipal de Desarrollo *Pasto la Gran Capital*; si bien estos órganos para la participación ciudadana están regulados desde hace más de dos décadas en Colombia (Artículo 340 y especialmente las Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997), a nivel territorial no siempre se les da realce.

Para este propósito en el año 2022 y 2023 la Alcaldía Municipal de Pasto por medio de su Secretaría de Desarrollo Comunitario, y la Subsecretaría de Participación Ciudadana impulsaron la formulación de la política pública de participación para el municipio, la cual por una parte, logró reconocer los problemas de la participación ciudadana, además de concertar con las organizaciones comunitarias, grupos de valor y comunidad en general sobre la democracia y la participación en el contexto actual; y por otra, logró definir la propuesta programática de la Política Pública en tres ejes: Participación, Ciudadanía y Desarrollo; Participación Ciudadanía y Democracia y, Participación Ciudadana en la Gestión Pública que incluyen nueve (9) líneas estratégicas, diez (10) programas estratégicos y cuarenta y uno (41) acciones estratégicas de política pública, que se diagraman en la matriz de Planeación Acción y Seguimiento (PAS), del Departamento de Planeación Nacional (DNP), que ha adoptado la Alcaldía Municipal de Pasto.

Así la participación ciudadana y dentro de ello la estimulación y fomento a los órganos de representación e incidencia, convergieron en dos (2) foros de participación ciudadana, seis (6) encuentros de concertación, encuentros institucionales, comunitarios, con el Consejo Municipal de Participación Ciudadana y las (40) mesas de trabajo de co-creación con los sectores, territorios, poblaciones e instituciones, con la participación de un aproximado de 1500 personas, durante todo el proceso; por supuesto, que estas acciones de participación estuvieron cruzadas por el enfoque étnico, de juventud y género de manera transversal.

El Consejo Ciudadano de Mujeres, tuvo una importante ampliación, ya que para el 2022, se incluyeron nuevos sectores: una representante de las entidades de educación media y superior, una representante de las organizaciones de mujeres empresarias y/o microempresarias, una representante de las servidoras públicas de elección popular (ediles), y, una representante de las ONG y fundaciones que trabajen con el tema de Género y/o Derechos de las Mujeres, mujeres, que junto a los sectores que venían convencionalmente conformando el consejo, configuran un mecanismo consultivo en materia de diseño, ejecución y control social de las políticas públicas municipales, garantizando la participación de las mujeres, en términos de igualdad, en los procesos de fortalecimiento a la participación de la ciudadanía, con el propósito de generar mejores condiciones de vida para ellas, a través de la identificación de sus necesidades particulares y sus diferentes intereses y demandas.

En cifras, teniendo como base la rendición de cuentas de los planes de desarrollo *Pasto Educado Constructor de Paz (2016-2019)* y *Pasto la Gran Capital (2020-2023)*, se destaca el alcance de las metas relacionadas con participación ciudadana así: para el periodo 2016-2019 la reactivación de la estrategia de Presupuestos Participativos desembocó en 163 proyectos aprobados: 105 sector urbano y 58 sector rural; representando una inversión superior \$8,831 millones de pesos (Alcaldía de Pasto). Para el periodo 2020-2023, se logra principalmente la ejecución de convenios solidarios, estrategias de ciudadanía incluyendo la remuneración para ediles, avaluada en aproximadamente \$7.000 millones de pesos (Alcaldía de Pasto).

En palabras de Aguilar (2006), “el enfoque de la nueva gestión pública y la nueva gobernación/gobernanza que han surgido con el propósito de neutralizar las malformaciones fiscales y administrativas de los gobiernos” (p. 31), como propuestas alternativas o no convencionales han dado lugar a un movimiento que nos ha llevado de la administración de la gerencia y de la gerencia a la gobernanza.

Análisis de la Gobernabilidad en el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol

En un escenario inverso al comúnmente propuesto, la gobernabilidad puede ser vista desde diferentes aristas, la más aplicable a este caso corresponde a la *gobernabilidad local*, de acuerdo con Shah (2008) los principios de la gobernabilidad local son: eficiencia, rendición de cuentas y autonomía. Este último principio, autonomía, bandera y característica intrínseca del Resguardo Quillasinga.

Esta concepción es parte fundamental dentro del enfoque de desarrollo local y genera una base para ejercicios descentralización e incremento de capacidades para los gobiernos locales. Incluso el propio concepto de “*buen gobierno*” en el ámbito local denota calidad, efectividad y eficiencia de la administración local y la prestación de servicios públicos, la calidad de las políticas públicas locales y los procedimientos de adopción de decisiones, su capacidad de inclusión, transparencia y rendición de cuentas, así como la manera de ejercer las competencias y la autoridad en el ámbito local (UNDP, s.f.).

Las dinámicas sociales y políticas permanentemente cambiantes y emergentes han hecho evolucionar a la categoría de gobernabilidad. Un enfoque de sistemas de gobierno abierto implica dar prioridad al análisis político; establecer conexiones entre los distintos aspectos de gobernabilidad local y descentralización, así como los vínculos relacionados con los procesos de reforma política y pública; y, fomentar la acción coordinada por parte de los actores relacionados con el desarrollo. Reconociendo aquí la capacidad más allá de las figuras del Estado por intervenir en los gobiernos de los territorios, y al mismo tiempo la responsabilidad de dichas otras figuras por procurar transparencia, la protección de los recursos públicos y la generación de confianza hacia las autoridades.

Como el Resguardo Quillasinga Refugio del Sol, ha establecido su propio ejercicio de gobernanza mediante el establecimiento de un esquema de derecho y justicia propia, que ha generado figuras de autoridad (relacionadas en el capítulo anterior), se puede decir, entonces, que también consolida escenarios para la gobernabilidad local, medidas de la siguiente manera, de acuerdo con los indicadores de medición de la gobernabilidad local propuestos por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP, s.f.):

Tabla 5

Análisis de gobernabilidad Resguardo Quillasinga Refugio del Sol

<i>CATEGORÍA</i>	<i>VARIABLES</i>	<i>INDICADOR</i>	<i>FUENTES</i>
------------------	------------------	------------------	----------------

<i>Gobernabilidad en el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol</i>	Desempeño en el manejo de los recursos públicos	Tendencia situación presupuestal (ingresos y gastos)	Informes de gestión del Resguardo
	Transparencia y rendición de cuentas	Confianza en las autoridades	Fuentes primarias

Nota. Elaboración propia

Como se puede observar los indicadores están correlacionados con los procedimientos adoptados y las acciones emprendidas para conseguir resultados. Lo que incluye, el funcionamiento y la calidad de los sistemas administrativos, los procesos de planificación y de realización de políticas y los mecanismos de implementación que, de cuenta del compromiso entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado, frente a los aspectos de participación, rendición de cuenta, transparencia y equidad.

En este sentido, se destaca, el espacio de “*rendición de cuentas*” mediante asambleas comunitarias y mingas de pensamiento que realiza el resguardo, estos espacios, están orientados por sus principios del *buen vivir*, que siempre recuerdan el cuidado colectivo, y van desde lo más prevalente en su preservación cultural e identitaria, hasta sus medios de vida, lo que genera una socialización basada en ingresos y gastos del dinero que es parte de la comunidad Quillasinga.

Generalmente, las mingas de pensamiento, que refuerza la toma de decisiones de primera instancia, en donde se habla de recursos, proyectos y se recogen también los nuevos propósitos de la comunidad, se dan dos o tres veces al año, y se encabezan por el Gobernador o Gobernadora y por el Consejo de Justicia, y claramente, este escenario busca ser honesto y justo con los cabildantes. Mostrando que se ha sido responsable con los recursos que se tienen y con las realidades atendidas, según manifiesta la Gobernadora actual del Resguardo Quillasinga Refugio del sol, (P. Jojoa, comunicación personal, 13 de diciembre, 2023).

De hecho, en la asamblea de fin de año, se determina bajo voto democrático quien será la autoridad mayor el año siguiente, teniendo precandidatos que se postulan desde tercer trimestre del año. Así, se asegura la representatividad de los comuneros, la participación y el derecho al voto. Lo que sí es particular, es que cada candidato no presenta un Plan de Gobierno, como se haría en el modelo occidental e institucional, sino que se rige únicamente

por el Mandando Ancestral de Vida, identificando desde sus miradas los retos más amplios a atender y las practicas beneficiosas que deberían continuarse.

La confianza de los comuneros hacia las autoridades y de las autoridades hacia el resto de los actores, como la Alcaldía con quien se cogobierna, está en sinergia con los pilares espirituales de la comunidad, sobre todo desde la forma de diciendo y haciendo, al obrar bonito (P. Jojoa, comunicación personal, 13 de diciembre, 2023) a saber, es una noción demasiado subjetiva para cada uno, sin embargo, tiene un punto en común y es el respeto por la vida y por el territorio, siendo esto la exigencia suprema para confiar y ser confiable.

Las preocupaciones en relación con el buen gobierno local suelen ubicarse más en el desempeño administrativo que en el ejercicio del poder político. Pero junto con la eficiencia que se asocia a la disponibilidad de recursos técnicos y humanos, existen criterios sociales y políticos que le otorgan legitimidad y consenso a la actuación gubernamental.

Hay que reconocer que la gobernabilidad local, a lo largo de los años, ha desembocado en la configuración de partidos políticos que operan en el marco del modelo institucional occidental, pero que guardan o promulgan la gobernanza interna de los pueblos indígenas, tal es el caso, que en Colombia los dos principales partidos políticos indígenas como son, Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia AICO, y el Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC conformados por cabildos y/o autoridades indígenas de gran parte del territorio colombiano, han logrado impactar en las esferas políticas más altas del gobierno nacional. Posicionando y validando la gestión compartida del territorio y la importancia de las autoridades étnicas en autonomía para este propósito.

Como hecho significativo, y que mide de igual manera el alcance de la gobernanza y el ejercicio de gobernabilidad que imparte el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol, se tiene el posicionamiento de Taita Camilo Rodríguez Quispe, quien luego de ser Gobernador Indígena del Resguardo por más de (5) cinco periodos consecutivos, fue candidato al Consejo de Pasto para el año 2020- 2023 y fue electo en el año 2021 y bajo la Resolución 5700 de AICO, como Representante Legal del Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia AICO a nivel nacional; lo que le implico, realizar un ejercicio de gobernanza y gobernabilidad para con otros pueblos indígenas del país.

Vínculos Socio Estatales: Interacciones, Tensiones y Puntos de Encuentro

En la actualidad, según Prats (2006), el mundo funciona con base en las ciudades en virtud a su proximidad con el individuo, por representar el primer ámbito de pertenencia a

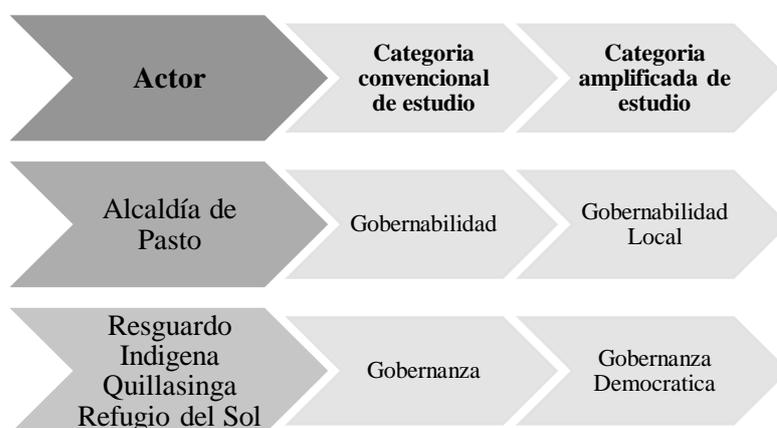
una comunidad política. Es decir, hoy insistentemente, el despertar de los humanos para ser considerados sujetos políticos está en vigencia.

Ambas categorías han recibido críticas. Por una parte, se dice que el enfoque de gobernabilidad desestima el papel político del ciudadano en aras de la eficiencia y el fortalecimiento de la institucionalidad, por otro lado, la gobernanza, comienza a ser vista con recelo por académicos y analistas políticos, quienes consideran que bajo la bandera del empoderamiento comunitario, el capital social y la formación de redes, es posible llegar a una desinstitucionalización de las decisiones públicas y a un deslizamiento de las responsabilidades estatales a la esfera privada (Cano, 2011).

Con toda y esta dicotomía, esta investigación como plano práctico de la amplificación y dinamización de las categorías abordadas, da muestra de cómo la gobernabilidad y la gobernanza pueden estar relacionadas e incluso ser implementadas por un mismo actor dependiendo desde donde se vea, así entonces, esta resignificación en los roles que se le ha otorgado convencionalmente a los actores estatales y a los actores comunitarios, conllevan a refrescar la categorización:

Tabla 6

Amplificación de categorías Gobernabilidad y Gobernanza



Nota. Elaboración propia.

Desde la perspectiva del Banco Interamericano de Desarrollo, las nociones de gobernabilidad y gobernanza resultan equivalentes, pues dicha institución considera la gobernabilidad como la capacidad de gobierno o mando de un problema público. Esta capacidad se manifiesta en la gestión continuada y estable por parte del conjunto de los gobiernos y administraciones, pero también de los actores sectoriales y privados de un país

(Ballart, 2013). Es decir, en la medida que un problema público también es abordado por actores sectoriales de la sociedad civil y privados, entonces se incrementa la capacidad de eficiencia y eficacia para resolverlo, lo que supone la interacción, intervención y decisión entre actores, con lo cual aumenta la gobernanza.

Para otras fuentes como Camou (2000), quien rescata el carácter multidimensional y relacional de la gobernabilidad, y la define como: un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz. Para este autor existe un equilibrio dinámico, el cual, logra que la gobernabilidad incluya a la gobernanza en tanto cooperación entre ciudadanos y gobernantes para definir políticas públicas y llevarlas a efecto con eficacia.

Para Prats, funciona, al contrario, dado que, mientras que la gobernabilidad se enfoca en el resultado y efectividad del gobierno; la gobernanza lo hace en el proceso y la colaboración entre los actores. La gobernanza es un enfoque más amplio que incluye la gobernabilidad como uno de sus elementos.

Para efectos de esta investigación en la praxis, las categorías trascienden la contención de la una en la otra, se trata más bien de aproximarse a categorías renovadas, que ayudan a la comprensión de estos gobiernos en estudio.

Por un lado, pensar en que un actor meramente alineado con la gobernabilidad ejerce gobernanza, nos acerca hacia una categorización renovada, la *gobernabilidad local* la cual se convierte, entonces, en un laboratorio para la innovación y la experimentación de políticas de ajuste y de estrategias político- privadas para responder a la crisis fiscal del Estado por lo que, alrededor de este concepto, se han generado propuestas desde el desarrollo local y en la planeación estratégica. (Cano, 2011, p. 130)

Por otro, la validación, legitimación y el peso legal que tienen los gobiernos étnicos propios, consolidan la *gobernanza democrática*, entendida como aquella que toma como centro de atención el proceso de decisión gubernamental y no la institucionalidad gubernamental, de ahí que se pregunte por las prácticas directivas en lugar de las capacidades directivas y que propenda por una gestión local relacional y no por una gestión local institucional.

Institucionalmente hablando, se debe propender entonces, por un diseño hecho a la medida que requiere además de voluntad política, contar con un talento humano que conozca de atención a población étnica, procurando su acceso a bienes y servicios acordes a sus particularidades que mejoren sus condiciones de vida individuales y colectivas. Por eso, usualmente se requiere y se parte de un diagnóstico que identifique y ubique plenamente a los

individuos y colectivos de los grupos étnicos reconociendo sus dinámicas poblacionales y sus procesos políticos, sociales, económicos, ambientales y territoriales; y también, sus factores de estabilidad o de desequilibrio que den lugar a problemáticas a atender.

Es necesario que, el diálogo entre alcaldes y gobernadores indígenas sea más fluido y permanente y además que sea abierto a otras dependencias que trasciendan la secretaria de desarrollo comunitario y la subsecretaria de participación ciudadana; el reto real plantea, considerar abiertamente un cogobierno entre ambas figuras generando espacios de igualdad en la toma de decisiones.

El gobierno local también debe identificar los acuerdos regionales que han realizado los grupos étnicos en el marco de sus procesos de reclamación de derechos, para posteriormente generar buenos diálogos políticos, programáticos y presupuestales entre los instrumentos de planificación de ambas partes, tanto del gobierno subnacional, como del resguardo, cabildo, o colectivo étnico a acompañar; para el caso particular de este trabajo de investigación tomando *Los Planes de Vida*, más específicamente el Plan de Vida del Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol y el Plan Municipal de Desarrollo.

En concreto, estos diálogos y comprensiones bilaterales se traducen en acciones puntuales relacionadas con la gestión y programación presupuestal con enfoque diferencial, superando la disponibilidad de recursos para financiar el gasto social, y trascendiendo a visualizar al sistema presupuestal como un sistema interdependiente e inclusivo, marcado por el uso eficiente de los recursos con transparencia.

Los Planes de Vida de los pueblos indígenas se pueden constituir en ejercicios de planeación de doble vía (comunidades – instituciones), para concretar los enfoques diferenciales aplicables a los procesos de planeación y gestión pública, para ordenar y priorizar las acciones de los diferentes niveles de gobierno y para crear sinergias que permitan abordar integralmente las necesidades y problemáticas de las comunidades.

En este marco, reconociendo que los planes de vida son ejercicios legítimos de planeación propia de los pueblos indígenas y la efectividad del Plan Municipal de Desarrollo, también como herramienta de ordenamiento territorial, se resalta la necesidad de la articulación de estos insumos, 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, cuyos gobiernos además, están protagonizando una nueva dinámica, de acuerdo con Cabrero (2005) se denomina esta situación “*la revolución silenciosa de los gobiernos locales*” que ocurre porque, por un lado, los patrones de la nueva economía mundial ofrecen ventajas a los gobiernos locales para tejer redes de empresariedad local, la audacia para

atraer inversiones y el ingenio para integrar estos elementos en un proyecto de desarrollo equilibrado y sustentable; y, por otro lado, son el espacio propicio para la consolidación de la democracia y de una gobernanza estable. Lo que significa que es importante afianzar capacidades en institución y en comunidad para ajustarse a las figuras emergentes.

Capítulo IV

Análisis de la Capacidad de Incidencia y Agencia del Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol en la Planificación Territorial del Municipio de Pasto

Caracterizar el enfoque étnico en el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol y la Alcaldía Municipal de Pasto, y comparar los sistemas de gobernabilidad y gobernanza ejercida por los mismos, tuvo un propósito trascendente en esta investigación; por un lado y como se concretó en el capítulo anterior, renovar las categorías de estudio, llevando a la amplificación de las mismas; y por otro, analizar la capacidad de agencia, desde el enfoque del desarrollo humano, *de uno de los actores en cuestión*, dado su rol preponderante que busca destacar esta investigación

Como se ha denotado a lo largo del documento, los gobiernos indígenas tienen procesos legales y legítimos para el gobierno de sus territorios que son mucho más jóvenes o recientes que los gobiernos convencionales. Esto supone mayores retos y elementos a explorar dentro de este escenario pensado de manera constructivista y como aporte a las visiones alternas del desarrollo en las comunidades.

El concepto de desarrollo humano, propuesto por Amartya Sen, expone la idea de que el desarrollo debe centrarse en expandir las libertades humanas. Así, la propuesta es trascender de las medidas económicas tradicionales y reconocer la importancia de los aspectos sociales, políticos y personales del bienestar, como otras dimensiones de gran envergadura y consideración para la medición del crecimiento y desarrollo de las sociedades.

De acuerdo con Sen (1998) “El desarrollo puede concebirse, como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaran los individuos” (p. 6) que incluyen oportunidades económicas, sociales y políticas. Estas libertades no solo son el objetivo final del desarrollo, sino también el medio para lograrlo. Al ampliar las libertades, las personas pueden vivir sus vidas de una manera más plena y productiva.

La concepción del sujeto y su individualidad se considera relevante en este enfoque, puesto que una de las maneras más reales de lidiar con los retos y dificultades cotidianas es desde la acción micro sustantiva y desde las capacidades que cada individuo tiene, que por supuesto están mediadas por macroestructuras sistémicas, pero que comienzan a configurar comportamientos, acciones y concepciones que amplifican la mirada de las sociedades, tanto en el aporte, incidencia y consideración individual como en los patrones colectivos.

Así la libertad se sustenta como un compromiso social afianzado por la expansión de los individuos libres, dicha libertad, está fundamentada en dos preceptos: el primero, la evaluación como medición del progreso en función de la experimentación de libertades de los individuos; el segundo, la razón de la eficacia, en donde se indica que el desarrollo depende totalmente de la agencia de los individuos.

Estas libertades y capacidades son interpretadas en una idea de interdependencia, planteando una interrelación de elementos económicos, sociales, políticos y culturales, que inciden en la vida humana. Por lo tanto, analizar la presencia de estos elementos como los casos en donde estos sean carentes, es fundamental para diseñar intervenciones que sean efectivas para el desarrollo; y también para analizar entornos asociados al mismo.

La agencia es la categoría específica que siguió esta investigación en el marco de la comprensión de las libertades y capacidades humanas, su definición, planteada por Pick et al. (2007), se relaciona con la manera de explicar aspectos del funcionamiento humano autónomo. Es decir, agencia es todo lo que mueve a una persona para actuar o proceder por propia voluntad. Esta definición esta alineada con el entorno, en el entendido de que los agentes son individuos que poseen una capacidad dinámica para actuar en la vida social y transformarla, desde un ejercicio de decisión y discernimiento, reflexión y delimitación de acuerdo con sus valores, capacidades e intenciones. Y aunque esta capacidad es personal, Pick et al. (2007), se considera que, “es lo que mueve a una persona a actuar o proceder con las repercusiones inherentes en el entorno social.” (Magallón, 2019, pp. 30-31). Por lo tanto, se entiende que la agencia, nunca es un objeto en sí, sino que siempre forma parte de un proceso de estructuración, es decir, la configuración y reconfiguración de formaciones sociales y culturales más amplias.

La agencia, esta transversalidad por tres elementos propuestos por Ortner (2016): primero, la *intencionalidad activa* que distingue la agencia de prácticas rutinarias, no existiendo línea divisoria entre ambas, sino continuidad entre prácticas rutinarias llevadas a cabo con poca reflexión y planificación, y actos agentivos. Segundo, la *simultaneidad del carácter universal* y de *construcción cultural* de la agencia, remarcando que ésta se forma, nutre o debilita diferencialmente en distintos regímenes de poder. Tercero, la agencia enmarcada dentro de *relaciones de poder y desigualdad*, es siempre compleja y contradictoria, siendo la oposición sólo una de sus múltiples formas posibles. Así, la agencia es una forma de propiedad de los sujetos sociales, formada culturalmente con características resaltadas como agentivas.

El Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol, previamente caracterizado en torno a las categorías de *gobernanza* y *governabilidad*, como un actor representativo de la gobernanza en el territorio indígena del municipio de Pasto, compone un escenario ideal para el análisis de la capacidad de agencia en torno a su desarrollo.

Por un lado, y como se ha mencionado antes, se constituye como una organización comunitaria indígena configurada bajo su cosmovisión, lo que compone una serie de elementos socioculturales e identitarios que determinan sus valores y sus capacidades; y por otro, es un actor que ejerce plenamente liderazgo e incidencia en los aspectos del ordenamiento territorial dentro de Pasto, hecho que permite profundizar en su ejercicio de agencia.

Frente a la *intencionalidad activa*, se destaca la composición sociopolítica del Resguardo Quillasinga, cuya constitución otorgada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER en 2009, lo establece como un Resguardo en beneficio de la comunidad indígena Quillasinga, que tiene un marco legal definido que le permite la protección de las tierras otorgadas con dicho carácter, y facilita el desarrollo de las parcialidades, además, es compatible con sus usos y costumbres y su organización social (Acuerdo 200 de 2009). Para ello, como se caracterizó previamente, el Resguardo tiene su sistema de justicia y derecho propios como mecanismos ordenadores de su territorio, estableciendo autoridades y figuras de gobierno que son incidentes y propositivas entorno al buen vivir del resguardo; así como deberes, derechos y rutas de atención y acción que le competen a toda la comunidad Quillasinga.

Estos elementos dependiendo del marco en el que se desarrollen pueden estar en sinergia, en complemento o como alternativa al alcance que tiene el Estado para impactar a

este tipo de comunidades, pero siempre estarán en función de las personas que hacen parte del territorio Quillasinga Refugio del Sol.

Así, por ejemplo, el acceso a los servicios fundamentales como el agua y saneamiento básico se logró instalar en un trabajo mancomunado entre la Alcaldía del Municipio y el Gobernador del Resguardo Refugio del Sol para el año 2022, Taita Braulio Hidalgo, quienes mediante la coordinación de mingas de trabajo comunitarias sumadas a los recursos brindado por la alcaldía, optimizaron y ampliaron el alcance en esta intervención. En otros escenarios, existen iniciativas autónomas del Resguardo, sobre todo en lo relacionado a la pervivencia y fortalecimiento cultural, en donde se destaca la gestión y autogestión autónoma de las autoridades del Resguardo, ya que, mediante alianzas con sectores de cooperación internacional y privados, han posicionado y avanzado en sus proyectos de protección identitaria y memoria colectiva indígena.

Esta intencionalidad activa, está directamente relacionada con lo que para Sen (2010) sería la *libertad democrática*, como un ejercicio de razón pública que permite organizar la sociedad y decidir lo que es relevante para todos a partir de los intereses de los miembros que participan en la discusión; lo que permite entender al Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol, en términos del impacto real que tienen los individuos en el mundo, como actores activos directamente implicados en la búsqueda de condiciones óptimas de calidad de vida.

En lo que concierne a la *construcción cultural*, claramente se debe resaltar la autodeterminación de este pueblo indígena, ya antes caracterizado, lo cual apalanca su forma de estar en la vida, desde sus pilares de vida, Ley de Origen, Derecho Mayor y Espiritualidad. Lo que compone una identidad colectiva que canaliza las intenciones de preservación del pasado y de incidencia en el futuro de esta comunidad.

Finalmente, el *escenario crítico y de retos*, en torno a las relaciones de poder y desigualdad, no es ajeno dentro de la capacidad de agencia que realiza el Resguardo indígena Quillasinga Refugio del Sol, como se mencionó este gobierno étnico y propio es más reciente que el gobierno convencional instalado en el municipio; adicionalmente, tiene una cobertura específica y pequeña de población, lo que limita el ejercicio de gobernanza que se viene realizando.

Además, estructuralmente, las personas que componen al Resguardo han tenido posibilidades muy limitadas en cuanto a su educación y desarrollo económico, lo que influye en las capacidades de estos sujetos a la hora de agenciar. Así, por ejemplo, aunque el Resguardo Indígena ha realizado esfuerzos muy importantes por incidir y obtener un lugar en

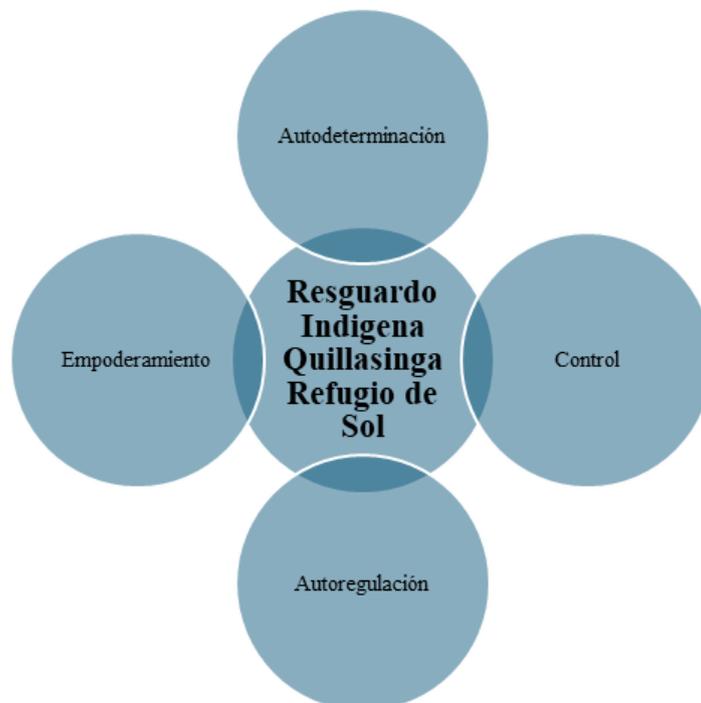
escenarios decisivos del municipio de Pasto, existen mesas técnicas en donde participan, como la de infraestructura, tecnología y comunicaciones y gestión ambiental, en donde los comuneros presentan dificultades para la comprensión y conocimiento de ciertas temáticas, lo que le resta eficacia a su ejercicio de participación.

En la actualidad, esto se solventa por un lado involucrando a profesionales externos al resguardo que colaboran con las decisiones en función de este; y por otro, fomentando la profesionalización de los comuneros más jóvenes para que en un escenario de mediano y largo plazo, puedan poner su conocimiento técnico en función de su comunidad.

Como se observa los tres elementos transversales para la comprensión de la capacidad de agencia, están inmersos dentro del escenario de gobernanza en el que se desenvuelve el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del sol. Por ello, y siguiendo la propuesta de medición cualitativa para la capacidad de agencia, de acuerdo con Pick et al. (2007), se encuentra que el Resguardo también cuenta con estos elementos que son determinantes para su incidencia en la transformación de las realidades:

Figura 3

Elementos Capacidad de Agencia Resguardo Quillasinga Refugio del Sol



Nota. Elaboración propia.

Es importante reconocer, después de la revisión de todos los elementos que se han contemplado en esta investigación tanto desde la Alcaldía Municipal de Pasto, como desde el Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol, que existe un escenario de cogobierno territorial, si bien está respaldado mayormente por el gobierno tradicional en figura de la alcaldía, la comunidad indígena Quillasinga ha hecho un esfuerzo importante e incidente en la gestión territorial. De acuerdo con Guñazú et al. (2019),

las expresiones de agencia indígena en contextos de reconocimiento estatal se relacionan a este interjuego entre partes, donde se disputan, reelaboran, crean y actualizan límites y formas concretas para esa relación. De este modo, las agencias indígenas han adquirido, imaginado y expresado diversas formas, por medio de las cuales los actores hacen oír su voz, participan de diferentes performances, habilitan autoadscripciones, toman conciencia de trayectorias personales/colectivas, construyen e intensifican redes y alianzas, forman grupos de pertenencia de diversa trascendencia, etc. (pp. 3-4)

En este marco, se rescata la sinergia entre ambos actores por validar y respetar a su par en el ejercicio de gobierno, acompañando el posicionamiento de las autoridades específicas para cada caso, así como los escenarios bilaterales de concertación que entre ellos han creado.

La participación indígena en la gestión estatal puede verse como una reconstrucción hegemónica, un intento de mejorar la gobernabilidad reduciendo la conflictividad, y un mecanismo de expansión del control y dominación estatal de la población y el territorio. Aun eso, la democracia participativa en las estructuras estatales, a través de la implementación de esquemas de participación social a nivel local, que institucionalizan formas alternativas y multiculturales de democracia posibilitan la ampliación de derechos.

La vía política indígena combina una redefinición de la agencia a nivel de sus propios territorios, con diversos niveles de interlocución con actores e instituciones no indígenas. Lo que representa variados desafíos que sobrepasan la escala exclusivamente étnica y por su puesto involucran a las contrapartes que carecen de este reconocimiento. El reto será continuar generando escenarios de sinergias y de propósitos comunes, que, entre otros, trabajen en los siguientes desafíos a dos niveles, a nivel institucional o de gobernabilidad: la elaboración de alianzas con otros actores no indígenas a nivel social y político, la conformación de instancias de representación política más allá de las propias comunidades, la negociación de espacios institucionales de participación, incluyendo diversas formas de competencia electoral, capacidad de coordinar los distintos actores del territorio para negociar

y/o hacer frente a los proyectos de intervención en éste; Y, a nivel comunitario o de gobernanza, la redefinición de las formas tradicionales de toma de decisiones y de roles dentro de cada comunidad/pueblo, en especial en temas como la participación de la mujer indígena y la de los jóvenes, la preservación del derecho y justicia propias desde la legitimidad comunitaria y la optimización de coordinación entre las organizaciones indígenas coexistentes en el municipio.

Entonces, esa institucionalidad legitimada por la misma comunidad puede ser tensión en las municipalidades o ser oportunidad para una *Casa de aprendizaje*¹, al compartir desde la visión comunitaria capacidades para ejercer la agencia y tener incidencia en el territorio, siendo una forma de facilitar procesos que han sido tratados durante años por los pueblos indígenas y que son lejanos a las políticas que se desarrollan desde los escritorios. Hincapié (2022) hace referencia a cómo la trayectoria de contestación y acción colectiva de organizaciones étnicas ha permitido durante las últimas décadas la consolidación y coordinación de sus organizaciones, con capacidades locales, articuladas a nivel global. Las comunidades organizadas han ganado experticia y conocimiento, encontrando la propia voz para presentar ante públicos más amplios, nacionales y extranjeros, sus propuestas y exigencias.

Caracterizar el enfoque étnico del Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol y de la Alcaldía de Pasto en sus acciones de gobierno; comparar el relacionamiento socio-estatal de los sistemas de gobernanza y gobernabilidad entre estos dos actores, y analizar la capacidad de incidencia y agencia del Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol en la planificación territorial del Municipio de Pasto, constituye un valioso aporte en la profundización y la amplificación de la comprensión del Desarrollo Humano.

Este diálogo como parte de la *Casa de Aprendizaje*, se considera como una acción que debe desarrollarse en doble vía entre la municipalidad y la comunidad, que supere la visión economista y paternalista de este relacionamiento; y sea crítico y propositivo para ambas partes, que lleve al reconocimiento de lo normativo como significativo, al mismo tiempo que valide y realce al ordenamiento territorial comunitario como herramienta esencial en la intervención en los territorios.

El análisis de la gobernabilidad y de la gobernanza, se configura como un escenario práctico y vigente para entender las dinámicas a la hora de gobernar, el ejercicio propuesto

por esta investigación, teniendo en cuenta las características contextuales específicas puede servir como referente para ser adaptado a instancias institucionales subnacionales y a comunidades étnicas particulares, con la finalidad de generar ecosistemas más experimentales y propositivos para las ciencias sociales. El debate con la institucionalidad y con la comunidad debe ser permanente, la profundización en el entendimiento de roles, así como el análisis de la incorporación del enfoque étnico mediante acciones concretas, amplifica el cuestionamiento de las maneras de gobernar.

Referencias

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Aguirre, J. (2019). Propuesta de indicadores para medir y evaluar la gobernanza. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 3(5), 107-126.
<https://orb.binghamton.edu/gobernar/vol3/iss5/11>
- Alcaldía de Pasto. (6 de abril de 2018). *Continúa el proceso de resignificación de Planes de Vida en Comunas y Corregimientos del municipio de Pasto*.
<https://www.pasto.gov.co/index.php/participacion-ciudadana/10770-continua-el-proceso-de-resignificacion-de-planes-de-vida-en-comunas-y-corregimientos-del-municipio-de-pasto>
- Alcaldía de Pasto. (s.f.). *Rendición de cuentas 2016-2019 Pasto Educado Constructor de Paz*.
- Alcaldía de Pasto. (s.f.). *Rendición de cuentas 2020-2023 Pasto La Gran Capital*.
- Acuerdo 200 de 2009 [INCODER]. Por medio del cual se constituye como resguardo, en beneficio de la comunidad indígena Quillasinga "Refugio del Sol", un globo de terrenos baldíos de la Nación localizado en jurisdicción del Municipio de Pasto, departamento de Nariño. 14 de diciembre de 2009.
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aguilar, L. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Instituto Nacional Electoral.
- Alcaldía Municipal de Pasto. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal Pasto Educado Constructor de Paz 2016-2019*. <https://concejodepasto.gov.co/wp-content/uploads/2018/01/Acuerdo-012-de-2016-PLAN-DE-DESARROLLO-2016-2019.pdf>
- Alcaldía Municipal de Pasto. (2020). *Plan de Desarrollo Municipal Pasto, La Gran Capital 2020-2023*. <https://concejodepasto.gov.co/wp-content/uploads/2020/05/PDM-CONCEJO-MUNICIPAL-21-05-2020.pdf>

- Alcaldía Municipal de Pasto. (2016). Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) 2016-2018. En *Plan de Desarrollo Municipal Pasto Educado Constructor de Paz 2016-2019*.
- Alcaldía Municipal de Pasto. (2020). Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) 2020-2022. En *Plan de Desarrollo Municipal Pasto La Gran Capital 2020-2023*.
- Ballart, X. (2013). *Marco conceptual del índice. Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP): documento técnico principal (Nota técnica del BID)*. En S. Lacambra, (Ed.). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Benavides, C. y Duarte, C. (2010). Gobernabilidad política, gobernanza económica y gobiernos indígenas. Límites estructurales e interpretaciones divergentes de los derechos pluriétnicos en el sistema general de participaciones. *Análisis Político*, (68), 26-42. <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v23n68/v23n68a02.pdf>
- Bravo, L., Torruco, U., Martínez, M. y Varela, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Media*, 2(7), 162-167. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-50572013000300009&script=sci_arttext
- Camou, A. (2000). *Gobernabilidad*. En Baca Olamendi, L. (Comp.). *Léxico de la política* (pp. 283-288). Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. (2005). Acción Pública y Desarrollo Local. *Región y Sociedad* 9(38), 145-148.
- Cano, L. (2011). *Gobernabilidad y Gobernanza en Medellín*. Universidad de Antioquia.
- Cante, F. y Trujillo, L. (junio, 2014). Posibilidades de gobernabilidad y gobernanza en distintos tipos de minería. *Ópera*, (14), 27-45. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3839>
- Carvajal, T., y Enríquez, M. (2022). *Gobernanza Indígena del Agua en la Amazonía; Estudio de Caso Comunidad Indígena Candelaria, Municipio de Guanay*. [Trabajo de grado de diplomado, Universidad Mayor de San Simón] Archivo digital. <http://ddigital.umss.edu.bo/handle/123456789/32122>
- Castro, R. (2022). *Guía para la formulación del Plan Operativo Anual de Inversión [POAI]*. Obtenido de Escuela de Administración Pública [ESAP]:

<https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/20.500.14471/8522/2698-10.pdf?sequence=10&isAllowed=y>

Chilito, E. (2018). Participación comunitaria, gobernanza y gobernabilidad. Experiencias de construcción de paz en el departamento del Cauca, Colombia, y su aporte al posconflicto, el caso del corregimiento de Lerma. *Estudios*, 53. 51-72.

<http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n53/2462-8433-espo-53-00051.pdf>

Chirif, A. (2022). Gobernanza y territorios indígenas. Cambios, permanencias y redefiniciones. En Castro, A. y Merino, M. (Eds.), *Desafíos y perspectivas de la situación ambiental en el Perú. En el marco de la conmemoración de los 200 años de vida republicana*. (pp. 46-61). NTE-PUCP.

Concepto 269421 de 2021 [Departamento Administrativo de la Función Pública]. 28 de julio de 2021.

file:///C:/Users/Asus%202023/Downloads/Concepto_269421_de_2021_Departamento_Administrativo_de_la_Funci%C3%B3n_P%C3%ABblica.pdf

Concepto 117251 de 2023 [Departamento Administrativo de la Función Pública]. 22 de marzo de

2023. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209694#:~:text=En%20ese%20sentido%2C%20los%20ediles,p%C3%ABlicos%2C%20ni%20de%20trabajadores%20oficiales>.

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 311. 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 329. 1991 (Colombia).

Corte Constitucional de Colombia. (s.f.). Sentencia T-001-19

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-001-19.htm#:~:text=%E2%80%9C1.,actividades%20sociales%2C%20econ%C3%B3micas%20y%20culturales>.

Cortés, A. (2018). *Resguardos Indígenas en la conservación: territorios en traslape*.

[Monografía de especialización, Universidad Externado de Colombia]. Archivo digital. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/a3d33cfc-6ce3-468b-888d-e376236fdf6a/content>

De Sousa, B. (2010). *Descolonizar el saber; reinventar el poder*. Ediciones Trilce.

Decreto 1953 de 2014. Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política. 07 de octubre de 2014. D.O. n.º 49297

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=59636

Decreto 0124 de 2016 [Alcaldía de Pasto]. Por medio del cual se crea la Mesa de Diálogo y Concertación para el desarrollo integral del pueblo Indígena Quillasinga asentado en el municipio de Pasto. 13 de febrero de 2016)

Decreto 0256 de 2020 [con fuerza de ley]. Por el cual se modifica el organigrama de la Alcaldía de Pasto, Contenido en el Decreto N° 0221 de 24 de julio de 2019.

Decreto 252 de 2020. Por el cual se adiciona el Decreto 1088 de 1993. 21 de febrero de 2020.

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=164153

Defensoría del Pueblo de Colombia (2018). *Derecho propio de los pueblos indígenas*.

Imprenta Nacional de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (s.f.). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*.

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/PND_2018-2022/pdf/bases-pnd-2018-2022.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP] y Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible [DDTS]. (2010). *Aspectos básicos grupo étnico indígenas*.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Aspectos%20b%C3%A1sicos%20grupo%20%C3%A9tnico%20ind%C3%ADgena.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2019). *Lineamientos para la elaboración de planes de vida*. [https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/Plan-de-vida-](https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/Plan-de-vida-28ene2019.pdf)

[28ene2019.pdf](https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/Plan-de-vida-28ene2019.pdf)

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (s.f.). *Plan Plurianual de Inversiones 2018-2022*.

Departamento Nacional de Planeación. [DNP] (2016). *Kit de Planeación Territorial*.

<https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/>

- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2019, 10 de febrero). *PND incluyó la totalidad de lo acordado con los Pueblos Indígenas y Rrom y las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras*.
<https://2022.dnp.gov.co/Paginas/PND-incluyo-la-totalidad-de-lo-acordado-con-los-Pueblos-Ind%C3%ADgenas-y-Rrom-y-las-comunidades-Negras-Afrocolombianas-Raizal.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (s.f.). *KIT financiero POAI*.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/Instructivo%20-%20POAI.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023, 05 de diciembre). *¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo (PND)?*. [https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/Paginas/que-es-el-plan-nacional-de-desarrollo-pnd.aspx#:~:text=%3F%E2%80%8B%E2%80%8B-%E2%80%8B%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20\(PND\)%3F,%E2%80%8B%E2%80%8B&text=%E2%80%8B%E2%80%8B](https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/Paginas/que-es-el-plan-nacional-de-desarrollo-pnd.aspx#:~:text=%3F%E2%80%8B%E2%80%8B-%E2%80%8B%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20(PND)%3F,%E2%80%8B%E2%80%8B&text=%E2%80%8B%E2%80%8B)
- García, P., y Surrallés, A. (2009). *Antropología de un derecho. Libre determinación territorial de los pueblos indígenas como derecho humano*. IWGIA.
- Gobernación de Nariño. (s.f.). *Plan de Desarrollo Departamental Mi Nariño, en Defensa de lo Nuestro 2020-2023*. <https://rap-pacifico.gov.co/wp-content/uploads/2020/07/Plan-de-Desarrollo-Mi-Nari%C3%B1o-en-Defensa-de-lo-Nuestro-2020-2023-2.pdf>
- Gómez, A. B. (2022). *Transformaciones Territoriales y Gobernanza: El Caso del Municipio de Mitú*. [Trabajo de grado de maestría, Universidad de los Andes] Repositorio Institucional Séneca. <http://hdl.handle.net/1992/58503>
- Gros, C. (1997). Indigenismo y etnicidad: el desafío neoliberal. En Restrepo, E. y Uribe, M. (Eds.), *Antropología en la modernidad: identidades, etnicidades y movimientos* (págs. 15-59). Instituto Colombiano de Antropología.
- Guerra, E. (2022). Gobernanza e Interculturalidad del Neindigenismo Mexicano, desde los Yoreme Mayo de Sinaloa. *Transdisciplinar*, 1(2), 64-200.
<https://doi.org/10.29105/transdisciplinar1.2-5>

- Guiñazú, S., Trentini, F., y Ameghino, N. (2019). Agencia(s) indígena(s) en políticas públicas participativas en Norpatagonia: políticas de comanejo y relevamiento territorial. *Polis*, (52), 1-21.
- Hincapié, S. (2022). Gobernanza ambiental global, derechos humanos y capacidades socioestatales en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (130), 19-45.
- Hood, Ch. (2007). Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *Governance*, 20(1), 127-144.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00347.x>
- Hood, Ch. & Margetts, H. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. Macmillan Education UK.
- Horta, A. M. (2022). *Documento con recomendaciones para la inclusión de un enfoque diferencial étnico y de género en la conceptualización de la gobernanza que ha elaborado la línea de Gobernanza y Equidad*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- Hufty, M. (2009). Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza. En H. Mazurek, (Ed.). *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina* (pp. 77-100). Actes & Mémoires de l'Institut François d'Études Andines.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Paidós.
- Isunza, E. y Olvera, A. (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y sociedad civil*. Centro de estudios e investigaciones Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana.
- Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. 15 de julio de 1994. D. O. n.º 41450.
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=327
- Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto para Colombia. *Controversia*, (185), 92-105.
<https://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20100925104922/lagobernanzaControversial85.pdf>

- Magallón, I. (2019). *Del empoderamiento a la certificación. Una aportación al campo de la promoción, la difusión y la convocatoria social* [Tesis de maestría, Universidad Jesuita de Guadalajara).
- Martínez, A. (8 de febrero de 2022). *Radiografía de las autonomías indígenas en América Latina*. IWGIA <https://iwgia.org/es/noticias/4601-radiograf%C3%ADas-de-las-autonom%C3%ADas-ind%C3%ADgenas-en-am%C3%A9rica-latina.html>
- Milanés, M. (2015). *Participación ciudadana: Un modelo para la gobernanza local*. [Tesis inédita de maestría, Universidad EAFIT]. Archivo digital <https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/b68cd39f-9cac-42a0-9719-f2c3832a59d3/content>
- Ministerio de Justicia y del Derecho (s.f.). *Enfoque Étnico- MinJusticia*. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/justicia-transicional/Paginas/OJTC-Enfoque-Etnico.aspx>
- Organización Gonawindua Tayrona [OGT]. (1997). *Del Olvido Surgimos para Traer Nuevas Esperanzas –Jurisdicción Especial Indígena*. Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Ortner, S. (2016). *Antropología y teoría social. Cultura, poder y agencia*. Unsam Edita.
- Oseguera, L. Á. (2021). Agenda indígena y políticas públicas. En Hinojosa, J. *Participación y Representación Política de los Pueblos Indígenas* (pp. 53-74). Independiente.
- Palacios, Y. (2022). Los derechos étnicos en la Constitución Política colombiana de 1991: avances y desafíos en el contexto del conflicto armado. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 52(137). 489-516. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v52n137.a06>
- Pérez, D. (2022). La guardia indígena y la construcción de paz en el Cauca: una aproximación conceptual desde la ciencia política. *Jangwa Pana*, 21(1), 1-16. <https://doi.org/10.21676/16574923.4554>
- Pick, S., Sirkin, J., Ortega, I., Osorio, P., Martínez, R., Xocolotzin, U., y Givaudan, M. (2007). Escala Para Medir Agencia Personal y Empoderamiento (ESAGE). *Revista Interamericana de Psicología*, 41(3), 295-304.
- Prats, J. (2006). *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. Instituto Nacional de Administración Pública. Prieto, P. (2003).

De la gobernabilidad a la gobernanza local: marco conceptual y metodológico [seminario Web] Seminario de investigación sobre Gobernance: información política en la red. Universidad Oberta de Catalunya, Barcelona.

<http://www.kyopol.net/docs/PedroPrieto.GobernabilidadYGobernanzaLocal.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [UNDP]. (s.f.). *Indicadores de Gobernabilidad*. <https://omec.es/wp-content/uploads/2020/08/0101.pdf>

Proyecto de Desarrollo Territorial [PDT] NARIÑO. (s.f.). *Gestión territorial pública: Planes de vida comunas*. <https://pdtnarino.org/instituciones/gestion-territorial-publica-planes-de-vida-comunas/>

Ramírez, F. (2010) Participación, desconfianza política y transformación estatal. La innovación participativa en la Constitución ecuatoriana 2008. *El estado del país. Informe Cero Ecuador 1950-2010*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO].

Real Academia Española. (2001). Gobernanza. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 10 de octubre de 2023, de <https://www.rae.es/drae2001/gobernanza>

Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol. (2022). *Mandato de Vida*. Independiente.

Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol. (s.f.). *Guía de pautas y recomendaciones para el acceso a la justicia*.

Resolución n.º 003 de 2022 [Autoridades Mayores del Resguardo Quillasinga Refugio del Sol]. Gran mandato espiritual por medio del cual se declara a la mama cocha como sujeto de derechos territoriales y ancestrales. 19 de septiembre de 2022.

Resolución número 837 de 1995 [Ministerio del Interior]. Por lo cual se reforma el artículo 1 de la Resolución 00002 del 4 de enero de 1973. 28 de agosto de 1995.

Revesz, B. (2009). Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local. En H. Mazurek (Ed.). *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina* (pp. 33-56). Actes & Mémoires de l'Institut François d'Études Andines.

Ricoy, C. (2006). Contribución sobre los paradigmas de investigación. *Educação*, 31(1), 11-22. <https://www.redalyc.org/pdf/1171/117117257002.pdf>

- Rincón, J. (2009). Análisis de la identidad cultural andina en el contexto de los países andinos [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana].
- Rivera, F., y Lopes, L. (2019). El presupuesto participativo de Pasto: la dinámica participativa y las principales razones de la continuidad. *Papel Político*, 24(2).
<https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo24-2.pppd>
- Rojas, M. (2022). Iconoclastia, justicia indígena, historia y memoria. Actos de fabulación y soberanía. *Estudios Artísticos: revista de investigación creadora*, 8(12), 20–47.
<https://doi.org/10.14483/25009311.18012>
- Rosas, F., Calderón, J. y Campos, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera*, 14(2), pp. 113-136.
<http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/67092/06%20Elementos%20conceptuales.pdf?sequence=1>
- Shah, A. (2006). La nueva visión de la gobernabilidad local y los cambiantes papeles de los gobiernos locales. En A. Shah. (Ed.) y J. Guataquí. (Trans.). *Gobernabilidad local en países en Desarrollo*. (pp. 1-16). Banco Mundial.
- Sabino, C. (1992). *El proceso de la investigación*. Panapo.
- Salgado, A. (2007). Investigación cualitativa: diseños, evaluación del rigor metodológico y retos. *Liberabit*, (13), 71-78. <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/2766815.pdf>
- Sen, A. (1998). *Desarrollo y libertad*. Planeta.
- Sen, A. (2010). *La Idea de la Justicia*. Taurus.
- Suárez, Ó. (2016). *Construcción colectiva de un Sistema de Información Geográfica como estrategia para mejoramiento de la gestión, monitoreo, evaluación y retroalimentación de los planes de vida de comunidades indígenas del sur occidente de Colombia* [Tesis de maestría, Universidad San Francisco de Quito].
- Tamayo y Tamayo, M. (2004). *El proceso de la investigación científica. Incluye evaluación y administración de proyectos de investigación*. Limusa.
- Territorios Sostenibles. (2023). *Alianza y gobernanza*.
<https://territoriosostenibles.com/alianzas-y-gobernanza/>

Whittingham, M. (2011). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional (Cesada a partir de 2015)*, (2), 219-237.

<https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24>

Zurbruggen, C. (2014). De la gobernanza neoliberal a la gobernanza del bien público. Los servicios del agua en América Latina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (2), pp. 47-64. <http://hdl.handle.net/10469/8568>

Lista de Figuras

Figura 1	8
Figura 2	34
Figura 3	66

Lista de Tablas

Tabla 1.....	11
Tabla 2.....	43
Tabla 3.....	45
Tabla 4.....	51
Tabla 5.....	56
Tabla 6.....	59