

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Asuntos Públicos
Convocatoria 2014-2016

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

Las entidades territoriales indígenas en la agenda política de Colombia: entre apuestas
estatales y reivindicaciones indígenas

John Edison Giraldo Díaz

Asesor: Iván Narváez

Lectores: Guillaume Fontaine y Marco Córdova

Quito, diciembre de 2016

*A mi familia que me llena de esperanza y sencillez;
y a las comunidades indígenas, negras, campesinas y barriales
que le siguen apostando a sembrar la paz en los territorios.*

Tabla de Contenidos

Resumen	VI
Agradecimientos	VII
Introducción	1
Capítulo 1	4
Dialogo analítico en torno a la agenda de políticas públicas	4
1. La agenda política como problema de investigación	4
2. La conformación de la agenda como proceso	7
3. El análisis de la conformación de la agenda: enfoques y marcos	11
4. Límites y posibilidades del enfoque y el modelo de análisis privilegiado.....	22
Capítulo 2	26
Principios y herramientas metodológicas.....	26
1. El seguimiento causal del proceso	27
2. El análisis de los instrumentos de política	30
3. La selección del caso de estudio	35
4. El mecanismo causal hipotético	38
Capítulo 3	41
Las corrientes que confluyen	41
1. La corriente política: la crisis institucional	42
2. La corriente del problema: la relación entre instituciones ancestrales y estatales	52
3. La corrientes de las alternativas: reconocer y territorializar las instituciones.....	59
Capítulo 4	70
El mecanismo de acoplamiento institucional	70
1. Primera Parte del mecanismo: la etapa pre-constituyente.....	71
2. Segunda parte del mecanismo: pactos, presiones, mesas y comisiones.....	73
3. La tercera parte del mecanismo: la confluencia de las corrientes	79
4. Explicación del mecanismo causal: el funcionamiento de sus partes	89
Conclusiones	94
Anexos	97
Lista de referencias	110

Ilustraciones

Figuras

2.1. Relaciones causales en el modelo de las corrientes múltiples	27
2.2. Conceptualización del mecanismo causal	40
2.3. Operacionalización del mecanismo de acoplamiento institucional	41
4.4. Mecanismo causal con instrumentos de política	91

Tablas

2.1. Relación entre ideas, actores e instituciones en la conformación de la agenda	34
--	----

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, John Giraldo Díaz, autor de la tesis titulada Las entidades territoriales indígenas en la agenda política de Colombia: entre apuestas estatales y reivindicaciones indígenas, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, noviembre de 2016.

John Edison Giraldo Díaz

Resumen

El interés de la presente investigación está dirigido hacia los procesos constituyentes que permiten la instalación de la territorialidad indígena en las agendas políticas. Estos procesos son el reflejo de las interacciones conflictivas y normadas entre instituciones indígenas y estatales. Se ha considerado como caso de estudio el proceso constituyente de Colombia en 1991, de allí la preocupación de saber ¿por qué se instala los territorios indígenas en la agenda política durante la Constituyente de 1991 en Colombia?

Para responder es este interrogante se ha empleado el modelo de las corrientes múltiples, desarrollado entre otros por John Kingdon (1984). Este modelo explica la instalación de un asunto en la agenda política, como el resultado del aprovechamiento de una ventana de oportunidades, y del acoplamiento entre una corriente política, una corriente de problemas, y otra corriente de alternativas. Cuando estas tres corrientes logran coincidir y la apertura de la ventana de oportunidades es aprovechada, el asunto se instala en la agenda.

La hipótesis de trabajo sostiene que los procesos de acoplamiento entre problemas, soluciones y momentos políticos, son agenciados y aprovechados por ciertos actores que impulsan determinado asunto. Esto es lo que permite la instalación de los territorios indígenas en la agenda política durante los procesos Constituyentes. Las divergencias y coincidencias frente a los problemas y a las soluciones, son tramitadas gracias a un mecanismo de acoplamiento institucional con el cual se logra reconocer, fortalecer y conciliar las instituciones ancestrales y estatales, durante la ventana de oportunidad abierta con el proceso constituyente.

Se han empleado el seguimiento de procesos y el análisis de los instrumentos de política, como herramientas metodológicas para construir y poner a prueba dicho mecanismo hipotético de acoplamiento institucional.

Agradecimientos

Son muchas y diversas las personas que aportaron de manera directa e indirecta en esta investigación. Un agradecimiento especial a los y las profesoras del Departamento de Asuntos Públicos de FLACSO-Ecuador. Al asesor de la presente tesis Iván Narváez y a los lectores de la misma Guillaume Fontaine y Marco Córdova. A Betty Espinosa, André Roth, Ramiro Rojas, Belén Albornoz, Marc Martí, Ivette Vallejo y María Fernanda López por los saberes compartidos en sus cursos. A la profesora Miriam Jimeno por presentarme algún día el grato camino de la antropología.

A Danielle, con quien compartí gratamente la mayor parte de este proceso. Junto a ella aprendí que tras las investigaciones se esconden más sentimientos que racionalidades. A mis compañeras y compañeros con quienes cruce ideas, sueños y sonrisas.

Finalmente, extendiendo estos agradecimientos a Martha Gómez, Lila Downs, Teto Ocampo, Chancha Via Circuito, al “Brujo y Su Timba”, Nicola Cruz y a las demás personas que aun sin conocer nada de esta tesis ni de mí, me enseñaron la memoria de los territorios ancestrales a través de la música y el baile.

Introducción

El interés de la presente investigación está dirigido hacia los procesos constituyentes que permiten la instalación de la territorialidad indígena en las agendas políticas. Estos procesos son el reflejo de las interacciones conflictivas y normadas entre instituciones indígenas y estatales. En este sentido, la territorialidad indígena como un asunto público, se ha incluido en discusiones propias de las políticas de ordenamiento territorial.

Estas políticas pueden ser entendidas como aquellos instrumentos de planificación con procedimientos técnicos, políticos y administrativos, que sirven para diagnosticar y tomar decisiones sobre el uso y la ocupación del territorio, en escalas temporales determinadas. Las políticas de ordenamiento territorial permiten acoplar las políticas económicas y sociales, a las particularidades y necesidades de las poblaciones en los territorios (Massiris 2005, 17). Además de que permiten conciliar los intereses de los agentes privados, que también son ordenadores, con los intereses colectivos (Massiris 2005, 18).

Para Sergio Boiser (2014, 95), estas políticas de ordenamiento territorial en América Latina se han caracterizado por responder a objetivos como el control de la metropolización, las disparidades o desequilibrios territoriales, la descentralización decisoria, el desarrollo regional y la división político-administrativa de los territorios. Si bien todos estos asuntos son atractivos para el análisis, en la presente investigación se pondrá acento en el surgimiento de nuevas entidades territoriales como las indígenas, en la división territorial de Colombia. De allí el interés en saber ¿por qué se instala los territorios indígenas en la agenda política durante la Constituyente de 1991 en Colombia?

Para responder es este interrogante se ha empleado el modelo de las corrientes múltiples, desarrollado entre otros por John Kingdon (1984). Este modelo explica la instalación de un asunto en la agenda política, como el resultado del aprovechamiento de una ventana de oportunidades, y del acoplamiento entre una corriente política, una corriente de problemas, y otra corriente de alternativas. Cuando estas tres corrientes logran coincidir y la apertura de la ventana de oportunidades es aprovechada, el asunto se instala en la agenda. Estos procesos de acoplamiento y aprovechamiento pueden ser entendidos a la luz de factores institucionales que influyen en la conformación de las corrientes, en la apertura de la ventana, y en la activación de distintas agencias durante dichos procesos. Por su parte, las asambleas

constituyentes expresan una importante oportunidad para que actores tradicionalmente relegados de los espacios de política formal, puedan involucrarse durante la conformación de la agenda política.

La hipótesis de trabajo de esta investigación sostiene que los procesos de acoplamiento entre problemas, soluciones y momentos políticos, son agenciados y aprovechados por ciertos actores que instalan e impulsan un asunto en las agendas gubernamentales. Esto es lo que permite la instalación de los territorios indígenas en la agenda durante los procesos constituyentes. En estos procesos se reconoce el problema de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas; y se define la delimitación del territorio indígena, como una posible alternativa.

A lo largo de los procesos constituyentes interactúan diversos actores con intereses e ideas a veces contradictorios, al tiempo que chocan instituciones tradicionales y ancestrales, con aquellas instituciones formales propias de los Estados modernos. Si bien estos choques y conflictos no se van a dirimir por completo con las Entidades Territoriales Indígenas (en adelante ETIS), lo que importa señalar es que al insertarse esta alternativa en un marco institucional determinante como la Constitución, se alcanzan importantes objetivos frente a la territorialidad indígena.

La presente investigación no considera las acciones de los movimientos indígenas para lograr instalar sus preocupaciones territoriales en la agenda política por un lado, y las capacidades, recursos y voluntades del Estado por el otro, como factores separados durante la conformación de la agenda política. Se concibe en cambio, que tanto actores estatales como indígenas pueden refutar mutuamente las causas ancestrales o legales de los problemas de la territorialidad indígena; pero llegar a acuerdos sobre su delimitación y las decisiones compartidas en dichos territorios, como alternativa.

Las divergencias y coincidencias frente a los problemas y a las soluciones, son tramitadas gracias a un mecanismo de acoplamiento institucional con el cual se logra reconocer, fortalecer y conciliar las instituciones ancestrales y estatales, durante la ventana de oportunidad abierta con la Constituyente. Este mecanismo puede recoger el interés del Estado por integrar o alejar a los grupos étnicos de las decisiones frente al territorio; y el interés de

los pueblos indígenas por regular el ingreso de ciertas instituciones estatales en sus territorios. Como ocurre con la fuerza pública.

El presente documento está estructurado en cuatro capítulos. En el primer capítulo se atiende las principales discusiones teóricas, sobre las interacciones entre actores estatales y no estatales en torno a la conformación de la agenda política. Con ello se recogen las discusiones frente a los niveles y tipos de agendas, así como los marcos para su análisis. El segundo capítulo desarrolla la discusión metodológica, aclarando las herramientas para construir y poner a prueba el mecanismo hipotético de acoplamiento institucional. Para ello, se profundiza en el seguimiento causal de procesos y en el análisis de instrumentos de política, como metodologías seleccionadas en esta investigación. De igual forma, se describe el caso de estudio seleccionado.

En el capítulo tres se describe el contexto institucional bajo el cual se conformaron la corriente política, la corriente de los problemas, y la corriente de las alternativas. Poniendo particular acento en que este contexto es el resultado de la activación de ciertos instrumentos de política, por parte de los Gobiernos de turno. Finalmente, en el cuarto capítulo se contrasta el mecanismo causal hipotético con la evidencia empírica, identificando la existencia y el funcionamiento de cada una sus partes.

Capítulo 1

Dialogo analítico en torno a la agenda de políticas públicas

1. La agenda política como problema de investigación

Las políticas públicas han sido estudiadas como un proceso conformado por distintas etapas. Uno de los precursores de esta propuesta analítica fue Harold Lasswell, quien definió siete etapas: inteligencia o entendimiento, promoción, formulación, adopción, aplicación, terminación y evaluación. La propuesta pionera de Lasswell consideraba que cada una de estas etapas podría ser llevada a cabo por una organización o institución de forma separada o simultánea (Lasswell y McDougal 1992). Dichas etapas no sólo expresarían la forma en que se hicieron las políticas sino la manera como deberían ser, enfocadas a la solución de problemas (Howlett y Cashore 2014, 24). Esta comprensión del proceso de las políticas en Lasswell, resultaba más prescriptiva y normativa que descriptiva y analítica (Jann y Wegrich 2007, 43).

Desarrollos posteriores del ciclo de políticas reducen a cinco el número de etapas (Jones 1970), generando con ello nuevas discusiones y posibilidades de análisis. Entre ellas, la posibilidad de identificar los roles desempeñados en cada una de las etapas del proceso por los respectivos actores, las instituciones en las cuales ellos operan, y la importancia de las ideas que representan frente al contenido de la política y a las decisiones asumidas (Sobeck 2003 en Howlett y Cashore 2014, 24). Aunque el ciclo de políticas como modelo de análisis presenta ciertas inconsistencias a la hora de definir las transiciones entre las etapas y la poca posibilidad de incorporar el aprendizaje social durante el proceso; y el número y las características de los actores involucrados en el proceso y sus motivaciones (Jenkins-Smith y Sabatier 1993), sigue siendo una herramienta fundamental para ordenar la disciplina del análisis de política pública.

Las críticas y defensas a esta manera secuencial de analizar las políticas sugieren dos opciones. O bien se atienden los cuestionamientos al ciclo de políticas y se centran los análisis desde perspectivas no secuenciales; o se pasan por alto argumentando que el análisis basado en el ciclo de política sigue siendo válido pues ha permitido consolidar la disciplina y profundizar el conocimiento sobre un momento particular de la política, creando por ejemplo una literatura especializada. A propósito de la primera opción, se han desarrollado marcos

analíticos alternativos como las coaliciones promotoras, la elección racional o el análisis cognitivo (Fontaine 2015b, 55)

A esto se han sumado algunas propuestas como las de Laurence Lynn que fortalecen el vínculo entre el análisis de las políticas y la gestión pública. La propuesta de Lynn basada en el concepto *nested games*, define un nivel alto en el que se decide la viabilidad de la política; en un nivel medio se determina su direccionamiento; y en un nivel bajo es implementada (Lynn 1987). Wayne Parsons por su parte, también considera tres niveles de análisis que se superponen en el proceso de las políticas. En el nivel de análisis meso se definen los asuntos, los problemas y las agendas políticas. En otro nivel se analiza la toma de decisiones y la formulación de las políticas. Finalmente, el tercer nivel se refiere a como la política es administrada, implementada, evaluada y culminada. A diferencia de la propuesta de Lynn, estos niveles no están ubicados de manera jerárquica, y cada uno puede ser estudiado a partir de marcos distintos (Parsons 1995 en Hupe y Hill 2006, 20).

Por su parte, el marco de la gobernanza múltiple (Hupe y Hill 2006, 21-24), analiza el proceso de las políticas a partir de una estructura compuesta por actores, niveles y situaciones de acción, y capas administrativas. Este marco busca vincular el proceso de las políticas al concepto de gobernanza, entendiendo este último como una variedad de acciones y situaciones presentes en el rango de las relaciones político-sociales. Así como en los marcos antes descritos, éste también considera niveles de análisis: la gobernanza constitutiva, la gobernanza directiva y la gobernanza operacional.

Tanto el análisis secuencial del ciclo de políticas como los marcos alternativos a éste, reconocen que los actores involucrados en el proceso y las acciones que estos desarrollan, están relacionadas a momentos y a estructuras específicas. De allí que la manera cómo esta relación sea observada, varía de acuerdo a los enfoques teóricos y a los marcos explicativos o interpretativos empleados. La presente investigación seguirá la tradición de analizar una de las etapas del ciclo, la conformación de la agenda, bajo la idea de que las políticas públicas no son la sumatoria lineal de momentos; sino el resultado de procesos con dinámica propia, interconectados a través de agencias y estructuras institucionales.

En este proceso dinámico y constante, la conformación de la agenda además de señalar los problemas y las alternativas de los cuales se ocupará la formulación, la toma de decisiones y

la implementación (Green-Pedersen y Mortensen 2013, 167), también guarda una estrecha relación con el proceso de evaluación. En el momento de evaluar los resultados de la política, los problemas y las soluciones pueden llegar a ser redefinidos (Howlett 2011, 18). Esto significa que el proceso de conformación de la agenda cumple un papel destacado en las relaciones entre las etapas del proceso de políticas, y que éste no se da necesariamente de manera cíclica o lineal sino en forma de espiral. La particularidad de este movimiento permite recoger el aprendizaje social durante el mismo proceso, señalado por Sabatier como carencia del ciclo de políticas. Así como el río de Heráclito, una política pública nunca vuelve a recorrer las mismas etapas.

Las agencias y las estructuras permiten articular las etapas del ciclo, con los problemas investigativos más recurrentes en el análisis de las políticas. Entre estos problemas se pueden resaltar aquellos que se preocupan por los patrones de cambio, estabilidad y fallas de la política (Capano 2009; Pressman y Wildavski 1998); por la incidencia e interacción de actores, comunidades y redes político-sociales en los procesos de negociación y decisión (Bogason 2006, 109; Wu y Knoke 2013, 153); y por la influencia del giro argumentativo en las políticas públicas (Majone 1989; Fisher y Forester 1993; Fisher 2003).

Si bien se ha resaltado que el proceso de política no es lineal, todo proceso requiere de un punto de origen y de distintos puntos que marquen las transiciones entre sus etapas. Con la selección de problemas y alternativas la conformación de la agenda está definiendo a su vez los actores, las agencias y las estructuras involucradas, así como las posibles conexiones a lo largo del proceso de la política.

Parte de las preguntas para abordar la conformación de la agenda están orientadas a los actores involucrados y a los asuntos atendidos o ignorados. Algunas de ellas se pueden extender a otras etapas y a otros problemas, como por ejemplo, ¿qué determina el éxito de los actores para obtener la atención de los tomadores de decisiones? o ¿quiénes son los actores claves a lo largo del proceso y con qué medios persiguen sus objetivos (Rachefort y Donnelly 2013, 189) y; ¿por qué algunos asuntos logran la atención de los gobiernos, mientras que otros son ignorados? (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 2009, 92; Kingdon 2003, 3). A continuación se desarrollarán algunas ideas sobre la conformación de la agenda política como problema de investigación, desde sus definiciones básicas, los tipos de agenda y los actores involucrados, hasta la manera como este problema ha sido abordado por distintas disciplinas.

Luego, se describirán las particularidades del neoinstitucionalismo –sociológico- y del modelo de las corrientes múltiples como enfoque y modelo, respectivamente, adoptados para el análisis.

2. La conformación de la agenda como proceso

La agenda política puede ser entendida como el listado de temas o problemas atendidos en un momento determinado, por los funcionarios del Estado y por aquellas personas fuera del gobierno, pero estrechamente asociadas a éste (Kingdon 2003, 3). La agenda también expresa la comprensión de las causas, los símbolos y las creencias sobre la magnitud de dichos problemas, y sobre cómo pueden ser tratados por el gobierno, el sector privado y las organizaciones sociales, a través de la acción conjunta de todas o algunas de estas instituciones (Birkland 2007, 63-64). Cuando un problema se incluye en la agenda no hay garantía de que sea resuelto, sólo que ha pasado de ser un problema social y a ser un asunto público, susceptible de la atención del gobierno (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 93).

La manera como los problemas se reconocen o construyen responde a una discusión epistemológica al interior de las ciencias sociales, y no es el interés de la presente investigación ahondar en ella. Se considera que tanto ideas, actores e instituciones formales e informales, inciden en la definición de los problemas, bajo condiciones y factores objetivos y subjetivos. Estos factores interactúan hasta conformar conjuntos de ideas que operan dentro de las instituciones, bajo relaciones de poder que surgen de entornos sociales y materiales (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 99). Las ideas expresadas en las creencias, las tradiciones y las actitudes sobre el mundo y la sociedad, afectan la manera como los individuos interpretan sus intereses. De allí que diferentes tipos de ideas tengan diferentes efectos sobre la elaboración de políticas, en especial sobre la conformación de la agenda (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 96).

Considerar los problemas como el resultado de la interacción entre factores objetivos y subjetivos, no explica la razón por la cual estos factores influyen de cierta manera a la agenda política, o por qué un asunto en la agenda puede ser influenciado por ciertas ideas y no por otras (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 99). Si bien la definición de los problemas se da por la interacción de estos factores, la instalación de éstos en la agenda así como la conformación de la misma, responde a un proceso tanto técnico como de intermediación política, no lineal, que

involucra complejas redes de actores estatales y sociales (Wu *et al* 2010, 13; Casar y Maldonado 2008, 2).

Una vez la iniciativa logra despegar, los asuntos se instalan en la agenda gracias a un proceso en el que el conjunto de temas considerados ampliamente se reduce sólo a aquellos que en realidad merecen el foco de atención (Kingdon 1984, 3). Para Cobb, Ross y Ross (1976, 127), el proceso de conformación de la agenda puede ser considerado a partir de cuatro fases que ocurren cuando un asunto transita de una agenda informal a una agenda más institucional: los asuntos se *reconocen*, y las soluciones se *definen*. Luego este asunto se *expande* recibiendo apoyo; finalmente si logra el éxito *ingresa* a la agenda institucional. El tránsito entre estas fases depende de las características del régimen político, de allí que estos autores hayan identificado tres modelos de surgimiento y movilización de los asuntos.

Los asuntos pueden surgir de los grupos no gubernamentales y ser expandidos suficientemente hasta alcanzar, primero la agenda sistémica y luego la agenda institucional. Si estos grupos tienen los recursos y las habilidades políticas requeridas, logran evadir a los demás grupos oponentes o a quienes promueven otros intereses, hasta que el asunto ingrese a la agenda institucional (Cobb, Ross y Ross 1976, 134). Este modelo de iniciación externa puede ser característico de las sociedades pluralistas liberales. Los movimientos de derechos civiles de los cincuenta y sesenta y los movimientos ambientalistas de finales de los sesenta y principios de los setenta son algunos ejemplos del impacto de las iniciativas externas en la conformación de la agenda (Cobb y Elder 1983 en Cobb y Ross 1997, 8).

Contrario a esto, en los denominados regímenes totalitarios los tomadores de decisiones intentan expandir un asunto de la agenda institucional a la agenda pública, sin que necesariamente surja de una queja o una demanda pública más amplia. En este modelo de movilización el líder político o el partido de gobierno inicia una política, pero requiere del respaldo masivo del público para su implementación (Cobb, Ross y Ross 1976, 135).

En un tercer modelo, la iniciación se da de manera interna por medio de grupos de influencia cercanos a los tomadores de decisiones y que no siempre buscan la atención pública, ya sea por razones técnicas o políticas. En este modelo tanto el reconocimiento del problema, como la definición de su solución ocurre de manera simultánea cuando un grupo o agencia gubernamental enuncia una queja y especifican alguna posible solución. La discusión es

restringida a grupos especializados con algún conocimiento o interés en el tema. Este modelo de iniciación interna es característico de los regímenes de tipo corporativo o de autoridad burocrática (Cobb, Ross y Ross 1976, 136).

Los diferentes modelos de conformación de las agendas –interno y externo- varían de acuerdo no sólo al régimen político, sino al respectivo sector de la política pública y a los subsistemas políticos allí presentes. Esto indica que la comprensión del proceso de conformación de la agenda, debe vincular a los actores, las estructuras, las ideas y el contenido de los problemas y los asuntos que emergen en instancias específicas del proceso (Howlett, Ramesh y Perl 2009,, 103). Esta especie de proceso que busca expandir los problemas, pero al mismo tiempo reducir su número, define la existencia de distintos niveles de agenda.

2.1. Niveles de agenda

Una primera distinción entre los niveles de agenda tiene que ver con la existencia de una agenda que recoge el conjunto de preocupaciones públicas que requieren medidas gubernamentales, y con las opciones políticas (*policy*) consideradas activamente por los órganos gubernamentales. A la primera se le define como agenda pública o sistémica y a la segunda como agenda gubernamental o institucional (Cobb y Elder 1972, 85; Kingdon 2003, 3). La agenda sistémica es el conjunto de cuestiones que son comúnmente percibidas por los miembros de una comunidad política como merecedoras de la atención pública, y competencia jurisdiccional de la autoridad gubernamental existente (Cobb y Elder 1972, 85). Sólo cuando un gobierno reconoce que estas cuestiones percibidas de manera amplia deben ser tratadas como un problema público, éstas se instalan en la agenda institucional. Cada unidad gubernamental, ya sea un órgano legislativo, judicial o administrativo, tiene una agenda para los elementos que reciben consideración seria (Cobb y Elder 1972, 85; Cobb y Ross 1997,7).

Podría decirse que la agenda sistémica es para la discusión, y la agenda gubernamental es para la acción (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 101). Sin embargo, al interior de la agenda gubernamental existe una lista de temas que están recibiendo atención, y otros temas sobre los cuales se están tomando decisiones de manera más activa (Kingdon 2003, 3). De acuerdo a esto, dado el número de asuntos, los canales de acceso a los tomadores de decisión y la

heterogeneidad al interior del gobierno, existen distintas agendas gubernamentales cuasi-independientes (Gergen 1968 y Aldrich 1973 en Nelson y Lindenfeld 2007, 107).

Para Birkland (2007, 65), determinados grupos impulsan los asuntos de su interés desde una agenda universal, hacia la agenda sistémica compuesta por los asuntos merecedores de la atención pública. De allí pasan a la agenda institucional que incorpora sólo los asuntos sobre los cuales se tomarán decisiones. En la agenda institucional, estos asuntos pueden verse bloqueados por un grupo opositor. De las estrategias con que se bloqueen o impulsen los asuntos en la agenda institucional, depende que éstos alcancen finalmente la agenda de decisión. Por su parte, siguiendo algunos conceptos de John Kingdon (1984), Pedro Medellín considera que los análisis sobre la conformación de la agenda pueden centrarse en dos tipos de agenda. Una *agenda gubernativa* constituida por ciertos eventos focalizadores y por ventanas de oportunidad, y en una *agenda operativa* que define la carta de navegación para la toma de decisiones y la acción pública (Medellín 2015, 158-161).

La definición de distintos niveles de agenda sugiere que el número de asuntos se hace cada vez más reducido hasta llegar a la toma de decisiones. El éxito y fracaso de éstos depende de las estrategias y los roles desempeñados por los actores involucrados en el proceso.

2.2. Actores involucrados en la conformación de la agenda

Como ya se ha planteado, el proceso de conformación de la agenda involucra tanto a actores estatales como no estatales. Dentro de estos dos grupos existen actores que se interesan e inciden directamente en la política, y aquellos que sólo lo hacen de manera espontánea e indirecta. Entre los actores interesados de forma directa, se podrían ubicar aquellos grupos de identificación encargados de levantar la queja inicial, pues son impactados por los problemas y serán a su vez beneficiados por la solución (Cobb y Ross 1997, 7). Entre estos se incluyen los grupos de interés, las organizaciones religiosas, los sindicatos, las asociaciones, *think tanks* y los centros de investigación. Muchos actores de estos grupos poseen recursos económicos y de conocimiento que les permite influir en la comprensión o en la atención de un asunto por parte del gobierno (Wu *et al* 2010, 14).

El grupo al interior del Estado interesado en la política está conformado por los políticos electos, los funcionarios, los asesores y demás encargados de la formulación e impulso de la

política (Cobb y Ross 1997, 8). Entre los políticos electos se incluyen los miembros del congreso y los gobernantes en distintos niveles –alcaldes, gobernadores, prefectos, entre otros-. En el grupo de funcionarios públicos están los funcionarios de carrera y demás integrantes de la burocracia en la rama ejecutiva (Kingdon 2003, 17). Por su parte en el grupo de los asesores pueden incluirse aquellos actores de los organismos multilaterales -Banco Mundial, la Organización Mundial de Salud, Fondo Monetario Internacional, entre otros-, que intervienen en determinadas políticas sectoriales. Por ejemplo, las que derivan del Fondo Monetario Internacional en cuanto al régimen monetario, en países con problemas financieros o fiscales (Wu *et al* 2010, 15).

Además de este grupo de actores estatales y no estatales que incide de manera directa, existe el público general que si bien puede llegar a afectar de manera indirecta la conformación de la agenda, sus normas, valores, y actitudes refuerzan o se contraponen a la política pública (Wu *et al* 2010, 14). En las sociedades regidas bajo sistemas democráticos liberales, los medios pueden jugar un papel importante enfatizando ciertos asuntos para que sean tratados en las agendas públicas y gubernamentales (Wu *et al* 2010, 15).

Otro grupo de actores relevantes, es aquel que actúa desde distintos partidos políticos, los cuales pueden elaborar propuestas que van más allá de las coyunturas electorales. Estas propuestas se vuelven importantes insumos para el proceso de conformación de la agenda, pues deben ser conducidas por los administradores públicos después de las elecciones (Wu *et al* 2010, 14). Además de estar relacionado con el sistema político, el respaldo o bloqueo de un asunto en la agenda gubernamental por parte de los partidos políticos, varía de acuerdo a los resultados electorales. De allí que se consideren las elecciones como momentos propicios para impulsar determinado asunto, o para generar un cambio en la agenda (Kingdon 2003, 166).

Enunciar de manera general las características bajo las cuales se clasifican los actores involucrados en el proceso de conformación de la agenda, puede resultar insuficiente para responder a los interrogantes sobre las causas que hacen posible que los actores den continuidad o recreen ciertas ideas e intereses durante este proceso. La respuesta a estos interrogantes debe considerar que las condiciones bajo las que se actúa y las interacciones entre los actores, son determinadas por marcos institucionales que a partir de arreglos y normas, definen la agenda durante la conformación de la agenda.

3. El análisis de la conformación de la agenda: enfoques y marcos

El proceso de conformación de la agenda se caracteriza por la interacción entre actores estatales y no estatales, para construir, ignorar o atender a un problema y sus soluciones. En los primeros estudios sobre la participación de actores no estatales en las decisiones públicas se marcaba el acento en un sector específico de la sociedad: los políticos (Dahl 1961; Truman 1951). Estos análisis definían a los políticos como una suma de vectores de grupos de presión, o como los resultados de las tendencias sociales resumidas como “modernización” (Immergut 2008, 559).

Para esta visión, varios sectores competían por los recursos del gobierno, formando grupos de interés que usaban algún canal de acceso al gobierno con el fin de presionar para concesiones en la política, o para incluir ciertos asuntos de interés en la agenda. Se asumía con esto una transmisión eficiente de las preferencias de los ciudadanos hacia el Estado, para quien las decisiones políticas eran en últimas el resultado de un equilibrio natural entre Estado y grupos de intereses, o entre estos grupos en competencia. En dicho equilibrio, las instituciones estatales actuaban como jueces neutrales (Immergut 2008, 559). Otros trabajos como los de Schattschneider (1974) y Bachrach y Baratz (1962), ya señalaban el papel crucial de los problemas públicos en la vida política, y la dificultad que tienen las nuevas ideas y ciertos grupos, para ocupar un lugar relevante en la agenda (Green-Pedersen y Mortensen 2013, 167).

Sin embargo, poco interés presentaba para aquellos estudios las membresías sociales, étnicas y religiosas de los adherentes al respectivo grupo de presión, mientras que no produjeran un alejamiento de las reglas de juego establecidas e impidieran la participación dichos grupos en la elaboración de políticas públicas. Es decir, no se consideraba el verdadero rol desequilibrante de las instituciones en la supuesta igualdad de condiciones (Immergut 2008, 559). Muchas instituciones estatales dada su propia naturaleza, se encargaban de atender de manera más directa las demandas de un determinado grupo de interés. Lo que esta visión pluralista de la sociedad parecía ignorar era la inequidad en el poder, pues cada grupo de interés ocupaba una posición privilegiada de acuerdo a los negocios que defendían, quedando restringido la elaboración de las decisiones y la inscripción de los asuntos en las agendas políticas a determinadas elites de poder (Immergut 2008, 558).

En los trabajos de Hugh Heclo (1978), se marcaba el interés por aquellas redes temáticas que participan e indican en los resultados de la política. Heclo consideraba que aquellos triángulos formados por las oficinas del Ejecutivo que trabajan en áreas específicas de la política, los comités del Congreso y los grupos de interés (Lowi 1967), resultaban insuficientes, pues no permitían comprender quiénes eran los actores verdaderamente poderosos, y cuáles eran las configuraciones a través de las cuales los dirigentes tomadores de decisiones negociaban e interactuaban. Las redes temáticas permitían en cambio, dar cuenta de una apertura –ingreso y salida de actores- y no predictibilidad de los procesos de la política.

Pese a las notables limitaciones de estos análisis, ellos abrieron la discusión sobre la participación de actores no estatales en el diseño de las políticas, y en la influencia de las instituciones para tales diseños. Los estudios posteriores permitieron cuestionar la idea de que no todos los intereses de la ciudadanía desencadenarían en un grupo de presión ante el gobierno, lo que indica que las políticas públicas no se producen necesariamente en un proceso democrático. Por el contrario, la calidad de la participación política y el resultado de las políticas públicas, pueden ser juzgadas de manera separada (Immergut 2008, 559).

De igual forma, estas preocupaciones por los subgobiernos y los grupos de interés que dan cuenta de la incidencia de actores no estatales en la elaboración de políticas públicas -así fueran estos cerrados grupos de interés-, permiten que hoy transcurrido algún tiempo de debate, todavía se mantenga el interés por las políticas públicas como el resultado de selecciones colectivas, y surjan preguntas sobre ¿cómo y por qué se instala un tema en la agenda política? o ¿quiénes toman las decisiones y bajo qué procesos lo hacen?

Si bien estos interrogantes pueden ser resueltos desde distintos enfoques, las respuestas institucionalistas expresan su preocupación por el papel relevante otorgado a las instituciones, tanto formales como informales. En este sentido, las preferencias expresadas en las políticas públicas están influenciadas por los contextos institucionales desde las cuales son emitidas (Immergut 2008, 559). Las instituciones por lo tanto, gozan de una especie de dualidad explicativa. Además de ser factores que explican la vida política y las decisiones públicas, las instituciones también son factores que requieren ser explicados (Peters 2005 en Lowndes 2009, 93).

3.1. El enfoque neoinstitucional

Una institución puede ser comprendida como aquellas prácticas codificadas a través de procesos operativos y estandarizados (Lowndes 2010 en Fontaine 2015a, 82). A esto podría agregarse, la existencia de cierta estabilidad de las conductas en el tiempo, de allí que se defina el carácter institucional y no sólo organizacional de las relaciones sociales (March y Olsen 1984 en Fontaine 2015a, 82).

Tras el redescubrimiento de las instituciones no formales a partir de la década de 1980 (March y Olsen 1984, 738), y la división interna surgida a partir del acercamiento de distintas disciplinas a los problemas institucionales (Hall y Taylor 1996; Peters 2003), para Vivien Lowndes y Mark Roberts (2013, 41), los estudios institucionalistas más recientes expresan una nueva característica. Desde la década del 2000, estos estudios se han caracterizado por la convergencia en torno a la importancia de abordar las instituciones a la luz de factores temporales y espaciales, o de problemáticas como la agencia y las relaciones de poder.

Si bien las instituciones constriñen a través de las reglas formales o informales, las prácticas o reglas en uso, las narrativas conformadas por ideas, las creencias y los valores (Lowndes y Roberts 2013, 41); los actores no sólo se resisten sino que guiados por el aprendizaje social pueden llegar a transformar dichas instituciones e incidir en los acontecimientos futuros. Las relaciones de poder instaladas al interior de las instituciones, que influyen en sus conexiones con otras instituciones y en la distribución asimétrica del poder, pueden incluso modificar el diseño institucional del propio Estado, el cual atiende a demandas de ciertos grupos de poder, pero deja otras de lado.

3.1.1. Las configuraciones institucionales

En los primeros estudios del nuevo institucionalismo, en especial los desarrollados por March y Olsen, el interés se centraba en aquellos mecanismos que permitían formar los consensos y crear metas colectivas, a partir de las concepciones del mundo compartidas en determinadas organizaciones. Desde esta perspectiva, el marco institucional es el conjunto de reglas, normas y tradiciones existentes en las distintas organizaciones, bajo el cual se alcanzan acuerdos (Vergara 1997, 9-10). El análisis de una institución, puede partir de su ubicación en un marco o una configuración más amplia (Ostrom en Lowndes y Roberts 2013, 44), lo que

permite estudiar no sólo sus conexiones internas, sino también los vínculos con otras instituciones. Dichas conexiones son determinantes cuando permiten la inserción en un marco institucional, o contingentes cuando definen su evolución interna gracias a la agencia.

Se concede cierta capacidad de las instituciones para determinar, o al menos en cierta forma, los resultados en la vida política. Es decir, si las normas, las prácticas y las narrativas no producen impactos significativos en la conducta política, entonces no puede ser convincente definir las instituciones tal como se ha hecho, ni otorgarle su papel relevante en el análisis (Lowndes y Roberts 2013, 44). En sus formas desagregadas, las instituciones también evolucionan de manera imprevisible, produciendo efectos contingentes cuando los actores tratan de dar sentido a situaciones nuevas o ambiguas, ignorando las normas existentes o adaptándolas para favorecer sus propias creencias e intereses percibidos.

La discusión sobre el carácter determinante y contingente de las instituciones, se ha resuelto a partir de dos puntos de convergencia en los estudios institucionales. En primer lugar, la comprensión de cómo una institución política opera requiere de su ubicación en un marco o configuración más amplia. A partir de allí se estudian sus vínculos con otras instituciones - políticas y no políticas-, en las mismas o en diferentes escalas espaciales y temporales. En segundo lugar, la comprensión de la dinámica institucional requiere abordar la relación de carácter mutuamente constitutiva, entre los agentes y las instituciones. En cualquier institución política, las interacciones con otras instituciones y con actores de su entorno generan efectos contingentes (Lowndes y Roberts 2013, 44).

Como se ha señalado, los puntos de convergencia y consolidación en el último periodo de los estudios de las instituciones coinciden en el reconocimiento de las interacciones mediadas por relaciones de poder entre estructura y agencia. Con la preocupación centrada en las interacciones se han atendido problemas investigativos frente al surgimiento, el cambio y la permanencia de las instituciones, o a los procesos bajo los cuales se toman las decisiones políticas. A estas preocupaciones, la presente investigación quiere agregar el interés por el carácter conflictivo y contradictorio de dichas interacciones, y como los marcos institucionales determinantes pueden ayudar a dirimirlos, facilitando los acoplamientos y acuerdos durante el proceso de conformación de la agenda política.

3.1.2. Los instrumentos de política como instituciones

En algunos trabajos que competen al análisis de las políticas públicas, los instrumentos de política bajo los cuales los gobiernos atienden o enfrentan un determinado problema público, son estudiados como instituciones en la medida en que éstos instrumentos constituyen, dada su disponibilidad o alcance, la mayor preocupación al momento de escoger las soluciones (Lascoumes y Le Gales 2014)

Desde esta perspectiva, el diseño de la política pública se convierte en un problema institucional, en tanto las instituciones existentes no sólo afectan la formulación de los problemas y soluciones, sino también constituyen el mayor afán en la selección de los instrumentos y en la ejecución de las ideas que orientan la acción pública (Lowndes y Roberts 2013).

La mirada centrada en los instrumentos de política como instituciones, también se ha preocupado por prestar atención a las dinámicas de los actores no estatales, incorporando en el análisis una dimensión procedimental en la que se ubican aquellos instrumentos que si bien no afectan de manera directa el diseño de políticas públicas, si generan un entorno o definen parte de las reglas bajo las cuales se tomarán las decisiones (Howlett 2013). La concepción de los instrumentos de política como instituciones, también conlleva a considerar los contextos bajo los cuales dichos instrumentos se conectan fluida o contradictoriamente con otras instituciones. Desde esta perspectiva, los instrumentos de política pueden conformar configuraciones institucionales más amplias.

En la presente investigación se conciben a las constituciones como un buen ejemplo de estas configuraciones institucionales, pues con ellas se interactúa y resuelven conflictos, y se determinan las decisiones públicas. Sin embargo, la discusión sobre los vínculos entre constituciones y políticas públicas, requiere un poco más de profundización. Para John Uhr, la constitución puede ser entendida como las leyes fundamentales que establecen las reglas de juego para los procesos políticos (Uhr 2006, 171). La relación entre constitución y políticas públicas no puede concebirse sin el papel protagónico que vienen ocupando los derechos como un área específica de las políticas –la política de derechos-; y el impacto que tiene su reivindicación en la política pública (Uhr 2006, 169).

Las constituciones son dispositivos para darle forma a la administración pública y a los desacuerdos de la política, aclarando el significado de los derechos fundamentales o el proceso bajo el cual se deben resolver las disputas de la política. Las mismas constituciones pueden convertirse en el propio objeto de disputa (Uhr 2006, 183). En la presente investigación se entiende la constitución como aquel elemento que permite resolver las disputas propias de la política, esta vez entre los grupos indígenas y el Estado.

3.2. Los marcos para analizar la conformación de la agenda

Desde que la conformación de la agenda se representó como un problema investigativo, muchos y variados han sido los marcos para su análisis. Sin embargo, a pesar de esta diversidad, la mayoría coinciden en dar alguna explicación causal sobre cómo un asunto alcanza determinado lugar en la agenda. El propósito de estos análisis ha sido el de identificar las restricciones –económicas, tecnológicas, políticas e institucionales- que delimitan el espacio de decisiones posibles. Se considera que una idea política que no cumple con los criterios de viabilidad es poco probable que sea considerada como seria aspirante a ocupar un lugar importante en la agenda pública (Majone 2008, 229).

3.2.1. El ciclo de atención a los asuntos

El análisis basado en el ciclo de atención a los asuntos desarrollado por Downs, parte de algunos interrogantes sobre ¿cuáles son las causas que producen un cambio en la atención y el interés del público en un asunto? Este ciclo se caracteriza por cinco etapas (Downs 1972, 141). La primera etapa es anterior al problema, y se caracteriza por la existencia de un problema que todavía no suscita demasiada atención pública, a pesar de que especialistas o grupos de interés han mostrado preocupación en él.

La segunda etapa es la del descubrimiento entusiasta del problema. En ella un cúmulo de acontecimientos hacen que el público reconozca un problema y se enciendan las alarmas frente a la capacidad o no, de la sociedad para resolverlo o hacer algo efectivo lo antes posible (Downs 1972, 143). En esta etapa se expresa la idea de que todo problema tiene una solución posible, a la cual se llega con el concurso de los dirigentes políticos, en quienes se han confiado estas tareas.

En una tercera etapa, se considera que el costo de llevar a cabo esta solución es muy alto. Se reconoce entonces una relación entre el problema y su solución, dado que la mayoría de los problemas se debe a que “consciente o inconscientemente un grupo es explotado por otro, o a que ciertos grupos son excluidos del disfrute de ciertos beneficios por otros que pretenden monopolizarlos” (Downs 1972, 144). En la cuarta etapa, se presenta un descenso del interés del público sobre el problema, por pesimismo o porque se sienten amenazadas al reflexionar sobre el problema. En la quinta y última etapa, el problema termina por ocupar una zona oscura de poco interés. No se identifica en esta etapa una relación entre asunto y atención pública, característica de las anteriores (Downs 1972, 144).

Existen problemas sociales que no trascienden todo el ciclo de atención. Esto se debe a que la mayoría de personas en la sociedad no sufre de la misma manera determinado problema, lo que les dificulta fijar su atención por mucho tiempo (Downs 1972, 145-146). Por ejemplo, el problema por la territorialidad indígena, queda circunscrito sólo a aquellos pueblos indígenas, así guarde relación con la estructura agraria del país.

A partir de la propuesta de Downs se desarrolló una larga tradición de estudios sobre la conformación de la agenda política, bajo una perspectiva de estudios de caso, y con la preocupación sobre cómo la conformación de la agenda conducía a la toma de decisiones (Green-Pedersen y Mortensen 2013, 167).

3.2.2. El modelo de las corrientes múltiples

El trabajo *Agendas, Alternative and Public Policies* de John Kingdon publicado inicialmente en 1984, se ha vuelto un referente para analizar la conformación de las agendas y la especificación de las alternativas. Los interrogantes que dirigieron el trabajo de Kingdon estuvieron concentrado en ¿por qué los tomadores de decisión prestan atención a un asunto y no a otro?, y ¿por qué dichos asuntos adquieren un protagonismo que genera cambios en las agendas políticas a lo largo del tiempo? La hipótesis de Kingdon plantea que un asunto tiene más probabilidades de lograr un lugar en la agenda cuando las corrientes de los problemas, las alternativas y las oportunidades políticas se intersectan en momentos particulares (Kingdon 2003, 173).

En la corriente de los problemas, éstos son definidos través de indicadores que reflejan su magnitud, de eventos dramáticos que los agudiza, o de las consideraciones que algunas personas hacen de ellos (Kingdon 2003, 90). Determinada situación se convierte en un problema, cuando se considera que debe hacerse algo para cambiarla. Las posibilidades de que una determinada propuesta o alternativa ascienda en la agenda, mejoran notablemente si está conectada a un problema significativo (Kingdon 2003, 198). Así como lo indicaba el ciclo de atención de Downs, los problemas también se pueden desvanecer hasta perderse el interés en ellos.

Las alternativas a su vez, son definidas ya sea porque la propia corriente política hace más viables unas que otras, o por la agencia de determinados especialistas o comunidades científicas (Kingdon 2003, 200). En el proceso de elaboración de políticas, la recombinación - el acoplamiento de elementos ya conocidos-, es más importante que la mutación, es decir la aparición de formas totalmente nuevas. De allí que en el modelo de las corriente múltiples los emprendedores de políticas sean más importantes que los innovadores (Kingdon 2003, 201). Por su parte, la corriente política se caracteriza entre otras cosas por el sentimiento nacional, la dinámica de las distintas fuerzas políticas y del propio gobierno, y los distintos acuerdos y consensos construidos (Kingdon 2003, 146).

Los grandes cambios en las políticas se generan cuando estas tres corrientes se unen. El reconocimiento de los problemas, la selección de las alternativas válidas y la respectiva coyuntura política, pueden encontrarse cuando una ventana de oportunidad se abre gracias al aumento o el cambio en la concepción de un problema; o a choques repentinos en los sistemas políticos (Birkland y DeYoung 2013, 175).

La apertura y el cierre de dichas ventanas están estrechamente ligados con la dinámica y el nivel de institucionalización presente en determinada sociedad. Así, donde exista una mayor institucionalización la apertura de la ventana será más frecuente, que en aquellos casos en que el grado de institucionalización sea menor (Howlett y Giest 2013, 18). Dicha institucionalización puede ser un fenómeno que se extiende incluso a aquellas instituciones no formales, como las que emergen de los procesos indígenas, por ejemplo. Es decir, los marcos institucionales, formales y no formales, inciden de manera significativa en la apertura y cierre de las ventanas de oportunidades.

No sólo basta con la apertura de una ventana, y con la unión de las tres corrientes para que un problema se impulse a través de la agenda institucional, también se requiere de una determinada agencia. Dentro de la propuesta de Kingdon son los emprendedores de política¹, quienes se encargan de acoplar los problemas a las soluciones, cuando la ventana de oportunidades se abre (Kingdon 2003, 181). De igual forma ocurre con algunos funcionarios que consideran unas alternativas más viables que otras (Kingdon 2003, 4).

3.2.3. El equilibrio puntuado

Los estudios desarrollados por Baumgartner y Jones (1993), señalan que el proceso de la política tiene periodos de equilibrio o estancamiento cuando un subsistema de gobierno capta un tema; y periodos de desequilibrio cuando un tema se introduce por la fuerza en la agenda. La tendencia hacia el equilibrio está defendida por las instituciones políticas. El desequilibrio en cambio se genera cuando la imagen política, es decir, la manera como una política es caracterizada o entendida, permite la ampliación de los problemas más allá de estos subsistemas de gobierno (True, Jones y Baumgartner, 2007, 169).

Desde esta perspectiva, las preocupaciones por nuevos asuntos contienen aspectos de estabilidad, reflejados en pequeños cambios en los sistemas políticos durante décadas, y aspectos de cambios profundos reflejados en coyunturas políticas que abren la posibilidad de incluir o no ciertos asuntos en las agendas institucionales. Así se genera el denominado “equilibrio puntuado” (Baumgartner y Jones 1993 en Cobb y Ross 1997,11).

La hipótesis de Baumgartner y Jones plantea que las instituciones políticas estadounidenses fueron diseñadas de tal forma que pudieran resistir muchas presiones para cambiar, incentivando con ello las movilizaciones para generar dichos cambios. Esto indica que existe una estabilidad reforzada a partir de las instituciones políticas, pero interrumpida por estallidos de cambio (True, Jones y Baumgartner 2007, 170). Estos reforzamientos e interrupciones responden a retroalimentaciones tanto negativas como positivas. La retroalimentación positiva ocurre cuando un cambio, a veces no moderado, provoca el desarrollo de cambios futuros (True, Jones y Baumgartner 2007, 172). Por su parte, la

¹ El concepto original es *entrepreneurs* y se ha preferido usar emprendedores y no empresarios en la traducción. Sin embargo, ninguno de estos dos términos da cuenta de las particularidades culturales bajo las cuales algunos líderes indígenas deciden impulsar determinada alternativa en la agenda política.

retroalimentación negativa mantiene la estabilidad de un sistema a partir de ajustes marginales que responden, en su gran mayoría, a una concepción dominante de la política (Boushey 2013, 138-139).

La retroalimentación positiva se deriva de la interacción de individuos e instituciones en la formulación de las políticas públicas. A pesar del interés en el sistema político por conservar una política o generar ajustes marginales, la presión de emprendedores de las políticas y de activistas de grupos de interés en todas las jurisdicciones nacionales y sub-nacionales, pueden generar reformas o innovaciones en la política (Boushey 2013, 142). De allí que el análisis del equilibrio puntuado se concentre en la interacción de las instituciones políticas, las movilizaciones de intereses y la toma de decisiones con racionalidad limitada (True, Jones y Baumgartner 2007, 168).

Las instituciones juegan un papel relevante en la estabilidad y los cambios de las agendas. Cuando se desarrolla una retroalimentación negativa, las instituciones cumplen la tarea de organizar la información, priorizar ciertas agendas, desarrollar soluciones y escoger entre distintas alternativas (Boushey 2013, 140). Debido a que la atención política del público rara vez se centra en un sólo tema, la formulación de políticas generalmente se delega a subgobiernos de política, especializados en el desarrollo de una política en un área determinada (Boushey 2013, 139).

Cuando uno de estos subsistemas es dominado por un interés específico, se plantea que la formulación de la política es definida por un monopolio de la política (Boushey 2013, 140). Estos monopolios de la política pueden ser comprendidos como una reducida coalición de oficiales electos, burócratas y grupos de interés que controlan la agenda legislativa y el nivel de subgobierno (True, Jones y Baumgartner, 2007). Ya sean triángulos de hierro, nichos de problemas, subsistemas de políticas o redes temáticas, cualquiera de esas caracterizaciones puede considerarse solo una foto instantánea de un proceso mucho más dinámico (Baumgartner y Jones 1993, 6). Trabajos más recientes se han basado en estudios comparativos de las agendas políticas siguiendo en parte el modelo del equilibrio puntuado de Baumgartner y Jones (Green-Pedersen y Mortensen 2013, 168).

El aporte de estos marcos de análisis, tiene que ver con que identifican que la vida de los asuntos es dinámica, y está definida por la relación entre los problemas, las soluciones, y los

intereses de los actores; así como por la relación entre el proceso de conformación de la agenda con el sistema político y económico en general. Estos marcos agregan además el factor temporal, bajo el cual se consideran los momentos de transformaciones –y estabilidad- internas y externas.

4. Límites y posibilidades del enfoque y el modelo de análisis privilegiado

Los marcos de análisis antes descritos, surgieron de sistemas políticos con una cierta estabilidad en cuanto a sus procesos, y con un sistema de partidos que definen un panorama electoral muy distinto al fijado por muchos países de América Latina. Más que una discusión entre academia del norte y academia del sur, válida por demás, esta particularidad en el desarrollo de los marcos analíticos, sugiere cuestionar la generalidad de las teorías que construyen. En los trabajos que exponen el funcionamiento y los conceptos de los marcos de análisis, es evidente la preocupación por hacer el respectivo marco más falseable, replicable y válido para los criterios académicos (True, Jones y Baumgartner 2007, 187; Kingdon 2003, 209).

Como se ha planteado, el propósito de la presente investigación es el de responder a la pregunta de ¿por qué se instala los territorios indígenas en la agenda política durante la Constituyente de 1991 en Colombia? La hipótesis de trabajo que se ha venido manejando, señala que los procesos de acoplamiento entre problemas, soluciones y momentos políticos, son aprovechados y agenciados por ciertos actores que instalan e impulsan determinado asunto, como puede ser el caso de los territorios indígenas. Es decir, el análisis parte del modelo de las corrientes múltiples, el cual plantea que estos acoplamientos son posibles gracias a la apertura de una ventana de oportunidades -a veces predecible, otras no tanto-, aprovechada por los emprendedores de política.

Resulta demasiado complejo poner a rivalizar a los marcos de análisis antes descritos, pues cada uno tiene sus limitaciones y posibilidades no siempre comparables entre sí. Se trata mejor de privilegiar uno u otro a la luz de su aporte para la comprobación o no de la hipótesis definida. El hecho de optar por el modelo de las corrientes múltiples, no indica que esté libre de críticas y cuestionamientos. Se podría plantear algunos elementos al respecto.

El primero tendría que ver con el concepto de ventana de oportunidades. Se ha cuestionado de esta definición su amplitud y su poca precisión a la hora de guiar una investigación empírica. Esto se da particularmente cuando se confunde la crisis repentina y los choques con la experiencia individual y la propaganda simbólica, pues el aprendizaje político puede ser más efectivo a la hora de definir una política, que una determinada coyuntura instalada en el tiempo (Birkland y De Young 2013, 176). En la definición de la ventana de oportunidades se equipara a los eventos repentinos con aquellos eventos políticos que requieren muchas veces de un actuar premeditado y consciente.

Thomas Birkland ha identificado que esta definición parece no preocuparse por la potencialidad de ciertos eventos, tales como las crisis y los desastres que pueden desatar acciones perjudiciales en el futuro (Birkland 1997 en Birkland y DeYoung 2013, 177), y que por su puesto competen a los tomadores de decisiones. El termino potencial destaca que un evento puede influir en la agenda, pero no se puede decir con certeza el efecto que traerá (Birkland y DeYoung 2013, 177).

Por otro lado, la comprobación del modelo de las corrientes múltiples se ha hecho principalmente en Norte América y Europa (Howlett 1998; Zahariadis 1996). En la segunda edición de *Agendas, Alternatives and public policy* en 2003, Kingdon presenta algunos casos de estudios realizados a partir del modelo de las corrientes múltiples. Con estos nuevos casos el modelo se aplicaba en sectores diferentes a transporte y salud, y a periodos que abarcaron desde inicios de los ochenta con la administración Reagan, hasta el gobierno de Clinton. Condiciones distintas a las presentes en los primeros estudios de finales de la década de los setenta. Para Kingdon, esto era una importante muestra de que esta teoría resultaba bastante general y útil para entender la conformación de la agenda (Kingdon 2003, 221). Aunque estos estudios tomaron nuevamente como escenario el sistema político estadounidense, esto no le resta importancia a sus hallazgos.

Si bien los primeros estudios que recoge el trabajo de Kingdon en 1984, le otorgan un papel destacado a los actores no estatales, no se precisan las arenas en las cuales éstos se movían. Es decir, no se deja claro bajo que normas, reglas, ideas e intereses interactúan. El papel de las instituciones –formales o no formales-, tampoco queda muy claro en la dinámica de la corriente política, por ejemplo, o en la apertura y cierre de las ventanas de oportunidad y en su aprovechamiento. Las instituciones en efecto, cumplen un papel importante en la

conformación de la agenda. Así, la aprobación del presupuesto de Reagan en 1981 dependía de un proceso de reconciliación, y la reforma fiscal de 1986 en EE.UU no habría sido posible sin la capacidad de mantener algunas de las sesiones de negociación en secreto y sin la disponibilidad de reglas de juego restrictivas (Kingdon 2003, 229).

En la conformación de la agenda el papel de los arreglos institucionales ayudan a conducir los asuntos de una agenda sistémica a una agenda gubernamental. Sin embargo, la idea de que al interior del gobierno existen partes con cierta autonomía que se ocupan de determinados asuntos, alerta sobre la posibilidad de que la agenda gubernamental no podría simplemente estar compuesta por elementos previos de la agenda sistémica. En lugar de ello, el gobierno podría generar su propia agenda a través de sus procesos, de la agencia de sus actores, y su interacción con el público demandando movilización de apoyo, y no sólo reaccionando a la opinión pública, a los grupos de interés, o a los movimientos sociales (Kingdon 2003, 230).

De esta manera, la propuesta de Kingdon recoge parte de la discusión sobre el papel de las instituciones en el proceso de la conformación de la agenda, sin embargo es necesario definir que las instituciones cumplen papeles distintos a lo largo del proceso. La propuesta de la siguiente investigación es la de entender las instituciones en la formación y encuentro de las tres corrientes; como dinamizadoras de los problemas, las alternativas y la corriente política. Se trata de comprobar que los procesos de acoplamiento y aprovechamiento propios de la conformación de la agenda, presentan ciertas características durante los procesos constituyentes.

Las ventanas de oportunidades durante las constituyentes, no resultan tan predecibles como las coyunturas electorales, ni tan impredecibles como los accidentes aéreos o los atentados terroristas. Dado que las coyunturas constituyentes tienen la posibilidad de refundar muchos de los arreglos en la sociedad, la corriente política cumple un papel destacado para abrir la ventana de oportunidades. Del mismo modo, para el reconocimiento de los problemas y la definición de las alternativas se activan instrumentos de política como las mesas de trabajo, los seminarios-talleres, las comisiones y las plenarias, tanto en un periodo pre-constituyente como durante las discusiones en la asamblea. Los procesos constituyentes son por lo tanto, marcos institucionales, que expresan las características estructurales del sistema político, y que además representa una gran oportunidad para incluir aquellos asuntos que requieren reconocimiento histórico y tratamiento no siempre racional, como la territorialidad indígena.

Se trata de aportar en el marco analítico de Kingdon desarrollando categorías de problemas, soluciones y contextos políticos desde las cuales se puedan comprobar hipótesis respecto a por qué ciertos asuntos alcanzan la agenda en determinadas condiciones políticas (Mucciaroni 2013, 320-322). Para ello se propone el análisis de la conformación de agenda durante aquellos procesos que son más amplios y menos frecuentes que los cambios legislativos, y que responden a condiciones estructurales e históricas. Se plantea entonces el análisis de la conformación de agenda durante los procesos constituyentes que definen nuevos paradigmas constitucionales (Ferrajoli, 2014).

En el siguiente capítulo se desarrollará con más detalle la discusión sobre el caso de estudio y su aporte a la comprobación de la teoría. No sin antes definir la metodología empleada, tendiente a al seguimiento del proceso y al análisis de los instrumentos de política.

Capítulo 2

Discusión metodológica

La metodología en la investigación permite la articulación de las preguntas, las hipótesis y las discusiones teóricas, con la evidencia empírica contenida en los casos de estudio. Todo esto, desde ciertas pautas y reglas replicables a otros problemas y a otros estudios (King, Keohane y Verba 2000, 19); de allí el carácter científico o no de las investigaciones. Sin ahondar en estos debates propios de la filosofía de la ciencia, basta precisar que la presente investigación parte de una inferencia deductiva en la que el modelo de las corrientes múltiples permite explicar un caso de conformación de agenda. Este modelo se preocupa por el interés de los gobiernos y las personas cercanas a éste, de instalar un determinado asunto en la agenda gubernamental. Es decir, ¿por qué se inscribe un asunto y no otro durante la conformación de la agenda política? (Kingdon 2003, 3).

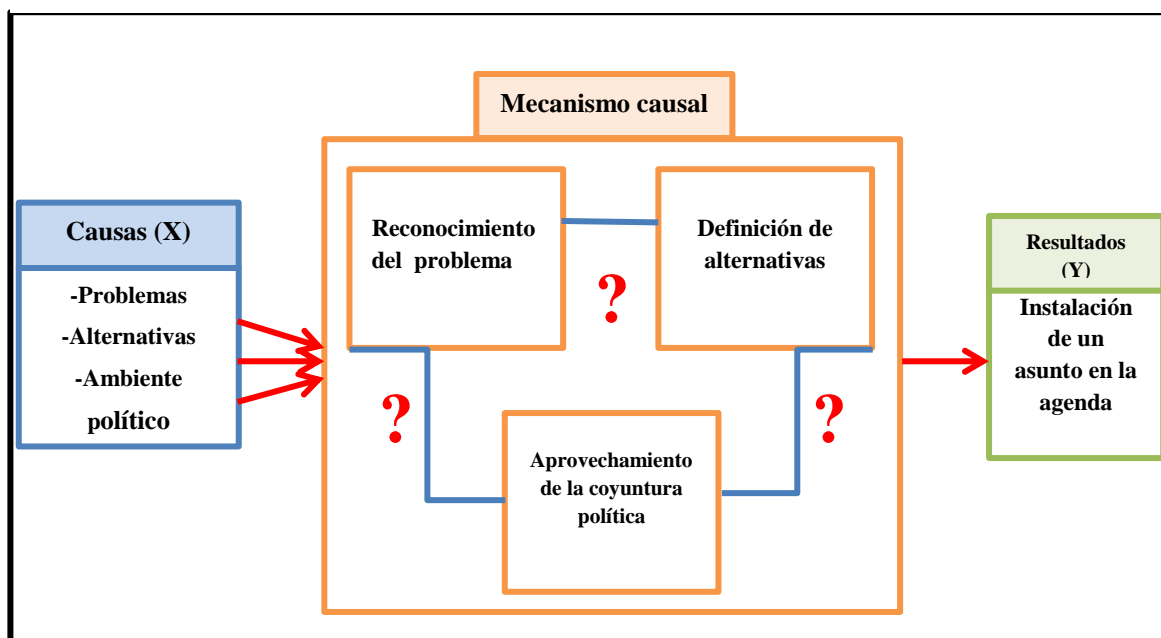
La respuesta a esta pregunta varía de acuerdo a la hipótesis desde la cual se parta en el diseño investigativo, y la relación causal que busque establecerse. La hipótesis de trabajo en la presente investigación considera que la conformación de la agenda, responde a la intersección de tres corrientes: la existencia de un problema, la alternativa para su tratamiento, y el ambiente político; y al aprovechamiento durante la apertura de una “ventana de oportunidades” (Kingdon 2003, 201). Se busca aplicar una construcción teórica previa a un estudio de caso, para comprobar la existencia o no de la hipótesis de trabajo.

El modelo de las corrientes múltiples visto desde una perspectiva causal (fig. 2.1), sugiere dos tipos de relaciones. En las primeras, las relaciones hacen coincidir tanto los problemas, las alternativas y el ambiente político para generar un resultado (flechas rojas). Por su parte, las relaciones al interior del mecanismo causal, permiten explicar por qué sus partes entran en actividad y producen cierto resultado (flechas azules).

La metodología propuesta se preocupa por rastrear aquel proceso por el cual el mecanismo funciona de tal manera. Es decir, se interesa en explicar el sentido y la dinámica que adquieren las flechas azules en la gráfica ya señalada. El rastreo de dicho mecanismo implica analizar sus partes, sus actividades y la fuerza causal que genera. Se considera que cada una de sus partes está conformada por instrumentos de política que expresan interacciones y

decisiones públicas. De allí que se emplee tanto el seguimiento causal del proceso, como el análisis de instrumentos de política para ordenar y analizar la evidencia empírica.

Figura 2. 1. Relaciones causales en el modelo de las corrientes múltiples



Fuente: Elaboración propia con base en Kingdon (2003).

Desde esta perspectiva, las herramientas metodológicas pueden estar orientadas a resolver interrogantes sobre la variación, la constancia, y las relaciones causales del fenómeno investigado (George y Bennett 2005, 79). A continuación se describirá con más detalle estas herramientas metodológicas, así como el estudio de caso seleccionado. De igual forma se presentará el mecanismo causal hipotético.

1. El seguimiento de procesos

El seguimiento de procesos (PT por sus siglas en inglés), es un metodología que permite usar pruebas para hacer inferencias sobre aquellos pasos intermedios que generan procesos y resultados (Bennett y Checkel 2015, 4 y 6). De acuerdo a las preocupaciones investigativas, el PT presenta tres variaciones: el seguimiento al proceso para construir teoría; el seguimiento al proceso para probar teorías y; el seguimiento al proceso para explicar resultados (Beach y Pedersen 2013, 30).

El interés de la presente tesis se centra en probar el mecanismo institucional para explicar la conformación de la agenda política. De allí que el PT empleado, sea el que permita examinar las implicaciones observables de un mecanismo causal, para probar si determinada teoría puede explicar o no un caso (Bennett y Checkel 2015, 7-8). La principal preocupación por atender en esta variación, tiene que ver con la construcción de mecanismos causales hipotéticos, desde la teoría existente. Se han planteado tres pasos básicos para probar teoría (Beach y Pedersen 2013, 23).

El primer paso tiene que ver con la conceptualización del mecanismo causal hipotético, a partir de la teoría existente, y a su vez hacer explícito el contexto dentro del cual funciona. El segundo paso tiene que ver con la operacionalización de dicho mecanismo. En este paso se traducen las expectativas teóricas en predicciones, sobre cómo deberían actuar las manifestaciones observables en cada una de las partes del mecanismo, si éste se encontrara realmente presente en el caso. Finalmente, luego de la conceptualización y la operacionalización, en el paso tres se recoge la evidencia empírica que puede ser utilizada para inferir si el mecanismo hipotético estaba presente en el caso y si funcionó como se predijo, o si sólo intervinieron algunas de sus partes. Es decir si las implicaciones observadas del mecanismo causal teorizado, están presentes o no en un caso (Beach y Pedersen 2013, 24).

La preocupación por estos pasos intermedios expresados como mecanismos, permite identificar las relaciones causales entre una variable independiente (o varias) y el resultado expresado en la variable dependiente (George y Bennett 2005 en Bennett y Checkel 2015, 6). La naturaleza de las causas pueden ser vistas desde patrones de asociación regular (regularidad), o desde relaciones más profundas entre causas y efectos, por ejemplo a través de mecanismos (Beach y Pedersen 2013, 37). Tantas las asociaciones regulares como los mecanismos causales, proponen relacionar sus partes de cierta manera, de allí la importancia de identificar si dichas relaciones causales se dan de manera determinística o probabilística.

Para la ontología determinística, el azar y la casualidad sólo aparecen debido a las limitaciones de las teorías, los modelos, las medidas y los datos. La ontología probabilística, por el contrario, considera que las cosas simplemente suceden, incorporando incluso factores estocásticos en la explicación de resultados (Mahoney 2008, 420).

Como se ha venido planteando, el PT considera que las relaciones entre variables independientes (X) y variables dependientes (Y), no responden a causas simples y regulares, sino a relaciones complejas desatadas por un mecanismo. Esto sugiere la discusión sobre un tercer grupo de variables consideradas como intervinientes (Z), las cuales pueden ser causadas por X, o por fuerzas adicionales a las variables independientes identificadas. Es decir, por variables exógenas, antecesoras o desconocidas (Bennett y Checkel 2015, 6-7).

El número y las características de las variables contempladas en el proceso causal, se define a partir del nivel de análisis en el que se situó la investigación. Es decir, a partir de los objetivos de la investigación y de las orientaciones teóricas (Checkel 2006 en Kay y Baker 2015, 10). Por ejemplo, los teóricos de la elección racional se enfocan en los individuos como los agentes causales; el enfoque de redes se concentra en las comunidades políticas y; los análisis institucionales identifican que son las reglas, las normas y otros aspectos de la estructura social, lo que determina la interacción de los actores políticos. El CPT resulta compatible con aquellos marcos de alcance medio, que permitan explicar los mecanismos coyunturales y contingentes que pueden variar a través del tiempo y del espacio, y que dan lugar a eventos particulares. La aplicación del CPT, debe dar cuenta de los niveles micro y macro, pero enfatizando en el nivel medio de análisis (Kay y Baker 2015, 10).

Definidas las variables involucradas en el proceso causal, y su relación con los enfoques y niveles de análisis, resulta necesario precisar las relaciones causales que se generan dentro de cada mecanismo. Es decir, la actividad interna generada por las entidades. De acuerdo a esto, un mecanismo causal puede ser entendido como un conjunto de partes que interactúan, produciendo determinado efecto. Más que un conjunto de “tuercas” y “tornillos” es un conjunto de “engranajes” y “ruedas” que genera resultados (Hernes 1998 en Beach y Pedersen 2013, 44). Cada parte del mecanismo causal puede ser pensada como un piñón que transmite la energía causal del mecanismo, al siguiente piñón. En los procesos sociales estos piñones no son neutrales, pues su transmisión de energía de manera desproporcionada puede alterar la dinámica del mecanismo, desviando las fuerzas causales hacia otras direcciones, o ampliando y reduciendo los efectos (Beach y Pedersen, 2013, 44).

Desde esta perspectiva, los resultados en un proceso causal son generados por las fuerzas causales de X, y por la propia dinámica del mecanismo. Cada parte del mecanismo puede

entenderse entonces, como un conjunto de entidades involucradas en aquellas actividades productoras de cambio o transmisoras de fuerza de cambio (Beach y Pedersen 2013, 44-45). Como se ha señalado, cada una de las partes del mecanismo incide de manera diferente en la dinámica y en la generación de resultados. Así, las partes explicativas en un mecanismo causal pueden ser necesarias y suficientes, o una combinación de las dos. Las causas necesarias son aquellas que tienen que estar presentes para que se produzca un resultado, y donde la ausencia de X resulta en una ausencia de los resultados. Las causas suficientes, por su parte, describen una situación en la que una condición (o conjunto de condiciones) pueden llegar a producir un resultado (Beach y Pedersen 2013, 45).

2. El análisis de los instrumentos de política

Para atender los asuntos públicos los gobiernos disponen de una serie de instrumentos de política que dependen de la disponibilidad o no de ciertos recursos del estado, y de los objetivos estratégicos que se quieran alcanzar. Estos instrumentos pueden ser vistos como las herramientas del gobierno, y los mecanismos y las técnicas que se utilizan para implementar o poner en práctica las políticas públicas (Salamon 2002 en Howlett, Kim y Weaver 2006, 130). De acuerdo a los recursos disponibles y a la capacidad del gobierno, Christopher Hood propuso clasificar dichos instrumentos de política en una tipología de cuatro grupos: información, autoridad, tesoro y organización (por sus siglas en inglés NATO).

Los instrumentos de información indican la capacidad del gobierno para operar como una centralidad. La autoridad por su parte representan el poder legal, oficial y otras fuentes de legitimidad de las que se sirve el gobierno, para prohibir o garantizar. Los instrumentos de tesoro tienen que ver con los activos del gobierno y aquellos bienes que pueden ser intercambiados. Finalmente, la organización define un conjunto de personas que promueven la cristalización de una acción directa (Hood 1986).

La clasificación de Hood, centró su interés en aquellos instrumentos que incidían sustantivamente en la producción y entrega de bienes y servicios a la sociedad (Howlett, Kim y Weaver 2006, 134). Es decir, en una dimensión sustantiva en la que se ubicaban aquellas disposiciones capaces de resolver o abordar algún problema de política, por parte de los actores estatales. Siguiendo el camino propuesto por Hood, otros investigadores han incorporado al análisis de los instrumentos de política una dimensión procedimental, la cual

está relacionada con asegurar un cierto nivel de acuerdo entre los encargados de la formulación, la decisión y la implementación de una política (Howlett 2011, 4).

La incorporación de esta segunda dimensión procedimental, abre nuevos interrogantes sobre las causas que hacen posible la incorporación de los actores no estatales en el diseño de las políticas. Con esto, se puede identificar cómo y por qué estos actores llegan a incidir en la selección de instrumentos, a veces definatorios de política, como los de la dimensión sustantiva. Esto sugiere que el diseño de las políticas es más que una simple actividad técnica, y se convierte en la canalización de la energía de los actores involucrados. -estatales o no estatales-, hacia acuerdos que trabajan por objetivos similares. Es así como el diseño de la política contiene tanto un componente sustantivo, como un componente procedimental (Howlett 2011, 4).

Cada uno de los instrumentos agrupados bajo estos componentes procedimentales y sustantivos, cobran mayor o menor relevancia, de acuerdo al clima político bajo el cual el gobierno y las personas cercanas realizan su respectiva selección. El análisis del clima político sobre el cual se seleccionan los instrumentos y se diseña la política, da origen a dos elementos relevantes para la discusión. El primero de ellos tiene que ver con la influencia de las dinámicas globales en las decisiones locales, encarnado principalmente en el debate sobre la globalización y los modelos de gobernanza; y el segundo sobre el respectivo ámbito o área al que pertenece la política por analizarse.

La globalización se ha percibido como una serie de procesos que afectan las acciones estatales limitando así, no sólo lo que el Estado hace, sino cómo lo hace (Dobuzinskis 1987 y Lehbruch 1991 en Howlett 2011, 5). La dinámica propia de estos procesos globales ha aumentado el grado de interconexión entre los actores, desatando un flujo constante de información en la denominada sociedad-red (Castells 2006). Dichas redes de interacción permean no solo la manera de producir y transmitir la información, sino también la manera de tomar las decisiones. De allí que a raíz de la “redetización” de la sociedad emerjan distintos modos de gobernanza definidas por la naturaleza de las interacciones entre Estado y sociedad, jerárquicas o no jerárquicas, y por la naturaleza de sus reglas, ya sean explícitas o implícitas (Howlett 2011, 10).

Los marcos analíticos con un rango tan amplio, como aquellos que consideran como hipótesis que la globalización impacta de manera directa y homogénea las decisiones públicas, descuidan un aspecto. Se trata del hecho que la gobernanza se ha traducido en diversos modelos, para responder precisamente de manera diferenciada a la complejidad del área de política tratada, a los objetivos trazados y a la respectiva etapa del diseño de política en el cual concentre el análisis. Los diseños de políticas que persiguen cambios estructurales y paradigmáticos reciben un mayor influjo de las dinámicas globales; mientras que aquellos que redireccionan los objetivos de la política, responden a las fuerzas y dinámicas internas o locales (Hall 1993; Howlett 2011, 6).

Algo similar ocurre con los grados de abstracción desde los cuales se toman las decisiones y se definen los instrumentos para alcanzar los objetivos. Howlett (2011, 20) identifica tres niveles en la toma de decisiones de acuerdo al tipo de instrumentos seleccionados. La preferencia por el uso de leyes o herramientas de información, y la regulación o desregulación del mercado, por ejemplo, son definidos en un meta-nivel. Es decir en el que se definen los objetivos a largo plazo de la formulación de la política y los procesos generales para su implementación. En el meso-nivel se determinan las metas estratégicas a mediano plazo y los eventuales ajustes a las acciones gubernamentales. Finalmente en el multi-nivel, se encuentra la naturaleza de la respectiva selección de herramientas para diseñar la política.

En este sentido, el análisis de los instrumentos de política permite identificar los puntos de intersección entre los factores globales y los intereses de los gobiernos locales, por alcanzar objetivos en distintos niveles. Las actividades del diseño de la política se perciben de manera más detallada en la formulación e implementación, pues en estas dos etapas las posibles técnicas e instrumentos utilizados son primero debatidos y valorados, y luego ejecutados y puestos en práctica (Goggin 1987 en Howlett 2011, 29). Sin embargo, esto no descarta que el diseño de las políticas y la selección de los instrumentos se extiendan a otras etapas, como la conformación de la agenda gubernamental.

2.1. Instrumentos de política y la conformación de la agenda

En la etapa de la conformación de la agenda juegan un papel decisivo aquellos instrumentos que permiten la valoración de un problema, y el dialogo e interacción entre los distintos actores estatales y no estatales. Para la valoración del problema, se pueden incluir las

comisiones de investigación, los testimonios de expertos, los grupos de interés, y las consultas públicas sobre el problema de política que se ha identificado.

El dialogo por su parte, busca facilitar la comunicación entre actores políticos con diferentes perspectivas sobre un determinado asunto y sus posibles soluciones. Muchas veces los instrumentos que responden a la necesidad del dialogo se expresan en reuniones abiertas donde los asistentes pueden discutir y debatir ciertas alternativas; o en espacios más estructurados con presencia de expertos y representantes de la sociedad para hablar a favor o en contra de una posible solución (Howlett 2011, 31). Tanto la valoración como el dialogo involucran la diversidad de ideas existentes sobre un determinado problema, y la agencia de los denominados asesores de política.

Las ideas que influyen en el diseño de la política y en la etapa de conformación de agenda, pueden ser clasificadas según elementos normativos y cognitivos-causales. Las ideas que combinan elementos normativos se expresan en el sentimiento público o en los marcos simbólicos, afectando la percepción que se tiene sobre cierto curso de la acción y sobre los propios objetivos de la política. Mientras que las ideas con elementos cognitivo-causales, tales como los paradigmas de política y las ideas programáticas, pueden influir en la selección de los medios para alcanzar los determinados fines (Howlett 2011, 36-37).

Como se ha planteado líneas atrás, la conformación de la agenda requiere primero de la construcción de una problemática, y luego de la selección de algunas alternativas para tratarla. Siguiendo el tipo de ideas según los componentes normativos y cognitivos-causales se podría plantear que en la identificación del problema los actores involucrados defienden y contrastan ideas generales desde el sentimiento público y los marcos simbólicos. Mientras que las respectivas alternativas surgidas para atender el problema, requieren de valoraciones más calculadas que sirven como hojas de ruta para la acción, afectando la interacción estratégica entre actores y limitando la gama de opciones propuestas (Howlett 2011, 36).

La etapa de conformación de la agenda política permite la articulación de ideas generales del mundo, con las ideas sobre la selección de alternativas de acuerdo a los objetivos trazados y los recursos disponibles. Si bien esta articulación se expresa en las demás etapas del ciclo de políticas, en la conformación de agenda los actores no estatales pueden llegar a plantear los

problemas abiertamente, incluso desde cosmovisiones ancestrales; aunque esto controvierta la lógica racional con la que pueda actuar el Estado seleccionando las alternativas.

Los grupos indígenas y el Estado logran coincidir en la alternativa para tratar el problema territorial, a través de la conformación de nuevas territorialidades indígenas. En lo que respecta a la construcción del problema los actores difieren en sus ideas, mientras que las ideas presentes en el ambiente político definen el marco normativo y trazan los objetivos (tabla 2.1.).

Tabla 2.1. Relación entre ideas, actores e instituciones en la conformación de la agenda

	Componente normativo (cosmovisiones)	Componente cognitivo-causal (criterios técnicos)
Reconocimiento del problema	<i>Actores:</i> grupos indígenas y sectores de la academia. <i>Cosmovisiones:</i> ancestrales, simbólicas y espirituales. <i>Instituciones:</i> el mito y el derecho propio. <i>Actores:</i> Estado <i>Cosmovisiones:</i> El multiculturalismo. <i>Instituciones:</i> Ratificación del Convenio 169 OIT.	<i>Actores:</i> grupos indígenas. <i>Criterio:</i> relación con el Estado. <i>Instituciones:</i> resguardos y gobiernos propios. <i>Actores:</i> Estado <i>Criterio:</i> integrar a los grupos indígenas. <i>Instituciones:</i> Agencias y Ministerios.
Selección de alternativas	- <i>Actores:</i> Estado y grupos indígenas. - <i>Cosmovisión:</i> Reconocimiento y delimitación de nuevas territoriales.	- <i>Actores:</i> Estado y grupos indígenas. - <i>Criterio:</i> Conformación de figuras especiales de delimitación territorial
Ambiente político	-Cambio en el paradigma constitucional.	-Procesos de ordenamiento territorial y descentralización.

Fuente: Elaboración propia con base en Howlett (2011, 36-37).

Estas ideas, ya sean normativas o cognitivas, son encarnadas por actores que desempeñan distintos roles y estrategias en el diseño de la política. En este grupo de actores se encuentran en primera medida los asesores de políticas, cercanos a los tomadores de decisiones y concedores tanto del sector público como del sector privado. Allí también se ubican los generadores de conocimiento ubicados en la academia, en las agencias de estadística y en los institutos de investigación que ofrecen insumos científicos, económicos y sociales, sobre los cuales se basan los análisis y las tomas de decisiones. Finalmente, entre los asesores de política y los productores de conocimiento, se encuentran los intermediarios de la política encargados de compactar los datos y la información de una forma utilizable (Howlett 2011,

32). En este grupo se encuentran los investigadores permanentes dentro del gobierno y los emprendedores de política, que buscan acoplar los problemas con las alternativas.

Iniciando este apartado se habían mencionado algunas características que definen el contexto en que se diseñan las políticas. Se resaltaba que el influjo de los factores globales y los modelos de gobernanza asumidos para tratar determinado asunto público, definían la complejidad del área de política por analizarse. Se mencionaba también, que estos aspectos inciden de manera diferenciada en los distintos momentos del diseño de la política.

Si bien la teoría sobre análisis de instrumentos ha concentrado principalmente su interés en la formulación y la implementación, en la presente tesis se considera que la selección de instrumentos por parte de los gobiernos para el diseño de la política, también es realizada desde el momento en que se conforma la agenda gubernamental. De allí el énfasis puesto a las ideas plasmadas en la concepción de un problema, en las alternativas para su tratamiento y el clima político desde el cual se actúa. En este sentido, la ventana de oportunidades que permite la convergencia entre problemas, alternativas y coyuntura política, puede no solo responder a los influjos globales, sino también a las condiciones locales.

3. La selección del caso de estudio

Los casos de estudio pueden ser definidos como una ocasión en la que cierta clase de eventos ocurren. Estas clases de eventos se entienden como fenómenos que el investigador selecciona para estudiarlos con el objetivo de desarrollar una teoría (o conocimiento genérico), sobre las causas de similitudes o diferencias entre casos, como una guerra, el tipo de regímenes de gobierno o de sistemas económicos. Así, un estudio de caso es un aspecto bien definido de un episodio histórico que el investigador selecciona para el análisis, y no un evento histórico en sí (George y Bennett 2005, 17-18). Los casos también indican un fenómeno delimitado espacialmente, observado durante cierto periodo de tiempo, y formado por las características que la inferencia trata de explicar.

La clase de eventos en la presente investigación parte de las relaciones entre Estado y pueblos indígenas en torno al territorio.¹ Dentro de esta clase de eventos subsiste diversidad de casos.

¹ En la presente investigación se delimita dicha clase de eventos, a las relaciones del Estado sólo con los pueblos indígenas. Sin embargo, esto no indica que ampliar el espectro hacia la categoría de grupos étnicos sea mucho

Por ejemplo el papel de instituciones como las cédulas reales y el resguardo, en la delimitación del territorio indígena durante el periodo de la Colonia (González 1970); la coexistencia de derechos consuetudinarios y positivos para regular la relación Estado/indígenas (Stavenhagen 1990, 29); o la inserción de la diversidad en los Estados-nación liberales bajo la idea del multiculturalismo y la autonomía (Kymlicka 2004, 84; Díaz-Polanco 2006, 175).

El caso de estudio se concentra en las relaciones Estado-pueblos indígenas frente a la tierra, durante un proceso constituyente en el que se construye nuevas normativas para regular estas relaciones, a la vez que los Estados-nación son modificados también. De allí, que se parta de la pregunta sobre ¿por qué se instalan los territorios indígenas en la agenda gubernamental durante un proceso constituyente? Como se ha señalado antes, la hipótesis de trabajo sostiene que el proceso de acoplamiento –entre corrientes- se da en marcos institucionales determinantes –constituciones-, en los que participantes actúan impulsando problemas y propuestas, y aprovechando un momento político. Esto es lo que permite la instalación de los territorios indígenas en la agenda gubernamental.

Una población de casos que atienda a estos intereses investigativos, deben contener tres elementos relevantes. Que los territorios indígenas sean considerados como un *problema*; la existencia de una o varias *alternativas* para su tratamiento; y que la *corriente política* conduzca a la apertura de la ventana de oportunidades con una constituyente. Esto indica reconocer las interacciones entre distintos actores estatales e indígenas, con ideas e intereses coincidentes o contrarios sobre la tierra. Dichas interacciones, además, adquieren un nuevo nivel cuando determinados marcos institucionales como los procesos constituyentes, posibilitan ciertos acoplamientos.

La población de casos que se tienen en este sentido, está conformada por aquellos países que tuvieron reformas constitucionales y además incluyeron en sus agendas gubernamentales el asunto de la territorialidad indígena. En la población de casos se reconocen Colombia, Ecuador y Bolivia como aquellos que presentan estas características. Cada uno de ellos posee ciertas particularidades, como los aspectos demográficos en los que Colombia cuenta con un

más pertinente y enriquecedora para los actuales tiempos. La clase de eventos de las relaciones entre Estado y *grupos étnicos* en torno al territorio, podría abarcar casos como los de la migración hacia Europa y Estados Unidos, y el desplazamiento de comunidades indígenas y afrodescendientes por proyectos de infraestructura o extracción, promovidos o auspiciados por el Estado.

número de población indígena proporcionalmente más bajo en comparación con Bolivia y Ecuador². En estos últimos países, los pueblos indígenas adquieren la categoría de nacionalidades durante los procesos constituyentes, lo que no ocurre en Colombia.

Sumado a esto, cada uno vivió un proceso constituyente con ciertas particularidades. Colombia reemplazó en 1991 su constitución vigente desde 1886 y llega a una constituyente tras varios años de crisis institucional promovida entre otros, por el auge del narcotráfico. Ecuador por su parte vivió dos procesos constituyentes en medio de la crisis y el debilitamiento institucional (Echeverría 2006). En el proceso constituyente de 1998 desarrollado en Sangolquí, se logró instalar las circunscripciones territoriales indígenas como una de las alternativas para el problema de la tierra indígena. Esta alternativa sería ratificada en la constituyente de 2008 en Montecristi, añadiéndose nuevos instrumentos para su desarrollo.

Ecuador resulta ser un caso interesante para analizar el proceso de conformación de la agenda y la instalación de los territorios indígenas como asunto público desde dos perspectivas. La primera es comprender este proceso a partir de la constitución de 1998, caracterizada por la reforma neoliberal, la crisis política, y el surgimiento de nuevos movimientos indígenas y ciudadanos (Ortiz 2008, 14). La otra perspectiva es comprenderlo bajo un nuevo paradigma constitucional expresado durante la constituyente de 2008, con una correlación de fuerzas más favorable a los movimientos indígenas. En ambos escenarios la interacción entre Estado y pueblos indígenas así como los arreglos institucionales, fueron diferentes.

En 1994 Bolivia vivió una reforma constitucional, que si bien no fue el resultado de un proceso constituyente, produjo importantes cambios como el reconocimiento multicultural y pluriétnico del Estado boliviano (Derpic 2002). Es con la constituyente de 2009, que se logra instalar los territorios indígena-originario-campesinos.

Dentro de toda esta población, el caso influyente, es decir aquel que permiten algunas suposiciones detrás de un modelo general de relaciones causales, validando o invalidando

² Según cálculos efectuados por UNICEF en el año 1990 –corte temporal de la presente investigación-, la población indígena en Colombia era de 620.052 personas, (el 1,7 % de la población total); en Ecuador 2.634.494 (el 24.5% de la población total) y; en Bolivia 4.142.187 (el 71% de la población total). Publicado en el texto "Asegurar los derechos de los niños indígenas" del Centro de investigaciones Innocenti de UNICEF.

determinada teoría (Gerring 2007, 107), puede ser el de Colombia. Este caso posee características que valen la pena resaltarse.

De los tres casos, Colombia fue el primero en llevar a cabo una reforma con un nuevo paradigma constitucional, hecho que marcó dos hitos relevantes. El primero fue la participación directa de los pueblos indígenas en las Asamblea Constituyente, y el segundo fue el giro hacia un paradigma constitucional garantista de derechos. Por otro lado, la figura del resguardo indígena como institución heredada incluso desde la colonia, persistió en países como Colombia y no tanto en sus similares de la región. La institución del resguardo fue una de las primeras alternativas consensuadas en las que el territorio indígena se delimitaba y se consideraban la propiedad colectiva indígena; aunque con ciertas limitaciones.

De acuerdo a estas características, futuras investigaciones sobre Bolivia y Ecuador pueden formular hipótesis con relación a la influencia del caso Colombiano, o a la autonomía de cada proceso de instalación de los territorios indígenas en las agendas de gobierno. Por ejemplo explorando preguntas sobre las alternativas definidas, ¿influyó la institución del resguardo en la definición de las alternativas en los otros casos? Además, dado que la correlación de fuerzas en el caso de Colombia no era favorable a los pueblos indígenas, podría ser relevante demostrar ¿cuáles fueron los arreglos institucionales que permitieron nivelar la balanza? y ¿si este tipo de arreglos se replican o no en los casos de Bolivia y Ecuador?

Las respuestas a estos interrogantes pueden ser exploradas en futuras investigaciones de Bolivia y Ecuador, tomando como referencia los hallazgos en el caso de Colombia.

Finalmente, no quisiera dejarse de lado, lo que tiene que ver con la agudización del problema de la tierra en Colombia, que ha llevado al desarrollo y persistencia de un conflicto social y armado, del cual los territorios indígenas no han estado exentos. Descritos estos aspectos se profundizará en la construcción del mecanismo causal hipotético.

4. El mecanismo causal hipotético

Como se ha señalado, los pasos para probar determinada teoría empleando el seguimiento de procesos pueden resumirse en tres. Primero se *conceptualiza* el mecanismo causal a la luz de la teoría que se quiere probar. Luego el mecanismo es *operacionalizado* de acuerdo al caso de estudio, planteando hipotéticamente cómo podría funcionar. Finalmente, este mecanismo

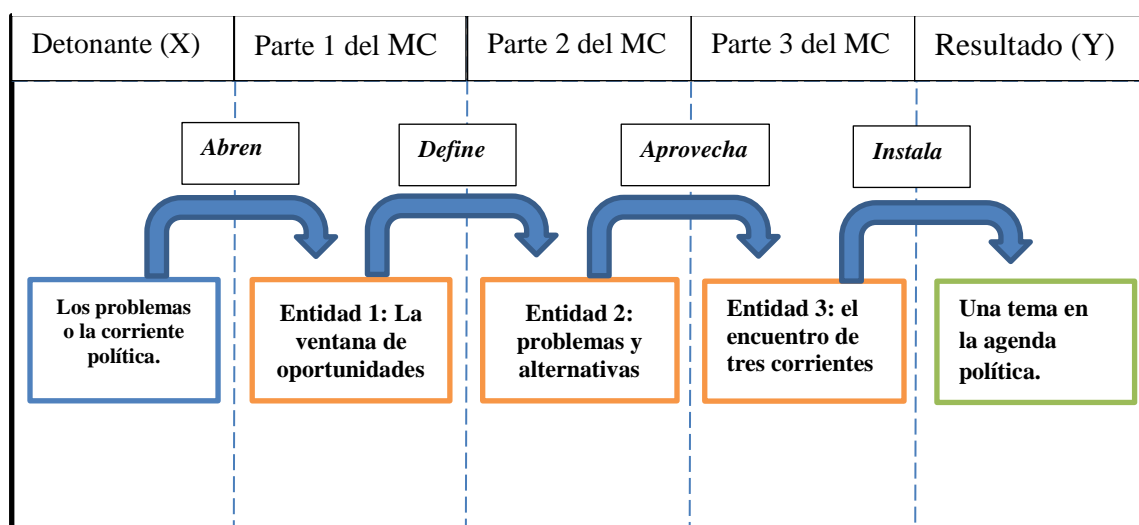
causal hipotético construido en un nivel teórico, es *contrastado* con la evidencia encontrada en un nivel más empírico (Beach y Pedersen 2013, 14-15). A continuación se conceptualizará un tipo de mecanismo para explicar por qué se instala un asunto en la agenda política, siguiendo el modelo de las corrientes múltiples propuesto por John Kingdon. Luego se operacionalizará trasladando las expectativas teóricas que se esperan encontrar en el caso.

La propuesta inicial de Kingdon considera dos procesos en su interior. El primero es la conformación de la agenda –*agenda-setting*– en el que se reduce el número asuntos por tratar, y sólo se ubican aquellos de mayor interés; y el proceso de definición de alternativas – *alternative specification*– en el que se reducen el número de alternativas posibles (Kingdon 2003, 196). Sin embargo, ninguno de estos procesos garantiza por sí solo que un asunto se instale en determinada agenda, pues esto ocurre, como ya se ha señalado, sólo cuando confluyen los problemas y las alternativas, con la corriente política. Se ha conceptualizado el modelo de Kingdon como mecanismo causal en tres partes necesarias y suficientes: la ventana de oportunidades y la confluencia de las tres corrientes como partes necesarias, y la definición de problemas y alternativas como partes suficientes. Todo esto accionado a través de un proceso de acoplamiento.

El modelo de las corrientes múltiples genera un proceso donde la corriente política o la corriente de los problemas se encargan de accionar el mecanismo abriendo una ventana de oportunidades (fig. 2.2.). La apertura de esta ventana permite un primer acoplamiento de las alternativas con los problemas (Kingdon 2003, 172-173). Tanto los problemas como las alternativas se encuentran en un momento preciso con la corriente política, el cual es aprovechado para instalar un asunto en la agenda gubernamental. Este es el segundo acoplamiento general dentro del proceso (Kingdon 2003, 178).

De acuerdo a esto, las tres entidades que intermedian entre las causas y el resultado, son representadas como la ventana de oportunidades, la definición de problemas y alternativas, y el encuentro entre las tres corrientes. La misma figura 2.2., describe una serie de actividades – abre, define, aprovecha e instala–, las cuales se encargan de transmitir una fuerza causal y dar sentido al mecanismo de acoplamiento. Dentro del modelo de las corrientes múltiples, los emprendedores de política son los encargados de llevar a cabo dichos acoplamientos entre los problemas y las soluciones, y luego entre estos y la corriente política (Kingdon 2003, 182).

Figura 2. 2. Conceptualización del mecanismo causal

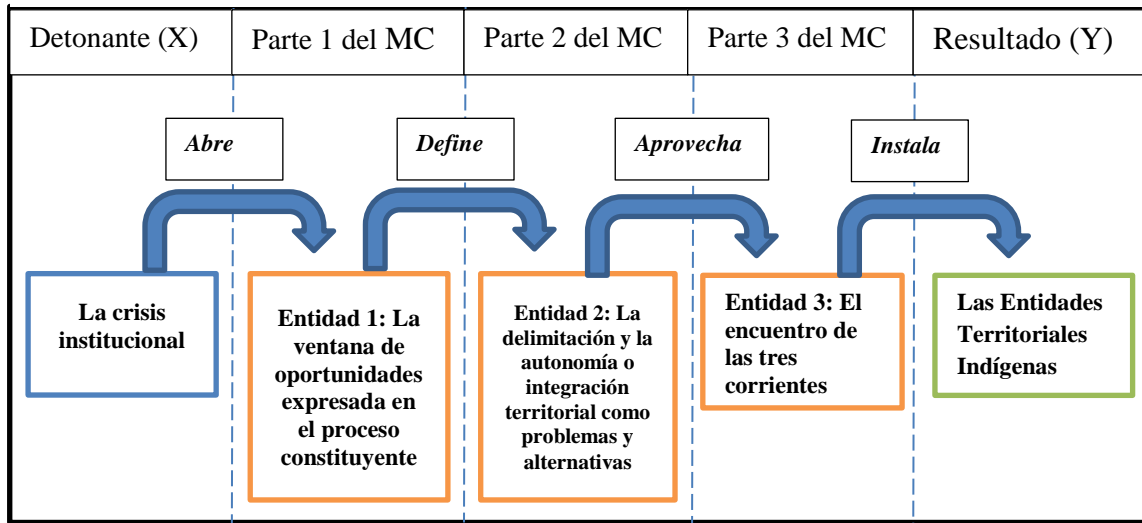


Fuente: Elaboración propia con base en Kingdon 2003 y Beach y Pedersen 2013.

En operacionalización del mecanismo de acoplamiento institucional, de acuerdo al caso de la territorialidad indígena durante la constituyente de 1991 en Colombia (fig. 2.3.), el detonante es la crisis institucional, lo que sugiere que la ventana de oportunidades en los procesos constituyentes se abre por el influjo de la corriente política y no tanto por la corriente de los problemas. En la Entidad 2, se describe como el primer acoplamiento entre problemas y soluciones, es definido por la delimitación y la autonomía de los territorios indígenas. La Entidad 3, considera que una vez definido el problema entre Estado y pueblos indígenas en torno a la tierra, y su posible alternativa a partir de la delimitación y la autonomía o la integración territorial, este paquete es acoplado a la dinámica que trae consigo el proceso constituyente. Es decir, se acoplan a la corriente política, instalándose con ello las Entidades Territoriales Indígenas como resultado de todo el proceso.

Será tarea del capítulo 3 describir el contexto institucional en el cual dicho mecanismo funciona, incluyendo las características del sistema político, del ejercicio democrático y las instituciones desde las cuales los actores se mueven. En el capítulo 4 por su parte, se describirá la evidencia empírica, y se contrastará con el mecanismo hipotético.

Figura 2.3. Operacionalización del mecanismo de acoplamiento institucional



Fuente: Elaboración propia con base Kingdon 2003 y Beach y Pedersen 2013.

Capítulo 3

Las corrientes que confluyen

En el presente capítulo se caracterizarán las causas que permitieron la instalación de la territorialidad indígena durante la Constituyente de 1991 en Colombia. Dichas causas, desde el modelo de análisis de John Kingdon (1984), son la corriente política, la corriente de problemas, y la corriente de alternativas, las cuales confluyen en un momento específico. Es decir, la crisis institucional vivida en Colombia finalizando la década de los ochenta como corriente política; el problema de la integración/interacción entre instituciones estatales y ancestrales y; el reconocimiento y territorialización de estas instituciones como alternativa.

En este capítulo, se identifican los principales instrumentos de política por los cuales dichas corrientes se conforman y coinciden. En torno a estos instrumentos y a su selección, giran actores e instituciones no estatales, que inciden directa o indirectamente. A continuación se hará el esfuerzo por comprender uno de los momentos más significativos de la historia reciente de Colombia, como lo fue la década de 1980, a la luz del análisis de instrumentos de política, y de uno de los modelos teóricos sobre la conformación de la agenda

¹. Es decir, desde el análisis de las políticas públicas, como campo disciplinar que no sólo explica la política (*policy*), sino también todo el tejido político, económico y socio-cultural que la rodea. Sobra decir que la confluencia de estas tres corrientes dan apertura a la ventana de oportunidades: la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

1. La corriente política: la crisis institucional

La corriente política se caracteriza entre otras cosas por el sentimiento nacional, la dinámica de las distintas fuerzas políticas y del propio gobierno, y los distintos acuerdos y consensos construidos (Kingdon 2003, 146). A continuación se mostrará cómo el sentimiento generalizado de crisis institucional, compartido tanto por los actores estatales como por los actores no estatales, condujo a pactos y negociaciones políticas expresadas en la necesidad de una reforma constitucional.

¹ En el anexo 6, la tabla presenta los distintos instrumentos que incidieron en la conformación de los problemas, las alternativas y el ambiente político.

Entre algunos de los factores que dan lugar a la denominada crisis institucional, pueden mencionarse la implementación de un monopolio bipartidista para acceder al poder, y el ejercicio de gobierno bajo la vigencia ininterrumpida del estado de sitio. La hipercentralización del ejecutivo, ayudada por un Congreso que perdía autonomía y trasladaba al ejecutivo su facultad de legislación, y por una rama judicial desprestigiada e inoperante (Álvaro Echeverri en Zuluaga 2008, 50-51).

Sumado a esto la incapacidad del Estado para conformar un monopolio de la coacción física (Jiménez 2006, 133; Weber 1998), que derivó en una triple guerra insurgente, contrainsurgente y narcoterrorista (González 2012, 65). Para Castillo (2007, 237), esta crisis se expresaba entonces en tres aspectos centrales: la legitimidad del Congreso, la infiltración de fuerzas como las del narcotráfico en las instituciones formales del Estado, y la reducida participación democrática promovida por el bipartidismo.

Un elemento necesario pero de difícil ubicación para analizar los procesos sociológicos, políticos e históricos en Colombia, ha sido la violencia. A partir de la segunda mitad del Siglo XX, los recorridos pueden encontrarse desde la violencia bipartidista y bandolera de la década de los cincuenta (Guzmán, Fals y Umaña 1962; Molano 1985); el surgimiento y consolidación de las guerrillas en los sesenta y setenta (Medina 2010; Arenas 1965), hasta las amenazas del narcoterrorismo y la contrainsurgencia tan marcada desde los años ochenta (Pécaut 2001).

Si bien un análisis exhaustivo sobre estos momentos excede los propósitos de la presente investigación, surge el interrogante a propósito del lugar que deben ocupar las distintas expresiones de violencia en un análisis de políticas públicas como el pretendido en este trabajo. Para evitar el ahogo en los ríos de literatura sobre la violencia social y política en Colombia, se propone comprenderla a la luz del sentimiento de crisis nacional y de las decisiones públicas para actuar sobre ella. Como se ha planteado en el capítulo anterior, dichas decisiones pueden ser entendidas a partir de la selección de ciertos instrumentos de política que permiten a los gobiernos alcanzar metas y a los actores no estatales (legales e ilegales), desplegar estrategias para controlarlos o incidir en su selección.

De tal modo, la corriente política se caracterizará a partir del estado de sitio bajo el cual se gobernó durante 6 años; la extradición de los jefes de los carteles de la droga; los diálogos de paz fallidos y exitosos entre gobierno y guerrillas; y las limitaciones del sistema de

participación democrática expresadas en el agotamiento del monopolio bipartidista conocido como Frente Nacional, y en el asesinato de cuatro candidatos presidenciales. A esto se suma los intentos fallidos del ejecutivo por reformar la Constitución, que aportaron insumos para considerar que la salida a esta crisis institucional se encontraba en la refundación de un nuevo marco institucional determinante, capaz de configurar nuevas pautas y normas para regir la sociedad.

1.1. Gobernar bajo estado de sitio

En 1984 con el Decreto 1038 el presidente Belisario Betancur declara “turbado el orden público y en estado de sitio a todo el territorio nacional”. Esta decisión del ejecutivo expresaría dos elementos fundamentales. Primero, el reconocimiento de manera formal que el país a traviesa por una situación de conflicto severa, permite al gobierno reestructurar sus instituciones, replantear metas y objetivos trazados, y rediseñar las políticas para actuar. Segundo, la declaratoria de estado de sitio sería una de los principales insumos para que seis años más tarde, la Corte Suprema de Justicia diera vía libre a la celebración de cualquier plebiscito que tuviera como fin, convocar al soberano para salir de la situación de crisis e inestabilidad social antes decretada. El estado de sitio se comprende entonces, como el reconocimiento de la crisis e inestabilidad institucional, y el mayor fundamento formal para convocar a actores estatales y no estatales en la búsqueda de una solución.

No es la intención desligar el estado de sitio de las demás cuestiones que se tratarán en esta sección, como las extradiciones de narcotraficantes, el desarrollo democrático durante los ochenta, o los diálogos de paz, entre otros. Se trata en cambio de ubicar un punto de inicio en la historia, quizás arbitrario, en el que la corriente política se configuró a partir de una decisión pública. Si bien el estado de sitio recoge el sentimiento nacional sobre la situación social y política del país, puede ser insuficiente para demostrar cómo y por qué la corriente política llega con tanta fuerza a confluir con los problemas y las alternativas para abrir la ventana de oportunidades. Será necesario por lo tanto, identificar no sólo un marco institucional en crisis, sino las pautas, las normas, los consensos y los intereses bajo los cuales las fuerzas políticas, legales e ilegales, interactúan.

1.2. La guerra contra “los extraditables”

Desde 1985 las acciones violentas del narcotráfico iban en aumento. A los asesinatos ya frecuentes de los miembros de la fuerza pública, se sumaban la muerte de magistrados, jueces y periodistas. Entre muchas de las explicaciones a esta oleada terrorista se puede señalar una en particular: las demandas de un grupo de narcotraficantes denominados “los extraditables”. La siguiente cita relata cómo se entiende la presión al Estado, como una estrategia válida por parte del narcotráfico.

Mientras la Corte [Suprema de Justicia], debatía la demanda contra el tratado de extradición, [Pablo] Escobar, en un comunicado firmado por “Los extraditables” ofreció suspender las “acciones militares” contra quienes apoyaban la extradición, si se suspendía jurídicamente. Lo que esperaba el jefe del cartel se realizó y el 12 de diciembre la Corte decretó inconstitucional el tratado por razones procedimentales y modificando radicalmente su jurisprudencia: los narcotraficantes podían pensar que su estrategia de presión producía resultados. El presidente [Virgilio Barco] decidió, sin embargo subsanar el defecto formal sancionando él mismo la ley que lo aprobaba el 14 del mismo mes, la Ley 68 de 1986 (Melo y Bermúdez 1994, 117, las comillas son del original).

Aquí se presentan dos elementos fundamentales para comprender de manera sucinta los intereses perseguidos por los actores ilegales y estatales, y sus estrategias y pautas de presión en la toma de decisiones. El primero tiene que ver con la estrategia de presión hacia el Estado, la cual había logrado permear a la institucionalidad estatal, en particular a los órganos administradores de justicia. Por otro lado, la decisión del presidente Virgilio Barco de mantener vivo el tratado de extradición por medio de la Ley 68 de 1986, se complementó con un paquete de medidas contra el narcotráfico, entre ellos el Decreto 180 de 1988 que atribuía el juzgamiento de delitos ligados a la droga por parte de la justicia penal militar. Decreto que la Corte Suprema de Justicia declaraba también inexecutable (Melo y Bermúdez 1994, 117).

Quizás como respuesta a la insistencia del Ejecutivo por la extradición, las presiones ilegales seguían traduciéndose en asesinatos selectivos como el Guillermo Cano, periodista y director del diario El Espectador -uno de los de mayor tiraje nacional. Bajo este panorama, el Gobierno proponía una institucionalidad basada en el fortalecimiento de la justicia, mientras el narcotráfico respondía con reglas no sólo informales sino ilegales y violentas.

Bajo la zozobra de inestabilidad el 27 de enero de 1988, dos días después del asesinato del Procurador General de la Nación, atribuida a los hombres de Pablo Escobar, el gobierno fortalece su estrategia de justicia y seguridad bajo el Estatuto de Seguridad, en el cual se concentraban las fuerzas para la persecución del homicidio de figuras públicas y del terrorismo, y un sistema de Juzgados de Orden Público (Melo y Bermúdez 1994, 118). A estas medidas se sumaban las órdenes de captura contra Pablo Escobar, derribadas por el Consejo de Estado cuando el 23 de marzo suspende los autos de detención expedidos por el Gobierno (Melo y Bermúdez 1994, 119).

Si bien la declaratoria de estado de sitio realizada años atrás por el gobierno de Belisario Betancur definía formalmente la situación de crisis, la sumatoria de múltiples asesinatos y magnicidios alcanzaría un importante pico en entre 1987 y 1988. En estos años se combinaron los asesinatos selectivos con masacres en Urabá y la Costa Atlántica atribuidas al narcotráfico, además del surgimiento de grupos paramilitares, que resultaban ser “apéndices del cartel de Medellín” (Gaviria 2004, 13).

En este contexto, salieron a la luz una serie de nuevas interacciones entre paramilitares, narcotraficantes, miembros del ejército y la policía (Melo y Bermúdez 1994, 119). De esta manera, la fuerza que traía el narcotráfico no sólo había creado serias fisuras en las instituciones administradoras de justicia, sino también en el monopolio legítimo de la violencia asumido por el Estado (Weber 1998). Además de conformarse una nueva fuerza paraestatal, la propia fuerza pública también daba muestras de ser infiltrada.

1.3. Los diálogos y pactos por la paz

Dando continuidad a una de las estrategias iniciada en el gobierno de Belisario Betancur, el presidente Virgilio Barco decide llevar adelante los diálogos de paz con aquellas guerrilleras que mostraban voluntad para dialogar y resolver de manera política el conflicto armado. Además de que muchas de estas organizaciones respaldaban su accionar en un proyecto político, a diferencia del accionar del narcotráfico.

Un factor fundamental de los diálogos de paz y sus intentos durante la década de los ochenta, fue el hecho de buscar modificaciones en la estructura política del país a través de una reforma constitucional. Un antecedente de ello puede encontrarse en el llamado Dialogo

Nacional realizado durante la administración de Betancur en 1984 en el que fuerzas políticas tradicionales y fuerzas insurgentes coincidieron con el necesario cambio en la Constitución (González 2012, 67). Entre las fuerzas insurgentes se resalta la propuesta del Ejército Popular de Liberación (EPL), para que se convocara por vía plebiscitaria a una Asamblea Nacional Constituyente. Algunos voceros de esta agrupación guerrillera como Ernesto Rojas y Óscar William Calvo, planteaban que sólo a través de una Constituyente se podría superar la lucha armada, restituir el ejercicio de soberanía popular y consagrar derechos y garantías fundamentales (Villarraga 2012, 71).

Los años posteriores a este intento de dialogo, no serían los más favorables para continuar con la búsqueda de la salida negociada al conflicto. La ruptura de la tregua entre el Gobierno y las agrupaciones guerrilleras -primero con el M-19, luego con el EPL en 1985 y finalmente con las FARC-EP en 1987-, sumado a la toma del Palacio de Justicia a manos del M-19, volvía a dispersar la alternativa de responder a la crisis reformando la Constitución. Como se señaló, esos años coincidían con una escalada violenta del narcotráfico que ejercía presión al Estado para evitar la extradición.

Pese a este panorama, la idea de modificar sustancialmente la Constitución seguía despertando interés al interior del ejecutivo. En 1987 dos de los Ministros del gobierno de Virgilio Barco propusieron un plebiscito en las elecciones parlamentarias de Marzo de 1988. Este plebiscito tendría por objetivo derogar el artículo 13 del Plebiscito de 1957, en el que se prohibía la reforma constitucional por vías distintas a la del Congreso. La propuesta del plebiscito liderada por los Ministros sería interrumpida “por las fuerzas políticas tradicionales, que propusieron al presidente adelantar un pacto político entre ellas mismas” (Jiménez 2012, 138). Es así como a inicios de 1988 se efectúa el Pacto de la Casa de Nariño, realizado entre el presidente Barco y el ex presidente y líder del conservatismo, Misael Pastrana Borrero. Sin embargo, este pacto es declarado inexecutable por decisión del Consejo de Estado o el CSJ, mientras en el imaginario colectivo ganaba fuerza la idea de una reforma constitucional (Jiménez 2012, 138).

Los diálogos de paz entre el gobierno de Virgilio Barco y la guerrilla del M-19 se reanudan, motivados en parte por la presión social y en parte por la presión armada derivada del secuestro del periodista y líder conservador Álvaro Gómez Hurtado a manos de esta misma

guerrilla² (Melo y Bermúdez 1994, 122; Bejarano 1994, 94). En este escenario, el presidente Barco acude a un último instrumento para llevar a cabo la pretendida reforma constitucional. El 27 de julio de 1988, por medio de un proyecto de acto legislativo titulado “Democracia participativa y justicia social” se expresa que: la crisis de legitimidad institucional, la falta de participación ciudadana y las deficiencias en el sistema hacen ineludible la realización de cambios dogmáticos y estructurales de considerable magnitud (Barco 1988, 37). A este trámite legislativo en el Congreso se le sumaron algunos acuerdos e iniciativas emanadas de los diálogos reiniciados con la guerrilla del M-19, entre ellas la participación política de este grupo durante las elecciones de marzo de 1990 (Bejarano 1994, 95). Sin embargo, como ocurrió con las iniciativas anteriores, este proyecto de reforma también se hunde, pero esta vez en el propio Congreso.

Los motivos que llevaron al hundimiento de esta reforma constitucional iban más allá de simples fallas procedimentales o formales. Se trataba de cuestiones de fondo, en las que de nuevo el influjo de la fuerza del narcotráfico se hacía sentir infiltrando las instituciones del Estado, esta vez el Congreso. Pues en el proyecto de reforma constitucional se había logrado incluir la no extradición de nacionales en el proyecto de referendo que sancionaría dicha reforma. Con este hecho infortunado, el Congreso demostraba su incapacidad y debilidad para tramitar reformas estructurales y acuerdos de paz (González 2012, 67). En una entrevista realizada al miembro del Congreso en aquel momento y posterior delegado constituyente, Iván Marulanda, se resume las condiciones de zozobra bajo las cuales el Legislativo desempeñaba sus funciones:

Nosotros [los miembros del partido liberal] habíamos vivido la tragedia del narcotráfico y la habíamos enfrentado: Luis Carlos Galán, Rodrigo Lara, Enrique Parejo, y todos los compañeros del nuevo liberalismo, yo mismo. Corrimos riesgos personales tremendos, costos familiares, económicos y psicológicos, que además le costaron la vida a muchos compañeros. Pero me sorprendió ver que a esa causa se sumaban todos. En esa reunión secreta acordamos ir inmediatamente a la plenaria y presentar una proposición archivando el proyecto de reforma constitucional. Lo hicimos todos, menos dos personas, Álvaro Uribe Vélez y Federico Estrada Vélez. Ellos fueron los únicos senadores que se abstuvieron esa vez. En esa sesión plenaria el ministro de gobierno, Carlos Lemos Simonds, intervino y nos informó que tenían noticias de que

² Como se verá en el capítulo 4, este antagonismo entre secuestradores y secuestrado, habría de resolverse en escenarios y pactos políticos que un representante de la guerrilla desmovilizada compartiría con el político Gómez Hurtado.

en ese momento había un camión con 500 kilos de dinamita para volar el edificio del Congreso si se negaba el artículo de la extradición (Iván Marulanda en Zuluaga 2008, 49).

Ante este panorama, el propio presidente Barco decide retirar el proyecto, fracasando con esto el nuevo intento por reformar la Constitución. Lo grave de esto quizás no era el hundimiento de la reforma constitucional, sino el hecho que ésta contenía partes sustanciales de los acuerdos de paz desarrollados entre el gobierno y el M-19, como la circunscripción electoral para la paz (Bejarano 1994, 95). Sin embargo este grupo guerrillero interpreta como favorable el clima político generado alrededor de la negociación y decide continuar con su participación en la vida política, proponiendo la convocatoria hacia la Asamblea Constituyente, desde la convergencia política Alianza Democrática M-19 (Villarraga 2012, 72).

Las negociaciones y pactos en torno a la paz y la reforma constitucional, generarían importantes insumos para la conformación de la corriente política. Por un lado, la idea de una reforma constitucional ganaba cada vez más fuerza tanto en el gobierno como en las demás fuerzas sociales y políticas; aunque no se definiera el alcance y las características de ésta. Los pactos y diálogos permitirían también la entrada a la arena política de la guerrilla desmovilizada del M-19. A pesar del liderazgo del Ejecutivo al promover acuerdos y pactos entre distintas fuerzas políticas, la reforma constitucional necesitaría de impulsos provenientes de otros sectores, no necesariamente estatales ni formales.

Sumado a esto, la crisis en la institución legislativa dada su imposibilidad para darle celeridad y transparencia a los trámites legislativos, sugieren que la corriente política debe ser complementada con las crisis en el sistema político y en las instituciones democráticas.

1.4. La extraña democracia

Para abordar un tema tan complejo como la configuración del sistema político y el ejercicio democrático en Colombia, se tratarán sólo dos aspectos que se consideran fundamentales para la conformación de la corriente política. Los efectos del monopolio bipartidista para acceder al poder denominado Frente Nacional y; las acciones y resistencias desplegadas por los sectores excluidos para acceder a los espacios de toma de decisiones.

El pacto entre la elite política de los partidos liberales y conservadores denominado el Frente Nacional comprendido entre 1958 y 1974, consistía en la repartición por partes iguales de los escaños del Congreso entre las listas de estos partidos tradicionales, independiente de los resultados electorales. Además de un evidente cierre de los espacios institucionales de participación política a opciones distintas de los partidos tradicionales, la lógica del Frente Nacional también condujo a una competencia intrapartidaria, y a una clientelización y desinstitucionalización cada vez mayor del sistema de partidos colombiano (Archer 1995 en Rodríguez 2002, 224).

A propósito del cierre de los espacios democráticos de participación, en los años ochenta durante la administración de Belisario Betancur (1982-1986), se desplegaron una serie de acciones y programas concretos, dirigidos a involucrar a la sociedad civil en los escenarios de decisión política. Entre ellos se destacan la elección popular de alcaldes y el ya mencionado proceso de paz (Jiménez 2006, 135). Estas iniciativas no surgían directamente del Ejecutivo, sino que también el movimiento social y popular, comprendía que a través de la movilización y el debate público, se podría dar también la apertura democrática.

Entre los múltiples movimientos y organizaciones políticas que se encaminaban en el propósito de una apertura democrática, se resalta el Movimiento Unión Patriótica (UP). La UP fue una importante experiencia “iniciada por las FARC y el Partido Comunista a raíz de la tregua firmada con el Gobierno Nacional el 28 de marzo de 1984, que permitiría a las fuerzas de izquierda seguirse jugando por la reconstrucción y la apertura democrática” (Fals Borda 1991, 48). La UP se constituyó como un movimiento amplio y unitario y en su congreso de 1985. Allí propuso la elección popular de alcaldes y gobernadores, la soberanía del pueblo expresada en referendos y plebiscitos, y el respeto a las comunidades indígenas. Muchos de estos asuntos serían profundizados en los años siguientes durante la Asamblea Constituyente.

A la UP se sumaron otras expresiones organizativas como los Movimientos Políticos Regionales (MPR), conformado en su mayoría por antiguos excombatientes de grupos guerrilleros como el EPL, y con las intenciones de profundizar el pluralismo y frenar el poder abusivo del Estado. Los MPR junto a otras expresiones de similares características culminarían en 1990 con la Alianza Democrática M-19 (Fals Borda 1991, 48).

Toda la fuerza renovada de estas expresiones políticas, alcanzarían un punto importante en las elecciones de 1986. En aquel año la UP logró triplicar la votación tradicional de las izquierdas en Colombia, y llevó al Congreso Nacional a 14 representantes; los MPR llegaron a un centenar de consejos municipales y alcaldías (Fals Borda 1991, 49). La dinámica política de estos movimientos alejada del tradicional clientelismo y de los pactos entre las elites, tan acostumbrados durante el Frente Nacional, no serían bien recibidas por las fuerzas políticas tradicionales, ni por los intereses que éstas defendían. De esta manera a la escalada violenta antes mencionada, se sumaban el asesinato de más de 4 mil militantes de la UP y del MPR: uno de los genocidios más grandes y desesperanzadores de la historia colombiana. A las muertes de los líderes y lideresas barriales y veredales, se sumaban los magnicidios de Jaime Pardo Leal en 1987 y Bernardo Jaramillo Ossa en 1990. Ambos importantes cuadros políticos y serios candidatos presidenciales de la UP.

Las muertes de Pardo y Jaramillo no serían las únicas, a éstas se añadía el asesinato de los candidatos presidenciales Luis Carlos Galán en 1989 –representante del nuevo liberalismo- y Carlos Pizarro en 1990. Este último ex guerrillero y candidato presidencial por la recién conformada Alianza Democrática M-19. La incapacidad del Estado por garantizar la vida a quienes se atrevieron a jugar bajo las reglas de la democracia formal y la intolerancia hacia aquellas voces contrarias a los intereses mafiosos; serían algunos aspectos que reflejaban la crisis institucional extendida al sistema político y a los ejercicios de participación desde la sociedad civil.

La corriente política que confluiría junto a los problemas y las alternativas para abrir la ventana de oportunidades, tendría como principal característica la crisis institucional. La cual era reconocida por los actores estatales a través distintos instrumentos formales como leyes, decretos y pactos políticos; y por los actores no estatales involucrados de manera directa o indirecta en la escalada violenta que tuvo lugar. Si el reconocimiento formal e informal no es suficiente para probar la existencia de la crisis institucional, basta indagar en la manera como las instituciones estatales tomaban sus decisiones y a quienes buscaban beneficiar.

En resumen, la crisis institucional puede ser comprendida al interior de las instituciones estatales y en la incapacidad de éstas para atender las demandas de las instituciones no formales de la sociedad civil; y en la presión violenta y con reglas y pautas no convencionales de las instituciones irregulares o ilegales.

2. La corriente del problema: la relación entre instituciones ancestrales y estatales

¿Cómo los problemas logran llamar la atención de los tomadores de decisiones y de las personas cercanas a éstos? Podrían identificarse tres aspectos que convierten un problema en un asunto de interés público: los indicadores, los eventos dramáticos y las consideraciones que algunas personas hagan de éste (Kingdon 2003, 90). Se ha planteado a lo largo de esta investigación, que cada uno de estos aspectos no sólo se expresa en uno o en varios instrumentos de política, sino que además son el reflejo de la dinámica institucional bajo la cual los actores interactúan alrededor de un determinado problema.

Plantear el problema de la integración entre instituciones estatales y ancestrales requiere identificar como se estructuraron cada una de estas instituciones para concebir los problemas desde su interior. Se propone centrar el interés primero en la consolidación de las instituciones indígenas a partir de la cohesión tradicional, y de la construcción de la problemática frente al territorio. Luego el análisis se desplaza hacia las respuestas del Estado estructurando su institucionalidad para atender los problemas de la territorialidad indígena.

2.1. Las instituciones ancestrales y la problemática del territorio indígena

Los procesos de reconocimiento de los territorios indígenas han sido motivados por distintos factores. Entre estos se pueden resaltar el resurgimiento del movimiento indígena en las últimas décadas, los adelantos jurídicos en materia de reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas y la idea de contrarrestar las emergencias ambientales con lo que se podría denominar “la conservación de la biodiversidad” (Escobar 1999, 214).

Las cuestiones relacionadas con la reivindicación y constitución de territorios indígenas en América Latina tienen que ver con la demanda por la entrada a la modernidad por parte de estos grupos, y con la capacidad de los Estados para garantizarla (Gros 1997, 28). Se ha reclamado a los Estados la transferencia de capacidades para que los propios pueblos indígenas puedan autoadministrar y autogobernar sus asuntos (Zúñiga 1998). Estos planteamientos podrían advertir bien la presencia arbitraria y totalizante del Estado -moderno y mestizo- sobre los territorios indígenas, o bien la ausencia de éste en dichos territorios. Sin embargo, el aspecto que se quiere resaltar a la hora de construir el problema frente al territorio, es el que tiene que ver con la identidad étnica articulada de manera estratégica al

territorio. Es decir, la etnicidad estratégica que reivindicada desde los movimientos sociales, permite la recuperación de tierras, territorios y el reconocimiento por parte del Estado de la diferencia cultural (Castillo 2007, 95).

Las estrategias desplegadas en las instituciones ancestrales para caracterizar el problema territorial han apuntado a dos objetivos: el auto-reconocimiento y el reconocimiento por parte del Estado. Se trataba entonces de reivindicarse desde el ser indio; “porque indio es el nombre por el cual nos sometieron, indio será el nombre con el cual nos levantaremos” (Le Bot 1986 en Laurent 2015, 152).

A pesar de los objetivos comunes entre campesinos e indígenas por derrumbar el régimen de hacienda, los indígenas han sido golpeados de manera particular por este tipo de economía agraria. Algunas instituciones como el terraje, en la cual el indígena trabajaba la tierra para un amo, y a cambio recibía un mínimo de condiciones para mantener la existencia material propia y de su familia (Muelas 2008, 47), no se había desarrollado de la misma manera con los campesinos. A esta particularidad dada por el terraje, se suma una que sin duda marcaría la distinción entre la lucha indígena y la lucha campesina. Se trata del vínculo cultural con la tierra, el cual se expresaría de manera decidida en los primeros experimentos por articular ambas luchas a inicios de la década de los setenta en Colombia.

Si bien para los indígenas y los campesinos la tierra es la fuente de alimentos, para los primeros la tierra también es el centro de vida, la base de la organización social, el origen de las costumbres y las tradiciones. En dicha tradición, las formas comunitarias no son formas nuevas de propiedad sobre la tierra, sino aspectos consustanciales de su pensamiento propio (Iturralde 1990, 47; Stavenhagen 1990, 39; Roldan 2000). La relación colectiva y ancestral con la tierra, también ha sido reconocida dentro de la normativa internacional. El Acuerdo 169 de la OIT en su artículo 13 plantea que:

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados [indígenas y tribales], reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

2. La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.³

Las organizaciones que mayor desarrollo dieron a este debate y que para la década de 1970 mostraban mayor cohesión, fueron la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), y el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). La ANUC como su nombre lo indica, tenía un alcance nacional y al verse influenciada por las corrientes marxistas de la época, el objetivo primordial era el de unificar las luchas por la tierra, borrando las diferencias entre indígenas y campesinos.

Por su parte, si bien el CRIC en sus inicios se sumó sin mayor reparo a las reivindicaciones propias de la ANUC, años después tomó distancia y consolidó un movimiento indígena con propósitos y estrategias propias. La discusión de los indígenas vistos como campesinos, puede verse reflejada en el siguiente párrafo:

Algunos representantes de la ANUC han afirmado por ejemplo que las reivindicaciones culturales, constituyen objetivos reaccionarios, que todos debían de hablar castellano y no lenguas primitivas, que debían dejar sus costumbres y formas organizativas anquilosadas para construir Comités de Usuarios en todas partes (Comité Ejecutivo del CRIC, 1981d, 160 en Castillo 2007, 112)

La expresión de estas diferencias podría verse plasmadas en las estrategias llevadas a cabo para fracturar la concentración de la tierra en manos privadas. Más que una diferencia semántica entre recuperación e invasión, ambas son el reflejo de dos visiones distintas frente a la tierra. Los territorios recuperados gozan de una riqueza espiritual y cultural, y es la manera directa de reaccionar a las ocupaciones del blanco o el mestizo. Las haciendas invadidas por la ANUC, en el mejor de los casos, eran tituladas a campesinos particulares por parte del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA); mientras que las tierras recuperadas por los indígenas eran entregadas a los Cabildos quienes se encargaban de su distribución entre los miembros de la comunidad (Castillo 2007, 120). Como se verá más adelante, la consolidación del cabildo como institución ancestral sería decisiva en la concepción de la problemática de la tierra indígena.

³ Convenio 169 de la OIT.

La recuperación de tierra había permitido la consolidación de organizaciones indígenas como el ya mencionado CRIC que en sus primeros tres años de vida (1971-1974), había logrado recuperar 10 mil hectáreas (Castillo 2007, 116). A las acciones del CRIC se sumaron las emprendidas por la AICO (Autoridades Indígenas de Colombia). La AICO era un referente organizativo derivado del CRIC, que ubicaba la identidad étnica en el centro de la lucha indígena y como razón fundamental para pensar la organización indígena distinta a la campesina.

El surgimiento de la AICO derivó de tres aspectos centrales: la cercanía del CRIC a las directrices del movimiento campesino; el cambio de estrategia entre 1975 y 1979 en el que se abandona la lucha por la recuperación de los resguardos y se pasa a solicitar al INCORA la compra de tierra y; las alianzas con algunas fuerzas insurgentes como las del M-19, lo que ayudó a desatar la represión entre 1978-1979 por parte del gobierno de Julio Cesar Turbay Ayala, generando encarcelamientos y asesinatos de varios líderes indígenas (Castillo 2007, 147).

Frente a estos aspectos, AICO emprende importantes campañas de movilización y recuperación de tierra durante toda la década de los ochenta dando un nuevo impulso al movimiento indígena. Entre los principales aspectos de movilización se resaltan la lucha contra el proyecto de Estatuto Indígena promulgado en 1979 por Turbay Ayala; instrumento político que tenía una marcada carga represiva. Un punto álgido de la movilización frente a esta iniciativa del Ejecutivo, fue la marcha de gobernadores llevada a cabo entre el 14 y el 26 de noviembre de 1980 (Muelas 2008, 517). Esta marcha se desarrolló principalmente en los departamentos de Nariño y Cauca en el suroccidente colombiano.

Las acciones de recuperación de tierra ya empezaban a crear fisuras en el régimen de hacienda, pues el poder de los terratenientes se veía disminuido, en especial en aquellas zonas donde las autoridades indígenas se fortalecían alrededor de la figura de los Cabildos. Este hecho llevaría a que el problema por la tierra pasara a ser una problemática de la cual las decisiones públicas habrían de ocuparse en las décadas siguientes.

No sólo se recupera la tierra ocupada, sino también el pensamiento, la historia y la lengua ancestral. Esta estrategia de recuperación, requeriría de la cohesión de otras instituciones como aquellas destinadas a la toma de decisiones y al direccionamiento de las acciones. Es decir, el fortalecimiento de las instituciones tradicionales de autoridad y gobierno propio para

mantener fuerte el vínculo entre identidad y territorio. Estas instituciones serían insumos importantes para reivindicar años más tarde la autonomía territorial. Por ejemplo, la figura del Cabildo permitía la administración política de la población indígena asentada bajo la figura de resguardos.

Los Cabildos empezaron a ser recuperados en la lucha indígena de comienzos del siglo XX. Décadas después y gracias a la descomposición en la identidad indígena, fueron cooptados por los partidos tradicionales de Colombia, el Liberal y el Conservador (Castillo 2007, 119). También en los tiempos de la Colonia, el gobierno indígena resultó ser una institución funcional a los propósitos del tributo, mediando entre el trabajo forzado y el mantenimiento del orden interno (Guerrero 1990 en Ortiz 2010, 32-33). Sin embargo, con el fortalecimiento del movimiento indígena a partir de la década de los setenta, se retoma la imagen del Cabildo como institución, no para intermediar entre el control de los territorios y el recaudo de tributos, ni para servir a los intereses del bipartidismo tradicional; sino para simbolizar y afirmar la identidad étnica, y ser prenda de garantía para el proceso de recuperación de tierra (Castillo 2007, 119).

Si bien la figura del gobernador era central en la dinámica del Cabildo, ésta debería tener un respaldo simbólico para ganar legitimidad dentro y fuera de la comunidad y corresponder al pensamiento indígena. Se trataba entonces de recuperar los Cabildos y las autoridades tradicionales representadas en *mamos*, capitanes, mayores, *taitas* y médicos tradicionales, entre otros.⁴ Las autoridades indígenas traen de vuelta los mitos y los saberes ancestrales a un nuevo contexto, para dar legitimidad a la lucha política y para reconstruir las identidades, además de consolidar un interlocutor fuerte frente al Estado, proponiendo un diálogo “de autoridad a autoridad” (Castillo 2007, 153).

De esta manera, la construcción de la problemática del territorio indígena se haría a partir de la consolidación institucional alrededor del vínculo cultural y étnico con la tierra, y de las figuras de autoridad indígena. Instituciones ancestrales desde las cuales se construiría el

⁴ Los *mamos* son aquellas autoridades propias de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta. Los capitanes son las autoridades de los pueblos del oriente amazónico colombiano en especial los que comparten la cuenca del Río Apaporis. Los *taitas* hacen lo propio en los pueblos andinos y del pie de monte amazónico; mientras los médicos tradicionales o chamanes son figuras centrales en los pueblos de la cuenca amazónica. Se notará que la autoridad en su mayoría está representada por hombres. Al respecto algunos estudios guiados por la antropología han sugerido un descentramiento del poder hacia las mujeres indígenas (ver Ulloa *et al* 2004)

problema del territorio indígena. Además, la recuperación de la tierra venía agudizando la problemática, variando con ello el mapa de estructura agraria en el país.

2.2. Las instituciones estatales y el problema de la tierra indígena

Para trazar las distintas actuaciones del Estado frente al problema del territorio indígena, se puede marcar como punto inicial la Ley 135 de 1961 sobre reforma social agraria. El propósito fundamental de este instrumento de política era el de modernizar las relaciones sociales en el campo colombiano, lo que desató el proceso de agitación campesina, y el surgimiento de las primeras organizaciones indígenas en la década del setenta (Peñaranda 2002, 136-137). El ascenso del movimiento no sólo indígena sino social, habría de ser sofocado con el ya mencionado Estatuto de Seguridad y con el proyecto de Estatuto Indígena, ambos durante el gobierno de Turbay Ayala en 1979.

El proyecto de Estatuto Indígena buscaba incorporar la dinámica organizativa indígena a la lógica de las reglas formales, exigiendo personería jurídica a los propios cabildos. Éste instrumento ayudó a ratificar la imagen de un estado excluyente, homogenizante y mestizo. Con esto se sumaría a la problemática de la tierra indígena, la relación conflictiva entre Estado y pueblos indígenas, que se venía calentando desde décadas atrás.

Años después en noviembre de 1982, el gobierno de Belisario Betancur asistió como invitado a la clausura del tercer encuentro de las Autoridades Indígenas del Suroccidente Colombiano (AISO luego AICO), en el resguardo de Guambia ubicado en el departamento del Cauca. En este espacio de interlocución abierto, el presidente Betancur anunciaría el retiro del polémico proyecto de Estatuto Indígena (Findji 1993 en Peñaranda 2002, 153). Este gesto representaría un cambio en la lógica de la relación entre Estado e indígenas, al existir un primer reconocimiento mutuo entre autoridades.

Por otro lado, con el censo de 1985 el Gobierno buscaba tener una imagen más precisa de la población indígena y su problemática. Este censo definió una población indígena de 237.759 frente a 30.062.200 de la población total, lo que representaba un 0,79 %. El censo tuvo en cuenta sólo a la población que se auto-reconocía como parte de una comunidad indígena, y que además estuviera asentada en un territorio específico, dejándose de lado los indígenas desplazados a zonas urbanas por el conflicto social y armado. Ante estas dificultades el

Departamento Nacional de Planeación y el PNUD, conformaron una nueva matriz de datos denominada GEC (Guía Etnográfica de Colombia). La GEC integró también la información de los territorios indígenas disponible en aquel momento. Tanto el censo del 85, como la GEC presentan incongruencias, pero fueron herramientas importantes a la hora de definir el problema del territorio indígena (ver anexo 1).

Las decisiones públicas frente al problema de la tierra indígena y al relacionamiento entre instituciones indígenas/estatales tendrían un desarrollo importante durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990). En el discurso de entrega del resguardo de Predio Putumayo en abril de 1988, uno de los más extensos del país, el presidente Barco deja ver la intención de reconocer la identidad étnica articulada a los territorios:

La propiedad de la tierra se fundamenta, en la constitución de las áreas ocupadas con el carácter de resguardos por parte del Gobierno (...) Sin embargo, esta política no puede circunscribirse exclusivamente al conjunto de normas expedidas para regular las relaciones del Estado con los indígenas. Este gobierno considera indispensable y de especial prelación conocer, analizar y evaluar, objetiva y totalmente, el acervo de las costumbres, los usos y sistemas de control social de que estos numerosos grupos disponen, y tomar en consideración sus valores religiosos y culturales, porque son inocultables los nocivos resultados que traería el quebrantamiento de esos valores y de esas instituciones propias (Barco 1988a, 19).

Bajo el gobierno de Barco se tuvo una mayor comprensión del problema indígena concentrado no sólo en la tenencia de la tierra, sino en el reconocimiento de su diversidad cultural. De este modo, con base en estudios y diagnósticos de gobiernos anteriores se logró identificar “la debilidad de las instancias e instrumentos institucionales bajo los cuales se atendía a las problemáticas indígenas por parte de la administración pública” (Von Hildebrand 1994, 494). Además de estos desajustes institucionales, en este gobierno se identificó que el problema se agudizaría en la medida en que la normativa existente en materia de derechos indígenas no fuera aplicada, en especial aquellas normas identificadas por las mismas organizaciones. De igual forma, las normas contrarias a los intereses requerían ser modificadas o reemplazadas por unas nuevas, en especial en cuestiones mineras y de la población indígena en zonas fronterizas (Von Hildebrand 1994, 492).

De acuerdo a lo planteado, la concepción de los territorios indígenas como problema tiene dos características. En primer lugar la consolidación del pensamiento indígena ancestral y la reivindicación de la etnicidad estratégica lograron llevar el problema más allá del simple acceso y tenencia de la tierra. Al ser concebida la tierra dentro de un entramado cultural compuesto por instituciones ancestrales que reivindicaban el pensamiento y la autoridad ancestral, el pueblo indígena estaba expresando su comprensión del problema de manera integral. Es decir que el reconocimiento de la tierra, estaba estrechamente ligado con el reconocimiento de las instituciones ancestrales que expresaban la identidad étnica.

Por su parte, el gobierno consideró el problema de los territorios indígenas desde tres perspectivas fundamentales. Primero tratándolo como un asunto de reforma agraria, luego como un asunto de orden público a través del Estatuto de Seguridad y, finalmente reconociendo la existencia de las instituciones ancestrales articuladas al problema del territorio. El reconocimiento de las instituciones ancestrales por parte del Estado implica a su vez el desarrollo de mecanismos para que las instituciones estatales sean también reconocidas en estos territorios. Esto es en realidad el problema de fondo presentado en este apartado. Es decir, la integración/interacción entre instituciones estatales y ancestrales. Sobre este asunto es que se pensarían algunas alternativas, tal y como se verá a continuación.

3. La corrientes de las alternativas: reconocer y territorializar las instituciones

El proceso de conformación y consolidación de los Estados-nación, en especial aquellos que surgieron de procesos independentistas como los latinoamericanos, ha presentado distintas alternativas para tratar el problema de la relación -integración/interacción-, entre el Estado y los pueblos indígenas. Sin embargo, todas ellas tienen que ver por lo menos con una idea básica abordada en la presente investigación: el reconocimiento/desconocimiento y territorialización de las instituciones estatales y ancestrales.

Aunque en el capítulo 4 se hará una descripción más precisa sobre el proceso que hace posible que una de estas alternativas, las entidades territoriales indígenas ETIS, se logre instalar en la agenda política durante la constituyente, en el presente apartado se describirá el proceso por el cual ciertas alternativas se hicieron específicas. Se considera que los instrumentos de política por los cuales el gobierno permite o impide que una alternativa a un problema sea posible, tienen como principales características la amplitud y diversidad de los actores; y la

información y el conocimiento técnico, político e incluso cosmogónico, centralizado y puesto al servicio de las decisiones públicas.

De acuerdo a lo planteado por Howlett (2011, 29), en la conformación de la agenda los instrumentos de política que más sobre salen son aquellos mecanismos consultivos, tales como audiencias públicas o comisiones de investigación. Es decir, que muchas de las alternativas pueden tener un origen en las denominadas comunidades de especialistas (Kingdon 2003, 144).

En este apartado se propone que la tercera corriente que hace posible la apertura de la ventana de oportunidades, tiene que ver con las alternativas basadas en la territorialización de las instituciones –estatales y ancestrales. A continuación se describirá los instrumentos propios de las instituciones estatales, lideradas por expertos y por el conocimiento técnico. Luego algunas alternativas emergidas desde los pueblos indígenas. Se finalizará este apartado con la descripción de un espacio decisivo en el que tanto gobierno como indígenas se sentaron para construir alternativas que pudieran ser incluidas durante el proceso de ANC.

3.1. Reconocer y titular para delimitar y controlar: la alternativa desde las instituciones estatales

Para atender el problema del territorio indígena, el Gobierno colombiano a lo largo del tiempo ha optado por una serie de instrumentos de política que desconocen o reconocen la propiedad colectiva sobre las tierras indígenas. Las acciones estatales han fluctuado de acuerdo a estos dos principios, y a las condiciones económicas, políticas y sociales, pues en cada coyuntura económica y política se seleccionan unos u otros. Cuando la prioridad fue la de mantener la fuerza de trabajo indígena y evitar su desaparición por enfermedades o por la acción violenta de los colonos, las decisiones por mantener a dicha población de cierta manera resguardada, fueron las más sobresalientes. De allí que la institución del resguardo fuera tan marcada desde el mismo proceso de la Colonia hasta la actualidad.⁵

⁵ Según algunas discusiones históricas, la figura de resguardos es propia de los virreinos de la nueva granada, lo que hoy es la Republica de Colombia. En otros territorios (Venezuela, Quito, Perú), esta institución no fue tan visible.

El análisis de estas alternativas se hará a partir del momento en que el accionar estatal frente al problema territorial indígena se concentraba en fortalecer la figura de los resguardos; desde 1982 hasta el proceso de la asamblea constituyente. Para ese momento las decisiones del Estado estuvieron determinadas por la adquisición de tierras, en especial aquellas ubicadas en la cordillera de los Andes y en sus valles interandinos (Arango y Sánchez 1989, 107). Si bien en normativas anteriores como la ley 135 de 1961, se encontraban disposiciones sobre la compra de predios a privados para ampliar o reestructurar los resguardos; es durante la década de los ochenta cuando se le ordena a una institución estatal –Instituto Colombiano de Reforma Agraria, asumir esta tarea de manera directa (Arango y Sánchez 1989, 88).

La alternativa de conformación de resguardos indígenas también se fortaleció cuando fue incluida en el Plan Nacional de Rehabilitación PNR, un instrumento rector de política bajo el cual se reestructuraba y consolidaba la presencia estatal en ciertos territorios considerados “marginales” como los resguardos indígenas.⁶ El PNR inició bajo el gobierno de Belisario Betancur en 1982 y se fortaleció en el gobierno siguiente de Virgilio Barco 1986-1990.

Dentro del PNR se encontraba el Programa Indígena, a través del cual se tituló una buena porción de tierra colectiva bajo la figura del resguardo. El programa indígena no sólo se concentró en la cuestión de la tierra, a ésta se sumó la educación y la salud de los pueblos indígenas. En materia de tierras a partir de 1981:

(...) se constituyeron 136 resguardos nuevos; se le confirió el carácter legal de resguardo a 52 reservas indígenas y se pusieron en marcha 42 nuevos trámites administrativos para la constitución de nuevos resguardos. En síntesis, en 1980 el 45% de la población indígena del país, habitaba en resguardos antiguos o reservas indígenas. En 1988 ya el 72% vive en resguardos (antiguos y nuevos) y el 3% en reservas territoriales (Arango y Sánchez 1989, 132 y 135).

Las decisiones del Estado frente a los pueblos indígenas en materia de tierras, se basaron en la constitución de resguardos y en la adquisición de tierras. La constitución de resguardos estuvo orientada por algunos instrumentos de autoridad como las leyes 60 de 1916, 135 de 1961 (artículos 29 y 94), 31 de 1967, 30 de 1988 y el Decreto reglamentario 2001/88, mediante el cual se fija el procedimiento para la creación de resguardos. Bajo estos

⁶ Es válido mencionar que para muchos investigadores no existen pueblos pobres, sino empobrecidos por el modelo económico (ver Martínez 2011).

instrumentos, a julio de 1990 se habían logrado constituir un total de 254 resguardos con un área cercana a los 24.9 millones de hectáreas, en beneficio de 210.126 indígenas (Sánchez y Arango 1991, 296).

Por su parte para la adquisición de tierras los instrumentos estuvieron dirigidos a la dotación de tierras a las comunidades indígenas que carecían de ella y a la ampliación de los resguardos de origen colonial. Entre los instrumentos de autoridad que permitieron estas decisiones, pueden señalarse la Ley 135 de 1961 de reforma agraria (artículos 54, 58, 95 y 96), y el decreto 2107 de 1988 (artículo 7 numeral 6 y 10 y numeral 2 del párrafo), que reglamenta la ley 135/1961 en materia de adquisición de tierras y mejoras con destino a comunidades indígenas (Sánchez Arango 1991, 297).

La adquisición de tierras no sólo vincula los instrumentos de autoridad, aquí juegan un papel decisivo también aquellos instrumentos destinados al presupuesto. La inversión realizada por parte del estado en este aspecto, entre 1966 y 1989 fue de 5.969 millones de pesos colombianos (Sánchez y Arango 1991, 297).

El presupuesto en materia de adquisición y mejoras de tierras destinadas a los pueblos indígenas, se ejecutaba principalmente por el Ministerio de Gobierno y su División de Asuntos indígenas, y por el ya mencionado Incora. En el periodo de gobierno de 1986-1990, el PNR destinó el 1.82% del total de su presupuesto al programa indígena (Evaluación Cualitativa del PNR 1990, 45). Con este presupuesto se trató el problema de tierras, salud, educación y desarrollo económico.

En comparación con las otras formas de tenencia de tierra, como las reservas o la posesión individual, la alternativa de la conformación de resguardos se hizo cada vez más específica. La delimitación del territorio bajo la figura de resguardo, sería la única vía posible para garantizar la pervivencia física y cultural de los pueblos indígenas, pero no necesariamente “una adecuada y justa participación social, económica y política en la dinámica nacional” (Evaluación Cualitativa del PNR 1990, 73).

El problema no ha sido exclusivo de acceso y tenencia de tierra, sino también de la interacción entre las instituciones estatales y las instituciones ancestrales. De allí que para el Estado el problema del territorio indígena tuviera como resultado una alternativa que

reconociera los territorios ancestrales; al tiempo que los articulara a la división jurídico-administrativa del territorio en su conjunto. Es decir, a medida que se constituían y ampliaban resguardos, y se le otorgaba mayor vocación de autonomía y gobierno propio, el Estado integraba de manera controlada a estos territorios en los procesos de descentralización política y de reordenamiento territorial.

Para el Estado, la mejor alternativa era la de tratar la delimitación indígena a partir de la figura de regímenes especiales, en los cuales se reconocía la propiedad colectiva sobre la tierra (el resguardo) y el gobierno propio (el cabildo); pero ambos subordinados a un gobierno central y sus entidades territoriales como los municipios y los departamentos. Como se verá más adelante, la alternativa de régimen especial, sería llevada por el Gobierno a la propia Asamblea Constituyente.

3.2. “El territorio ya tiene su orden, sigámoslo”: la alternativa desde las instituciones ancestrales

La alternativa que muchos sectores indígenas habían construido, apuntaba a reconocer su territorio propio como parte integrante del Estado, pero mediado por la autonomía. Esto se puede resumir en las conclusiones del III Congreso sobre Asamblea Nacional Constituyente de la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC:

Que se consagre nuestra plena autonomía político-administrativa y territorial, el respeto a las autoridades tradicionales y cabildos indígenas y el derecho a constituir unidades político-administrativas autónomas, separadas del régimen municipal, departamental, intendencial y comisarial. Estas unidades especiales se podrán establecer en los territorios indígenas y tendrán autoridad propia, propiedad sobre los recursos naturales y presupuesto propio (...) Que se reconozca a los pueblos indígenas como plenos propietarios de sus territorios tradicionales o de resguardos, del suelo, subsuelo y demás recursos naturales y que ese territorio no pueda ser dividido (Rojas Birry 1991, 170).

En esta alternativa surgida desde los pueblos indígenas, se resalta la intención de distinguir el ejercicio de poder y autonomía en los territorios indígenas de las demás figuras político-administrativas, por un lado; y la concepción de la propiedad colectiva sobre un territorio

integral que incluye el suelo, el subsuelo y demás dimensiones en las que se alberga la cosmovisión indígena, por el otro.

Frente al primer aspecto sobre la relación entre figuras político-administrativas y la autonomía territorial indígena, el delegado indígena a la ANC, Francisco Rojas Birry planteaba la figura de “descentralización étnica”, la cual recoge la autonomía para decidir sobre los recursos del suelo y el subsuelo; la diversidad cultural que reconoce la diferencia en la lengua, la medicina, la educación, las costumbres y las creencias y; la participación democrática de los indígenas en el sistema político, a través de una circunscripción electoral especial (Rojas Birry 1991, 170). Sobre la participación democrática, la propuesta del pueblo Wayuu⁷ para la reforma constitucional de 1991, también recoge lo siguiente:

Quisiéramos que se consagraran principios relativos a la participación real, pero entendida ésta en forma total y dentro de la gran dinámica del país y no en simples y diminutos aspectos de la actividad social como se ha implementado en algunos de los frentes donde se ensayan estos nuevos modelos ideológicos. Igualmente, entendemos que la verdadera descentralización administrativa del estado debe tocar de forma real los intereses de los indígenas, haciendo una armonía perfecta con nuestros principios de autonomía, autogestión y autodeterminación como pueblo indígena. En esta forma reclamamos a un estado más local, más regional y más respetuoso de nuestro destino (...) Nuestro problema no sólo ha sido la integración o asimilación puesta en práctica por el estado, ha sido también la falta de un espacio de participación en decisiones que nos afectan en nuestra integridad cultural, social, étnica y territorial (Fajardo 1991, 301-303).

Sumado a esto, el también delegado indígena a la ANC Lorenzo Muelas planteaba una alternativa basada en el Derecho Mayor, nacido de la tierra y de la comunidad, y el cual reivindica que la vida está en la raíz de la tierra (Muelas 2014, 44). El proceso de luchas históricas de los pueblos indígenas por la tierra ha contado con distintas etapas. Unas caracterizadas por la resistencia o la recuperación, otras por el auto-reconocimiento identitario junto a la negación del Estado-nación. En cada una de estas etapas los indígenas han optado por diversas alternativas, pero quizás, es en el proceso Constituyente cuando la alternativa específica no sólo recoge las enseñanzas del pasado, sino que también logra coincidir con una crisis institucional y con un reacomodo en las relaciones Estado/indígenas.

⁷ El pueblo Wayúu se encuentra ubicado en el extremo norte del país, en el departamento de La Guajira. Es uno de los grupos étnicos con mayor población. Recientemente su territorio se ha visto afectado por el desvío de dos tramos del río Dibulla, para beneficio de la extracción de carbón.

Las alternativas indígenas se caracterizaron entonces por buscar la autonomía y el reconocimiento de la ancestralidad de los territorios, articulada al proceso de descentralización y ordenamiento territorial del Estado, y a la participación indígena en el sistema político.

3.3. La alternativa consensuada: el derecho a la igualdad y a la diversidad, el informe final de la Subcomisión de igualdad y carácter multiétnico

Durante un periodo que bien podría considerarse pre-constituyente comprendido entre agosto y noviembre de 1990, el Gobierno Nacional adelantó una serie de iniciativas expresadas en instrumentos de política como el Decreto 927 de 1990 que autorizaba a la Registraduría contar los votos que demandaban una Asamblea Constituyente; los pactos con las fuerzas políticas durante el mes de agosto de ese mismo año; y la instalación de Comisiones y Mesas de Trabajo cuyo principal propósito era demostrar que la futura constitución era el reflejo de la pluralidad de voces.

En medio de un ambiente que demandaba ampliar la participación política de distintos sectores sociales, el gobierno de Cesar Gaviria opta por dos instrumentos para blindar el proceso de Reforma Constitucional: las Mesas de Trabajo y otras las Comisiones Preparatorias. Unas y otras tenían como principal propósito ofrecer insumos sobre el temario a discutirse durante la Asamblea Constituyente. Es decir, insumos para la conformación de la agenda política. En palabras del propio ejecutivo:

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CONSIDERANDO: Que el proceso de reforma constitucional debe articular la voluntad nacional manifestada el 27 de mayo de 1990 en favor del fortalecimiento y la modernización institucional y en favor de la construcción de una democracia participativa (...) Que es indispensable crear mecanismos amplios de participación para que las reformas que finalmente adopte la Asamblea Constitucional se constituyan en instrumentos eficaces para atender los problemas y responder a las necesidades que son más apremiantes para los colombianos; Que la opinión nacional debe ser recogida y ordenada en tal forma que pueda ser consultada y utilizada por la Asamblea Constitucional, los partidos políticos y el Gobierno Nacional; Que el Presidente de la Republica ha asumido la responsabilidad de liderar el proceso de reforma constitucional y ha escuchado a las fuerzas políticas y la opinión de fuerzas sociales que se han expresado en favor de la creación de mecanismos para manifestar sus preocupaciones; Que es necesario facilitar y organizar la conformación y el funcionamiento de comisiones preparatorias y

mesas de trabajo para cumplir los propósitos anteriormente mencionados (Presidencia de la Republica 1990, 64-65).

Con la Sentencia No. 138 del 9 de octubre de 1990, la Corte Suprema de Justicia aprueba la convocatoria a una Asamblea, pero rechaza la propuesta del Ejecutivo de que ésta deba partir de un temario impuesto. De tal manera, la Asamblea deja de ser Constitucional como lo pensaba el Gobierno para convertirse en Constituyente. Con la Sentencia de la Corte, el Gobierno destinaría todas las relatorías y demás insumos de estos espacios de discusión, en especial de las Comisiones preparatorias, para fortalecer su propuesta de en la Constituyente.

Para Carolina Jiménez (2006, 146-147), el Gobierno se interesó más por las discusión presentes en las Comisiones y Subcomisiones que en las Mesas de trabajo, pues desde las primeras el ejecutivo construyó la mayoría de su propuesta de reforma a la constitución, en especial en los asuntos económicos y de democracia. Si bien ambos espacios partían de la misma preocupación del Ejecutivo, sus características eran bastante diferentes.

Las Mesas de Trabajo eran promovidas por Alcaldes, Consejos de Rehabilitación, Cabildos Indígenas, Universidades y demás fuerzas sociales, quienes se conectaban con instituciones públicas como la División de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno para el caso de los Cabildos Indígenas. Una de las diferencias, por lo menos formales, entre Comisiones y Mesas de Trabajo, es que éstas últimas tenían un contacto mediado por alcaldes, universidades, cabildos y por instituciones estatales, antes de llegar al Coordinador Ejecutivo para la preparación de la Asamblea Constitucional. Mientras que las Comisiones y Subcomisiones presentaban informes directamente al Ejecutivo a través de su Secretaría Técnica.

Con la Comisión 4 de Derechos Humanos, el Gobierno planteaba la posibilidad de complementar la Constitución de 1886 vigente en ese momento, “mediante la consagración expresa de nuevos derechos políticos, económicos, sociales y culturales, la ampliación de los existentes y la incorporación de precisos deberes de los ciudadanos y de la sociedad” (Presidencia de la Republica 1990, 75). Los asuntos indígenas se trataron en la Subcomisión de igualdad y carácter multiétnico la cual buscaba:

-La consagración del principio de igualdad con referencia expresa, entre otros, al origen, la raza, el color, el sexo, la religión, el idioma, la lengua, la opinión política de cualquier otra índole, la posición económica o social. Las acciones del Estado estarán orientadas a velar por la eficacia de dicho principio.

-El reconocimiento del carácter multiétnico de la Nación y respeto a las autoridades y a la cultura indígena, así como a la propiedad de las comunidades indígenas sobre las tierras de resguardo (Presidencia de la Republica 1990, 76).

Esta Subcomisión sesionó desde el 3 de octubre de 1990 hasta el día 28 de noviembre del mismo año. Contó con aproximadamente 80 inscritos, siendo la asistencia regular de 25 personas en cada sesión. Se escucharon 11 audiencias 4 de ellas de ONIC y de autoridades indígenas AICO); 2 de organizaciones negras (Movimiento Cimarrón y coordinadora nacional de las comunidades negras Colombia); 3 expertos en el tema, abogados, antropólogos y sociólogos y 3 de grupos de la subcomisión. En estas audiencias se sustentaron documentos escritos, que luego fueron repartidos entre los miembros de la Subcomisión. Cada uno fue ampliamente discutido e incorporado a la relatoría, y sirvió como base para la elaboración del documento final. Este documento final se nutrió también de 75 documentos con propuestas, los cuales fueron dirigidos a la Subcomisión desde distintos sectores sociales.⁸

El hecho relevante de esta Subcomisión, es que fue el espacio donde confluyeron los intereses de tres actores fundamentales. El primero, tuvo que ver con la presencia en varias sesiones y en el consenso sobre el informe final, de los delegados indígenas que posteriormente se encargarían de llevar las propuestas de derechos territoriales indígenas a la Asamblea. Además de estos voceros indígenas, la Subcomisión también contó con la presencia de un buen número de especialistas en asuntos indígenas, en su mayoría provenientes de la academia. A diferencia de las discusiones en las mesas de trabajo que tenían que ser sistematizadas por una institución estatal, la Subcomisión contaba con cierta independencia de los intereses del Gobierno, aunque la Secretaria Ejecutiva fuera la directora de un Instituto estatal: el Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH.

Esta independencia con la que pudo actuar la Subcomisión se vería reflejada en la inclusión en su informe final de temas puntillosos para el gobierno como la propiedad indígena sobre los recursos del subsuelo; el reconocimiento como nacionales de los indígenas de zonas de

⁸ Archivo General de la Nación, Fondo Asamblea Constituyente, Legajo 851, Folios 87-133.

frontera pertenecientes a un mismo pueblo y; la caracterización de los territorios indígenas como entidades territoriales, y no sólo como regímenes especiales.⁹ Finalmente la Subcomisión contaba con la aprobación del propio Ejecutivo, el cual le había encargado la tarea de generar insumos sobre los derechos fundamentales de los grupos étnicos, y de reconocer el carácter multiétnico de la Nación.

Para los objetivos de la presente investigación se resalta lo expresado en materia de derechos políticos en el Informe Final de la Subcomisión: “Artículo 10. Los territorios de los grupos étnicos constituirán entidades territoriales de régimen especial (modifica artículos 4, 5, 7, 21, 76, 98, 183 y 184 de la constitución de 1886 vigente en ese momento)”.¹⁰ Esta propuesta que plantea modificaciones al respecto de los derechos políticos, sugiere de manera específica a las entidades territoriales bajo un régimen especial como alternativa, la cual sería posible gracias a un consenso entre los distintos asistentes tanto indígenas como académicos. Para la Secretaria Ejecutiva de dicha Subcomisión, la antropóloga Myriam Jimeno, la discusión sobre las entidades territoriales era algo accesorio que respondían a otros intereses, como la ampliación de los derechos fundamentales (Entrevista realizada el martes 14 de junio de 2016 por John Giraldo).

Desde esta perspectiva las discusiones por el territorio se enmarcaban en los derechos territoriales. Muchas de las controversias que ya se perfilaban entre la Subcomisión y el Estado, serían protagonistas durante la Constituyente, pues el Estado no renunciaría a ser el dueño de los recursos del subsuelo, y en la práctica jamás igualaría en la balanza jurídico-administrativa a los territorios indígenas, con los departamentos o los municipios.

La hipótesis que se ha venido sosteniendo en la presente investigación, indica los territorios indígenas se instala en la agenda, gracias a un mecanismo de acoplamiento institucional con el cual se logra reconocer, fortalecer y conciliar las instituciones ancestrales y estatales, durante la ventana de oportunidad abierta con la Asamblea Constituyente. Este mecanismo no está exento de los intereses del Estado por desconocer la incidencia directa de los grupos étnicos en las decisiones públicas ni en el ordenamiento de su territorio. Tampoco está exento del interés de los pueblos indígenas por evitar el ingreso de ciertas instituciones estatales como la misma fuerza pública en sus territorios. La alternativa que se hizo específica, delimitaría el

⁹ Archivo General de la Nación, Fondo Asamblea Constituyente, Legajo 851, Folios 87-133.

¹⁰ Archivo General de la Nación, Fondo Asamblea Constituyente, Legajo 851, Folios 87-133.

territorio indígena y reconocería un control compartido de las decisiones del Estado y los pueblos indígenas sobre dichos territorios. La alternativa sería un régimen especial inscrito en un proceso de descentralización y de reordenamiento territorial.

Una hipótesis en este sentido permite plantear que el reequilibrio de las relaciones entre grupos sociales (Estado/pueblos indígenas), y entre éstos y la naturaleza, se da en procesos constituyentes cuando se incluye el pensamiento ancestral de los pueblos indígenas. Es el momento en el que no sólo los asuntos ancestrales y ambientales, sino también de control sobre los territorios se expresan de mejor manera. Esto es, reivindicar el papel de los procesos constituyentes como ventana de oportunidades y como posibilidad para abordar el análisis de las políticas públicas con perspectivas latinoamericanas. Esto por la frecuencia de reformas constitucionales desde los 80 hasta ahora, y por las importantes transformaciones que éstas han generado en el diseño de las políticas públicas. Sobre el mecanismo causal por el cual se dan dichas transformaciones en el diseño de las políticas públicas, se ocupará el siguiente capítulo.

Capítulo 4

El mecanismo de acoplamiento institucional

En el capítulo 1 se planteó una hipótesis para responder al ¿por qué se instalan los territorios indígenas en la agenda gubernamental durante un proceso constituyente? Esta hipótesis de trabajo sostenía que los procesos de acoplamiento entre problemas, soluciones y momentos políticos, son agenciados y aprovechados por ciertos actores que instalan e impulsan un asunto en las agendas gubernamentales. Esto es lo que permite la instalación de los territorios indígenas en la agenda durante la Constituyente. Dichos procesos son entendidos a partir de un mecanismo de acoplamiento institucional, cuyas partes son resultados parciales de las interacciones entre instituciones formales y no formales. Parciales porque el objetivo del mecanismo es el de llegar a un resultado general, a lo que los movimientos diferenciados y complementarios de cada una de sus partes ayudan.

Este mecanismo hipotético se conforma por dos partes necesarias y una suficiente. Entre las necesarias se proponía una parte en la que se abría la ventana de oportunidades expresada en la Constituyente; y otra en la que coinciden los problemas, las soluciones y el momento político. La parte suficiente fue considerada como aquella en la cual se definían los problemas por discutirse y sus posibles alternativas. Sin la apertura de una ventana, ni la confluencia entre corrientes, el mecanismo no tendría movimiento.

En el CPT (*Causal process tracing*) se usan las actividades para señalar el movimiento que permite la conexión entre entidades. Cada parte del mecanismo es el conjunto de entidades y actividades. Dicho movimiento es percibido de manera distinta, según el tipo de discusión teórica desde la cual se parta. De allí los diferentes niveles de análisis y las diferentes explicaciones teóricas (Beach y Pedersen 2013, 52-53). El mecanismo de acoplamiento institucional, ubica las normas y la cultura institucional como piezas importantes en su funcionamiento.

A continuación se describirá la evidencia empírica encontrada, y cómo ésta define cada una de las partes que conforman el mecanismo. Finalmente se explicará si sus partes funcionaron o no según la hipótesis (ver figura 3). Es decir, si el mecanismo de acoplamiento institucional puede o no explicar el caso de estudio seleccionado.

1. Primera Parte del mecanismo: la etapa pre-constituyente

Se ha planteado que el mecanismo se activa por lo que se podría llamar un detonante. Es decir aquella fuerza causal que da inicio al movimiento del mecanismo. La crisis institucional expresada en la corriente política es el detonante que da apertura a la ventana de oportunidades. La apertura de aquella ventana permitió un encuentro particular entre las instituciones formales y las instituciones informales. En esta parte del mecanismo se reconoció la incidencia de la agencia informal dentro de las instituciones formales. Como se verá a continuación, las normas de ambas instituciones estuvieron orientadas hacia el reconocimiento de una crisis institucional en el país; y el reconocimiento de la institución electoral como primera posibilidad para resolverla.

1.2. La séptima papeleta: la apertura informal de la ventana de oportunidades

En las elecciones del 11 de marzo de 1990 a las papeletas para elegir Senadores, Representantes a la Cámara, Diputados, Concejales, Alcaldes y Ediles de juntas administradoras locales, se sumaría una séptima papeleta a favor de una reforma a la Constitución (Zuluaga 2008, 64). Todo el impulso desatado por los sectores sociales frente a la necesidad de una reforma constitucional, había alcanzado su mayor expresión en dichas elecciones. Con el denominado Movimiento Por la Séptima Papeleta, se logró causar un hecho político al manifestarse informalmente, pero por medios formales, frente a la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Esta manifestación no convencional le permitió al Gobierno con el Decreto 927 de 1990, iniciar la discusión en el ámbito jurídico sobre una reforma constitucional.

La jurisprudencia frente a las reformas constitucionales indicaba que todo acto reformativo de la Constitución debía ser adelantado por el Congreso según el artículo 13 del Plebiscito de 1957,¹ y el artículo 218 de la Constitución de 1886. Para aquellas elecciones del 11 de marzo, no se había acordado en los organismos electorales considerar de manera formal los votos por la séptima papeleta, los cuales según escrutinios informales alcanzaron los 2 millones.

¹ Este plebiscito tuvo como principal objetivo “ crear un gobierno o una sucesión de gobiernos de coalición amplia de los dos partidos, hasta tanto que recreadas las instituciones y afianzadas por el decidido respaldo de los ciudadanos, tengan fortaleza bastante para que la lucha cívica se ejercite sin temor a los golpes de Estado”. Es decir, la conformación de lo que se ha denominado Frente Nacional.

Ante esto, el Presidente Virgilio Barco reconoce el hecho político de la “séptima papeleta” y con el Decreto 927 del 3 de mayo de 1990, autoriza a la Registraduría contar los votos a propósito de la ANC en las elecciones del 27 de mayo de 1990. Esta vez para elegir Presidente. Se resaltan de dicho Decreto que consideraba a su vez el Decreto 1038 de 1984, por el cual se había declarado turbado el orden público. Con esto se apela directamente a estas condiciones propias del estado de sitio, convocando al clamor general para resolver la crisis por medio de una reforma constitucional.

El Decreto 927 también insistía en el reconocimiento de la voluntad popular expresada en las elecciones del 11 de marzo, frente a la reforma de la Constitución Política a través de una Asamblea Constituyente. Tanto la invocación al estado de sitio, como el reconocimiento de la voluntad popular, pueden verse recogidos de la siguiente manera en dicho Decreto:

Que por todo lo anterior el Gobierno Nacional interpretando la voluntad de los colombianos y dando cumplimiento a su obligación constitucional de preservar el orden público y buscar todos los medios necesarios para lograr su restablecimiento, debe proceder a dictar una norma de carácter legal que faculte a la Registraduría Nacional del Estado Civil para contabilizar los votos que se produzcan en torno a la posibilidad de convocar una Asamblea Constitucional, por iniciativa popular.²

El reconocimiento de la voluntad de los colombianos frente a la reforma constitucional, estaría también respaldado en la idea de que el Ejecutivo era uno de los interesados en reformar la Constitución, de allí los proyectos de reformas antes descritos que terminaron naufragando. Tomar una decisión basada en un Decreto de estado de sitio, activaba un revisión automática respecto a su constitucionalidad. Es así como la Corte Suprema de Justicia (CSJ), a partir de la Sentencia 59 del 24 de mayo de 1990 hace una revisión constitucional del Decreto 927. En esta Sentencia, la Corte avala jurídicamente la consulta al soberano durante las elecciones presidenciales del 27 de mayo de 1990, sobre la posibilidad de la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

En dichas elecciones, se elige como presidente al liberal Cesar Gaviria Trujillo con 2.834.118, seguido de Álvaro Gómez Hurtado del Movimiento de Salvación Nacional con 1.401.128 votos, y Antonio Navarro y Rodrigo Lloreda, éstos últimos con 739.320 y 702.043 votos,

² Decreto 927/1990, de 3 de mayo, por el cual se autoriza a la Registraduría contar los votos en torno a la Asamblea Nacional Constituyente.

respectivamente. Todos estos candidatos y el presidente electo, apoyaron en sus campañas la convocatoria a una Asamblea. La consulta paralela sobre una eventual asamblea constituyente, llevada a cabo en dichas elecciones presidenciales, tuvo 4.991.887 votos por el sí, frente a 226.451 votos por el no, para una participación total de 5.218.338 (Centro de Estudios Constitucionales-Plural, 2012, 74). Es decir, el apoyo a la convocatoria fue del 35% del total del censo electoral calculado, mientras el 65% de los colombianos estuvo al margen de esta iniciativa (Zuluaga 2008, 69).

El primer tipo de acoplamiento que se da en el mecanismo, tiene que ver con la agencia de las instituciones estatales para acoplar a su vez la agencia informal con la institución electoral. La séptima papeleta que no hacía parte de las reglas electorales, terminó generando un hecho político sobre el cual el Ejecutivo se apalanca para proponer una reforma constitucional. La Corte Suprema de Justicia avala la consulta por una Asamblea, la cual es ratificada de nuevo con las reglas electorales.

2. Segunda parte del mecanismo: pactos, presiones, mesas y comisiones en la conformación de agenda y la definición de alternativas

La reforma a la constitución parecía un hecho irreversible en el que coincidían los sectores sociales expresados en la séptima papeleta y el propio Gobierno. Sin embargo, mantendrían diferencias frente al carácter de dicha reforma. Para el gobierno la reforma debería ser constitucional, es decir, agregar modificaciones, sustracciones y adiciones al articulado de la Constitución de 1886 vigente en aquel momento. Los actores sociales por su parte, concentraban sus fuerzas hacia una Asamblea Constituyente, desde la cual se pudiera transformar por completo el espíritu de la Constitución del 86, con la participación de amplios y diversos sectores de la sociedad.

Las elecciones presidenciales del 27 de mayo de 1990, configuraron un escenario de fuerzas políticas, desde el cual Partido de Gobierno, el Movimiento de Salvación Nacional, el Movimiento 19 de abril y el Partido Conservador, conformarían un bloque fuerte para impulsar la reforma constitucional. Es así como el presidente electo Cesar Gaviria, concentra sus acciones para acelerar el proceso de reforma constitucional. La primera acción sería la Carta de julio 22 de 1990 del Presidente Electo sobre las Bases de la Asamblea Constitucional (Presidencia de la Republica 1990, 12). Esta carta estaba dirigida a los líderes de las

principales fuerzas políticas que en las últimas elecciones habían mostrado cierta fuerza. Se trataba de Álvaro Gómez Hurtado, representante del Movimiento de Salvación Nacional; Antonio Navarro Wolff, representante del Movimiento 19 de Abril M-19 y; Álvaro Villegas Moreno, Presidente del Directorio Nacional Social Conservador. Estas tres fuerzas políticas y el gobierno electo, representaban más del 90% de la votación en las elecciones del 27 de mayo.

Si bien esta Carta no puede ser considerada propiamente como un instrumento de política, pues quien la emite es el Presidente electo pero no posesionado, se deben resaltar tres aspectos fundamentales. En primera medida, la Carta ratificaba la intención del nuevo gobierno por dar continuidad a la idea de una Reforma Constitucional, para lo cual tenía como propósito definir en un futuro decreto presidencial el temario por discutirse, y el funcionamiento y la composición orgánica de la asamblea. Lo segundo, es que se proponía adelantar un Acuerdo Político que sirviera “(...) de base para continuar el proceso hacia la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente” (Presidencia de la Republica 1990, 14). Por último, la Carta Política definía una fecha para realizar la Asamblea: el 18 de noviembre de 1990.

A esta Carta se sumaría otra fechada el 28 de julio de 1990. Así como la anterior, ésta también iba dirigida a los mismos tres líderes de las principales fuerzas políticas, y tenía como objetivo:

(...) proponer un temario de Reforma que cumpla distintas funciones: que sea un punto de partida de las materias sobre las cuales debe versar el acuerdo político respecto a los temas de cambio constitucional, que sea un marco de referencia para el decreto de estado de sitio que permitirá la participación del pueblo en la convocatoria de la Asamblea y que contenga los aspectos de la reforma que serán objeto del debate nacional que deberá surtirse en las Comisiones Preparatorias. Dichas Comisiones serán conformadas por expertos y dirigentes de todas las vertientes y por representantes de los diversos sectores políticos, sociales, regionales, cívicos y estudiantiles de la Nación” (Presidencia de la Republica 1990, 20).

A propósito del temario se proponían diez aspectos concretos para debatir: Congreso, Justicia y Ministerio Publico, Administración de Justicia, Derechos Humanos, Partidos Políticos y Oposición, Régimen Departamental y Municipal, Mecanismos de Participación, Estado de

Sitio, Temas Económicos, y Control Fiscal (Presidencia de la Republica 1990, 22). En un documento anexo a esta misma carta, se describía con mayor detalle el contenido de cada uno de estos temas.

En ningún punto se señala de manera directa la problemática del territorio indígena, ni la participación de estos grupos en las decisiones del Estado, exceptuando en el tema de Derechos Humanos y Régimen Territorial. En materia de Derechos Humanos se menciona la consagración de nuevos derechos políticos, económicos, sociales y culturales, así como la ampliación de los existentes. Por su parte, en el tema de Régimen Departamental y Municipal, se señala la consagración del principio bajo el cual se establecieran otras divisiones del territorio para la prestación de los diferentes servicios públicos (Presidencia de la Republica 1990, 26-27).

Además del temario y la conformación de Comisiones Preparatorias, esta Carta también anunciaba los principios de la reforma constitucional que permitiría, entre otras cosas, superar la crisis institucional, fortalecer la justicia y el congreso, facilitar la fluidez y colaboración entre las ramas del poder público y, ampliar la democracia (Presidencia de la Republica 1990a, 20-21). Luego de las dos cartas del 22 y 28 de julio el presidente electo junto a los representantes de las fuerzas políticas antes convocadas, firma el 2 de agosto el Acuerdo Político Sobre la Asamblea. En este Acuerdo se define la convocatoria e integración de la Asamblea el 25 de noviembre de 1990 y se establecen de manera formal lo propuesto en las dos Cartas de julio. Además, se agregan los lineamientos bajo los cuales debía funcionar y ser convocada la Asamblea Constitucional, y la ampliación del temario por discutirse.

Pese a las ampliaciones del temario, éste seguía sin considerar la discusión por la territorialidad indígena o la relación entre Estado y pueblos indígenas. Proponía de manera muy general, la consagración de los derechos y la protección del patrimonio cultural (Presidencia de la Republica 1990, 36-37). A propósito de la agenda de discusión y la composición política y social de la Asamblea, el Acuerdo planteaba lo siguiente:

El temario acordado, en el marco de un gran debate nacional sobre los cambios institucionales, será sometido a estudio de Comisiones Preparatorias conformadas por expertos y dirigentes de todas las vertientes ideológicas y representantes de las diversas fuerzas políticas, sociales y regionales, tales como gremios de los principales sectores de la economía, organizaciones cívicas y comunales,

organizaciones indígenas y de minorías étnicas, organizaciones campesinas, organizaciones de feministas y de mujeres, organizaciones de jubilados y pensionados, organizaciones de militares y policías retirados, organizaciones de ambientalistas y ecologistas, organizaciones de profesionales, asociaciones de universidades públicas, asociaciones de universidades privadas, Iglesia Católica y otras iglesias (Presidencia de la Republica 1990, 33).

Esta amplitud a la hora de definir el temario de la agenda de reforma constitucional, en la que se incluían entre otros al sector indígena, requería instrumentos claros para que las opiniones y propuestas del grueso de la sociedad pudieran ser recogidas. El único instrumento de política que se proponía en este sentido, eran las mencionadas Comisiones Preparatorias.

Este Acuerdo del 2 de agosto, sería complementado y profundizado con otro instrumento denominado “Desarrollo del Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional”, firmado el 23 de agosto de 1990. Además de los representantes de las tres fuerzas políticas antes convocadas -el Movimiento de Salvación Nacional, el Movimiento M-19 y el Partido Conservador-, y del ya posesionado Presidente Cesar Gaviria, entre los firmantes se incluían a varios de los nuevos Ministros y al asesor del ejecutivo, Humberto de la Calle Lombana. Ficha clave del Gobierno durante el proceso constituyente. Según lo expresado en este Acuerdo delegados del Gobierno, representantes del Partido Liberal, del Partido Social Conservador, del Movimiento de Salvación Nacional y del Movimiento M-19 serían los encargados de establecer:

mecanismos para escuchar las opiniones que formalmente les presenten los voceros de las organizaciones mencionadas en el punto 16, así como la Unión Patriótica, de otros partidos políticos y de los grupos guerrilleros vinculados a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno (Presidencia de la Republica 1990a, 39).

De este hecho se resalta, que la primera instalación en el temario de la reforma, de un asunto que tuviera que ver con la territorialidad indígena y las relaciones Estado/pueblos indígenas, fue el resultado de la incorporación de las opiniones de voceros de organizaciones y miembros de otros partidos políticos. La primera propuesta de temario expresado en la Carta de julio 28 de 1990, antes descrita, no incluyó un tema parecido en los asuntos de derechos humanos, salvo la consagración de nuevos derechos, entre ellos los culturales (Presidencia de la Republica 1990, 26). Es con el Decreto 1926 cuando se incluye estos temas en la discusión.

Este Decreto también invocaba el estado de sitio como principal causa para una reforma constitucional, y recogía además en sus consideraciones los principales aspectos de la crisis institucional del país: la declaración del orden turbado y del estado de sitio; la infiltración institucional del narcotráfico y las negociaciones con grupos insurgentes y; el decidido pronunciamiento de importantes sectores sociales del país. Con estos “considerandos”, el Ejecutivo buscaba respaldar la propuesta de responder a esta crisis institucional por medio de una Asamblea Constituyente.

Sobre los aspectos de funcionamiento de la Asamblea y el temario por discutir, el Decreto 1926 recogía y ampliaba lo expuesto en los Acuerdos anteriores. Lo que más interesa en la presente investigación, tiene que ver con que este Decreto planteaba en su numeral 4.14: "El reconocimiento del carácter multiétnico de la Nación y respeto a las autoridades y a la cultura indígena, así como a la propiedad de las comunidades indígenas sobre las tierras de resguardo".³ Desde que el Gobierno empezó a delimitar un temario para la reforma constitucional, era la primera vez que se reconocía la propiedad indígena a través de las figuras de resguardo, y la institucionalización de las relaciones Estado/pueblos indígenas, través del carácter multiétnico de la Nación. La incorporación de organizaciones sociales, y de otros partidos políticos distintos a los inicialmente convocados, permitiría incluir en la agenda las cuestiones del territorio indígena y de la relación Estado/indígenas.

Tanto las Cartas Políticas de julio como los Acuerdos Políticos de agosto, y el Decreto 1926, eran instrumento propios de la autoridad procedimental, en tanto definían las condiciones de juego para desarrollar la Asamblea.

Esta parte del mecanismo causal compuesta por Cartas, Acuerdos y Decretos, acopló la territorialización de la diferencia cultural y el carácter multiétnico del Estado a las decisiones públicas. La delimitación del territorio a partir de los resguardos, y la necesaria incorporación de los indígenas en la composición del Estado-nación, habían sido respuestas consensuadas tanto por los pueblos indígenas como por el Estado.

En esta ocasión, la agencia estuvo de parte del Ejecutivo que a través de Cartas, Acuerdos y Decretos, permitió reconocer las fuerzas políticas involucradas y complementar el temario de

³ Decreto 1926/1990 de 24 de agosto, por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público.

discusión; incorporando las propuestas provenientes de los sectores sociales a través de las Mesas de Trabajo y las Comisiones. Dada su amplitud, diversidad y deliberación, desde estas Mesas y Comisiones, se definieron se acoplaron muchas de las alternativas y problemas por discutirse durante la Constituyente.⁴

2.1. Una parte necesaria para la confluencia de las corrientes: la Corte Suprema de Justicia se pronuncia

Dos meses después de promulgarse el Decreto 1926 de 1990, es declarado constitucional por la Sentencia No 138 de 1990 de la Corte Suprema de Justicia, en especial en su propuesta de salir de la crisis institucional por medio de una reforma a la constitución. Sin embargo, la Corte declara inconstitucional, todos aquellos apartes tanto del Acuerdo Político como del mismo Decreto que delimitaran el temario de discusión. Así como los distintos puntos que el ejecutivo y las demás fuerzas sociales habían logrado definir, entre ellos, el reconocimiento de los resguardos y de la diversidad cultural de la nación. Es decir, que la Corte define el carácter constituyente y no constitucional de la Asamblea.

En la Sentencia se hace un salvamento de voto, inspirado en la mala fundamentación y en las incoherencias y vacíos que deja este fallo: aun en sus propios conceptos y principios. Además de esto, en el salvamento de voto también se expresan las condiciones y los motivos en la decisión final de la Corte. En este párrafo se puede recoger algunos planteamientos sobre la distinción entre los argumentos jurídicos y políticos de la Sentencia:

En el caso concreto, el objeto del juicio de la Corte no podía ser, como lo entendió la mayoría, la determinación voluntarista de si la Asamblea Constitucional conviene al país por su aptitud para procurar el advenimiento de la paz o por otras razones, o si, por el contrario, los efectos de su eventual reunión son diversos de los que condujeron al legislador excepcional a convocarla, para decir en el primer caso, como en efecto se hizo, que está sola circunstancia legitimaba el decreto y desautorizaba por sí misma la aplicación de normas claras de la Carta política vigente que perdían así toda obligatoriedad como por arte de encantamiento. Colocadas las cosas en este terreno, que, se repite, en razón de su naturaleza es extraño a las consideraciones de la Corte, es dable coincidir en los juicios políticos que se formulen, sin que esa coincidencia conduzca a considerar exequible el decreto, pues las medidas que este contempla pueden ser convenientes y al mismo tiempo

⁴ El anexo 2 presenta las principales discusiones desarrolladas en las Mesas de Trabajo frente a la problemática indígenas y étnica. Allí se resaltan la autonomía, la territorialidad y lo étnico, como principales asuntos.

inconstitucionales. Sobre este supuesto se levanta todo el edificio de la jurisdicción constitucional, establecida, no para garantizar el acierto político de la legislación, sino su juridicidad (...) un proceso de fundación de una nueva institucionalidad puede aparecer útil, y acaso inevitable, para el propósito de anclar en la conciencia pública la certeza de estar regida nuestra sociedad por instituciones capaces de enmarcar digna y competentemente la existencia colectiva. Pero esa opinión personal, correspondiente al ámbito político, no puede trascender al ejercicio de la función judicial que está orientada necesariamente por los criterios de índole diferente antes enunciados.⁵

Los magistrados que votaron en contra de la constitucionalidad del Decreto 1926, consideraban que la Corte estaba obrando desde una postura politizada, presionada por la crisis institucional y por el propio Gobierno, y no en jurisprudencia. Los argumentos esgrimidos en la salvedad de votación no son suficientes para considerar como politizado el fallo, pero si son insumos importantes para señalar que esta parte del mecanismo acopló los intereses políticos a las decisiones jurídicas.

Antes del fallo de la Corte, el Gobierno ya había ordenado la conformación de Comisiones y Subcomisiones Preparatorias y la instalación de Mesas de Trabajo que funcionarían entre septiembre y noviembre de 1990, con las cuales esperaba fortalecer su proyecto reformativo de la constitución. Pese a la declaración inconstitucional de un temario preestablecido, el Ejecutivo mantiene su decisión de crear espacios de participación, para fortalecer su propuesta y profundizar la idea de democracia participativa que acompañaría a todo el proceso constituyente. Es decir, para el fortalecimiento de las propias instituciones estatales.

3. La tercera parte del mecanismo: la confluencia de las corrientes

Con el momento de preconstituyente se identificó en primera medida el detonante del mecanismo con la Séptima Papeleta, y luego los distintos acoplamientos que se fueron generando en la conformación de la agenda y la definición de alternativas. La etapa preconstituyente también fortaleció e impulsó las tres corrientes que hasta ese momento se habían mantenido dinámicas pero algo separadas entre sí. La crisis institucional, la relación entre instituciones ancestrales y estatales, y la territorialización de las instituciones serían conducidas desde el hecho político de la Séptima Papeleta, hasta las elección de los Constituyentes el 9 de diciembre de 1990.

⁵ Corte Suprema de Justicia, Sentencia No. 138 de 1990

En estas elecciones confluyen las tres corrientes, y con ellas la posibilidad de que la discusión sobre las territorialidades indígenas ganara una mejor posición en la agenda. Además de la confluencia de corrientes, en dichas elecciones también se activa la agencia de ciertos emprendedores de política, que si bien se habían estado moviendo de manera pasiva, ahora podrían desplegar sus estrategias de acoplamiento con el desarrollo de la Asamblea.

3.1. Las elecciones del 9 de diciembre: las corrientes y los emprendedores

Luego de los Pactos y los Acuerdos, y el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, el 9 de diciembre de 1991 se eligen los delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente. Entre éstos, resaltaban los nombres de Francisco Rojas Birry y Lorenzo Muelas Hurtado, como los primeros representantes indígenas electos ante las instituciones estatales.⁶

Francisco Rojas Birry fue el candidato de la Organización Indígena de Colombia ONIC, la cual desde el fracaso de la reforma constitucional emprendida por el Gobierno de Virgilio Barco en 1989, venía ganando protagonismo político ante una eventual Asamblea Constituyente. La propuesta para la candidatura de Rojas Birry en la Constituyente fue aprobada en el III congreso de la ONIC y se basaba en el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural del pueblo colombiano; en las garantías que el estado debía ofrecer para la conservación y el desarrollo de las culturas autóctonas; la consagración de la plena autonomía política, administrativa y territorial para las comunidades indígenas; el reconocimiento de los pueblos como plenos propietarios del suelo y el subsuelo de los territorios que ocupan; y el establecimiento de un mecanismo que garantizaran la representación indígena en los diferentes cuerpos colegiados (ONIC 1991 en Peñaranda 2002, 138).

Por su parte, la candidatura de Lorenzo Muelas por las Autoridades Indígenas de Colombia AICO, tuvo gran respaldo en los departamentos del suroccidente Colombiano, como Valle del Cauca, Cauca y Nariño, y en ciudades principales como Bogotá. Además de acercar también a sectores no indígenas, esta propuesta se basaba en la concepción del Derecho Mayor:

⁶ En el anexo 3 se muestra la respectiva votación obtenida por Lorenzo Muelas y Rojas Birry. En ella se observa el respaldo en las tres ciudades principales (Bogotá, Cali y Medellín), así como la variación en el respaldo de los demás departamentos con población indígena.

Entendido como el cuerpo de derechos que acompañaba a los miembros de las comunidades y pueblos originarios de América, y que cuenta con plena validez jurídica y prima sobre los demás derechos consagrados constitucionalmente, en tanto “es nacido aquí mismo”, está vigente y es guía de nuestra conducta individual y colectiva y es pre-existente (AISO, 1990 en Peñaranda 2002, 154)

La fecha del 9 de diciembre también coincidiría con el bombardeo a “Casa Verde”: un campamento guerrillero en el que se encontraban voceros y comandantes de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar. A propósito de este operativo militar, el periodista Roberto Romero describe lo siguiente:

El 9 de diciembre cuando los ciudadanos acuden a las urnas para votar por los constituyentes, cuarenta y seis aviones de combate, entre K-Fir, Mirage y A-37, así como decenas de helicópteros, por orden del presidente Gaviria, atacan la sede del Secretariado de las FARC-EP en La Uribe [Municipio del Departamento del Meta, en los llanos colombianos]. Mientras las bombas arrasan con el símbolo que representaba Casa Verde, Gaviria declara ante el país que quedaba “abierto el camino para que la Constituyente sea el gran tratado de paz que reclamara la Corte Suprema de Justicia, en donde sea posible el pluralismo y la tolerancia por las ideas ajenas” (...) En un comunicado del 9 de diciembre, “Alfonso Cano”, segundo al mando de las FARC, al tiempo que condena el ataque a La Uribe, felicita a Antonio Navarro y a los demás integrantes de su lista que “apabullantemente demostraron en las urnas que Colombia reclama un cambio” (Romero 2012, 190).

En términos generales, las elecciones del 9 de diciembre de 1990 tuvieron un total de 3.710.557 votos, de los cuales 37.735 fueron en blanco y 24.467 nulos.⁷ De esta manera, la Asamblea Constituyente quedaba conformada a partir de un acoplamiento de estrategias y estrategias políticas diversas. Los indígenas con la estrategia de hacerse visibles por primera vez en el escenario político formal; y de alcanzar objetivos históricos como la tierra y el gobierno propio. Los partidos tradicionales en cambio, con la estrategia de copar espacios en la Constituyente gracias a sus maquinarias electorales como lo ocurrido con “la operación avispa” de los liberales.⁸ La Alianza Democrática M-19, con la intención de posicionarse como fuerza política en la Asamblea, e incidir directamente en la nueva Constitución.

⁷ En anexo 4, se presenta una tabla que ilustra la composición de la Asamblea, de acuerdo a movimientos y partidos políticos, y el número de escaños ocupados

⁸ La denominada *operación avispa* fue una estrategia electoral desplegada por el liberalismo para copar espacios en la Asamblea. “La llamada operación avispa hacia caso omiso del sistema de cociente electoral y apelaba al

Las elecciones de aquel 9 de diciembre, marcarían un momento definitivo en la historia reciente del sistema político colombiano; pues allí se encontraron las instituciones indígenas históricamente excluidas de la política formal, con las instituciones formales y estatales. Además de las agencias de una fuerza política conformada en su mayoría por guerrilleros desmovilizados del M-19 provenientes de instituciones irregulares. El acoplamiento de las tres corrientes políticas en estas elecciones, trajo a su vez un acoplamiento entre instituciones formales y no formales, lo que permitió la instalación de la territorialidad indígena en la agenda de discusión durante la Constituyente. Sin embargo, esta instalación en la agenda requirió también de la agencia de los emprendedores de política, durante las discusiones durante la Asamblea. Esta agencia puede verse reflejada en los intereses e ideas expresados en los proyectos de acto reformativo, en las ponencias de los constituyentes y en las plenarias de la Asamblea

3.2. Las discusiones en la asamblea: el acoplamiento determinante

La Asamblea Constituyente sesionó entre los meses de febrero y junio de 1991. Trabajó a partir de 5 comisiones: 1) Principios y reformas constitucionales; 2) Autonomía regional y ordenamiento territorial; 3) Reformas al gobierno y al congreso; 4) Administración de justicia y ministerio público; 5) Temas económicos, sociales y ecológicos. Además, la Asamblea también contó con una Comisión Codificadora encargada de recoger las discusiones y sintetizarlas en documentos finales. La presente investigación ahondó en las discusiones de la Comisión Segunda, en la cual se incluyó el asunto de las territorialidades indígenas. A continuación se presentarán un análisis de las discusiones que tuvieron lugar en dicha Comisión, y no tanto una descripción detallada de éstas.⁹ Este análisis a la luz del acoplamiento institucional, de allí la preocupación por las agencias de los emprendedores de política, las ideas y las instituciones que interactúan en dicho proceso.

subsistema de residuos decrecientes, mediante la presentación simultánea de una infinidad de listas que buscaban pasar apenas el rasero del residuo eficaz (...) Este método, si bien ampliaba la eficacia del resultado en número de bancas en los cuerpos colegiados, porque cada una de ellas se obtenía con un menor número de votos, venía produciendo un grave deterioro en la institucionalidad de los partidos” (De la Calle 2004, 98).

⁹ En el anexo 5 se sintetizan los principales proyectos presentados durante la Asamblea, que abordaron de manera directa o indirecta, los asuntos del territorio indígena.

3.2.1. Proyectos de reforma constitucional

En los proyectos de reforma constitucional presentados a propósito de los territorios indígenas se incluyen el proyecto presentado por la alianza entre el M-19 con sus constituyentes Hector Pineda y Orlando Fals Borda, y el delegado indígena Francisco Rojas Birry; la propuesta indígena de reforma constitucional presentada por Lorenzo Muelas y; el proyecto de acto reformativo del Gobierno Nacional presentado por el ministro de Gobierno Humberto de la Calle. Todos ellos plantearon una propuesta frente a la territorialidad indígena, ya fuera como Entidad Territorial o como Régimen Especial.

Se resalta con esto que los demás partidos políticos, como el Partido Liberal o el Partido Conservador no se interesaron inicialmente en el asunto de los territorios indígenas. Las primeras estrategias para abordar este tema las definieron, entonces, los representantes indígenas junto a los constituyentes por la Alianza Democrática M-19, y el Gobierno Nacional a través del ministro Humberto de la Calle.

Del proyecto presentado por la Alianza M-19 y uno de los delegados indígenas se resalta que consideraba directamente a los territorios indígenas como Entidades Territoriales, equiparables a las Provincias, las Regiones, los Municipios, las Comunas y los Corregimientos. Estas entidades estarían conformadas por los territorios de Resguardos y los demás territorios tradicionales, y serían regidas por un régimen especial de acuerdo a sus formas de organización social, costumbres y tradiciones.

El principal interés de este proyecto fue el de caracterizar las entidades sobre las cuales se ejerce el planeamiento y ordenamiento territorial, a partir de tareas y funciones articuladas y diferenciadas. Para el caso de las Entidades Territoriales de los grupos étnicos, éstas se desarrollarían de manera autónoma, según los criterios propios de su cultura, pero articulados a las otras entidades, por ejemplo a las regiones autónomas. En este sentido, las autonomías territoriales indígenas se acoplan a un esquema de ordenamiento territorial, compuesto a su vez, por otras entidades territoriales como las regiones, las provincias, los departamentos y los municipios. Un instrumento de política que permitiría dicho acoplamiento sería la Comisión de Ordenamiento Territorial, encargada de trabajar junto a especialista y delegados de los grupos étnicos, para delimitar las Entidades Territoriales étnicas, y sus respectivas articulaciones.

En el proyecto de reforma presentado por Lorenzo Muelas, el otro delegado indígena, se desarrolla el concepto de Derecho Indígena o Derecho Mayor. Entendido como un derecho originario y pre-existente por haber nacido de las comunidades y de la tierra misma, y que antecede a los demás derechos políticos, sociales o personales. Este Derecho Mayor no divide el pensamiento de la realidad y se considera vigente porque guía la conducta individual y colectiva, y define una “nueva ética que nos garantice unas armónicas relaciones con la naturaleza y el hombre colombiano”.¹⁰

De acuerdo a esto, los derechos indígenas se vuelven el pilar fundamental de este proyecto de acto reformativo, en el que el reconocimiento a la diversidad permite refundar una nueva Nación; y el territorio del Estado por su parte, tendría un ordenamiento en el que los territorios indígenas y étnicos, se integren como Entidades Territoriales equivalentes a las Provincias. Es decir, de escala menor que las Regiones, pero mayor que los Municipios y los Departamentos.¹¹

Como se ha planteado, el Gobierno Nacional también presentó a través del ministro de gobierno Humberto de la Calle un proyecto de acto reformativo a la Constitución. Este proyecto proponía el reconocimiento de las instituciones indígenas expresadas en la autonomía para su organización, en el derecho a usar las tierras de resguardo de acuerdo a las prácticas culturales para preservar su lengua, en su identidad, y en el desarrollo de las actividades de subsistencia. Aunque los recursos de subsuelos constitucionalmente seguirían perteneciendo a la Nación, su explotación estaría sujeta a las prácticas tradicionales.

Sumado a esto, también proponía el reconocimiento de la gran diversidad cultural del país, y el establecimiento de otras formas de división territorial, mediante un régimen especial para atender efectivamente los intereses de las comunidades indígenas (Presidencia de la Republica 1991, 16). Este régimen especial no consideraba a los territorios indígenas como Entidades Territoriales. Se trataba en cambio de:

(...) divisiones especiales para los efectos de ese carácter multiétnico, de esa preservación de las tradiciones, del respeto a sus autoridades tradicionales y del uso del suelo de acuerdo con las

¹⁰ Archivo General de la Nación, Fondo Asamblea Constituyente, Caja 6, Legajo 55, Folio 5.

¹¹ Archivo General de la Nación, Fondo Asamblea Constituyente, Caja 6, Legajo 55, Folio 5.

prácticas tradicionales; pero no son divisiones políticas distintas para efectos, por ejemplo, de orden electoral, que es la característica distintiva propiamente de la división político-administrativa (De la Calle 1992, 139).

Otro aspecto de relevancia, tiene que ver con la idea de que las comunidades indígenas han demostrado ser respetuosas del ambiente, y poseedoras de manejos racionales y equilibrados de los recursos naturales. El reconocimiento de la autoridad indígena permitiría que las decisiones públicas sobre los asuntos indígenas, incluyeran otros criterios y su alcance fuera mayor, abriendo a su vez la posibilidad “de nuevas alternativas de solución que, cumpliendo los objetivos de la administración, afecten lo menos posible la estabilidad y la supervivencia de la comunidad indígena” (Presidencia de la Republica 1991, 160).

3.2.2. Las ponencias y las plenarias

Muchas de las discusiones que se dieron en la Asamblea Constituyente, fueron el resultado de importantes debates expresados en las ponencias de los constituyentes. Estas ponencias reflejaban determinadas ideas sobre cómo debería actuar el Estado y sus instituciones frente a problemas concretos; y la manera en que cada uno de los constituyentes y sus respectivos partidos o movimientos políticos, entendían los instrumentos de política por los cuales el Estado actuaba. De la Comisión Segunda se resaltan tres ponencias.

La primera es del constituyente por el Partido Conservador Juan Gómez Martínez presentada en marzo de 1991¹². En esta ponencia se expresa que frente al tema de los territorios de los grupos étnicos no existe algún consenso, pues la discusión oscila entre la postura del Gobierno que otorga “el derecho a usar las tierras”, hasta las posturas que buscan una autonomía de estos territorios al declarárseles como entidades territoriales. Plantea el constituyente Gómez que también existen posturas intermedias frente a este asunto las cuales reconocen derechos, pero sin ahondar en las características jurídico-políticas de estos territorios.

A propósito de la definición de las entidades territoriales, éstas se consideran únicamente en los niveles departamentales, y en los niveles locales –municipios, distritos étnicos y Distrito

¹² Archivo General de la Nación, Fondo Asamblea Constituyente, Caja 31, Legajo 647, Folio 1-46.

Capital. Acá se toman en consideración a los territorios étnicos como entidades territoriales, incluidas en el ejercicio de especialización y gestión de las decisiones públicas y/o estatales.

En síntesis, esta ponencia coincide con las entidades territoriales indígenas propuestas por la Alianza Democrática M-19 y los delegados indígenas, pero discrepa en algunos detalles. Por ejemplo, en el número de entidades y en la supresión de departamentos por fusión de regiones. Frente al proyecto presentado por el Gobierno discrepa por tratar a los territorios étnicos desde una perspectiva discriminatoria bajo un régimen especial.

Otro informe-ponencia sobre el territorio de los grupos étnicos, fue el presentado por los delegatarios Orlando Fals Borda y Lorenzo Muelas el 5 de abril de 1991¹³. En éste se recoge la propuesta de articulado sobre los territorios de los grupos étnicos. Dado que este asunto de discusión resultaba novedoso en aquel momento, se optó por tomar como base para la discusión las propuestas presentadas por los delegados indígenas Francisco Rojas Birry y Lorenzo Muelas; así como las conclusiones de las Comisiones Preparatorias y algunos aportes puntuales de otros constituyentes.

Se incluyó de igual forma en este documento, otros asuntos como los grados de autonomía y los recursos necesarios para el funcionamiento de las entidades territoriales, las circunscripciones y jurisdicción indígena y los derechos lingüísticos y educativos de acuerdo a la territorialidad específica en la que se ejerciera; a pesar de que éstos fueron tratados con mayor desarrollo en otras Comisiones.

Sobre la relación entre el Estado y los grupos étnicos, este informe-ponencia presenta dos tipos de argumentos. El primero señalaba que la cercanía de la conmemoración del “quinto centenario del arribo de los europeos a este continente”, se había despertado un deseo de rectificar los errores, exclusiones y violencias cometidas contra las poblaciones indias y negras. El segundo argumento planteaba que las culturas de estos pueblos no sólo fueron distorsionadas, “sino convertida su diferencia en argumento para su propio castigo, por el delito de no ser occidentales”.¹⁴ De estos argumentos se deriva la necesidad de reconocer las diferencias de los grupos étnicos -indígenas, negros y raizales-, y sus derechos fundamentales.

¹³ Archivo General de la Nación, Fondo Asamblea Constituyente, Caja 43, Folio 770-19, Legajo 1-28.

¹⁴ Archivo General de la Nación, Fondo Asamblea Constituyente, Caja 43, Folio 770-19, Legajo 1-28.

Si bien este problema del relacionamiento entre las instituciones indígenas y las instituciones estatales era reconocido de manera similar por los distintos actores involucrados; las discrepancias surgieron en la definición de su alternativa. En la alternativa del Gobierno se hace referencia a un Régimen Especial, sin mayores especificaciones sobre su contenido, o incluso ampliando el régimen de patronato, de protección o de subordinación de los grupos étnicos a un Estado mayor.

Los constituyentes indígenas y sus aliados del M-19 consideraban que esta alternativa del Gobierno, podría reproducir la política “asimilacionista” del Estado basada en la supremacía “cristiano-occidental”. Además de que históricamente los regímenes especiales permitieron “imperios teocráticos, caucheros y terratenientes basados en la superioridad legal del occidente sobre el indio”.¹⁵

En las alternativas desde las instituciones indígenas se planteaba un régimen de autonomías, que contempla razones de tipo legal, político, ecológico, social y económico. Frente a lo legal, se resalta la ratificación de los tratados internacionales como el Convenio 169 de la OIT. El reconocimiento de los derechos es posible si se tiene la garantía de la territorialidad como ámbito natural de su ejercicio. Por ello que “sólo otorgando a los pueblos indígenas la autonomía, articulada al Estado Nacional, se estarán creando tales condiciones”¹⁶.

La autonomía frenaba y revertía otras alternativas probadas como la encomienda, el reduccionismo, la evangelización y el desarrollismo. El argumento de la autonomía indígena, es igualmente aplicable a otras poblaciones étnicas, pues el principio es el de acceder a “formas modernas de unidad nacional basadas en el ejercicio de la democracia entre distintos pueblos (...) En la nueva Colombia no debe haber lugar para la dependencia ni el centralismo hegemónico”.¹⁷ Asegurar esta autonomía territorial permitiría conservar ecosistemas en los bosques húmedo tropicales del Pacífico y de la Amazonía, entre otros de vital importancia para el futuro del país. En síntesis estas razones buscaban defender la idea de un sistema político-administrativo para los Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos con una autonomía relativa, y vinculado al Estado central.

¹⁵ Archivo General de la Nación, Fondo Asamblea Constituyente, Caja 43, Folio 770-19, Legajo 1-28.

¹⁶ Archivo General de la Nación, Fondo Asamblea Constituyente, Caja 43, Folio 770-19, Legajo 1-28.

¹⁷ Archivo General de la Nación, Fondo Asamblea Constituyente, Caja 71, Legajo 851, Folios 87-133.

Luego de las discusiones sobre ordenamiento territorial y sobre territorialidades étnicas, en la sesión plenaria de la Asamblea, el 22 de junio de 1991 se aprobó el reconocimiento de los territorios indígenas como Entidad Territorial, con 49 votos afirmativos, ningún voto negativo y tres abstenciones:

Son entidades territoriales los departamentos, distritos y los municipios en que se dividen aquellos y los territorios indígenas, la ley podrá darle el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, en los términos que establece la ley.¹⁸

El articulado aprobado en las distintas sesiones plenarias de la Asamblea, incluyendo la plenaria del 22 de junio, pasó por una Comisión Codificadora encargada de hacer ajustes de formato y estilo, más no de forma. Distintas versiones indican que el documento original del articulado fue modificado en algunos de sus artículos por esta Comisión. El ministro de gobierno de aquella época Humberto de la Calle señalaría años más tarde que el documento original había sido encriptado y el computador no funcionaba (De la Calle 2004, 221). Muchos constituyentes, aseguraban que la Comisión actuaba modificando parte del articulado, por solicitud expresa del Gobierno Nacional. Lo cierto de todo esto, es que los artículos sobre los territorios indígenas habían sido modificados sustancialmente, cuando se presentaron nuevamente en la última sesión plenaria del 2 de julio de 1991:

Artículo 346. Los territorios indígenas estarán conformados con arreglo a la ley y podrán formar parte de otra entidad territorial o depender directamente de la Nación, su delimitación corresponderá al Gobierno Nacional, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, con la participación de representantes de los pueblos indígenas;

Artículo 347: Los territorios indígenas estarán sujetos a un régimen de propiedad colectiva que no será enajenable sino en los casos y bajo las condiciones que señale la ley.¹⁹

Estos artículos fueron impugnados, pues habían sido modificados por la Comisión Codificadora. Sobre este hecho, el constituyente indígena Lorenzo Muelas, relata lo siguiente en una entrevista concedida a Luis Carlos Castillo en el 2004:

¹⁸ Archivo General de la Nación, Fondo Asamblea Constituyente, Caja 84, Legajo 863-18, Folio 31-37.

¹⁹ Archivo General de la Nación, Fondo Asamblea Constituyente, Caja 43, Legajo 770-24, Folio 31-37.

De yerba buena vino sin nada de lo territorial, solo sobre el reconocimiento multiétnico y pluricultural, pero eso no estaba diciendo nada. Las cosas concretas como estábamos hablando de territorios, de los recursos, de eso no. Menos mal Víctor Daniel [Bonilla], cuando vino, lento muy rápido y dijo: vea viene el proyecto ya pa´ la definitiva, pero lo que ustedes discutieron acá no hay nada, ¡lo han sacado todo! Vos verés, quedas con el orgullo de que fuiste constituyente y que estuviste aquí, peleaste pero no lograste nada, vas pa´ tu comunidad con la cabeza gacha, o te vuelves un tierrero aquí. Queda en tus manos (Castillo 2007, 263).

Ante este suceso, los delegados indígenas amenazan con abandonar la Constituyente y no firmar la Constitución, por lo que consideraban una manipulación del Gobierno. El mismo Gobierno responde activando un espacio de negociación con los indígenas, conformado también por los distintos asesores, para resolver con rapidez el asunto. Lo acordado básicamente entre asesores y constituyentes indígenas se llevó a votación a la plenaria.

Fue una votación fea, el Ministro tocó que parar allá en el escenario de la Asamblea a leer el documento, explicar a sus delegatarios de partido de gobierno y dijo: este documento está concordado con los indígenas, hemos llegado a una negociación final y este es un documento acordado, consensuado. Votemos”. Entonces votaron, pero no voto Cornelio Reyes, ni Lleras de la Fuente, ni esos que estaban en contra. Se abstuvieron, esto fue el último día, faltando tres horas. De 74 votaron 60, como 10 se abstuvieron (entrevista de Luis Castillo a Lorenzo Muelas antigua hacienda El Chiman, enero de 2004, en Castillo 2007, 263).

Superado estas dificultades, finalmente el artículo 286 de la Constitución Política de Colombia proclamada el 4 de julio de 1991, reconoce a los territorios indígenas como Entidades Territoriales, equiparables a los municipios y los departamentos. La delimitación y conformación de estas Entidades según el artículo 329, se daría a partir de la Ley de Ordenamiento Territorial que proponga la Comisión de Ordenamiento Territorial. Esta Comisión estaría integrada entre otros, por los constituyentes Francisco Rojas Birry y Lorenzo Muelas. A propósito de la autonomía de los pueblos indígenas, el artículo 330 de la Constitución reconoce el gobierno propio indígena, así como sus usos y costumbres.

4. Explicación del mecanismo causal: el funcionamiento de sus partes

Contrastar el mecanismo hipotético con la evidencia empírica encontrada en el caso, permitió comprobar la existencia sus partes, y la definición de los tipos de acoplamientos

institucionales presentes (fig. 4.4.). Se muestra dicho mecanismo causal y los respectivos instrumentos de política (cuadros rojos inferiores), activados y mezclados en cada una de sus partes.

En la primera parte del mecanismo, la evidencia empírica ha demostrado que la apertura de la ventana de oportunidades, fue posible gracias a la incidencia de la agencia informal dentro de las instituciones formales. Es decir, no sólo bastaba con que la crisis institucional se hiciera insostenible, sino que se necesitaría ciertas agencias provenientes de sectores de la sociedad civil y otras provenientes del propio Gobierno, activadas por la consigna de la Séptima Papeleta.

Señalar que el detonante que da apertura a la ventana de oportunidades proviene de la corriente política, y en particular de la crisis institucional es sólo una premisa en el silogismo. A ésta se agrega que la crisis institucional necesita ser reconocida y atendida por actores desde distintas instituciones. Es decir, bajo ideas, intereses y normas tanto formales como informales. Esta interacción institucional frente a la crisis es la que da apertura a la ventana de oportunidades: reconociendo la crisis institucional en el país; y la institución electoral como primera posibilidad para atenderla.

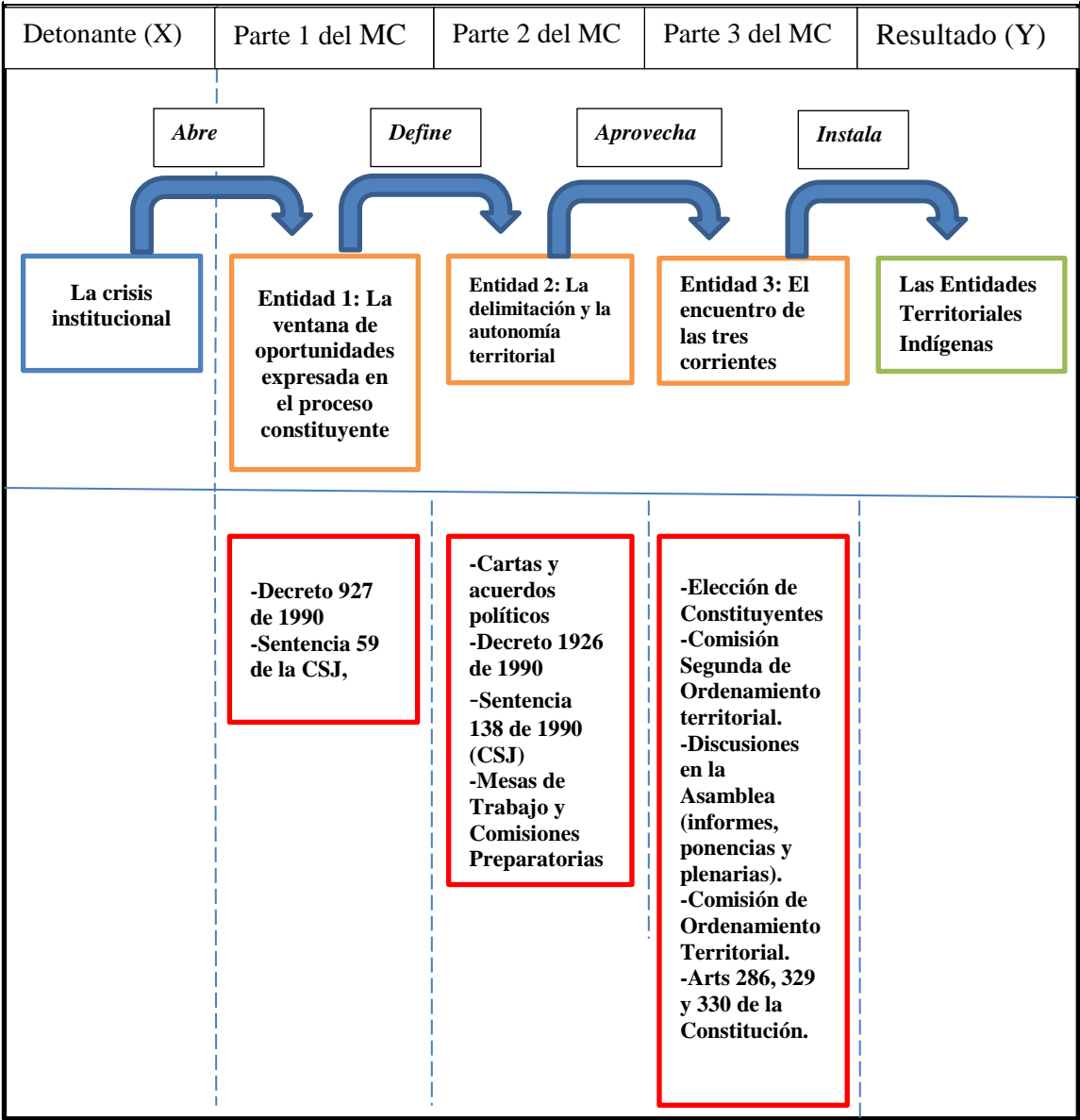
La Séptima Papeleta que no hacía parte de las reglas electorales preestablecidas, terminó generando un hecho político sobre el cual el Ejecutivo se apalanca para proponer una reforma constitucional. En síntesis, en esta primera parte del mecanismo se comprueba el papel necesario de la corriente política, y el acoplamiento de la agencia informal en la institución estatal.

De todas las partes del mecanismo la segunda es la que más instrumentos de política requiere para su funcionamiento. La evidencia empírica permite identificar que en esta etapa se pasaron de las interacciones entre las tres fuerzas políticas victoriosas tras las contiendas electorales y el Gobierno, a la participación amplia y diversa por medio de Mesas y Comisiones. Estas interacciones también reguladas a partir de Cartas, Acuerdos, Decretos y Sentencias.

En esta parte del mecanismo se expresa cómo la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia acopla los intereses políticos a las decisiones jurídicas, al tiempo que define el carácter

constituyente y no constitucional del proceso. Así el temario para la discusión fuera amplio según la Sentencia de la Corte, éste término definiéndose con las Comisiones Preparatorias y las Mesas de Trabajo. Si bien estos instrumentos involucraron a un gran número de actores no estatales, su activación dependía directamente del Ejecutivo.

Figura 4.4. Mecanismo causal con instrumentos de política



Fuente: Elaboración propia.

La segunda parte del mecanismo hipotética contrastada con la evidencia empírica, comprueba que en ésta se da un acoplamiento parcial entre alternativas y problemas. Asimismo, los

instrumentos de política más usados para este tipo de acoplamiento, resultan ser aquellos de organización, como las ya mencionadas Comisiones y Mesas.

La tercera parte del mecanismo hipotético señalaba la confluencia de las tres corrientes – problemas, alternativas y la corriente política-, para instalar un tema en la agenda. En el caso de estudio, se considera que esta confluencia se da en las elecciones de los Constituyentes el 9 de diciembre de 1991. A esta confluencia de corrientes se suma la activación de la agencia de ciertos emprendedores de política, que buscaban aprovechar el momento para impulsar sus alternativas.

La composición de la Asamblea Constituyente sería el resultado de distintas estrategias desplegadas para aprovechar el momento. Los indígenas con la estrategia de hacerse visibles por primera vez en el escenario político formal, y alcanzar objetivos históricos como la tierra y el gobierno propio. Los partidos políticos tradicionales desplegaron “la operación avispa” como estrategia para copar espacios en la Constituyente gracias a sus maquinarias electorales. La Alianza Democrática M-19, por su parte, tuvo la intención de posicionarse como nueva fuerza política en la Asamblea, e incidir directamente.

Más que el encuentro de fuerzas y estrategias, las elecciones del 9 de diciembre definirían un acoplamiento entre las instituciones indígenas históricamente excluidas de la política formal, con las instituciones formales y estatales. Además de las agencias de una fuerza política conformada en su mayoría por guerrilleros desmovilizados del M-19 provenientes de una institución irregular.

En esta tercera parte del mecanismo se presentan dos acoplamientos determinantes. En el primero se acopla la problemática de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, a la alternativa de las Entidades Territoriales Indígenas. Con las ETIS, las autonomías territoriales indígenas se acoplan al esquema de ordenamiento territorial definido por el Estado.

Un instrumento de política que permitiría dicho acoplamiento sería la Comisión de Ordenamiento Territorial, encargada de trabajar junto a especialistas y delegados de los grupos étnicos, para delimitar las Entidades Territoriales étnicas, y sus respectivas articulaciones. En este sentido, el segundo acoplamiento se llevó a cabo por medio de un instrumento de política que permitiera mantener las interacciones entre los empresarios de política. Estos dos

acoplamientos, serían posibles gracias a un marco institucional determinante como la Constitución.

Al contrastar la tercera parte del mecanismo causal hipotético con la evidencia empírica, se comprueba su existencia. Se comprueba también, que en aquellos momentos en que las interacciones entre emprendedores de política fueron más fuertes y conflictivas, el papel de sus asesores fue decisivo. Cuando el articulado sobre las ETIS fue modificado, el asesor indígena advierte lo sucedido. Luego el Ministro de Gobierno y sus asesores, en un espacio de negociación informal con los Constituyentes indígenas, logran redactar el articulado que finalmente sería aprobado.

De acuerdo a esto, el mecanismo de acoplamiento institucional se encuentra presente en el caso de estudio seleccionado. Sus partes que fueron planteadas de manera muy general, pueden ser complementadas con la definición de los tipos de acoplamiento institucional presentes a lo largo del proceso de instalación del territorio indígena en la agenda política. De igual forma, los emprendedores de política, de acuerdo a la teoría trabajada, también fueron fundamentales en los acoplamientos del mecanismo.

Conclusiones

A lo largo de esta investigación se ha expresado un interés analítico por las interacciones conflictivas, normadas o contingentes entre los actores estatales y no estatales en el momento germinal de toda política. Es decir, durante la conformación de la agenda. Se ha explorado por qué durante los procesos constituyentes, estas interacciones logran que ciertas alternativas de política se instalen en marcos institucionales determinantes. Para atender a esta preocupación, se empleó el modelo de análisis de las corrientes múltiples, propuesto por John Kingdon en 1984. De aquí se desprende el primer elemento de estas conclusiones

Aplicar el modelo de las corrientes múltiples en casos distintos a los de Norteamérica y Europa, sugiere llevarlo a otras realidades como las de Latinoamérica, bajo condiciones de inestabilidad institucional que influyen de distinta manera en la apertura de la ventana, y en la confluencia y conformación de las tres corrientes. Con un uso demasiado rígido de este modelo, se podrían escapar muchos detalles sobre la incidencia del narcotráfico y las fuerzas irregulares en la definición de problemas y alternativas; o la participación de emprendedores de política que desde cosmovisiones ancestrales, impulsan los derechos de la naturaleza durante la conformación de agenda, por citar un par de ejemplos.

El marco de las corrientes múltiples es tan flexible como se quiera. Es lo suficientemente amplio para abarcar las interacciones entre diversidad de actores estatales y no estatales – incluyendo a los actores del narcotráfico-, y lo suficientemente reducido para considerar dichas interacciones sólo en torno a la conformación de la agenda. Si bien, deja la posibilidad abierta al tipo de interacciones y a sus procedencias, el modelo de Kingdon puede ser complementado con un enfoque analítico de rango medio como lo es el neoinstitucionalismo, en el que dichas interacciones son caracterizadas como institucionales. Aquí el segundo elemento de la conclusión.

Las instituciones definen los lugares de enunciación de las ideas, y de las relaciones de poder entre actores. Las ideas pueden expresar los niveles de conformidad o disgusto de los actores frente a las estructuras institucionales, incitando a su transformación o continuidad. Las relaciones de poder, por su parte, pueden nivelarse en algún punto gracias a arreglos institucionales, o a agencias promovidas en momentos precisos. El gobierno del presidente Virgilio Barco había manifestado su idea de reformar la Constitución, retomando algo de lo

expresado por los grupos guerrilleros años atrás. Pese a la insistencia del Gobierno por adelantar la reforma, ésta es posible gracias a la movilización de varios sectores de la sociedad que aunque con matices, también habían asumido dicha idea. Este afán por resolver la crisis institucional por medio de una nueva Constitución, da lugar al tercer punto de análisis en estas conclusiones.

Se ha planteado que el proceso de la política y en particular el momento de conformación de la agenda, es el resultado de distintas interacciones. Las Constituciones pueden ser el resultado de estas interacciones entre instituciones formales y no formales durante un proceso constituyente, en el cual se consideran algunas normas y reglas existentes, pero también se generan unas nuevas. Esto es, reivindicar el papel de los procesos constituyentes como ventana de oportunidades, y como posibilidad para el análisis, dado el número y la relevancia de estos procesos en Latinoamérica (Negretto 2015); y los efectos que producen en el diseño de las políticas públicas.

De acuerdo a esto, los acoplamientos y agencias necesarias en el proceso de conformación de la agenda -entre los problemas y las soluciones o entre las tres corrientes-, son posibles gracias a los marcos institucionales determinantes, bajo los cuales se articulan las instituciones estatales, con aquellas ancestrales y excluidas. Sin embargo, las Constituciones no siempre son aquellos marcos determinantes. De éstas se pueden derivar instrumentos de política como la Comisión de Ordenamiento Territorial antes señalada, que también cumplen la tarea de conducir a determinados arreglos institucionales.

Finalmente, la literatura neoinstitucional se ha preocupado por aquellas instituciones no formales, e incluso por las instituciones tradicionales. Sin embargo aún son muy incipientes los estudios sobre aquellas instituciones irregulares o ilegales. Las normas, reglas y agencias del narcotráfico, el paramilitarismo o la insurgencia aún no se analizan decididamente en clave institucional.

En países como Colombia, que se viene reestructurando para resolver de manera negociada su conflicto armado, el análisis de las instituciones irregulares como las guerrillas sería fundamental para comprender los futuros escenarios de pos-acuerdo. En las discusiones sobre la participación de los excombatientes en la política formal y su incorporación a la vida civil; las reformas agrarias oscilantes entre la agroindustria y la economía campesina y; hasta en el

diseño de “políticas para el posconflicto”, la mirada neoinstitucional podría aportar importantes insumos.

Anexos

Anexo 1: Etnias indígenas de Colombia. Comparación entre el GEC el Censo indígena – DANE 1985

Datos GEC		Datos Censo 1985	
Etnia Indígena	Población	Etnia indígena	Población
Achagua		Achagua	
Amoru (Wipibe)		No reportado	
Andoke		Andoke	
Arhuaco (Ijka)	9394	Ika	5272
Arzario (Malayo, wiwa)	1500	Sanka	764
Bara		Bara	
No Reportado		Bare	
Barasano		Barasano	
Bari (Motilon, Barira)	1433	Bari	740
Betoye		No reportado	
Bora		No reportado	
Cabiyari (Kawillary)		Cabiyari	
Carabaya (Yuri)		No reportado	
Carapana		Carapana	
Carijona	234	Carijona	12
Cocama		Cocama	
Coconuco		Coconuco	
Coreguaje		Coreguaje	

(Continua)

Coyaima y Natagaima		No reportado	
No reportado		Pijao	
Cuaiker (Awa)	5873	Cuaiker	5462
Cubeo	4238	Cubeo	4368
Cuiba (Wamone)		Cuiba	
Cuna (Tule)	609	Cuna	
Curripaco (Baniva)	6790	Curripaco	1841
Chimila	450	Chimila	371
Chiricoa		Chiricoa	
Desano	2036	Desano	1141
Dujos del Caguan		No reportado	
Embera (Catio, Chami y Epera)	41718	Embera	39536
Guahibo (Sikuani)	19299	Guahibo	2411
Guambiano	11380	Guambiano	7388
Guanano		Guanano	
Guanaca		No reportado	
Guayabero	1345	Guayabero	187
Inga	10836	Inga	5339
Kamsa (Kamentxa)	2675	Kamsa	1671
Kofan	903	Kofan	153
Kogui (Kagaba)	6138	Kogui	3679
Letuama		No reportado	
Macaguje		Macaguje	

(Continúa)

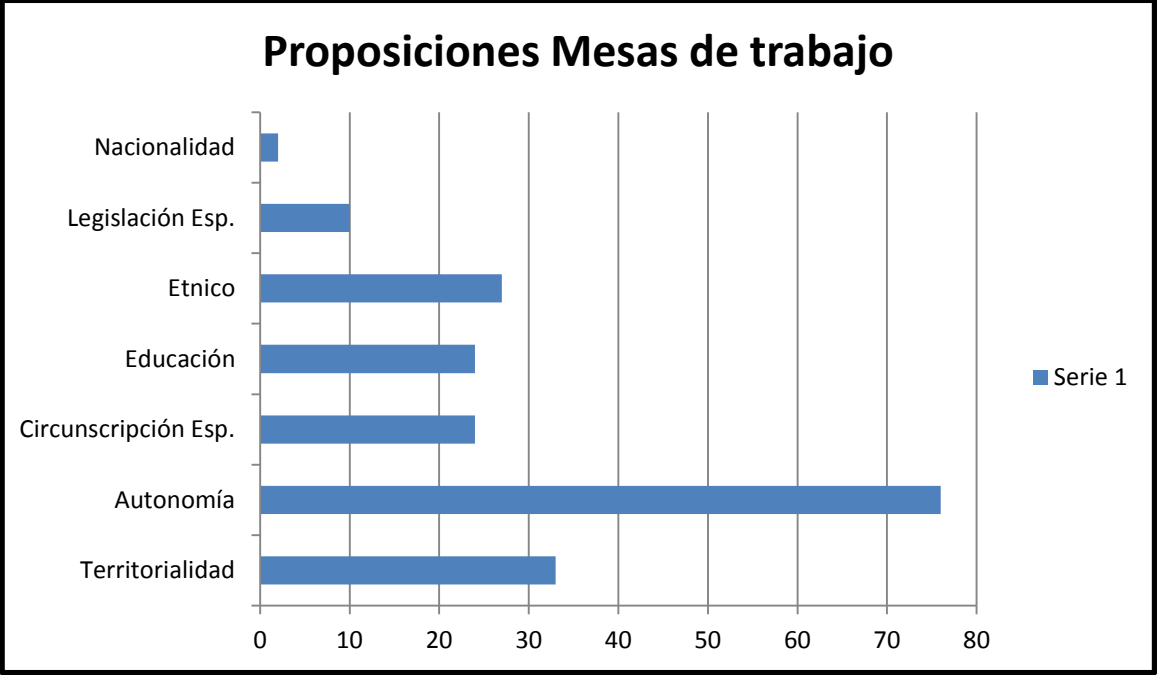
Macaguane (Hitnu)		Macaguane	
Macuna		Macuna	
Macusa		Macusa	
Maku (Cacua, Ubde, Judpa)		No reportado	
Masiguare		Masiguare	
Matapi		Matapi	
Miraña		Miraña	
No reportado		Muco	
Muinane		Muinane	
No reportado		Mura	
Muisca		No reportado	
Nonuya		Nonuya	
Ocaina		Ocaina	
Paez (Nasa)	94670	Paez	43997
Pasto-Quillacinga	34426	Quillacinga	25828
Piapoko	4355	Piapoko	1167
Piaroa (Uwoteja)		Piaroa	
Piratapuyo		Piratapuyo	
Pisamira		Pisamira	
Puinabe	4299	Puinabe	1800
Saliba		Saliba	
Siona		No reportado	
Siriano	665	Siriano	593

(Continua)

Taiwano		Taiwano	
Tanimuka		Tanimuco	
Tariano		Tariano	
Tatuyo		Tatuyo	
Tikuna	4535	Tikuna	4922
Totoro		No reportado	
Tsiripu (Mariposo)		No reportado	
Tukano	6330	Tukano	1005
Tunebo (U'wa)	3651	Tunebo	355
Tuyuca		Tuyuca	
Waunana (Noanama)	6362	Waunana	2401
Wayuu (Guajiro)	80267	Guajiro	22975
Witoto (Murui)	5939	Witoto	3628
Yagua		Yagua	
Yanacona (Mitimae)		Yanacona	
Yauna		No reportado	
No reportado		Yururo	
Yuko (Yukpa)	2150	Yuko	370
Yucuna		Yucuna	
Yuruti		Yuruti	
Zenu	16972	Zenu	15887
Totales	391472		206014

Fuente: Arango y Sánchez (1989, 175)

Anexo 2: Principales asuntos tratados en las Mesas de Trabajo.



Fuente: Elaboración propia con base en Informe-Ponencia de Fals y Muelas, presentado en la Comisión Segunda, en abril de 1991

Anexo 3: Votación de los delegados indígenas a la Asamblea, de acuerdo a los Departamentos del país.

Constituyente Indígena Lorenzo Muelas		
Departamento	Votos	% del total
Nariño	5.862	4,053 %
Cauca	2.560	2,441 %
Putumayo	391	1,877 %
Caldas	578	1,111 %
Guainia	19	1,094 %
Amazonas	34	1,054 %
Bogotá	5.157	0,890 %
Medellín	603	0,394 %
Cali	1.525	0,932 %
Total	22.443	0,623 %
Constituyente Indígena Francisco Rojas Birry		
Departamento	Votos	% del total
Vaupés	842	40,287 %
Guainía	367	21,141 %
Amazonas	559	17,333 %
Chocó	2.018	9,538 %
Vichada	161	8,181 %
Cauca	7.615	7,261 %
Putumayo	1.112	5,338 %
Caldas	1.921	3,693 %

Córdoba	3.188	2,793 %
Guaviare	65	2,361 %
Guajira	606	1,615 %
Bogotá	4.096	0,707 %
Medellín	1.500	0,980 %
Cali	463	0,283 %
Total	31.783	0,882 %

Fuente: Peñaranda (2002,163).

Anexo 4: Composición de la Asamblea Constituyente.

Partido o Movimiento Político	Escaños en la Asamblea
Partido Liberal	25
Alianza Democrática M-19	19
Partido Social Conservador	5
Partido Conservador Independiente	4
Unión Cristiana	2
Unión Patriótica	2
Movimientos Indígenas	2
Ejército de Liberación Nacional (Curules por el proceso de paz)	2
Partido Revolucionario de los Trabajadores (Representante no elegido por voto: con voz pero sin voto en la Asamblea)	1
Movimiento Armado Quintín Lame (Representante indígena no elegido por voto: Con voz pero sin voto en la Asamblea)	1
Total de Representantes a la Asamblea	74

Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Estudios Constitucionales (2012, 77)

Anexo 5: Cuadro temático de proyectos presentados en la Comisión Segunda, frente al territorio indígena.

Ponente	Temática	Texto
Gobierno Nacional	Sin definición específica	Fuera de la división general del territorio habrá otras para que mediante un régimen especial se atiendan efectivamente los intereses de las comunidades indígenas.
Arturo Mejía	Sin definición específica	Los indígenas colombianos... únicos nacionales con título de soberanía originaria.
Antonio Galán	Sin definición específica	Incorporar las islas como parte del territorio.
Eduardo Espinoza	Sin definición específica	El legislador dictará estatutos especiales para... los territorios indígenas...
Iván Marulanda	Distrito	Los Distritos Étnicos como entidades de carácter especial.
Consejo de Estado	Departamento	Transformar Intendencias y Comisarías en Departamentos.
Alfredo Vásquez y Aida Abella	Departamento	Suprimir Intendencias y Comisarías.
Francisco Rojas Birry	Departamento	Los Departamentos de San Andrés y Providencia, Vichada, Amazonas.
Guillermo Plazas Alcid	Territorio de los Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos	Territorios Étnicos como parte de la división administrativo-territorial del Estado... Se asimila el régimen administrativo de las comunidades indígenas organizadas en resguardos al de municipios.
Juan Gómez y Hernando Londoño	Territorio de los Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos	Los territorios de las comunidades étnicas constituyen una entidad territorial autónoma dentro de la organización político-jurídica de la Republica.

(Continúa)

Ponente	Temática	Texto
Lorenzo Muelas	Territorio de los Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos	Los Pueblos Indígenas y demás minorías étnicas tienen derecho a sus territorios. En el caso de los primeros serán conformados por uno o varios municipios, resguardos, comunidades, capitanías, etc., los cuales deben ser protegidos, constituyendo divisiones político-administrativas que serían reglamentadas por la Ley. Los Territorios indígenas y Étnicos, continuos o discontinuos, equivaldrían a Provincias conformadas por divisiones propias o de municipios redefinidos territorial y étnicamente
Fals-Pineda-Rojas	Territorio de los Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos	Son entidades territoriales de la Republica... los territorios de los Gropos Étnicos ...
Alfredo Vásquez y Aida Abella	Territorio de los Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos	Territorios indígenas son aquellos reconocidos como patrimonio tradicional de grupos aborígenes constituidos en resguardos y no podrán ser expropiados.
Jaime Fajardo y Darío Mejía	Territorio de los Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos	El Estado se organiza territorialmente en... territorios étnicos.
Francisco Rojas Birry	Territorio de los Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos	EI Estado reconoce y garantiza a los grupos étnicos la propiedad sobre los territorios de los resguardos, los territorios tradicionales y los que constituyen su hábitat.
Consejo de Estado	Distritos Ambientales	Es deber de las autoridades y la ciudadanía proteger la naturaleza como patrimonio de la humanidad.

(Continua)

Ponente	Temática	Texto
Lorenzo Muelas	Distritos Ambientales	Las zonas poco habitadas y aquellas en las cuales el ecosistema esté en peligro, se destinará preferentemente a Territorios Indígenas en atención a la especial capacidad conservacionista de su población.
Antonio Galán	Distritos Ambientales	Expropiación, reserva y control de áreas con importancia ecológica.
Perry-Serpa-Verano	Corporaciones Regionales	Creación de instituciones propias para la administración y planificación de la región.

Fuente: Informe-Ponencia Fals Borda y Muelas presentado a la Comisión Segunda de la Asamblea Constituyente, en abril de 1991.

Anexo 6. Tabla de instrumentos seleccionados para la conformación de la corriente política.

Dimensión	Nodality	Autoridad	Tesoro	Organización
Sustantiva			<p>Presupuesto para enfrentar actores armados.</p> <p>Presupuesto para Conformar Resguardos.</p>	
Procedimental		<p>-Decreto 1038 de 1984 (declaración de estado de sitio)</p> <p>-Ley 68 de 1986 (aprobación de la extradición).</p> <p>-Decreto 180 de 1988 (juzgamientos por la justicia penal militar. Declarado inexecutable por la Corte.</p> <p>-Ordenes de captura (expedidas por el gobierno de Barco y derribadas por el consejo de Estado)</p> <p>-Acto Legislativo 01 de 1986 (se autoriza elección popular de alcaldes)</p> <p>-Legislativo 27 de jul 1988 (expresa la necesidad de cambios estructurales. Se hunde en el Congreso)</p>		<p>-Diálogos de paz con la insurgencia (1984).</p> <p>-Dialogo de paz 1988 (con la guerrilla del M-19).</p> <p>-Pacto de la Casa de Nariño (dialogo entre gobierno y las principales fuerzas políticas por la reforma constitucional)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Howlett (2011).

Anexo 7: Tabla de instrumentos seleccionados para la conformación de las corrientes de problemas (superior) y alternativas (inferior).

Problemas	Nodality	Autoridad	Tesoro	Organización
Sustantiva	-Censo 1985 sobre población indígena y su ubicación (DANE).	-Conformación del reguardo Predio-Putumayo (uno de los más extensos del país).	Presupuesto para Conformar Resguardos.	-Dialogo Gobierno/indígenas en territorio indígena. 1982. (se retira el proyecto de Estatuto indígena)
Procedimental	-Ratificación del -Convenio 169 de la OIT en 1991. -Guía Etnográfica de Colombia DNP-PNUD (para complementar la información del censo)	-Ley 135 de 1961 (Reforma agraria Desata movilizaciones indígenas). -Estatuto de Seguridad (Proyecto de Estatuto Indígena). 1979.		
Alternativas	Nodality	Autoridad	Tesoro	Organización
Sustantiva	- Plan Nacional de Rehabilitación PNR 1982- 1990 (define la presencia estatal en territorios indígenas y se titula tierra a indígenas)	-Ley 135 1961 (Art 29 , 54, 58, 94, 95 y 96 de Constitución y ampliación de resguardos indígenas). - Decreto 2001 de 1988 (Constitución de resguardos)	-Inversión de presupuesto para resguardos 1966-1989 (5.969 millones de pesos colombianos)	-Asignación al Instituto de Reforma Agraria, y a la Agencia de Asuntos Indígenas (Ministerio de Gobierno) asumir el problema del territorio indígena. 198...
Procedimental		- Decreto 2107 de 1988 (Art 7. Reglamenta la adquisición de tierras con destino a indígenas).		

Fuente: Elaboración propia Howlett (2011)

Lista de referencias

- Arango, Raúl y Enrique Sánchez. 1989. *Los pueblos indígenas de Colombia (Población y Territorio)*. Bogotá D.E: Departamento Nacional de Planeación DNP.
- Arenas, Jacobo. 1985. *Cese el fuego: una historia política de las Farc*. Bogotá: Editorial Oveja Negra. Editorial: Bogotá: Editorial La Oveja Negra.
- Bachrach, Peter y Morton Baratz. 1962. "Two faces of power". *The American Political Science Review* 56 (diciembre): 947-952.
- Barco, Virgilio. 1988a. "Política del Gobierno Nacional para la Defensa de los Derechos Indígenas y la Conservación Ecológica de la Cuenca Amazónica. Discurso del Presidente Virgilio Barco en la Chorrera (Amazonas)". *Política del Gobierno Nacional para la defensa de los derechos indígenas y la conservación de la cuenca amazónica*. República de Colombia: Caja Agraria/Incora-Inderena-Asuntos Indígenas-Ministerio de Gobierno.
- Barco, Virgilio. 1988b. *Proyecto de Reforma Constitucional. Democracia Participativa y Justicia Social*. Bogotá: Presidencia de la República-Editorial Banco de la República.
- Bejarano, Jesús Antonio. 1994. "La política de Paz durante la administración de Barco". En *El gobierno Barco, Política, Economía y Desarrollo Social*, editado por Malcolm Deas y Carlos Ossa. Santa fe de Bogotá: Fedesarrollo-Fondo Cultural Cafetero.
- Baumgartner, Frank y Bryan Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Birkland, Thomas. 2007. "Agenda Setting in Public Policy". En *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*, editado por Frank Fisher, Gerald Miller y Mara Sidney. Boca Ratón: CRC Press.
- Birkland Thomas y Sarah DeYoung. 2013. "Focusing events and policy Windows". En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Araral Eduardo, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh y Xun Wu. London, New York: Routledge.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Harbor: University of Michigan Press.
- Bennett, Andrew y Jeffrey Checkel, ed. 2015, *Process tracing: From metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boisier, Sergio. 2014. "Origen, evolución y situación actual de las políticas territoriales en América latina en los siglos XX y XXI". En *Planificación, prospectiva y gestión pública*, editado por Jorge Mattar y Daniel Perrotti. Chile: Comisión Económica para América

Latina y el Caribe

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36762/S20131070_es.pdf

- Bogason, Peter. 2006. "Networks and bargaining in policy analysis". En *Handbook of Public Policy*, editado por Guy Peters y Jon Pierre. Londres, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Boushey Graeme. 2013. "The punctuated equilibrium theory of agenda-setting and policy change". En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Araral Eduardo, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu. 138-152. London, New York: Routledge.
- Casar María y Claudia Maldonado. 2008. "Formación de agendas y procesos de decisión: una aproximación desde la ciencia política". Documentos de Trabajo 207, Centro de investigación y docencia económica.
- Castells, Manuel. 2006. *La sociedad red: una visión global*. Madrid: Alianza Editora.
- Castillo Luis Carlos. 2007. *Etnicidad y nación. El desafío de la diversidad en Colombia*. Cali: Universidad del Valle.
- Capano Giliberto (2009), "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 (1): 7-31.
- Cobb Roger y Charles Elder. 1972. *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Boston: Allyn and Bacon.
- Cobb Roger, J.K Ross y Mar Howard Ross. 1976. "Agenda Building as a comparative Political Process". *American Political Science Review* 70 (1): 126-138
- Cobb Roger y Marc Howard Ross. 1997. "Agenda Setting and the denial of agenda access: Key concepts". En *Cultural Strategies of Agenda Denial*, editado por Roger Cobb y Marc Ross. Kansas: University Press of Kansas.
- Dahl, Robert. (1961). 2010. *¿Quién gobierna? Democracia y poder en una ciudad estadounidense*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Díaz-Polanco, Héctor. 2006. *Elogio de la diversidad*. Toluca, edo. De México: Siglo XXI Editores.
- Derpic Salazar, Carlos. 2002. "Consideraciones acerca de la reforma constitucional de 1994: el caso indígena". *Revista Ciencia y Cultura*, 10: 9-15.
- De la Calle, Humberto. 2004. *Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Downs, Anthony. (1974). 2000. "El ciclo de la atención a los problemas sociales". En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, editado por Luis Aguilar. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

- Echeverría, Julio. 2006. *El desafío constitucional: crisis institucional y proceso político en el Ecuador*. Quito: Abya Yala- ILDIS-FES.
- Escobar, Arturo. (1999). *El final del salvaje: naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Santafé de Bogotá: Cerec- Instituto Colombiano de Antropología ICAN.
- Fajardo, Remedios. 1991. "Relaciones del Estado colombiano con los pueblos indígenas". En *Colombia multiétnica y pluricultural: memorias, Seminario- Taller Reforma Descentralista y Minorías Étnicas en Colombia*. Santa Fe de Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública ESAP.
- Fals Borda, Orlando. 1991. "La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia". *Análisis Político* 14: 47-63.
- Ferrajoli, Luigi. 2014. *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*. Madrid: Editorial Trotta.
- Fisher, Frank. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Frank y John. Forester, ed. 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC: Duke University Press.
- Fontaine, Guillaume. 2015a. "Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas." *Revista Andina de Estudios Políticos*. 5 (2): 80-98.
- Fontaine, Guillaume. 2015b. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial; Quito: Flacso.
- Gaviria, Cesar, 2004. Prólogo a *Contra todas la apuestas, Historia íntima de la Constituyente*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Gerring, John. 2012. *Social science methodology: A unified framework*. Cambridge: University Press.
- George Alexander, Andrew Bennett. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.
- González Camilo. 2012. "El proceso preconstituyente". En *Memorias para la democracia y la paz: veinte años de la Constitución Política de Colombia*, compilado por Camilo González. Bogotá: Centro de Memoria, Paz y Reconciliación.
- González, Margarita. 1970. *El Resguardo en la Nueva Granada*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Gros Christian. 1997. "Indigenismo y etnicidad: el desafío neoliberal". En *Antropología en la modernidad*, editado por María Victoria Uribe y Eduardo Restrepo. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología.

- Green-Pedersen Christoffer, Peter Mortensen. 2013. "Policy agenda-setting studies: attention, politics and the public". En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Araral Eduardo, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh y Xun Wu. London, New York: Routledge.
- Guzmán, German, Orlando Fals y Eduardo Umaña. 1962. *La violencia en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Heclo Hugh, (1978). 2007. "Las redes de asunto y el poder ejecutivo". En *Problemas públicos y agendas de gobierno*, editado por Luis Aguilar. México DF: Miguel Angel Porrua.
- Hood, Christopher. 1986. *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge.
- _____. 1998. "Predictable and Unpredictable Policy Windows: Institutional and Exogenous Correlates of Canadian Federal Agenda-Setting". *Canadian Journal of Political Science* 31 (3): 495-524.
- Howlett, Michael y Cashore Ben. 2014. "Conceptualizing public policy". En *Comparative policy studies: conceptual and methodological challenges*, editado por Isabelle Engeli y Christine Rothmayr. New York: Palgrave MacMillan.
- Howlett Michael y Sarah Giest 2013. "The policy-making process". En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Eduardo Araral, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh y Xun Wu. 17-28. London, New York: Routledge.
- Howlett, M.; M., Ramesh y Anthony, Perl. 2009. *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*. New York: Oxford University Press.
- Howlett Michael, Jonathan Kim, Paul Weaver. 2006. "Assesing Instrument Mixes through Program and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research". *Review of Policy Research*, 23 (1): 129-151.
- Hupe Peter, Michael Hill. 2006. "The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model". En *Handbook of Public Policy*, editado por Guy Peters Jon Pierre. Londres: Sage Publications Ltd.
- Immergut, Ellen. 2008. "Institutional Constraints on Policy". En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Michael Moran, Martin Rein y Robert Goodin. Oxford: Handbooks.
- Iturralde Diego. 1990. "Movimiento indio, costumbre jurídica y usos de la ley". En *Entre la ley y la costumbre. Conflictos Étnicos y Estado Nacional*, editado por Rodolfo

- Stavenhagen y Diego Iturralde. México: Instituto Indigenista Interamericano-Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Jann, Wener y Kai Wegrich. 2007. "Theories of the policy cycle". En *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, editado por Frank Fisher, Gerald Miller y Mara Sidney Boca Ratón: CRC Press.
- Jenkins-Smith, Hank y Paul Sabatier. 1993. "The Study of the Public Policy Process". En *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, editado por Paul Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith. Boulder: Westview Press.
- Jiménez Carolina. 2006. "Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa". *Análisis Político* 58 (septiembre-diciembre): 132-155.
- Jones Charles. 1970. *An introduction to the study of public policy*. Belmont: Wadsworth.
- Kymlicka, Will. 2004. *Estados, naciones y culturas*. Córdoba (España): Editorial Almuzara.
- Kay, Adrian y Phillip Baker. 2015. "What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature". *Policy Studies Journal* 43 (1): 1-21.
- Kingdon, John. (1984). 2003. *Agendas, alternative and Public Policies*. New York: Longman.
- King, Gary, Robert Keohane y Sydney Verba. 2000. *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lascoumes Pierre y Patrick Le Galés. 2014. *Sociología de la acción pública*. México DF: El Colegio de México-Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales.
- Lasswell Harold y Mc Dougal Myres. 1992. *Jurisprudence for a free society studies in law, science, and policy*. New Haven: New Haven Press.
- Laurent, Virgine. 2015. "Élite(s) e indianidad en Colombia: retos de democracia en contexto de multiculturalismo". *Revista Colombia Internacional* 87: 145-169.
- Lowndes, Vivien. 2009. "New institutionalisms and urban politics". En *Theories of urban politics*, editado por Jonathan Davies y David Imbosco. SAGE: Londres.
- Lowndes Vivien, Mark Roberts. 2013. *Why institutions matter: the new institutionalism in political science*. London: Palgrave MacMillan.
- Lowi, Theodore. 1967. "The public philosophy: interest-group liberalism". *The American political science review* 61 (1): 5-24.
- Lynn Laurence. 1987. *Managing public policy*. Boston: Little Brown and Company.
- Mahoney, James. 2008. "Toward a Unified Theory of Causality". *Comparative Political Studies* 41 (4/5): 412-436.

- Majone, Giandomenico. 2008. "Agenda Setting". En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Michael Moran, Martin Rein y Robert Goodin. Oxford: Handbooks.
- Majone, Giandomenico. 1989. *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- March James y Johan Olsen. 1984. "Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review* 78 (3): 734-749.
- Massiris, Ángel. 2005. *Fundamentos teóricos y metodológicos del ordenamiento*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Martínez, Joan. 2011. *El ecologismo de los pobres: Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria Editores.
- Medellín, Pedro. 2015. "Gobiernos y políticas públicas en regímenes de obediencias endebles". Trabajo inédito, última modificación mayo de 2015.
- Medina, Carlos. 2010. "FARC-EP Y ELN Una historia política comparada (1958-2006)". Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de Colombia.
<http://www.bdigital.unal.edu.co/3556/1/469029.2010.pdf>
- Melo, Jorge y Jaime Bermúdez. 1994. La lucha contra el narcotráfico. En *El gobierno Barco, Política, Economía y Desarrollo Social*, editado por Malcolm Deas y Carlos Ossa. Santafé de Bogotá: Fedesarrollo- Fondo Cultural Cafetero.
- Molano, Alfredo. 1985. *Los años del tropel: relatos de la violencia*. Bogotá: Fondo Editorial Cerec-Cinep.
- Mucciaroni, Gary. 2013. "The garbage can model and the study of the policy-making process". En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Eduardo Araral, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh y Xun Wu. 320-328. London, New York: Routledge.
- Muelas, Lorenzo. 2014. "Los pueblos indígenas y la Constitución de Colombia: primera experiencia de participación indígena en los procesos constituyentes de América Latina". En *Constituciones nacionales y pueblos indígenas*, compilado por Alcida Ramos. Popayán: Universidad del Cauca.
- Negretto Gabriel. 2015. "Los procesos constituyentes en América Latina Una visión comparada". *Revista Argentina de Teoría Jurídica* 16 (2): 2-23.
- Nelson, Barbara y Thomas Lindenfeld. (1993). 2007. "La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños". En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, editado por Luis Aguilar. México: Miguel Angel Porrúa.
- Ortiz Crespo, Santiago. 2008. "Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional". *Íconos-Revista de Ciencias Sociales* (32): 13-17.
- Pécaut, Daniel. 2001. *Guerra contra la sociedad*. Bogotá: Espasa

- Peters, Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Peñaranda, Ricardo 2002. “Los nuevos ciudadanos: las organizaciones indígenas en el sistema político colombiano”. En *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, compilado por Francisco Gutiérrez Sanín. Bogotá: Editorial Norma.
- Presidencia de la República. 1990. *Una constituyente de todos los colombianos: documentos para las Comisiones Preparatorias y las Mesas de Trabajo*. Bogotá: Editorial Imprenta Nacional.
- _____. 1991. *Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Editorial Imprenta Nacional.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Pressman, 1998. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.- Fondo de Cultura Económica.
- Rocheffort David y Kevin Donnelly. 2013. “Agenda-setting and political discourse: major analytical frameworks and their application”. En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Eduardo Araral, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh y Xun Wu, 189-203. London, New York: Routledge.
- Rodríguez, Juan. 2002. “¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partido en Colombia: capacidad de adaptación de las elites políticas a cambios en el entorno institucional”. En *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, compilado por Francisco Gutiérrez Sanín. Bogotá: Editorial Norma.
- Rojas Birry, Francisco. 1991. “La autonomía de los grupos étnicos o la descentralización étnica”. En *Colombia multiétnica y pluricultural: memorias, Seminario- Taller Reforma Descentralista y Minorías Étnicas en Colombia*. Santa Fe de Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública ESAP.
- Roldan Roque. 2000. *Pueblos indígenas y leyes en Colombia. Una aproximación crítica al estudio de su pasado y su presente*. Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Romero Roberto. 2012. “La ausencia de la Coordinadora Guerrillera en la Constituyente”. En *Memorias para la democracia y la paz: veinte años de la Constitución Política de Colombia*, editado por Camilo González. Bogotá: Centro de Memoria, Paz y Reconciliación.
- Sánchez, Enrique y Raúl Arango. 1991. “Los pueblos indígenas de Colombia en la actualidad: una visión general sobre su población, economía, territorio y sobre políticas estatales entre 1958-1990”. En *Colombia multiétnica y pluricultural: memorias, Seminario- Taller*

- Reforma Descentralista y Minorías Étnicas en Colombia*. Santa Fe de Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública ESAP.
- Schattschneider, Elmer E. (1974). 1986. "The scope and bias of the pressure system". En *Classic readings in American politics*, editado por Nivola Pietro S. y David Rosenbloom David, 247-260. New York: St. Martin's.
- Stavenhagen Rodolfo. 1990. "Derecho consuetudinario indígena en América Latina". En *Entre la ley y la costumbre. Conflictos Étnicos y Estado Nacional*, editado por Rodolfo Stavenhagen Rodolfo y Diego Iturralde. México: Instituto Indigenista Interamericano-Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- True James, Bryan Jones y Frank Baumgartner. 2007. 2010. "Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de las políticas públicas". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Sabatier Paul. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación.
- Truman, David B. 1951. *The governmental process: political interests and public opinion*. New York: Alfred A. Knopf.
- Ulloa Astrid, Elsa Escobar, Luz Donato y Pia Escobar. 2008. *Mujeres indígenas y cambio climático. Perspectivas Latinoamericanas*. Bogotá: Fundación Natura-UNODC-UNAL.
- Universidad de los Andes. 1990. "Evaluación cualitativa del plan nacional de Rehabilitación (PNR) en Comunidades indígenas". Informe final. Bogotá.
- Uhr, John. 2006. "Constitution and Rights". En *Handbook of Public Policy*, editado por Guy Peters y Jon Pierre, 169-186. Londres: Sage Publications Ltd.
- Vergara, Rodolfo. 1997. "El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política. Estudio introductorio". En *El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política*. James G. March y Johan P. Olsen. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica.
- Villarraga, Álvaro. 2012. "¿Cómo fue el proceso de paz que precedió a la Constituyente de 1991?", en *Memorias para la democracia y la paz: veinte años de la Constitución Política de Colombia*, compilado por Camilo González. Bogotá: Centro de Memoria, Paz y Reconciliación.
- Weber, Max. 1998. "La política como vocación". En *El político y el científico*. Buenos Aires: Alianza Editores.

- Wu Xun, Muthiah Ramesh, Michael Howlett y Scott Fritzen. 2010. *The Public Policy Primer. Managing the policy process*. London and New York: Routledge.
- Wu Chen-Yu y David Knoke. 2013. "Policy networks models". En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh y Xun Wu. London, New York: Routledge.
- Von Hildebrand, Martin. 1994. "Barco y los indígenas: Recobrar el pasado para alcanzar el futuro". En *El gobierno Barco, Política, Economía y Desarrollo Social*, coordinado por Malcolm Deas y Carlos Ossa. Santa fe de Bogotá: Fedesarrollo, Fondo Cultural Cafetero.
- Zahariadis Nikolaos. 1996. "Selling British Rail. An Idea Whose Time Has Come?". *Comparative Political Studies* 29: 400-422.
- Zuluaga, Ricardo. 2008. *De la Expectativa al desconcierto*. Cali: Pontificia Universidad Javeriana.
- Zúñiga Navarro Gerardo. 1998. "Los procesos de constitución de Territorios indígenas en América Latina". *Revista Nueva Sociedad* 153: 141-155.