

Universidad de los Andes

**Seguimiento a la Ejecución de la Asignación Especial para
Resguardos Indígenas del SGP en tres comunidades**

Trabajo de grado presentado por Rocío del Pilar Torres Rivera

Director: Carlos Zorro Sánchez

**Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo, Cider
Magíster en Planificación del Desarrollo Regional
Bogotá D.C.
2012**

INDICE

	Pág
Resumen.....	3
1. Introducción.....	3
1.1. Antecedentes y Problema.....	3
1.2. Hipótesis.....	7
1.3. Objetivos y alcance.....	7
2. Marco de la investigación.....	9
2.1. Conceptos básicos: desarrollo humano y descentralización.....	9
2.2. La descentralización fiscal y su aplicación en los resguardos.....	12
2.2.1. Fundamentos de la descentralización.....	12
2.2.2. Implementación de políticas publicas.....	15
2.2.3. Evolución de la descentralización fiscal a partir de 1991.....	17
2.3. Colombia Nación multicultural y multiétnica.....	20
2.4. Los resguardos objeto de la investigación.....	22
3. Metodología.....	29
3.1. Caracterización metodológica general.....	29
3.2. Etapas de la investigación.....	30
3.3. Selección de los resguardos.....	30
3.4. Fuentes de información.....	31
3.5. Instrumentos de captura y análisis de la información.....	33
4. Resultados y análisis de la información.....	33
4.1. Asignación de recursos – DNP.....	33
4.2. Ejecuciones presupuestales – DNP.....	35
4.3. Proceso administrativo – Administraciones Territoriales.....	42
4.4. Encuestas a miembros de las comunidades.....	50
5. Conclusiones y recomendaciones en cuanto a la Asignación Especial para Resguardos indígenas del Sistema General de Participaciones.....	57
Bibliografía.....	64
Anexos.....	67

Resumen

Entre los instrumentos del proceso de descentralización colombiano, están los recursos del Sistema General de Participaciones transferidos por el Gobierno Nacional a las entidades territoriales y a los resguardos indígenas para financiar la inversión social y favorecer la preservación de estas culturas.

A pesar de la importancia de estos recursos públicos, las entidades del Gobierno Nacional no cuentan con un estudio de campo que permita tener una idea clara de las prácticas administrativas adoptadas para su inversión en los resguardos indígenas y si su ejecución se ajusta a los propósitos considerados en el diseño de la participación en mención. Si bien el Departamento Nacional de Planeación recibe anualmente los informes de ejecución presupuestal reportados por las administraciones locales, estos no permiten evidenciar las fallas en el proceso de implementación de la política pública. Dicho acercamiento a la realidad de la aplicación de estos recursos es el objetivo de esta tesis.

Palabras claves: Asignación Especial para Resguardos Indígenas del Sistema General de Participaciones, SGPRI. Resguardos indígenas. Descentralización. Implementación de políticas públicas.

1. Introducción

1.1. Antecedentes

Las finanzas públicas son un instrumento de intervención estatal entre cuyos propósitos está contribuir a la búsqueda de la justicia social y una mejor distribución del ingreso. Con este objeto se ha planteado un grupo de políticas públicas dentro de las cuales se encuentran la desregulación, los subsidios a la demanda, la privatización, la disciplina fiscal y la descentralización.

El proceso de descentralización es una de las estrategias de mayor contenido y alcance que el país haya acometido durante las últimas décadas. Su importancia radica en su capacidad para legitimar los gobiernos mediante la redistribución del poder y en el esperado logro de una mayor eficiencia en la provisión de los bienes públicos, que se derivaría de la posibilidad de recoger de una manera más fiel, las preferencias y

necesidades de los ciudadanos, y de ampliar, por esa vía su posibilidad de participar en la toma de decisiones y en el ejercicio del control político¹. La tendencia descentralizadora a escala mundial surgió como una respuesta a las crisis económicas, políticas y de legitimidad de los gobiernos Nacionales y como la mejor alternativa de respuesta a las demandas sociales en países extensos territorialmente y con una alta diversidad cultural². Ella se ha visto fortalecida por la dinámica del proceso de globalización en la que lo local cobra una creciente importancia que inclusive ha dado lugar al surgimiento de un nuevo vocablo: “glocalización”.³

Este proceso, iniciado en Colombia formalmente durante la administración del Presidente Betancur (1982-86), se fortaleció a partir de la Constitución de 1991 y se ha venido consolidando durante los últimos años con la implementación de un grupo de políticas públicas de carácter administrativo y fiscal. La más relevante de ellas en materia fiscal ha sido la creación del sistema de transferencias intergubernamentales. Con tal propósito, el artículo 356 de la Constitución instituyó el Sistema General de Participaciones SGP, como una bolsa de recursos para financiar las competencias a cargo de cada nivel de gobierno y señaló que los beneficiarios de estos recursos deben ser los departamentos, distritos y municipios. El artículo constitucional también incluyó como beneficiarios a los resguardos indígenas, hasta que el vacío jurídico para la creación de las entidades territoriales indígenas fuera resuelto.

Atendiendo las disposiciones constitucionales y legales, el SGP (establecido en los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 y desarrollado por las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007), contempla que el 0.52% de las participaciones territoriales debe ser transferido a los resguardos indígenas en pro del reconocimiento de su diversidad étnica y cultural. Al respecto, el artículo 83 de la Ley 715 de 2001, recientemente modificado por el artículo 13 de la Ley 1450 de 2011, mediante la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, definió la asignación especial para la financiación de

¹ Zodrow, George R. “*Local provision of public services: The Tiebout model after twenty-five years*”. Academic Press. New York, London and others, 1983.

² Rodríguez Pose, Andres and Gill, Nicholas. “*On the Economic Dividend of Devolution*”. Regional Studies Vol.39. Routledge, 2005.

³ Numerosos autores se han ocupado de la globalización; baste señalar aquí, entre muchos otros y directamente en relación con el planteamiento efectuado, a Borja, J. y Castells, M. (1998), “*Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*”, Habitat, Taurus, Santillana, Tercera edición y a. Sassen Saskia, (2007), “*Una sociología de la globalización*”, Katz conocimiento, Buenos Aires.

proyectos de inversión orientados a satisfacer las necesidades básicas de la población indígena residente en territorios de resguardos legalmente constituidos.

En Colombia existen alrededor de 710 resguardos indígenas, cada uno definido como una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que, con título de propiedad colectiva, gozan de las garantías de la propiedad privada, poseen un territorio y se rigen para el manejo de este y de su vida interna, por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio.

Para ellos, la normatividad estableció un mecanismo de administración de sus recursos (Asignación Especial para Resguardos Indígenas del SGP - SGPRI), según el cual éstos son administrados por el municipio en el que se encuentra geográficamente localizado el resguardo indígena y para su ejecución debe celebrarse un contrato entre la entidad territorial y las autoridades del resguardo, antes del 31 de diciembre de cada año, en el que se determina el uso de los recursos durante el año siguiente, en el marco de los proyectos contemplados en sus planes de vida. Lo anterior implica que el ordenador del gasto con cargo a los recursos del SGPRI es el alcalde municipal.

Por lo tanto, el mecanismo de administración de los recursos, si bien otorgaba un papel fundamental a la comunidad beneficiaria, limitaba su capacidad de acción, otorgando el rol de ejecutor de recursos a la administración municipal, al tiempo que restringía la inversión a cinco sectores priorizados por el Gobierno Nacional, situación esta última que fue subsanada con la expedición de la Ley 1450 de 2011, señalada anteriormente. Cabe advertir desde ahora que la expedición de esta Ley fue muy posterior no sólo al año que se tomó como referencia para esta investigación (2008), sino a la elaboración de la mayor parte de esta y, especialmente, al trabajo de campo realizado en los resguardos indígenas; por esta razón, la información tanto secundaria como primaria incluida en este documento refleja la situación imperante bajo la normatividad anterior, a la luz de la documentación consultada y de las respuestas de la población. Esta aclaración es necesaria para contextualizar el trabajo que aquí se presenta y entender por qué él se limita a llamar la atención sobre algunos aspectos que suscitaban serios reparos y que parecen haber sido corregidos por la referida Ley del Plan, en particular

sobre la insatisfacción de las comunidades receptoras con la restricción de las posibilidades de inversión de los recursos del SGPRI. De todas maneras, se consideró pertinente mantener ceñido el análisis de esta tesis a la información consultada y, en particular, a las respuestas de las comunidades, y conservar en el texto algunas de las conclusiones y recomendaciones que, en principio, han sido atendidas por la nueva Ley.

Es importante resaltar al respecto que en 2007, el artículo 83 de la Ley 715 de 2001 fue demandado por inconstitucional con los siguientes cargos: (i) Falta de competencia del legislador para dictar las normas transitorias necesarias para el funcionamiento de los territorios indígenas; (ii) Violación del derecho que tienen los territorios o resguardos indígenas a administrar directamente los recursos que les corresponden dentro del Sistema General de Participaciones y (iii) Violación del derecho a la igualdad. A lo largo de toda la sentencia, las distintas partes que intervienen (excepto la parte demandante y los miembros de comunidades indígenas), concuerdan en que de acuerdo con la normatividad vigente, no es posible transferir recursos del SGPRI para que sean ejecutados directamente por ellos, hasta tanto no se proclamen ETI's. Sin embargo, un tema clave para las comunidades, la mencionada autonomía de los resguardos para la programación de estos recursos no tuvo mayor desarrollo en la argumentación.

Ahora bien, aunque en la parte resolutive de la sentencia la Corte Constitucional declara exequible el artículo 83 por los cargos analizados, ella misma señala que en el proceso de celebración y suscripción del contrato de administración de los recursos se debe asegurar el respeto de los derechos a la identidad étnica, cultural y a la participación de los resguardos, y que, en caso de discrepancia sobre el uso de los recursos, prevalecerá la decisión adoptada por las autoridades del respectivo resguardo. Sin embargo, cabe preguntarse si la restricción sectorial para la inversión de los recursos, que estuvo vigente hasta la expedición de la Ley 1450 de 2011, no se tradujo en inversiones ineficientes por parte de algunas comunidades o en la acumulación improductiva de recursos en los fiscos municipales, por cuanto impedía que en la asignación de los recursos del SGPRI se tuvieran en cuenta las particularidades culturales y geográficas de las comunidades de los resguardos, particularidades que, por lo demás, difieren de las que caracterizan a la mayor parte de la población colombiana, impregnada de una concepción “occidental” del mundo y de los procesos que en él tienen lugar.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación DNP, un gran número de comunidades indígenas del país han tenido una clara interpretación de las disposiciones legales y una ejecución de recursos acorde con el marco normativo vigente según los informes de ejecución presupuestal reportados por las administraciones locales. No obstante, no se ha realizado un proceso sistemático de validación de tales informes, ni trabajos que permitan conocer la percepción de los funcionarios y de los miembros de las comunidades en cuanto al nivel de satisfacción de necesidades en el interior del resguardos, y al aporte del SGPRI a la ampliación de las opciones culturales de los resguardos y al fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Por lo anterior resulta pertinente revisar, a la luz de las percepciones de los actores involucrados, en qué medida la ejecución de los recursos ha aportado al fortalecimiento de las capacidades institucionales, administrativas y de las libertades culturales de las comunidades, es decir, hasta donde los resultados de la política implementada han sido los esperados desde su formulación.

1.2. Hipótesis⁴

1.2.1. La normatividad vigente no contribuye a un manejo eficiente de los recursos del SGPRI.

1.2.2. La forma como estos recursos están siendo ejecutados no garantiza su inversión eficiente.

1.2.3. Los recursos del SGPRI no contribuyen a promover la expresión y satisfacción de las preferencias de las comunidades indígenas.

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo General

Contribuir al conocimiento de la manera como está operando el actual proceso de administración de los recursos del SGPRI, incluyendo la percepción que de ella tienen las comunidades indígenas.

⁴ Tal como ya se indicó, estas hipótesis se construyeron sobre la base de la normatividad vigente con anterioridad a la expedición de la nueva Ley del Plan.

1.3.2. Objetivos Específicos

- Conocer el funcionamiento del SGPRI en resguardos indígenas de los municipios de Uribia – Guajira, Piendamó – Cauca y del corregimiento de la Pedrera - Amazonas.
- Disponer de elementos de juicio sobre el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes para la administración de los recursos asignados a tales resguardos.
- Conocer la percepción de las respectivas comunidades indígenas sobre el manejo y los efectos de la transferencia de recursos de la Nación a sus comunidades.
- Contar con información que permita proponer eventuales ajustes al SGPRI con miras a lograr una contribución más eficaz de los recursos respectivos al desarrollo de las comunidades indígenas.

1.3.3. Alcance

La investigación parte de la información disponible en el DNP sobre la ejecución de los recursos del SGPRI y se complementa con el trabajo de campo realizado en tres resguardos indígenas seleccionados con base en criterios especificados en la metodología. En cuanto a la información presupuestal, se toma como base la vigencia fiscal 2008 por tratarse de un año intermedio para los gobiernos locales, en el que los procesos administrativos ya se encuentran consolidados y no sujetos a la volatilidad inherente a los periodos de empalme.

Vale la pena enfatizar que este documento centra su atención en un año específico y no hace parte de sus objetivos realizar análisis de tendencias ni comparaciones con vigencias anteriores. También es importante mencionar que en el momento de la recolección de la información primaria y secundaria, el DNP no contaba con ningún documento de seguimiento para el año aquí estudiado.

Es importante aclarar que en ningún momento se busca con este trabajo hacer una evaluación documental de los informes elaborados por el DNP, los cuales centran su atención en el análisis fiscal de la información reportada por las entidades territoriales, ya que si bien ellos son un insumo y un punto de partida, la pretensión no es hacer de esta tesis una recopilación de documentos de Gobierno, con frecuencia repetitivos, sino aportar argumentos sobre la pertinencia de la norma y de las modalidades de su implementación, mediante el trabajo de campo en algunas comunidades indígenas.

2. Marco de la investigación

Como elementos fundamentales que enmarcan esta investigación se deben tener claros conceptos como “desarrollo”, entendido desde la perspectiva del desarrollo humano, “descentralización”, entendida como elemento de democratización de las decisiones de gobierno y “transferencias” entendidas como una de las políticas públicas de mayor envergadura implementada por los gobiernos nacionales. A continuación se detallan algunos aspectos de estos conceptos, determinantes en el desarrollo de este trabajo.

2.1. Conceptos básicos: desarrollo humano y descentralización

La mayor parte de las teorías relativas a la práctica del desarrollo buscan identificar y movilizar los factores susceptibles de promover el crecimiento económico. No obstante, esta visión no brinda un marco adecuado para las políticas, dada la complejidad de los procesos humanos, y menos aún en el caso de los pueblos indígenas cuya concepción del mundo y del desarrollo difiere en muchos aspectos de la que prevalece en los países occidentales. Ahora bien, al adoptar el paradigma del desarrollo humano, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, ha establecido vínculos entre las definiciones de desarrollo y cultura, que resultan relevantes para esta tesis.

En palabras de Mahbub Ul Haq, iniciador de los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD, “el objetivo principal del desarrollo es ampliar las opciones de las personas. En principio, estas opciones pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. A menudo las personas valoran los logros que no se reflejan, o al menos no en forma inmediata, en las cifras de crecimiento o ingresos: mayor acceso al conocimiento, mejores servicios de nutrición y salud, medios de vida más seguros, protección contra el crimen y la violencia física, una adecuada cantidad de tiempo libre, libertades políticas y culturales y un sentido de participación en las actividades comunitarias. El objetivo del desarrollo es crear un ambiente propicio para que la gente disfrute de una vida larga, saludable y creativa”.⁵

De esta manera, el paradigma centra su atención en las personas y da una valoración importante a sus preferencias, en un marco de garantías ofrecidas por el Estado en términos de acceso a la educación, a la salud y a los recursos necesarios para elevar el

⁵ <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/>

nivel de bienestar. A este aspecto particular responde el proceso de descentralización, en cuanto pretende llevar la responsabilidad de la prestación de los servicios al nivel de gobierno más cercano a la población, a la vez que busca ampliar la libertad de cada individuo para elegir de manera racional entre los distintos bienes y servicios.

El pensamiento de Amartya Sen ha sido la principal fuente de ideas para la mayor parte de los académicos y políticos interesados en el proceso de desarrollo humano⁶. Su propuesta de entenderlo como un camino que progresivamente conduce a elevar la libertad individual y social como resultado de una multiplicación de las capacidades que conduce a “funcionamientos” que hacen posible el logro de las metas individuales y sociales, se ha convertido en una fuerza poderosa para movilizar los esfuerzos de quienes buscan promover este proceso. Estas capacidades se refieren prácticamente a todos los atributos del ser humano y tienen un campo hasta ahora infinito de perfeccionamiento en cuanto se refieren al potencial que aquel tiene para avanzar en su propio perfeccionamiento individual y social⁷.

La noción de “funcionamiento” en Sen, tal como lo subrayan Alkire y Deneulin⁸ (2009, p.43), incluye dos elementos: aquellas cosas que la gente valora y aquellas que tiene razón para valorar. En este punto puede articularse el elemento de la heterogeneidad cultural: cada cultura tiende a valorar de manera diferente distintos elementos –aunque en muchos aspectos se aprecian coincidencias importantes- y por ello, la ampliación de su libertad pasa por el respeto a la posibilidad de hacer efectiva esa valoración diferencial, pero esta posibilidad no es infinita ya que entra en juego, adicionalmente, un elemento ético: aquello que se tiene razón para valorar, y esto conduce a que haya elementos culturales que no por el hecho de serlo son valiosos en términos de ese proceso de perfeccionamiento del ser humano y de creciente aprovechamiento de su potencial.

En el marco de estas ideas, el Informe de Desarrollo Humano del año 2004 destaca que un elemento integrante de una vida plena, es la posibilidad de elegir la propia identidad,

⁶ La compleja teoría de Sen se encuentra en numerosos artículos y documentos; probablemente, la síntesis más acabada se encuentra en “*Development as freedom*”, Oxford University Press, 2001.

⁷ Zorro-Sánchez Carlos, páginas 17 y 18 en www.pucrs.br/eventos/alcadeca/download/el-potencial-humano.doc, 2010

⁸ Un amplio panorama del enfoque de desarrollo humano desde las capacidades puede encontrarse en Deneulin, Séverine and Lila Shahani Ed., “*An Introduction to the Human Development and Capability Approach: Freedom and Agency*”, p 22-48. Earthscan and International Development Research Centre, UK and USA, 2009.

lo que incluye la adopción y el ejercicio de una lengua, una religión, y unas prácticas culturales propias de cada etnia, todo ello sin temor a la exclusión por parte de ningún miembro del Estado pero también dentro del respeto por las demás personas. En resumen, el informe sintetiza la libertad cultural como la capacidad de las personas para vivir y ser aquello que escogen, frente a lo cual se señala que “es necesario que la gente cuente con la libertad de participar en la sociedad sin tener que desprenderse de los vínculos culturales que ha escogido. Se trata de una idea simple pero profundamente desconcertante. Responder a estas demandas es un desafío urgente”⁹

De esta forma, el auto reconocimiento de cada individuo como miembro de un grupo étnico minoritario, no debe ser excluyente del ejercicio de los derechos que le competen como ciudadano del país donde habita y, por ende, las políticas que en éste se adopten, deben tener en cuenta a los ciudadanos que se encuentren en esas condiciones, con el ánimo de brindarles las mismas oportunidades que ofrecen al resto de la población, sin restarle por ello la posibilidad de mantener la identidad que se desprende de su cultura.

Diversos autores ponen de presente que este respeto a las culturas de los pueblos es condición indispensable que hace parte de sus derechos como seres humanos¹⁰. En tal virtud y dentro de los planteamientos de Sen y Ul Haq, hace parte del desarrollo humano la libertad que los integrantes de estas etnias deben tener para aplicar los recursos de que disponen a la realización de aquellas acciones y proyectos que, desde su cultura, contribuyen a su propio perfeccionamiento.

Ahora bien, tal como lo subraya el PNUD, “... La respuesta más típica del Estado ante las diferencias culturales es la represión y la asimilación, ello con el propósito de construir una nación homogénea. Sin embargo, la represión de la libertad cultural constituye una afrenta al desarrollo humano y los intentos de represión y asimilación pueden enardecer las tensiones de una sociedad al punto de hacerlas estallar en violencia...”¹¹

⁹ PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2004. “*La Libertad Cultural en el mundo Diverso de Hoy.*”

¹⁰ Como Arturo Escobar, “*La invención del Tercer Mundo. Construcción y Reconstrucción del Desarrollo*”, Grupo editorial Norma. Bogotá D.C., 1996, o García Canclini, “*Diferentes, Desiguales y Desconectados. Mapas de la interculturalidad*”, Gedisa editorial, Barcelona, 2004.

¹¹ *Ibid*

En el marco de lo anterior, entre los retos que se presentan para los Estados está el diseño e implementación de políticas públicas que garanticen la igualdad de sus ciudadanos pero que a su vez, no vayan en contravía de la libertad cultural y que, por el contrario, propendan por su conservación. Por ello se sostiene que la multiculturalidad existente en un país debe garantizarse en su Constitución, en sus leyes y en el conjunto de su institucionalidad. La Constitución Nacional se ajusta a esta sugerencia del Informe de Desarrollo Humano 2004 y reconoce a Colombia como un Estado multicultural y pluriétnico.

Por su parte, el SGP también busca responder a este planteamiento al incorporar criterios técnicos y sectoriales de distribución. Téngase en cuenta, por lo demás, que para cerca del 80% de las entidades territoriales, es ésta la principal fuente de recursos en la financiación de las inversiones en los sectores básicos que impactan directamente los indicadores de calidad de vida.

De acuerdo con lo anterior, si el Estado no prevé los mecanismos requeridos para que la población étnica minoritaria en el país logre integrarse a los procesos nacionales sin perder de vista sus propios procesos como comunidad especial, se estaría frente a un proceso de subordinación que necesariamente conduciría cualquier diferencia cultural al exterminio. En tal caso, es indudable que se estaría atentando contra las legítimas aspiraciones de esos pueblos a avanzar en el camino de su propio desarrollo. En tal virtud, sólo cabe esperar que los Gobiernos de países multiculturales realicen un esfuerzo por incluir o incrementar en sus agendas, políticas públicas pluralistas, que apunten a dar “respuesta a las demandas étnico – políticas de los pueblos indígenas, que desean ser reconocidos en sus diferencias y vivir en condiciones menos desiguales”.¹²

2.2. La descentralización fiscal y su aplicación en los resguardos

2.2.1. Fundamentos de la descentralización

Por lo general, la descentralización ha sido la respuesta de muchos gobiernos ante crisis políticas, económicas, sociales y de legitimidad enfrentadas en algún momento de su historia. También ha sido pensada como un instrumento para introducir competencia

¹² García Canclini, Néstor. “*Diferentes, Desiguales y Desconectados. Mapas de la interculturalidad*”, Gedisa editorial, Barcelona, 2004.

entre las regiones lo que conduciría a una prestación más eficiente de servicios públicos y sociales beneficiando directamente a los ciudadanos en su rol de usuarios¹³. De acuerdo con Cesar Giraldo, el principio que sustenta la descentralización es el de subsidiariedad, referido a que la producción y la prestación de un bien o servicio, debe ser hecha por el nivel inferior de gobierno que pueda proveerle y financiarle¹⁴.

Son muchas las ideas que sustentan el proceso de descentralización; entre ellas están, por ejemplo, el aumento del número de respuestas eficaces a las necesidades reales de la población; el control directo de la población sobre la ejecución de recursos públicos; la posibilidad de elección por parte de los consumidores (población), de un bien o servicio en determinada localidad conforme a sus preferencias. De acuerdo con la teoría neoclásica, esta posibilidad permitiría identificar el nivel óptimo de combinación de bienes, impuestos y servicios públicos, y los mercados más atractivos lograrían atraer mayor número de consumidores¹⁵.

Por ejemplo, frente a la descentralización, Fernando Carrión¹⁶ distingue dos etapas y destaca los efectos nocivos de la primera. Esta se caracteriza como la vía municipal de fortalecimiento de lo local, a partir de la transferencia de recursos y competencias, así como la ampliación de su base social de sustentación a través de la participación y la representación. En esta etapa, como efectos nocivos principales identifica el debilitamiento del contenido, riqueza y visión de lo nacional y la pérdida de importancia del nivel intermedio, llámese provincia, departamento o región, ya que para él la temática regional tan importante en la década anterior, cedió ante el peso de lo municipal. La segunda etapa, se caracteriza por el regreso de la mirada al nivel intermedio de gobierno, tratando de remediar el vacío que produjo el excesivo peso sobre lo municipal, con miras a establecer los vínculos entre lo local y lo nacional. “El proceso descentralizador que considera el nivel intermedio de gobierno, tiene la cualidad de definir las relaciones entre los distintos órganos subnacionales,

¹³ Rodriguez Pose, Andres and Hill, Nicholas. “*The global trend towards Devolution and its implications*”. In *Environment and Planning C: Government and Policy* vol 21, 2003.

¹⁴ Giraldo, Cesar. “*Las finanzas publicas en América Latina: La Economía Política*”. Ediciones Desde Abajo, Bogotá, 2001.

¹⁵ El hecho de que haya población que se traslada hasta donde encuentre condiciones atractivas se traduce para algunos en la expresión “votar con los pies”, en el sentido de que los habitantes reflejan sus preferencias caminando hacia ellas.

¹⁶ Carrión, Fernando. “*La constitución en un Estado descentralizado*”. En “*Descentralización territorial y su impacto en la gestión local*”. Esap, Cali, 1998.

construyendo nuevas formas de articulación intraestatal y, por tanto, potenciando la unidad del Estado Nacional”¹⁷

Años más adelante los mismos organismos que promovieron las políticas descentralizadoras (Fondo Monetario Internacional FMI, Banco Interamericano de Desarrollo BID, Banco Mundial BM), advirtieron que se podían presentar problemas fiscales si las principales fuentes de ingresos estaban mal distribuidas y si, además no se tenían controles sobre la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. De ahí la necesidad de que el control se mantuviese en cabeza del gobierno central nacional,¹⁸ a través de una autoridad fiscal (Min. Hacienda) y una autoridad monetaria (Banco de la República).

Vale recordar que algunos autores han advertido que la efectividad de dicho proceso solo se podía garantizar con reformas fundamentales en la institucionalidad, en el sistema de servicio civil y con la eliminación de un sistema semi-feudal de tenencia de la tierra, común en países “en vía de desarrollo”.¹⁹ Esto, sumado a las situaciones de conflicto en algunas regiones y a la posibilidad de captura de los agentes del Estado por parte de agentes privados (terratenientes, grupos armados ilegales, grupos de poder), podía derivar en fracasos administrativos territoriales de malversación de recursos y de demandas sociales sin resolver.

Asimismo, la teoría de implementación de políticas públicas señala que los objetivos con los cuales una política es diseñada, pueden verse alterados durante el proceso de implementación por factores exógenos que no fueron identificados o tenidos en cuenta en los estadios previos, por lo que es necesario considerar todos los posibles factores de influencia.²⁰ En este sentido, la efectividad redistributiva de las transferencias así como su capacidad de respuesta a las demandas sociales de las comunidades, está relacionada directamente con las capacidades institucionales, condiciones administrativas y culturales de los Estados donde es implementada.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Banco Mundial. “*Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1997*”, Washington, 1997.

¹⁹ Easterly, William. “*The Elusive Quest for Growth*”. Massachusetts, 2001

²⁰ Grindle, Merilee. “*Politics and Policy Implementation in the Third World*”. Princeton University, 1980.

2.2.2. Implementación de las políticas públicas

La implementación de las políticas públicas es el conjunto de actividades que permiten aplicar los recursos asignados al logro de las metas y objetivos de las políticas; necesariamente, ella está estrechamente ligada al diseño de tales políticas por cuanto está llamada a convertirlas en realidad. Su éxito depende esencialmente de unos objetivos bien planteados –lo que no significa rígidamente definidos-, unos recursos suficientes y bien administrados y un contexto favorable para su realización.

Dentro de la literatura de políticas públicas, es posible identificar dos líneas de diseño e implementación: políticas diseñadas por los Gobiernos centrales para ser implementadas en los gobiernos locales (*Top-down*) y aquellas políticas diseñadas desde algún gobierno local o territorial como producto de la autonomía entregada por el proceso de descentralización (*Bottom-up*).²¹ Cada una de ellas encuentra sustento en los contextos institucionales y en las particularidades de los sistemas políticos de cada Nación.

Para cada uno de estos grupos de políticas públicas, se identifican también algunos riesgos durante su proceso de implementación, propios de la relación gobierno central – gobiernos territoriales. En el caso de las políticas clasificadas como *top-down*, un factor de riesgo que puede cambiar los outputs esperados durante el periodo de diseño, son las especificidades culturales de cada territorio en el que se implementará, las cuales son inherentes a la institucionalidad local²². Cuando el esquema adoptado es en sentido descendente, es claro que quienes diseñan las políticas no son los llamados a implementarlas. De este modo, varios autores llaman la atención en que intentar simplificar una política pública en su proceso de diseño, juega en contra de la complejidad que rodea los hechos sociales, perdiendo la posibilidad de intervenir de manera positiva en el grupo objetivo de la política.

“Desafortunadamente, un número de pensamientos tiende generalmente a que la política pública responda a la variedad, pero al mismo tiempo le resta importancia... ejemplo: *ceteris paribus* en política pública intenta mantener las cosas simples para evitar

²¹ Entre otros, cabe citar a los siguientes autores que se han referido a esta distinción: Roth Deubel André-Noël. “*Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*”. Ediciones Aurora, Bogotá 2003; Hill, Michael James. “*Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*”. Sage, London, 2002. Meny, Ives y Thoenig Jean-Claude. “*Las políticas públicas*”, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1992

²² Rodríguez Pose, Andrés. “*The Economic (In) Efficiency of Devolution*”. Environment and Planning Vol.36. London, 2004.

sobrecargas”²³ Atendiendo dicho principio de *ceteris paribus*, los gobiernos centrales pueden inclinar sus preferencias a descentralizar niveles mínimos de recursos al igual que niveles mínimos de poder; sin embargo, no se puede perder de vista que la no respuesta a las demandas sociales provenientes de individuos o comunidades, juega en contra de la democratización del Estado y de su legitimidad, principios estos orientadores de la descentralización.

Esta circunstancia se agrava cuando el esquema *top-down* busca aplicarse al diseño de políticas que han de ser aplicadas en comunidades cuyas particularidades políticas, económicas o culturales, por ejemplo, no les permiten identificarse claramente con las propuestas de quienes diseñaron la política o ajustarse a los procedimientos previstos para implementarla y, por ello, algunos autores plantean sustituir, al menos en estos casos, el referido esquema por uno que opere *bottom-up*: de abajo hacia arriba, de la comunidad y la unidad territorial inferior a la entidad superior.

Ahora bien, tal como lo señala Ingram, citada por Roth,²⁴ en abstracto y desde una perspectiva puramente ceñida al razonamiento administrativo no se ha logrado determinar la superioridad de un modelo en particular; por esta razón, es preciso examinar en cada caso cuál es el que mejor responde a las especificidades tanto de la política, como del entorno en que ha de aplicarse y de quienes han de implementarla. Con el fin de precisar los criterios que permitirían tomar una decisión, la referida autora plantea un esquema según el cual una política pública –y especialmente su implementación- debe considerar los objetivos y los procedimientos, y en cada uno de ellos distingue dos tipos: objetivos rígidos y abiertos y procedimientos rígidos y flexibles. La combinación de estos tipos permite moverse entre dos extremos: objetivos y procedimientos rígidos y objetivos abiertos y procedimientos flexibles, siendo también posibles las otras combinaciones. Según esto, las políticas deberían examinar cuál es la combinación más adecuada en cada caso.

De todas maneras, y dentro de la tendencia a fortalecer la democracia por la vía de la descentralización, tiende a aceptarse cada vez con mayor claridad que en todos los casos

²³ Bobrow, Davis B. “*Social and Cultural Factors: Constraining and Enabling*”. In: The Oxford Handbook of Public Policy. Edited by Michael Moran and others. Oxford University, 2008. Pag.578.

²⁴ Obra citada, páginas 127-129

se requiere un mínimo de participación de los niveles locales o, en general de los grupos llamados a implementar una política o a ser directa o indirectamente afectados por esta. En estas condiciones no sería aceptable un modelo que no consultara las especificidades locales o sea que correspondiera a una línea estrictamente *top-down*. Por lo anterior, ha sido una tendencia mundial incorporar en las agendas locales, la participación democrática, entendida como la posibilidad de que los ciudadanos participen en la definición y formulación de las políticas públicas relacionadas con su comunidades y su entorno, teniendo acceso a la información, al conocimiento y a la posibilidad de diseñar o rediseñar esas políticas en aspectos considerados relevantes por la comunidad, por lo cual, la política más deseable en una democracia es aquella que incorpora de manera relativa, el mayor número de ciudadanos en el proceso.²⁵

2.2.3. Evolución de la descentralización fiscal a partir de 1991

Aunque para efectos de este documento, el proceso de descentralización fiscal se inicia con la Constitución de 1991, en palabras de Jaime Castro, ésta no inventó las transferencias, solo constitucionalizó las de los municipios que antes eran de ley y dispuso que el situado fiscal se liquidara con base en los ingresos corrientes de la nación y no en sus ingresos ordinarios. También ordenó que la participación de los municipios fuese un porcentaje de esos mismos ingresos corrientes y no del IVA y que su monto aumentara porcentualmente durante la década siguiente a la promulgación de la Carta de 1991.²⁶ (Art.356 – Art.359).

En desarrollo de las pautas dadas por la Constitución en materia de descentralización del gasto, se expidió la Ley 60 de 1993, también conocida como ley de competencias, la cual definió los ingresos corrientes de la nación como los tributarios y no tributarios, excluyendo los recursos del Fondo Nacional de Regalías. Determinó las competencias de los municipios, los distritos y los departamentos sobre la base de los postulados constitucionales enunciados anteriormente. Estableció las reglas de asignación de las participaciones para sectores sociales y los criterios de distribución de las mismas, y, por supuesto, no podía dejar por fuera el tema del control de las participaciones.

²⁵ Markusen, Ann. “*American Federalism and Regional Policy*”. International Regional Science Review Vol. 16, 1993.

²⁶ Castro, Jaime. “*La Descentralización no es el talón de Aquiles de las finanzas publicas*”. Editorial Ariel, Bogotá, 1998.

A pesar de los esfuerzos nacionales por el mejoramiento de los indicadores sociales y fiscales, en la práctica se seguían invirtiendo anualmente cuantiosos recursos sin mayores garantías de eficiencia, mejor calidad o mayor cobertura en los servicios. Ante esta ineficacia de las medidas financieras adoptadas, se evaluó la norma de competencias vigente en aquel momento, la Ley 60 de 1993, y se identificaron en ella algunos problemas operativos que fueron consignados en la exposición de motivos de la actual Ley de Transferencias y Competencias, 715 de 2001.

Entre los problemas identificados y sustentados en la mencionada exposición de motivos, se presenta como principal inconveniente del sistema establecido por la Ley 60, el procedimiento de distribución, en la medida en que primero se establecía una distribución territorial para luego determinar asignaciones forzosas y homogéneas por concepto de gasto. De esto se desprendían problemas importantes, tales como por ejemplo: 1. En lo sectorial, las asignaciones resultantes de un porcentaje forzoso no garantizaban a cada entidad territorial en particular, los recursos suficientes para una adecuada prestación de los servicios; 2. No había incentivos para que cada entidad territorial intentara mejorar sus indicadores de desempeño, ya que la asignación de recursos se realizaba con base en sus cifras de población y pobreza las cuales presentaban poca variación de una vigencia a la siguiente.

Por otro lado, se evidenciaba una profunda inequidad en la distribución que los departamentos realizaba entre sus municipios, producto, por ejemplo en el caso de educación, de la inadecuada distribución geográfica de los docentes a cargo de la administración departamental, los cuales eran concentrados en las zonas urbanas y en las cabeceras municipales más grandes, lo que favorecía a los municipios con mas recursos y dejaba a los municipios más pequeños y pobres como única opción la de contratar docentes con cargo a los recursos de la participación municipal.

En el marco de lo anterior, se creó el Sistema General de Participaciones definido como el conjunto de recursos que la Nación transfiere, por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política (reformados por el Acto Legislativo 01 de 2001), a las entidades territoriales para la financiación de los servicios a su cargo.

El artículo 356 de la Constitución Política incluye a los resguardos indígenas dentro de los beneficiarios del Sistema General de Participaciones, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena. Al mismo tiempo, el párrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001, establece una **asignación especial del Sistema General de Participaciones para los resguardos indígenas - SGPRI**. De esta manera, se entiende que los recursos de esta asignación son públicos y tienen como destinación prioritaria financiar programas y proyectos orientados a satisfacer las necesidades básicas en salud, educación, agua potable, desarrollo agropecuario y vivienda, de la población indígena residente dentro del territorio del resguardo.

Posteriormente, el artículo 83 de la Ley 715 de 2001 estableció las reglas para la distribución y administración de los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones a favor de los resguardos indígenas y determinó las prioridades de la inversión²⁷, el procedimiento y los actores responsables de la programación y ejecución de los recursos, así como la responsabilidad directa en materia de asesorías y asistencia técnica. De igual manera, se asignó a los departamentos y al DNP la competencia para evaluar y dar seguimiento a la aplicación de tales recursos.

En el ejercicio más reciente de evaluación general de la descentralización en Colombia, elaborado por el Banco Mundial²⁸, se analizaron los recursos del SGP transferidos tanto para educación y salud como los destinados por los diferentes niveles de gobierno para el sector de vías. Si bien el equipo técnico que realizó el informe resalta los avances del Gobierno Colombiano en la descentralización de recursos públicos así como el fortalecimiento institucional de algunas entidades territoriales, también señala algunos aspectos que deberían intentar resolverse para alcanzar una mayor eficiencia en la aplicación de los recursos transferidos.

De esta evaluación se deduce que a pesar de que la ley 715 de 2001 fue desarrollada como ley de competencias en pro de la adecuada articulación de los tres niveles de gobierno para la prestación más eficiente de servicios básicos como salud y educación,

²⁷ Modificado por el artículo 13 de la Ley 1450 de 2011.

²⁸ World Bank. "Colombia decentralization: options and incentives for efficiency". Joint report of the World Bank and Fedesarrollo, August 2009.

su implementación, no ha logrado superar dificultades que fueron diagnosticadas previamente a su expedición.

Infortunadamente, el informe no hace referencia a los recursos transferidos a los resguardos indígenas, así que no se cuenta con un análisis específico de aquellos ni un estudio de percepción del impacto que ellos han tenido durante los últimos años. Sin embargo, dado lo observado en otros ámbitos, cabría pensar que la aplicación de las normas no está logrando la eficiencia que se buscaba con la reformulación del sistema de participaciones territoriales²⁹. El trabajo de campo realizado para este documento, se aproxima parcialmente a este análisis.

2.3. Colombia Nación multicultural y multiétnica

Desde el artículo primero de la Constitución Nacional de 1991, Colombia se declara una república democrática, participativa y pluralista. Posteriormente en su artículo séptimo, nuestra carta señala que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana. De allí en adelante, son varios los artículos incorporados para salvaguardar los derechos y garantizar la participación e igualdad a las diferentes etnias existentes en el país.

De acuerdo con algunos documentos del Gobierno Nacional, en Colombia se pueden identificar tres grupos étnicos: las comunidades indígenas, los afrocolombianos (en donde se incluyen los raizales de San Andrés Isla) y el pueblo rom o gitano. De allí, que la Carta Magna de 1991, también incorporó en sus enunciados planteamientos como los siguientes: “... las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparte en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias, será bilingüe.” (Art. 10). “Las tierras de resguardo...son inalienables, imprescriptibles e inembargables.” (Art. 63). “... tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural...” (Art. 68). “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas” (Art. 286)³⁰.

²⁹ Varios Autores. “25 Años de la descentralización en Colombia”. Fundación Konrad Adenauer en Colombia, Bogotá, 2010.

³⁰ DANE. “Colombia una Nación Multicultural”. Bogotá, 2007.

De esta manera, el gran logro de la Constitución es que prevé una interacción Estado – grupos étnicos, que no genere subordinación sino diálogo, para que estas minorías puedan integrarse a la sociedad conservando aquello que las hace diferentes y dando las garantías para la preservación de su libertad cultural. Según el Censo General de 2005, el 14,06% de la población Colombia se auto reconoció como perteneciente a alguno de los tres grupos étnicos señalados: un 3,43% como indígenas, un 10,62% como afrocolombianos y un 0,01% como rom (Tabla N1).

Tabla N.1
Población Auto reconocida como miembro de algún Grupo Étnico³¹

Grupo Étnico	Población
Indígena	1.392.623
Rom	4.858
Afrocolombiano	4.311.757
Total	5.709.238

En cuanto a las comunidades indígenas, objeto central de la reflexión de este documento, el mismo censo de 2005 señaló que en Colombia existen 87 pueblos indígenas identificados plenamente (Tabla N.2), en los que se hablan 64 lenguas amerindias, y una diversidad de dialectos que el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE agrupó en 13 familias lingüísticas.

De conformidad con el DANE³², los 710 resguardos titulados se encuentran ubicados en 27 departamentos y 228 municipios del país y ocupan una extensión de aproximadamente 34 millones de hectáreas, que representan el 29,8% del territorio nacional. Adicionalmente, el DANE señala que en su mayoría se encuentran localizados en zonas rurales y selváticas, aunque no señala una proporción específica; a esto cabe añadir que algunos de ellos nunca han salido de su hábitat tradicional y por ende, ni siquiera tienen conocimiento de que existen unos recursos del presupuesto nacional destinados a satisfacer sus necesidades básicas.

³¹ Tomado del documento “Colombia una Nación Multicultural”. DANE, 2007.

³² *Ibíd*

2.4. Los resguardos objeto de la investigación

Para efectos del trabajo de campo, los resguardos seleccionados fueron tres: Alta y Media Guajira en el municipio de Uribia – Guajira; La María en el municipio de Piendamó – Cauca y Yaigoje Río Apaporis en el corregimiento departamental de La Pedrera – Departamento de Amazonas. Los criterios empleados para su selección serán presentados en la sección de metodología del presente documento y su localización se destaca en el Mapa No. 1.

A continuación se presenta una muy breve descripción de algunos de los rasgos distintivos de la población de los anteriores resguardos. Esta descripción no pretende en manera alguna hacer una caracterización detallada del contexto y la cultura de las etnias que habitan los resguardos estudiados por este trabajo, ni establecer una relación entre los referidos contextos y culturas y el tipo de necesidades y demandas de las comunidades de los resguardos, ni entre estas necesidades y demandas y la distribución de los recursos del SGPRI. Por el contrario, esta descripción sí busca brindar elementos de juicio para comprender algunas de las observaciones resultantes del trabajo de campo así como las conclusiones y recomendaciones que se proponen como resultado de la investigación realizada y, en particular, entender hasta qué punto tales comunidades son homogéneas o diferentes en sus ideas, sus costumbres y el medio en que habitan.

Resguardo de la Alta y Media Guajira – Municipio de Uribia: Los miembros de este resguardo hacen parte del pueblo Wayuu localizado en el departamento de la Guajira: su lengua es el Wayuunaiki y son la población indígena más grande del país. Los núcleos familiares se agrupan en rancherías que cuentan con un número no mayor de seis casas; no suelen encontrarse grandes aglomeraciones de población en un mismo lugar ya que, de acuerdo con los miembros de la comunidad, esto dificultaría la administración de sus rebaños y propiciaría problemas entre diferentes núcleos familiares. “En cada ranchería los miembros comparten derechos y recursos en común, sea la huerta, el pozo, un cementerio, en fin, tienen una red de estrecha colaboración, y los vínculos sociales de parentesco y afinidad son los criterios decisivos que vinculan todas las casas a una determinada unidad social”³³.

³³ Ibid

Tabla N.2
Distribución de la Población Indígena según Etnia – Censo 2005³⁴

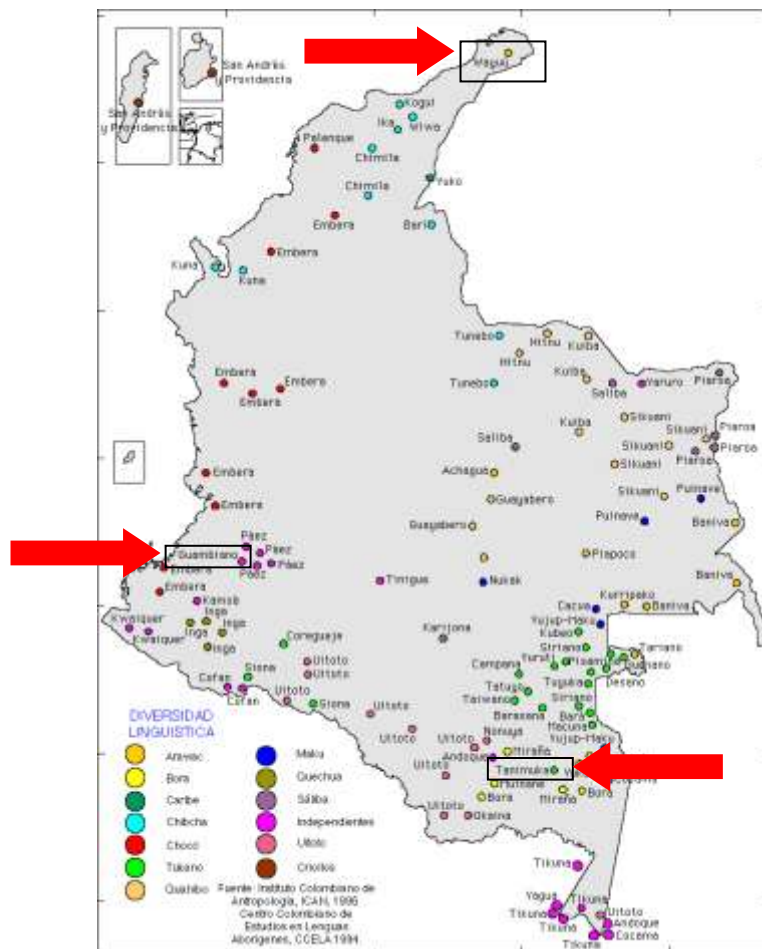
Norte	
Atlántico	Mokana
Cesar	Arhuaco, Kogui, Wiwa, Yuko, kankuamo
La Guajira	Arhuaco, Kogui, Wayuu, Wiwa
Magdalena	Arhuaco, Chimila, Kogui, Wiwa
Sucre	Senú
Noroccidental	
Antioquia	Embera, Embera Chamí, Embera Katio, Senú, Tule
Cordoba	Embera Katio, Senú
Chocó	Embera, Embera Chamí, Embera Katio, Tule, Waunan
Nororiental	
Arauca	Betoye, Chiricoa, Hitnu, Kuiba, Piapoco, Sikuani, U´wa
Norte de Santander	Barí, U´wa
Santander	(U´wa), Guanes
Central	
Boyacá	U´wa, Muisca
Caquetá	Andoke, Coreguaje, Coyaima, Embera, Embera katio, Inga, Makaguaje, Nasa, Uitoto
Casanare	Amoría, Kuiba, Masiguare, Sáliba, Sikuani, Tsiripu, Yaruros, U´wa
Cundinamarca	Muisca
Huila	Coyaima, Dujos, Nasa, Yanacona
Meta	Achagua, Guayabero, Nasa, Piapoco, Sikuani
Amazonía	
Amazonas	Andoke, barasana, Bora, Cocama, Inga, Karijona, Kawiyarí, Kubeo, Letuama, Makuna, Matapí, Miraña, Nonuya, Ocaina, Tanimuka, Tariano, Tikuna, Uitoto, Yagua, Yauna, Yukuna, Yuri
Guainía	Kurripako, Piapoco, Puinave, Sikuani, Yeral
Guaviare	Desano, Guayabero, Karijona, Kubeo, Kurripako, Nukak, Piaroa, Piratapuyo, Puinave, Sikuani, Tucano, Wanano
Vaupés	Bara, Barasana, Carapana, Desano, Kawiyarí, Kubeo, Kurripako, Makuna, Nukak, Piratapuyo, Pisamira, Siriano, Taiwano, Tariano, Tatuyo, Tucano, Tuyuka, Wanano, Yurufí
Vichada	Kurripako, Piapoco, Piaroa, Puinave, Sáliba, Sikuane
Centroccidental	
Caldas	Cañamomo, Embera, Embera Chamí, Embera Katio
Risaralda	Embera, Embera Chamí
Tolima	Coyaima, Nasa
Suroccidental	
Cauca	Coconuco, Embera, Eperara Siapidara, Guambiano, Guanaca, Inga, Nasa, Totoró, Yanacona
Nariño	Awa, Embera, Eperara Siapidara, Inga, Kofán, Pasto
Putumayo	Putumayo Awa, Coreguaje, Embera, Embera Katio, Inga, Kamëntsa, Kofán, Nasa, Siona, Uitoto
Valle del Cauca	Embera, Embera Chamí, Nasa, Waunan

Su organización social se basa en clanes por línea de descendencia materna, aunque la autoridad tradicional normalmente es el tío materno mayor. Como intermediario de los conflictos entre clanes, ya que las ofensas a una persona se toman como ofensas a su familia, aparece la figura del palabrero o pütchipü, quien es conocedor de sus leyes e intenta buscar un acuerdo entre los clanes involucrados. “La justicia es informal y privada. Petrucco (1937) escribía que los Guajiros distinguían dos clases de agravios: la violación de costumbres y la violación de obligaciones. Estos agravios son resueltos entre las partes implicadas o entre los miembros de la familia en que ocurren. Hablando en términos generales, parece que el mantenimiento de la ley se basa, en gran medida,

³⁴ Tomado del documento “Colombia una Nación Multicultural”. DANE, 2007.

en el principio de reciprocidad, el temor a las sanciones y represalias, y el deseo de ganar el beneplácito público”³⁵.

Mapa N.1
Comunidades Indígenas de Colombia



Son una comunidad dedicada principalmente al pastoreo de ganado bovino y cabras o chivos y aunque también desarrollan algunas actividades agrícolas, éstas normalmente se dan para su autoabastecimiento. Entre los Guajiros el ganado constituye una riqueza acumulada para adquirir prestigio, además de ser un modo de asegurar la subsistencia o el enriquecimiento. Aunque a menudo es intercambiado como mercancía, representando la mayor parte de sus ingresos, se lo sigue intercambiando de modo no comercial: para sellar una alianza matrimonial, los derechos sobre una descendencia y como pago de compensaciones de todo orden. Además, las labores diarias se organizan a partir de

³⁵ Vergara Gonzáles, Otto. “Introducción a la Colombia Amerindia”. Instituto Colombiano de Antropología. Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/antropologia/amerindi/guajiros.htm>

observar, pastorear y recoger los animales, lo mismo que todas las actividades relacionadas con las migraciones periódicas en búsqueda de pastos y agua en épocas de sequía”³⁶.

En términos de agricultura, de acuerdo con Otto Vergara, no realizan rotación de cultivos sino que un mismo terreno es sembrado todos los años y abonado con material orgánico proveniente del ganado y de la quema de hierbas, lo que ha conducido al desgaste de las tierras hasta convertirlas en terrenos áridos.

En los últimos años, sus actividades económicas tradicionales han sido desplazadas por las nuevas prácticas económicas con los mercados fronterizos, así como por el trabajo asalariado en la mina de carbón del Cerrejón, la explotación de sal en Manaure y la explotación de petróleo en Maracaibo. Algunos de ellos también se han dedicado al contrabando, siendo la gasolina el producto más comúnmente objeto de este tráfico.

Aunque en principio no se consideran una comunidad nómada, algunas familias suelen trasladar su lugar de residencia, de acuerdo con la disponibilidad de pastos para su ganado.

Resguardo La María – Municipio de Piendamó³⁷: Los miembros de este resguardo hacen parte de la comunidad guambiana, localizada mayoritariamente en el departamento del Cauca y, en una pequeña proporción, en el departamento del Huila. Como parte de su estrategia para afrontar las limitaciones en términos de disponibilidad de territorio, así como para su preservación étnica, han venido adquirido bienes inmuebles en municipios como Piendamó, Caldon y Morales. De allí, la numerosa presencia de miembros de esta comunidad en dichas cabeceras municipales.

Su organización social está dada básicamente por familias nucleares tradicionales (papá, mamá e hijos solteros) aunque en ocasiones son ampliadas por nueras, nietos, abuelos o familiares viudos. De acuerdo con distintos autores, la conformación de nuevas familias conjuga la endogamia comunitaria y étnica y la exogamia veredal, aunque la elección de

³⁶ Ibid

³⁷ Departamento Nacional de Planeación. “*Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio*”. Bogotá, 2004.

pareja se hace de manera autónoma, libre y espontánea. Sin embargo, el prestigio y reputación de los que goce la potencial familia política, son elementos de consideración por parte de los padres.

En la política, actividad tradicionalmente masculina, los principales actores son los gobernadores, quienes lideran el cabildo anual a través del cual se articulan todas las veredas. A los cabildos se les atribuyen las funciones de administración del territorio, administración del orden y la facultad sancionatoria e impositiva para la determinación de multas a quienes incumplen sus obligaciones dentro de la comunidad.

“El ejercicio de la función de cabildante, es tenido con mucha estima y honra y a través de él se puede adquirir prestigio y poder, aunque su cumplimiento no implica una remuneración económica y su desarrollo es vivido como una etapa de "sufrimiento" y sacrificio personal en aras de un servicio a la comunidad... Para ser miembro del Cabildo se requieren, en principio, además de vivir dentro del resguardo, dos requisitos adicionales: ser hombre y ser casado, ya que dentro de la cultura Guambiana solo un hombre casado es realmente un adulto; un hombre sin mujer es solo un hombre a medias y por lo tanto incapaz de asumir las responsabilidades de cabildante”³⁸.

“La cosmogonía guambiana se estructura en un sistema dual: lo masculino y lo femenino, lo caliente y lo frío, el sol y la luna. Las plantas, los árboles, los accidentes geográficos y la "madretierra" guardan espíritus que pueden ser benéficos o maléficos. El Murbik, curandero guambiano es la persona que conoce las plantas medicinales y curativas, previene enfermedades y actúa como intermediario entre los hombres y los espíritus, guiando el alma de los muertos a su nueva morada. El curandero practica la ceremonia de limpieza o Pishimaruk, destinada a la limpieza y restitución del equilibrio social y biológico perdido. Se utilizan en el ritual plantas consideradas "calientes" como la coca y el maíz”³⁹.

Su principal actividad económica es la agricultura y los productos sembrados dependen especialmente de la altitud en que se ubica la respectiva población. Se encuentran así

³⁸ Ibid

³⁹ <http://www.todacolombia.com/etnias/gruposindigenas/guambiano.html>

cultivos de maíz, trigo, papa, cebolla, ajo, haba, arracacha y hortalizas. La ganadería es una actividad en la que han incursionado durante los últimos años.

La “madre tierra” tiene particular importancia para los miembros de esta comunidad, de allí que el trabajo que en ella se realice es fundamental para mantenerla y cuidarla. “A la tierra hay que ayudarla para que produzca, por lo tanto es necesario nutrirla, mantenerla, calentarla, bailarla, cantarle y sobre todo siempre acompañarla. De esta manera tierra y trabajo colectivo son dos realidades que dentro de la mentalidad Guambiana siempre se encuentran asociadas. Comunidad y tierra constituyen una unidad en la cual ninguna de sus partes puede sobrevivir independientemente”.⁴⁰

La división sexual del trabajo ha venido cambiando en los últimos años, dada la participación de la mujer en actividades de producción agropecuaria, espacio anteriormente masculino. De esta manera, además de las labores del hogar y del cuidado de los niños, las mujeres tienen como parte de sus actividades el cuidado de huertas caseras, la mayoría de los cebollares y el cuidado de ovejas y gallinas, entre otros.

Resguardo Yaigoje- río Apaporis – Corregimiento departamental de La Pedrera – Departamento de Amazonas: Los miembros de este resguardo hacen parte de la comunidad tanimuka y de acuerdo con algunos autores, las primeras referencias de su existencia datan del siglo XVIII. Su territorio se encuentra localizado hacia el nororiente del departamento de Amazonas en límites con el departamento del Vaupés. “El grupo se divide en linajes entre los cuales se realizan alianzas matrimoniales. Practican la exogamia y el intercambio de mujeres con otras comunidades. El modelo de descendencia es patrilocal y patrilineal. De acuerdo a su organización política la autoridad recae en el Capitán”⁴¹.

Sus viviendas tradicionales eran las malokas, las cuales eran construidas en cercanías de fuentes hídricas. Sin embargo, con el paso del tiempo las viviendas unifamiliares se han

⁴⁰ Pachón, Ximena. “*Introducción a la Colombia Amerindia*”. Instituto Colombiano de Antropología. Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República.

<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/antropologia/amerindi/guambia.htm>

⁴¹ Ibid

hecho más pequeñas y las malokas se han conservado para actividades comunitarias como escuelas y centros de reunión de la comunidad.

Su economía es básicamente de autoconsumo basada en la horticultura a la que adicionan cultivos de yuca, ñame, chontaduro, banano y algunas otras frutas. También realizan actividades de caza y pesca y, de acuerdo con el documento del DNP⁴², hasta hace algunas décadas, continuaban con actividades de extracción de caucho y chicle con fines comerciales.

“Dentro de su cosmología el universo se concibe como un gran cono conformado por trece discos superpuestos. Los tanimuka habitan la plataforma central. Clasifican tres especialistas: el Chamáno Yaico -hombre jaguar-, el maestro de ceremonias y el maloquero. Consideran que cada grupo de seres vivos pertenece a un dueño con el que hay que negociar para tener acceso a vegetales y animales. Durante el ritual del “Yuruparí” los niños deben aprender los mitos y tradiciones más importantes de su cultura”⁴³. De acuerdo con la descripción de una concejal indígena de Bogotá⁴⁴, los miembros de esta comunidad como la mayoría de los pueblos amazónicos, *mantienen vínculos con la fuerza espiritual de sus ancestros, se oponen a lo que pueda alterar su orden natural y ecológico y se rigen por el calendario ecológico y por las prácticas ancestrales (rituales de ayuno y limpieza que realizan para agradecer los beneficios recibidos de la naturaleza y pedir perdón por los errores cometidos)*.

Dentro de las últimas noticias relacionadas con esta comunidad, está la creación de un parque natural por el Ministerio de Ambiente en 2009, el cual abarca parte de su territorio, decisión sobre la cual la comunidad no fue consultada. Por tal razón, ha emprendido una serie de acciones legales buscando la nulidad del respectivo acto administrativo, pero hasta la fecha no ha logrado su cometido.⁴⁵

Tal como se indicó al comienzo de este numeral, la breve descripción que acaba de incluirse busca simplemente trazar las grandes líneas de un contexto que brinde

⁴² Departamento Nacional de Planeación. “*Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio*”. Bogotá, 2004.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ <http://indigena.todosatierra.com/?p=78>

⁴⁵ <http://indigena.todosatierra.com/?p=78>

elementos de juicio para la comprensión de las observaciones que se presentarán en el numeral 4 de este trabajo, como resultado de las visitas hechas a las comunidades incluidas en el análisis. Ahora bien, con base en los elementos presentados aquí, cabe observar desde ahora que tales poblaciones son altamente heterogéneas, lo que suscita una pregunta relevante: ¿Hasta qué punto un marco legal común y aplicado de igual manera a todos los resguardos, es compatible con los planteamientos de respeto a la diversidad cultural y la eficiencia en la ejecución de los recursos públicos?

3. Metodología

3.1. Caracterización metodológica general

La metodología adoptada en esta tesis utiliza el método deductivo en una primera instancia y el método inductivo en un segundo momento. Es así como apoyada en los conceptos básicos sobre desarrollo, descentralización e implementación de políticas públicas, estudia en tres resguardos indígenas la forma como se están aplicando las normas del SGPRI, si esta aplicación favorece la eficiencia en la ejecución de los recursos públicos, principio de la ley 715 de 2001, y si dicha aplicación, de acuerdo con las percepciones de sus integrantes, ha favorecido el desarrollo de estas comunidades.

La aproximación es de tipo cualitativo, por cuanto se trata más de construir sentido con la información obtenida que de realizar cálculos y asociaciones numéricas. En esta forma, se trata de comprender las condiciones de aplicación del SGPRI a partir de la información disponible en los tres resguardos y de las percepciones de sus habitantes.

Conforme a lo anterior, el trabajo se ajusta al método del estudio de caso, definido como el examen de una o varias unidades de estudio, empleando para ello diferentes técnicas e instrumentos⁴⁶, a los que se hace referencia en el numeral 3.5. Un estudio de caso profundiza sobre situaciones en las que hay muchas más variables de interés que observaciones posibles, por lo cual utiliza múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger mediante un proceso de triangulación.

⁴⁶ Definición adaptada de Greenwood, Ernest, “*Metodología de la investigación social*”. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1973.

3.2. Etapas de la investigación

La metodología siguió las etapas que se presentan a continuación:

- A. Revisión de conceptos básicos sobre desarrollo humano y su perspectiva desde los pueblos indígenas, descentralización e implementación de políticas públicas.
- B. Revisión del marco normativo vigente: la Constitución Colombiana, el Acto Legislativo 01 de 2001, la Ley 715 de 2001, la Ley 1176 de 2007 y algunos decretos que sustenta la adopción y aplicación del SGPRI en Colombia, incluyendo algunas entrevistas a funcionarios del Departamento Nacional de Planeación, DNP. Lo anterior, con el ánimo de conocer la normatividad que rige el funcionamiento del SGP y en particular, del SGPRI.
- C. Estudio de los informes de ejecución presupuestal del SGPRI para el año 2008, para conocer la percepción del Gobierno Nacional sobre la aplicación de la normatividad vigente en los resguardos indígenas.
- D. Aproximación tanto a la población de los resguardos seleccionados, como a los funcionarios de las entidades territoriales donde éstos se ubican, para realizar los estudios de caso con los instrumentos que se mencionan más adelante.
- E. Análisis de los resultados obtenidos para discutir la validez de las hipótesis planteadas en el numeral 1.2.

3.3. Selección de los resguardos

Para la selección de los resguardos objeto de estudio se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- A. Que representaran diferentes etnias dentro del conjunto del país, con culturas considerablemente distintas y con condiciones administrativas y territoriales diversas.
- B. Que en total representaran una proporción no inferior al 10% de la población indígena en resguardos del país.
- C. Que la proporción de recursos que les correspondiera dentro del total del SGPRI se acercara al 10% de los recursos asignados.
- D. Que se contara con la aceptación de las comunidades indígenas y de las autoridades departamentales y locales para la realización del trabajo propuesto.

En su conjunto, los resguardos seleccionados para este trabajo satisfacen estos criterios.

Adicionalmente, estos resguardos también cumplen con algunos criterios cualitativos que los caracterizan de manera particular dentro de las regiones en las cuales se encuentran localizados: los Wayyu son la comunidad indígena más grande del país, por lo que era importante captar su percepción sobre el tema y el cómo se están llevando a cabo internamente los procesos administrativos. Los Guambianos se han caracterizado por las movilizaciones civiles indígenas, cada vez que algún tema de la agenda local o nacional, desde su criterio, no tiene efectos positivos para los miembros de su comunidad. Se podría decir, que son una de las comunidades socialmente más activas. Por último, se escogió una comunidad que habita uno de los resguardos indígenas del Amazonas, con características muy distintas a los anteriores y que es uno de los tres únicos casos nacionales donde la administración de los recursos es competencia del gobierno departamental por hallarse localizada en una parte no municipalizada de su territorio y en el interior de la selva amazónica, territorio completamente distinto al de los otros dos resguardos, en términos sociales, económicos y ambientales.

De acuerdo con lo anterior, la selección de las tres comunidades mencionadas, permite cubrir una gama relativamente amplia de percepciones en cuanto a las bondades, limitaciones y problemas suscitados por los recursos del SGPRI y por las prioridades de inversión que les han sido definidas.

3.4. Fuentes de información

Las fuentes de información consultadas fueron básicamente las siguientes:

- A. El Departamento Nacional de Planeación: De esta entidad se obtuvo la información correspondiente a los recursos asignados por el Sistema General de Participaciones para los resguardos indígenas durante la vigencia 2008, mediante los documentos Conpes Sociales 110, 111 de 2007 y 112, 121 de 2008. Adicionalmente, se obtuvo la información de ejecución presupuestal de estos mismos recursos durante la vigencia en estudio, reportada por las entidades territoriales al Gobierno Nacional por medio del Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal, SICEP, de la misma entidad. Es importante señalar que si bien el DNP ha realizado evaluaciones sobre la ejecución de los recursos a partir de los informes anuales de ejecución presupuestal, dicha información se recoge en un formato estándar que no da cuenta de los procedimientos administrativos que se están llevando a cabo en

cada entidad territorial (aparte de un par de preguntas que indagan sobre el cumplimiento de los requisitos legales) y que hasta la fecha no ha sido confrontado con la información original que reposa en las distintas administraciones locales.

Tal como ya se ha mencionado, el DNP consolida los informes de ejecución presupuestal reportados por las entidades territoriales pero a la fecha, no cuenta con un informe de evaluación fiscal para resguardos indígenas de la vigencia 2008. Tampoco hay disponible a la fecha en su página web, ningún documento de evaluación de la vigencia seleccionada para este trabajo (2008).

- B. Las administraciones municipales de Piendamó - Cauca, Uribe – Guajira y la Gobernación de Amazonas: Además de las entrevistas realizadas a funcionarios conforme a lo mencionado en el numeral 3.5, se hizo una revisión de procedimientos administrativos de acuerdo con la normatividad vigente y se obtuvo la relación de compromisos celebrados con cargo a los recursos de la vigencia 2008. De esta manera se pudo conocer la informalidad con la que se manejan algunos procesos administrativos, característica que no puede percibirse en los informes escritos presentados a las entidades nacionales.

- C. Los resguardos indígenas seleccionados: Con la colaboración del funcionario Edgar Díaz de la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom del Ministerio del Interior y de Justicia, se aplicaron las encuestas que se mencionan en el punto 3.5., a diez miembros de cada uno de los resguardos en estudio; dentro de esas personas se incluyeron sistemáticamente el representante legal de los resguardos, e indígenas que manifestaron conocer los procesos administrativos de la Alcaldía y la Gobernación, por cuanto tienen un rol más activo en su comunidad; se encuestaron además otros indígenas de los resguardos, hombres y mujeres mayores de edad, escogidos de manera aleatoria, sin diferenciación en términos de género. Las encuestas se aplicaron durante los desplazamientos de este funcionario a las comunidades como parte de sus funciones, así como en reuniones en que los miembros de estas comunidades se congregaron para eventos de capacitación o de discusión convocados por el Gobierno Nacional y/o por los Gobiernos Locales.

3.5. Instrumentos de captura y análisis de la información

En primer lugar, la información secundaria relativa a las asignaciones y ejecuciones presupuestales de los recursos del SGPRI en la vigencia 2008 se recogió del aplicativo SICEP. Por otra parte, para obtener la información primaria en las visitas efectuadas a los municipios y a los resguardos indígenas, se realizaron entrevistas semiestructuradas, en las que se aplicó el formulario incluido en los anexos 1,2 y 3, a los funcionarios encargados del tema indígena durante la vigencia 2008 en cada administración local; en los resguardos, por su parte, se efectuaron encuestas, cuyo formato se incluye en el anexo 5, a miembros de la respectiva comunidad.

La información recogida, tanto cualitativa como cuantitativa fue procesada en Excel para las encuestas y entrevistas y en una base de Access para la ejecución presupuestal, con el propósito de responder interrogantes sobre las percepciones de la comunidad en cuanto a la efectividad de los procesos administrativos en cada municipio, la visibilidad de las inversiones en la comunidad, la visibilidad de los recursos y la manera como éstos tienden a influir en algunos aspectos de la vida del resguardo.

4. Resultados y análisis de la información

Conforme al numeral 2, “Marco de la investigación”, dos conceptos presiden la reflexión contenida en este documento: el desarrollo humano y la descentralización, esta última principalmente desde la perspectiva de su implementación en los resguardos indígenas. El segundo de estos conceptos es abordado desde distintos ángulos en los resultados que aquí se presentan, con base en la documentación disponible en el DNP, en las entidades territoriales y resguardos visitados y en los registros de las entrevistas y encuestas realizadas. El análisis de esta información permitirá inferir algunas conclusiones sobre la manera como la gestión de los recursos objeto de esta investigación está contribuyendo al desarrollo de las comunidades incluidas en ella.

4.1. Asignación de Recursos - Departamento Nacional de Planeación

De acuerdo con los documentos Conpes Sociales 111 de 2007 y 112, 121 de 2008, los recursos asignados por el SGP a la totalidad de los resguardos indígenas del país para la vigencia 2008, ascendieron a \$98.348.449.054 en pesos corrientes de aquel año (ver

tabla N.3), equivalente al 0,52% del total del SGP definido por la ley. Es importante aclarar que de conformidad con el calendario de giros establecido por la Ley 715 de 2001, los recursos asignados a los resguardos indígenas son girados al municipio en jurisdicción del cual se encuentre localizado el resguardo, durante los primeros diez días del mes siguiente a aquel en que fueron causados, de tal manera que en el año los municipios reciben los recursos correspondientes a las once doceavas de la vigencia y una última doceava de la vigencia anterior girada en el mes de enero.

Tabla N.3
Asignación Especial para Resguardos Indígenas
Sistema General de Participaciones - Vigencia 2008

Millones de Pesos Corrientes

Departamento	Municipio	Resguardo	Última onceava 2007	Once Doceavas 2008	Total Asignación
Cauca	Piendamó	La María	16	179	195
Guajira	Uribia	Alta y Media Guajira	600	7.724	8.324
Amazonas	La Pedrera	Yaigoje rio apaporis	21	229	250
Otros			6.964	82.615	89.579
Total Nacional			7.601	90.747	98.348

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

En este sentido, conforme al Decreto 111 de 1996, las entidades territoriales y los resguardos indígenas deben ingresar en su presupuesto –bajo el sistema de presupuesto de caja- los recursos aforados por la Nación durante el ejercicio fiscal. Según esto, para la vigencia en estudio, los recursos corresponden a la última doceava de la vigencia 2007 y las once doceavas de la vigencia 2008. Los recursos se asignan según la participación de cada resguardo en el total de población indígena del país ubicada en resguardos. De esta manera, la variable de distribución es el promedio nacional de los recursos del SGPRI por habitante, multiplicado por el número de habitantes en cada resguardo.

Es importante señalar que para el año en estudio, el Decreto 317 de 2008 aprobó una regla de transición dirigida a suavizar los efectos que sobre la asignación de recursos podría tener el censo general de población realizado en 2005; según esta regla, a cada resguardo se le debía garantizar, como mínimo, el monto de recursos que había recibido en la vigencia 2007, siempre y cuando la disminución en la asignación correspondiera a cambios en las cifras del censo poblacional y no a la creación de nuevos resguardos.

Cabe recordar que tal como se ha mencionado, los recursos asignados a cada resguardo deben ser administrados por el municipio en cuya jurisdicción él se ubique. Es por ello que, para efectos de la distribución de los recursos, el número de beneficiarios es mayor que el de resguardos: el territorio de un resguardo puede ubicarse en jurisdicción de varios municipios; tal es el caso, por ejemplo del resguardo de la Alta y Media Guajira, que recibe recursos de varios municipios cuya participación se liquida en función del número de indígenas localizados en cada uno.

En términos poblacionales, de acuerdo con las proyecciones del DANE según la certificación expedida para la distribución de recursos de la vigencia 2008, el país contaba con 1.006.592 personas indígenas localizadas en resguardos. Esta población, especificada para los resguardos seleccionados, se presenta en la Tabla N.4:

Tabla N.4
Población Indígena en Resguardos - Vigencia 2008

Departamento	Municipio	Resguardo	Población
Cauca	Piendamó	La María	1.851
Guajira	Uribia	Alta y Media Guajira	106.518
Amazonas	La Pedrera	Yaigoje Río Apaporis	2.456
Otros Resguardos			895.767
Total Nacional			1.006.592

Fuente: DANE.

Una vez revisada la información elaborada por el DNP sobre la distribución de recursos, se encuentra que es concordante con las disposiciones legales vigentes y que mantiene la objetividad al usar información certificada por otra entidad del orden nacional. De esta manera, se garantiza un tratamiento igualitario para cada uno de los resguardos beneficiarios, no discriminante contra ninguna cultura o comunidad en particular.

4.2. Ejecuciones Presupuestales - Departamento Nacional de Planeación

Teniendo en cuenta que la administración de los recursos de los resguardos indígenas es competencia de las administraciones municipales y que de conformidad con el artículo 89 de la Ley 715 de 2001, los municipios deben presentar un informe anual de ejecución presupuestal de los recursos del Sistema General de Participaciones, dicho

informe incluye las cifras oficiales sobre la ejecución de los recursos transferidos a los resguardos indígenas de su jurisdicción. Por mandato legal, esta información es remitida todos los años a la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación, en el aplicativo SICEP, debidamente diligenciado. Como estos informes son avalados por los respectivos alcaldes, tesoreros y contadores municipales, constituyen una fuente de información certificada, fundamental para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas de descentralización fiscal.

De acuerdo con estos informes, en la vigencia 2008 la ejecución de los recursos asignados por el Gobierno Nacional para resguardos indígenas, fue del 95%, indicador considerablemente alto si se tiene en cuenta que de los 788 resguardos beneficiarios, 127 no reportaron información al Gobierno Nacional. Sin embargo tal como se detalla mas adelante, se presenta un rezago en la ejecución presupuestal de recursos de vigencias anteriores, lo que incrementa el porcentaje de ejecución del año en estudio.

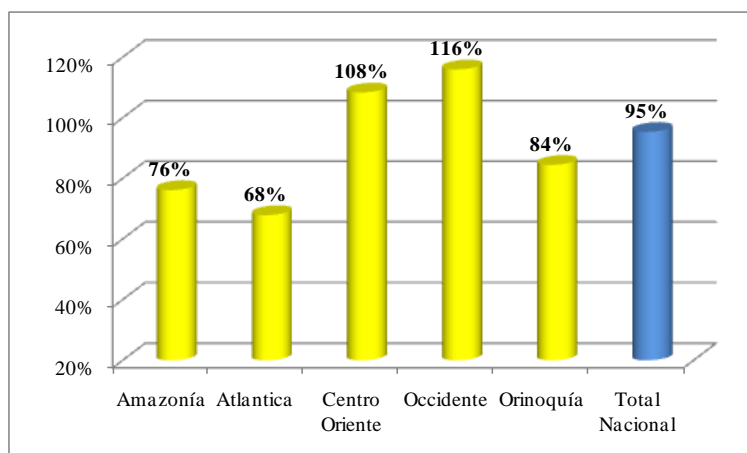
Aunque se supone que el óptimo ejercicio presupuestal implica la ejecución del 100% de los recursos asignados a la vigencia, ninguna de las regiones logró cumplir con esta meta. En efecto, si bien durante el periodo de estudio, la región con el más alto nivel de ejecución, la de Occidente (departamentos de Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Nariño, Risaralda y Valle del Cauca), alcanzó una ejecución del 115%, ello se explica por la aplicación de recursos atrasados provenientes de vigencias anteriores. (Gráfico N.1)

En segundo lugar se ubica la región Centro oriente, departamentos de Boyacá, Huila, Norte de Santander, Santander y Tolima, con una ejecución del 108%, atribuible, como en el caso anterior, a la aplicación de recursos de vigencias anteriores. Posteriormente están la región de la Orinoquía (Meta, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada) con una ejecución del 82%, y, finalmente, la Amazonía (Caquetá, Putumayo y Amazonas) y la región Atlántica (Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena y Sucre), con los porcentajes más bajos de ejecución durante la vigencia.

Por su parte, los resguardos objeto de esta investigación, de acuerdo con las cifras oficiales reportadas y consolidadas en la tabla N.5, muestran un alto nivel de ejecución

de los recursos; en el caso particular del resguardo de La María, se registró una sobre ejecución del 12%, explicada también por la aplicación de recursos del balance.

Gráfico N.1
Ejecución Presupuestal vs. Asignación Recursos SGPRI – Vigencia 2008



Fuente: DNP – DDTS - SFPT

De acuerdo con lo anterior, la ejecución de los recursos en los resguardos se ajustó a la tendencia general presentada en el gráfico N.1., lo que permitiría inferir que las entidades territoriales y las comunidades han programado correctamente sus recursos en los sectores especificados y que la información reportada no sugiere ningún tipo de dificultades o dudas en cuanto al proceso administrativo efectuado en las administraciones locales.

Tabla N.5
Asignación vs. Ejecución del SGP para Resguardos Indígenas
Vigencia 2008

Millones de Pesos Corrientes					
Departamento	Municipio	Resguardo	Total Asignación	Total Ejecución reportada	% de Ejecución
Cauca	Piendamó	La María	195	219	112%
Guajira	Uribia	Alta y Media Guajira	8.324	7.523	90%
Amazonas	La Pedrera	Yaigoje rio apaporis	250	250	100%
Otros			89.579	85.786	96%
Total Nacional			98.348	93.779	95%

Fuente: DNP – DDTS

Ejecución Sectorial de la Inversión

Teniendo en cuenta que de conformidad con lo que establecía el artículo 83 de la Ley 715 de 2001, la inversión de los resguardos indígenas con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones debía realizarse prioritariamente en los sectores de

Educación, Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico, Vivienda y Agropecuario, el instrumento de captura de la información de ejecución presupuestal se restringía a indagar sobre la inversión en estos cinco sectores.

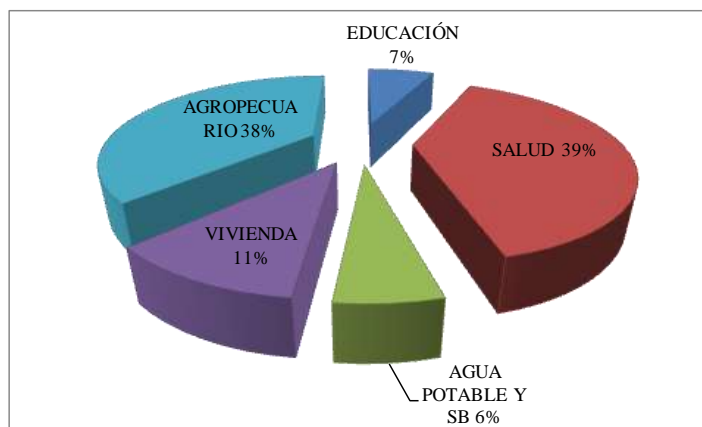
Es importante señalar que el aplicativo SICEP no permitía el reporte de inversiones que las comunidades estuvieran ejecutando en sectores distintos a los definidos por Ley, por lo que podía ser indicativo de dos situaciones: 1. Las comunidades estaban haciendo bien su tarea en el sentido de programar todos los recursos en los sectores legalmente definidos; 2. Se estaban clasificando gastos en sectores que no correspondían a la norma y se estaba dejando de ver la ejecución real de la asignación.

Al comparar la información recogida en cada entidad territorial con los documentos de evaluación publicados para vigencias anteriores por el DNP, no se encuentran grandes diferencias. Simplemente se ha incrementado el número de municipios que reportan información pero los análisis de la inversión sectorial son básicamente los mismos. La composición sectorial no registra ninguna tendencia relevante y, al igual que los gráficos que se muestran a continuación, los informes solamente permiten evidenciar diferencias en priorización e identificar magnitudes de recursos invertidos por criterio. Esta comparación detallada no se refleja aquí por estar fuera del objetivo de esta tesis.

De acuerdo con los informes de ejecución presupuestal, al agregar la información de los tres resguardos, la inversión se concentra en el sector salud, donde la mayor parte de los recursos se destinó a acciones en salud pública⁴⁷. En segundo lugar se ubicó el sector agropecuario, en tanto que las acciones en vivienda, educación y agua potable se vieron desplazadas al tercero, cuarto y quinto lugares con bajos montos de inversión (Gráfico N2); esto evidencia una focalización distinta a la de las administraciones locales en las que el grueso de los recursos se orientó a los sectores de educación y salud.

⁴⁷ Vacunación, acciones de promoción y prevención..

Gráfico N.2
Ejecución Sectorial SGPRI en los resguardos objeto de estudio – Vigencia 2008



Fuente: DNP – DDTS - SFPT

Ahora bien, al revisar la información por resguardo, se observa en la tabla N.6 que, paradójicamente, el único de los tres que ejecutó recursos de su asignación para el sector salud fue el de Alta y Media Guajira, lo que muestra una primera diferencia entre las prioridades de inversión de las comunidades estudiadas. Esto, junto con lo expuesto en el párrafo anterior, sustenta la idea de que lo que en una comunidad puede ser un sector de inversión prioritaria, puede ser secundario en otra. De acuerdo con la visita de campo, las inversiones en salud en los resguardos de La María y de Yaigoje fueron cubiertas en su totalidad con recursos de la administración municipal. Por su parte, en el municipio de Uribia - Guajira, el resguardo cofinanció las actividades en mención.

En el agregado de los tres resguardos objeto de este trabajo, el segundo sector prioritario según monto de la inversión fue el agropecuario. Sin embargo, al revisar el detalle de la inversión por resguardo, incluido en la tabla N.6, el de Yaiguaje-Río Apaporis no programó recursos para este sector. Los dos resguardos que sí programaron, priorizaron los proyectos productivos en los que se incluye la financiación de proyectos empresariales agropecuarios sostenibles y generadores de ingreso y /o que contribuyen a la seguridad alimentaria. Ninguno de los otros rubros de inversión alcanzó al 20% de la ejecución sectorial.

Teniendo en cuenta que una de las solicitudes reiteradas de las comunidades indígenas al gobierno nacional es la autorización para la ejecución de recursos en lo que

denominan “usos y costumbres” hoy autorizados por la Ley 1450 de 2011, debe señalarse que para el sector agropecuario estos “usos y costumbres” se recogen en el rubro “protección a los conocimientos tradicionales”. Sin embargo y a pesar de ser un tema de recurrente demanda, las comunidades indígenas no programaron recursos por este concepto en la vigencia 2008.

En el sector educación, tal como se muestra en la misma tabla N.6, se identifican también notorias diferencias en el monto de las inversiones. En la Alta y Media Guajira por ejemplo, los recursos se ejecutaron en su totalidad en el servicio de alimentación escolar mientras que en el resguardo Yaigoje río Apaporis todos se asignaron a la construcción y mantenimiento de la infraestructura educativa, lo que pone de presente la importancia que esta comunidad le otorga a la disponibilidad de espacios físicos adecuados para la trasmisión del conocimiento.

Tabla N.6
Ejecución Sectorial del SGPRI
Vigencia 2008

Sectores	Resguardos		
	Alta y Media Guajira	La María	Yaigoje Río Apaporis
Educacion	100%	100%	100%
Construcción y mantenimiento infraestructura educativa	0%	37%	100%
Dotación establecimientos educativos	0%	23%	0%
Alimentación escolar	100%	7%	0%
Transporte escolar	0%	13%	0%
Pago de personal docente	0%	20%	0%
Salud	100%	0%	0%
Acciones de Salud Pública	87%	0%	0%
Actividades Medicina Tradicional	7%	0%	0%
Afiliación Régimen Subsidiado	6%	0%	0%
Agua potable y saneamiento basico	100%	100%	0%
Preinversiones	0%	100%	0%
Construcción de infraestructura	9%	0%	0%
Operación sistemas de abastecimiento no convencionales	91%	0%	0%
Vivienda	100%	100%	0%
Programas de Mejoramiento de vivienda	100%	100%	0%
Subsidios para construcción de vivienda	0%	0%	0%
Agropecuario	100%	100%	0%
Proyectos Productivos	93%	72%	0%
Asistencia Técnica Agropecuaria	7%	0%	0%
Ajuste y desarrollo tecnológico	0%	12%	0%
Producción y Comercialización de productos	0%	16%	0%

Fuente: DNP – DDTS – SFPT

El resguardo La María, por su parte, diversificó mucho más los recursos asignados al sector, dándole prioridad a la construcción y mantenimiento de la infraestructura pero acompañada también de proyectos de dotación, entre los que se contemplan tanto la compra de material didáctico como los costos relacionados con el funcionamiento de las escuelas, alimentación escolar, transporte escolar y pago de docentes.

En cuanto esto último, el Decreto 0804 de 1995 reglamenta la atención educativa a grupos étnicos, definiendo los principios rectores de la etnoeducación y del proceso de formación de etnoeducadores. En este sentido, el pago de personal docente con cargo a los recursos de la asignación especial para los resguardos indígenas debe atender a una política de etnoeducación, definida y orientada por el Ministerio de Educación Nacional MEN y contemplada en el estatuto docente y sus Decretos reglamentarios. Al indagar con la funcionaria de la alcaldía de Piendamó sobre este rubro en particular, ella señala que el docente pago con cargo a dichos recursos fue autorizado por el MEN y cumple con lo establecido por el decreto señalado.

Pasando al sector vivienda, tal como se muestra en la tabla N.6 solamente los resguardos de la Alta y Media Guajira y de La María programaron inversiones bajo este concepto. De los recursos que cada una de las comunidades priorizó, la totalidad fueron orientados a programas de mejoramiento de viviendas existentes y dejaron por fuera los subsidios para construcción de vivienda nueva.

Finalmente, de acuerdo con los informes, la ejecución en el sector de agua potable y saneamiento básico en los resguardos de la Alta y Media Guajira y La Maria, se enfocó en la operación de sistemas de acueducto no convencionales y en las pre inversiones del sector. La construcción, mantenimiento y ampliación de la infraestructura existente para la prestación del servicio no tuvo mayor participación durante esta vigencia. De nuevo, el resguardo de Yaigoje-río Apaporis, no programó inversiones bajo este concepto.

Durante el proceso de contrastación de los informes entregados al DNP con la ejecución presupuestal original de las entidades territoriales, se encontró que la Gobernación de Amazonas y la alcaldía de Piendamó suministraron la ejecución original; no así el municipio de Uribia para el que no fue posible hacer la respectiva verificación. En el caso de la Gobernación de Amazonas, la información es totalmente coincidente ya que

el formato de ejecución presupuestal adoptado fue el suministrado por el DNP en su aplicativo SICEP; por lo tanto, no se encontró ninguna diferencia entre la ejecución original y el informe remitido al Gobierno Nacional. De igual manera, para el municipio de Piendamó la información es coincidente con la reportada al DNP, a pesar de manejar una estructura de cuentas más amplia.

Hasta este punto, la información consolidada para los resguardos a partir del trabajo de campo muestra que el análisis realizado por el DNP es válido, y no se registra diferencia real entre las dos fuentes de información (entidad territorial y DNP). No obstante, los funcionarios entrevistados en todas las entidades territoriales manifestaron incertidumbre en cuanto a la clasificación de algunos proyectos de inversión presentados por las comunidades, ya que ante la negativa oficial a aprobar rubros de inversión no permitidos por la ley, las comunidades hacen ajustes de forma a los proyectos, pero, muy probablemente, terminan incluyendo actividades no permitidas como el pago de salarios u honorarios a los representantes legales, eventos culturales o subsidios directos a artesanos. A pesar de la sospecha de que esto ocurre, los entrevistados dicen no haber encontrado evidencias físicas que les permitan confirmarla.

Ahora bien, a pesar de la rigidez del formato que no está permitiendo captar la ejecución real de los recursos, que no percibe los problemas del proceso administrativo ni las percepciones de los actores respecto al mismo y a pesar de las incertidumbres de los funcionarios encargados de la asistencia técnica a los resguardos, se podría decir que los resultados de la política implementada están siendo los esperados en términos fiscales: alta ejecución de los recursos asignados, ajustada a los cinco sectores autorizados. De esta manera, la revisión técnica de los informes fiscales no genera ningún tipo de alerta que permita brindar una retroalimentación útil para mejorar la política.

4.3. Proceso Administrativo - Administraciones Municipales y Departamental

Tal como ya se señaló, en visitas realizadas a las tres entidades territoriales escogidas se efectuaron entrevistas con los funcionarios a cargo de los resguardos indígenas. En el municipio de Uribe – Guajira, la entrevistada fue la Secretaria de Asuntos Indígenas del

municipio; en Piendamó, la Secretaria de Planeación Municipal y en la gobernación de Amazonas la funcionaria de la Secretaría de Planeación asignada al tema indígena.

La visita a las entidades territoriales tuvo como principal objetivo verificar en el terreno que los procedimientos administrativos se estuvieran realizando conforme a la ley y, eventualmente, encontrar las diferencias o dificultades que su ejecución estuviese generando y que fuesen imperceptibles en los informes presentados a las entidades nacionales. De entrada lo que se encuentra es que uno de los tres municipios (Uribe – Guajira), no cuenta con un archivo único de documentos y soportes de todo el proceso - o que, por lo menos, no lo puso a disposición de la autora-; todas las preguntas fueron contestadas por la funcionaria pero no fue posible conocer los soportes físicos de sus respuestas. Esta situación, que puede ser común en otras entidades territoriales, atenta contra la transparencia y el control social promovidos por el proceso descentralizador, por cuanto el acceso a la información es un principio fundamental para el buen gobierno y el efectivo control de los recursos.

Por el contrario, las otras dos entidades territoriales visitadas tienen a disposición del público una carpeta por resguardo con todos los documentos que soportan lo actuado en cada una de las etapas, así como sus afirmaciones en la entrevista. De este modo fue posible constatar que hay un presupuesto independiente para cada resguardo y un contrato de administración de los recursos firmado entre el alcalde/gobernador y el representante legal del resguardo; que se incluyen los proyectos presentados por la comunidad y se cuenta con los soportes de contratación requeridos para la ejecución de aquellos, y que a lo anterior se anexan copias del respectivo certificado de disponibilidad presupuestal y del documento de liquidación del contrato. Todas las respuestas a las preguntas sobre procedimientos administrativos fueron verificadas con los respectivos soportes físicos.

A continuación se presentan las respuestas obtenidas en la referida entrevista (tabla No. 7). En términos generales, las respuestas de las tres administraciones a la mayoría de las preguntas se asemejan y son coherentes con los reportes entregados al Departamento Nacional de Planeación en los informes de ejecución presupuestal. De esto podría inferirse que los procedimientos legales están claros y en aplicación.

Sin embargo, las entrevistas realizadas pusieron de manifiesto elementos que llaman especialmente la atención. Este es en particular el caso de la Gobernación del Amazonas. A preguntas básicas que indagan, por ejemplo, si se llevó a cabo la firma del contrato de administración de los recursos del resguardo, la respuesta contundente es sí y así se observa en dicho documento. Sin embargo, al interrogar sobre la fecha de firma respectiva, fue posible conocer que dada la distancia entre Leticia, la capital, y el corregimiento departamental de La Pedrera donde se ubica el resguardo, el representante legal de éste visita Leticia en promedio dos veces por año: hacia mediados (junio/julio), cuando firma el contrato de administración de cada vigencia y hacia noviembre o diciembre cuando trae consigo los proyectos de inversión definidos por la comunidad para la siguiente vigencia. Aquí se encontró una primera diferencia que legalmente no tiene soporte pero que es justificada por los funcionarios departamentales como necesaria dadas las condiciones geográficas del departamento.

En efecto, de acuerdo con la Ley 715 de 2001, el contrato de administración de recursos para la nueva vigencia debe ser enviado al Ministerio del Interior y de Justicia antes del 20 de enero de cada año; sin embargo, para esta fecha la Gobernación de Amazonas no cuenta con él. Adicionalmente, los recursos no podrían ejecutarse sin un contrato de administración debidamente firmado, pese a lo cual ellos se ejecutan a lo largo del año, aún en los meses en que la Gobernación no tiene la firma del respectivo convenio.

En la visita que hacia mediados del año hace el representante legal del resguardo a la Gobernación, trae consigo recibos de compra de bienes o constancia de recibos a satisfacción, con los que solicita a la Gobernación la entrega de los montos respectivos, en efectivo, para hacer los pagos que corresponden a los contratistas. Según la funcionaria entrevistada, la entrega de recursos al representante legal del resguardo es un acto de fe indispensable, dadas las condiciones geográficas y la imposibilidad de la Gobernación para enviar funcionarios que visiten el resguardo y reciban las obras cuando se entregan. Pero, por otra parte, si la Gobernación comprara directamente los bienes y suministros, el representante de la comunidad debería desplazarse hacia Leticia para recibirlos, lo que, en sus palabras, le costaría mucho dinero que debería pagar de sus propios recursos, ya que estos gastos no se pueden asumir con cargo al SGPRI.

Tabla N.7
Respuestas Entrevista en las Administraciones Locales

Preguntas	Gobernación de Amazonas	Municipio de Piendamó - Cauca	Municipio de Uribí - Guajira
1. ¿Se firmó el contrato de administración de los recursos del RI entre el alcalde municipal y el representante legal del resguardo? Si la respuesta es negativa, indicar las razones en la casilla de observaciones	Si	Si	Si
2. ¿La administración municipal realizó alguna observación u objeción al contrato de administración de los recursos inicialmente presentada por el representante legal del resguardo? Si la respuesta es afirmativa, indicar cuales en la casilla de observaciones.	Si	Si	No
3. Si la pregunta 2 es afirmativa ¿la comunidad ajustó el contrato de administración de acuerdo a las observaciones u objeciones realizadas por la administración municipal/departamental?	Si	Si	N/A
4. ¿Los recursos del resguardo fueron incorporados al presupuesto del municipio?	No	No	No
5. ¿Enumere en qué sectores fueron ejecutados los recursos?	Educación, Salud, Agua, Vivienda y Agro	Educación, Salud, Agua, Vivienda y Agro	Educación, Salud, Agua, Vivienda y Agro
6. ¿Qué suma se asignó a cada uno de ellos en los tres últimos años?	Cifra acorde con los documentos Conpes	Cifra acorde con los documentos Conpes	Cifra acorde con los documentos Conpes
7. ¿La comunidad entregó los proyectos de inversión a la administración municipal?	Si	Si	Si
8. ¿La comunidad participó en la definición de los proyectos a financiar con recursos del SGP?	Si	Si	Si
9. ¿Los proyectos ejecutados fueron los solicitados por los resguardos?	Si	Si	Si
10. Si la respuesta anterior es negativa, indicar las razones por las cuales esto ocurrió.	N/A	N/A	N/A
11. ¿La administración municipal cuenta con la relación de los proyectos de inversión anexos al contrato de administración?	Si	Si	Si
12. ¿Se cuenta con la relación de contratos por cada uno de los proyectos de inversión definidos?	Si	Si	Si
13. ¿Cada resguardo cuenta con un Presupuesto independiente?	Si	Si	Si
14. ¿Cada resguardo cuenta con contabilidad independiente ?	No	Si	Si
15. Existe concordancia entre los recursos asignados por el Gobierno Nacional y los recursos apropiados?	Si	Si	Si
16. Se programó la totalidad de los recursos del SGP asignados durante la vigencia?	Si	Si	Si
17. Se ejecutó la totalidad de los recursos del SGP asignados durante la vigencia?	Si	Si	Si
18. ¿El municipio/gobernación presentó Informe o rindió cuentas a la comunidad respectiva, de las inversiones realizadas?	No	Si	Si
19. ¿Tiene conocimiento la administración de eventuales conflictos por razón de la asignación de los recursos, entre los miembros del resguardo?	Si. Por la no inclusión de unas personas como beneficiarios de los recursos del Resguardo	Si. Inconveniente gravísimo porque en el POT no tiene la ampliación de los resguardos, así que están invadiendo tierras	No
20. Si la respuesta a la pregunta 19 es afirmativa ¿ha existido alguna intervención por parte de la administración municipal?	Si	Si	Si

Tabla N.7 (continuación)
Respuestas Entrevista en las Administraciones Locales

Preguntas	Gobernación de Amazonas	Municipio de Piendamó - Cauca	Municipio de Uribí - Guajira
21. Si la respuesta a la pregunta 20 es afirmativa, por favor detallar el tipo de intervención y/os acciones tomadas.	Hemos enviado radiogramas solicitándole al resguardo aclarar la situación y ponerse de acuerdo.	Todas las invasiones tienen la demanda de ocupación de ellos. Así que se busca la mediación de ellos.	La administración municipal no interviene. Es respetuosa de las costumbres de la comunidad.
22. Si la respuesta a la pregunta 19 es afirmativa ¿ha existido alguna intervención por parte de alguna entidad Nacional?	No	Si	Si
23. Si la respuesta a la pregunta 22 es afirmativa, por favor detallar el tipo de intervención y/os acciones tomadas y por cuál entidad.	N/A	CRI, Defensoría del Pueblo	Una comunidad presentó una tutela por no haber recibido recursos durante tres años. La tutela fue ganada por la comunidad y ahora cuentan con acompañamiento permanente del Min. Interior, Gobernación y del DNP
24. ¿Con qué otros recursos se financian las inversiones en el resguardo?	Ningún otro del que tengamos conocimiento	Convenios para realización de obras financiadas con recursos propios del municipio y del SGP municipal.	Regalías
25. ¿Existe algún control de inventarios o bienes?	No	No	No

Es por ello que la alternativa adoptada por ambas partes ha sido la de dos visitas anuales y entrega, en tales ocasiones, de recibos, proyectos y recursos en efectivo del SGPRI. De acuerdo con la funcionaria entrevistada, es esta la manera como se trabaja con los resguardos ubicados en corregimientos departamentales particularmente alejados de Leticia, hacia los que el desplazamiento puede tardar en ocasiones más de un día.

Este acuerdo tácito de administración de los recursos entre comunidades indígenas y administración departamental ha funcionado relativamente bien, aunque se registran experiencias negativas como la de un representante legal que de regreso a su comunidad, después haber recibido en efectivo los recursos del SGPRI para su resguardo, según su versión, fue asaltado por delincuentes armados quienes se llevaron todo el dinero. Aunque algunos miembros de la comunidad sospechan que él pudo haberse apropiado de éste, no hubo manera de demostrar tales sospechas.

La firma de los contratos de administración de los recursos en Amazonas, es ejemplo de un procedimiento legal que no puede cumplirse a cabalidad por las particularidades del territorio. Esta situación especial no ha sido manifestada al Gobierno Nacional y tampoco se refleja en los documentos o informes del DNP. Es justamente este tipo de constataciones, que van más allá de la documentación de que dispone el DNP, el que brinda elementos de reflexión que este trabajo pone a consideración de las instancias gubernamentales responsables del proceso aquí analizado.

Las respuestas comentadas hasta este punto se complementan con otras muy interesantes como la referida a la pregunta 19 que indaga sobre posibles conflictos

dentro de la comunidad. Salvo en el municipio de Uribia, las administraciones señalan que efectivamente han existido conflictos en el interior de las comunidades y que en algunos casos están ligados a los recursos del SGPRI, lo que no había sido previsto al plantear los resultados esperados de la política de transferencias.

Así, por ejemplo, la funcionaria entrevistada en la Gobernación de Amazonas, señaló que algunas comunidades acuerdan hacer del SGPRI un subsidio directo a los núcleos familiares; en otras palabras, después que el representante legal recibe los recursos en efectivo, éstos se distribuyen de manera igualitaria entre las familias de la comunidad. Sin embargo, aquellas familias que no son incluidas en esta distribución han manifestado su descontento a la Gobernación, indicando que no están siendo beneficiarias de los recursos. Al intentar aclarar la situación, el representante legal señaló que todo estaba en orden y que las inversiones se habían realizado de acuerdo con los proyectos que la comunidad aprobó en asamblea general y de los que habían entregado los respectivos soportes.

En este punto, llama particularmente la atención el contraste entre los informes presentados al Gobierno Nacional, ya comentados, que muestran una ejecución de recursos en los sectores autorizados por la ley, por una parte, y, por otra, la incertidumbre ya mencionada sobre la aplicación real de esos recursos.

Tras una larga conversación sobre las sanciones que podrían recibir los funcionarios departamentales por las irregularidades en el proceso, la funcionaria manifestó que en su opinión personal la administración departamental no tiene los recursos suficientes de personal e infraestructura para garantizar la apropiada ejecución de los recursos; a ello añadió que tal vez, sería menos riesgoso para ellos y más eficiente para los recursos si otro nivel de gobierno, con mayores capacidades, asumiera la administración de éstos. No obstante, el mecanismo de descentralización legal de estos recursos no contempló la diversidad de capacidades administrativas de las entidades territoriales. Aún hoy día, a pesar de las evidencias, no se ha dado un debate serio sobre las inflexibilidades de la ley que están llevando al establecimiento de procedimientos administrativos informales.

En este resguardo, la principal dificultad con respecto al SGPRI se ha originado por la presentación de proyectos de inversión que no caben dentro de ninguno de los sectores autorizados por la ley, particularmente en proyectos que incluyen rituales que los indígenas clasifican como cultura, usos y costumbres. Así por ejemplo, la administración envió al representante legal del resguardo una comunicación sustentada en el oficio del DNP DDTS-SFPT -0752 de noviembre 24 de 2004, donde se explican las razones de inviabilidad de algunos proyectos y se solicita reprogramar tales recursos. Si bien en ocasiones la comunidad manifiesta inconformidad con las observaciones realizadas, la posición de la administración municipal de no ejecutar ningún recurso por fuera del marco legal vigente y de mantener los recursos en la cuenta hasta que la comunidad realice los ajustes correspondientes, ha llevado siempre a que la comunidad reformule sus proyectos.

De acuerdo con lo anterior, la administración municipal se ha ajustado a la ley pero definitivamente contra las preferencias de la comunidad; esto refuerza la evidencia ya subrayada de que la normatividad vigente en el momento de realizar este trabajo, en la práctica no estaba contribuyendo a fomentar o proteger el ejercicio de las identidades culturales, sino que, por el contrario, tendía a favorecer su homogenización lo que contrariaba los propósitos explícitos del SGPRI y los principios orientadores de los procesos de desarrollo humano.

A diferencia del resguardo Yaigoje – Río Apaporis de Amazonas, el resguardo La María es más cercano al casco urbano de Piendamó y, por ende, son más fáciles para la administración municipal tanto el control y seguimiento a la ejecución de los recursos, como la asistencia técnica y la verificación de las obras; esto garantiza un real recibido a satisfacción de los objetos contractuales. En palabras de la funcionaria entrevistada, los miembros del resguardo están muy enterados de los procesos administrativos para la ejecución de los recursos; se trata de una comunidad muy organizada y con la que no ha habido grandes diferencias en el tema del SGPRI, aparte de la programación sectorial.

En cuanto al resguardo de la Alta y Media Guajira, llama especialmente la atención que aunque la Directora de Asuntos Indígenas del municipio manifestó que la administración municipal no tiene conocimiento de conflictos dentro del resguardo,

algunos de sus miembros demandaron al Estado en 2007 porque durante varios años, cuando aún existía la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (hoy parte del SGP), un grupo de la comunidad no presentó proyectos de inversión en la asamblea general del resguardo por lo que, en sus palabras, no fue beneficiado por tales recursos.

La Corte Constitucional falló a su favor y determinó que el monto que se les adeudaba era de \$1.500 millones, los que debieron ser pagados solidariamente por los tres niveles de Gobierno (Municipal, Departamental y Nacional) dado que de acuerdo con dicho estamento, ninguno de los tres cumplió con sus labores de seguimiento, control y acompañamiento a estas comunidades. No obstante, de acuerdo con otros miembros del resguardo, fueron los demandantes quienes se abstuvieron de presentar proyectos ante la asamblea general a pesar de haber sido convocados para hacerlo.

Finalmente, frente a la pregunta sobre fuentes de recursos distintos a los del SGPRI que en conocimiento de las administraciones municipales/departamental estuvieran siendo invertidos en el territorio de los resguardos, se señalaron básicamente recursos propios de las entidades territoriales, recursos del SGP asignados al municipio/gobernación y recursos de regalías, lo que coincide con el esquema general de financiación del gasto público territorial.

De acuerdo con lo anterior, es necesario enfatizar de nuevo en que la aplicación de preguntas planas y similares a las formuladas por el DNP en sus informes, genera respuestas coincidentes y que no contradicen en absoluto lo determinado por la ley. Sin embargo, es en el diálogo sostenido con los funcionarios donde se encuentran las inconsistencias entre las respuestas formales y la realidad que, se insiste, no está siendo adecuadamente captada por los documentos oficiales.

Adicionalmente, las entrevistas vuelven a poner en evidencia lo disímil de las tres entidades territoriales en términos de territorio y capacidad administrativa, así como la inflexibilidad de la ley que la hace incapaz de dar un marco adecuado a estas diferencias. Asimismo, a partir de ellas tiende a sustentarse una crítica recurrente a la forma de llevar a cabo la descentralización, ya que la presunción de que todas las entidades territoriales están en la capacidad de asumir en los mismos términos la

administración de los recursos, es claramente errada, particularmente cuando incluyen unidades altamente heterogéneas en términos culturales y a veces difícilmente accesibles como los resguardos indígenas.

4.4. Encuestas a miembros de las comunidades - Resguardos Indígenas

Al igual que en la encuesta aplicada a funcionarios de las administraciones municipales/departamentales, los detalles más interesantes de la encuesta a miembros de las comunidades indígenas se obtuvieron en las conversaciones sostenidas con ellos al diligenciar el instrumento. A continuación se presentan, por resguardo, las respuestas más indicativas.

Las primeras tres preguntas de la encuesta (tabla N.8) básicamente indagaban por los niveles de conocimiento de los miembros de la comunidad sobre la existencia del SGPRI y por su participación en el proceso de distribución de los recursos. Las preguntas formuladas fueron: N.1: ¿Conoce en qué se pueden invertir los recursos que le corresponden al resguardo por el Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas? N.2: ¿Conoce el proceso definido por la Ley 715 de 2001 para la programación y ejecución de los recursos del SGPRI? N.3: ¿Usted ha participado de dicho proceso? A lo anterior, las respuestas dadas aparecen en la Tabla N. 8.

Tabla N.8
Formulario Comunidades – Respuestas preguntas 1, 2 y 3⁴⁸

Resguardo	Conoce los rubros?		Conoce el proceso?		Ha participado?	
	Si	No	Si	No	Si	No
Yaigoje Río Apaporis - Amazonas	50%	50%	60%	40%	50%	50%
La María - Piendamó	80%	20%	80%	20%	70%	30%
Alta y Media Guajira - Uribia	70%	30%	80%	20%	70%	30%
Total	67%	33%	73%	27%	63%	37%

Aunque más de la mitad de la población indígena en resguardos sabe de la existencia del SGPRI, es preocupante que el 27% de la muestra seleccionada manifieste no solo no conocer el proceso de programación de los recursos, sino no saber que es el SGPRI. De igual manera, llama la atención un abstencionismo del 37% en la participación, dentro del cual el 27% es explicado como ya se señaló anteriormente, por el desconocimiento de la existencia de los recursos; un 10% adicional, a pesar de conocer el derecho a esos

⁴⁸ En todas las tablas construidas a partir de la encuesta a miembros de las comunidades, los totales corresponden a promedios simples de los tres resguardos, es decir, no ponderados por la población de cada uno.

recursos, simplemente se abstiene de participar. De esta manera, a pesar del sentido democratizador de la transferencia de recursos a las comunidades indígenas, hay quienes prefieren renunciar a su derecho de participación.

Al comparar los resguardos entre sí, se puede evidenciar que el mayor desconocimiento del tema y el mayor nivel de no participación se encuentran en el resguardo del Amazonas, lo que puede estar asociado a la mayor complejidad del territorio en términos de dispersión, de la cual ya se ha hablado anteriormente.

La pregunta 4 indagaba sobre el momento específico del proceso definido por la Ley 715 de 2001, en el que se había dado la participación del entrevistado; las respuestas se presentan en la tabla N.9 a continuación.

Tabla N.9
Participación de la Comunidad en procesos administrativos

Actividad	Yaigoje Río Apaporis - Amazonas	La María - Piendamó	Alta y Media Guajira - Uribia	Total
Elección del representante legal	0%	0%	20%	7%
Programación de los recursos	20%	40%	40%	33%
Las dos anteriores	30%	30%	10%	23%
No he participado	50%	30%	30%	37%

En esta pregunta, el número de los “no participantes” en ningún momento del proceso, corresponde al 37% del total de encuestados, mientras que 33% participó en la programación de recursos y el 7% en la elección del representante legal. Por su parte, el 23% de los encuestados manifestó haber participado tanto en la elección del representante legal como en la programación de los recursos.

Al revisar la composición por resguardo, se observa que en el resguardo del Amazonas, lo más relevante es el abstencionismo, mientras que en el Cauca la mayor participación se registra en la programación de los recursos. Por su parte, en La Guajira, la programación de recursos juega el rol principal.

Por otra parte, las respuestas relativas a si la administración municipal/departamental formuló observaciones u objeciones a los proyectos presentados (Pregunta N.6) y a si éstas se acogieron por la comunidad (Pregunta N.8), se registran en la Tabla N.10:

Tabla N.10
Formulario Comunidades – Repuestas preguntas 6 y 7

Resguardo	La administracion hizo observaciones?			Se acogieron por la comunidad?		
	Si	No	Ns/Nr	Si	No	Ns/Nr
Yaigoje Río Apaporis - Amazonas	40%	10%	50%	100%	0%	0%
La María - Piendamó	60%	10%	30%	100%	0%	0%
Alta y Media Guajira - Uribia	40%	40%	20%	75%	25%	0%
Total	47%	20%	33%	93%	7%	0%

De acuerdo con lo anterior, casi la mitad de los encuestados señala que la administración municipal/departamental presentó objeciones y/u observaciones al contrato de administración, en su totalidad atribuidas a la presentación de proyectos de inversión que, de acuerdo con el órgano de gobierno local, no corresponden a inversiones permitidas por la Ley. Al indagar sobre este punto la opinión de los encuestados tanto de la administración local como de la comunidad, en su mayoría coinciden en que las comunidades tienen un particular interés en financiar actividades culturales, proyectos de asociación comunitaria, proyectos de construcción de infraestructura pública como casas culturales, parques y en algunos casos, hasta pavimentación de vías inter veredales.

Sin embargo, la ley impedía la financiación de estos proyectos, los cuales son presentados año tras año a la administración, con el ánimo que en cualquier momento les den la buena noticia que por algún tipo de autorización legal, ese año si los podrán incluir. En palabras de uno de los habitantes del resguardo La María de Piendamó, las inversiones financiadas corresponden a lo que el municipio quiere y no a lo que la comunidad necesita. De nuevo se pone sobre la mesa el tema de las preferencias y del ejercicio de las libertades culturales, dejando claro que el artículo 83 de la ley 715 de 2001 antes de la reforma de la Ley 1450 de 2011, conducía a los diversos grupos étnicos a programar y a pensar de igual manera el desarrollo de sus comunidades, en función de los mismos sectores de inversión.

Entre quienes respondieron de manera afirmativa a la pregunta 6, la mayor parte señala que los ajustes sugeridos por el órgano de gobierno se realizaron, con excepción de un encuestado del resguardo de la Alta y Media Guajira. De todas maneras, indicaron que ello se debe en parte al hecho de que de no hacer tales ajustes los recursos se quedarían sin ejecutar y que, cuando más tarde quisieran acceder a ellos, serían notificados de que

dichos recursos fueron devueltos a la Nación y que el resguardo ya no cuenta con ellos. Es así como, ante la duda, prefieren reprogramar los recursos en proyectos que no son de su especial interés y no correr el riesgo de perderlos. Nuevamente llama la atención que en los resguardos de Amazonas y La Guajira, solamente el 40% de las personas entrevistadas está al tanto del proceso administrativo de sus recursos, comparado con un 70% que en el resguardo del Cauca está informado sobre lo que ocurre en su alcaldía con relación al SGPRI.

En cuanto al conocimiento que tiene la comunidad sobre la inversión de otros recursos en territorio del resguardo (tabla N.11), se observa que en su mayoría reconocen que ha habido inversión por parte de los Gobiernos Locales y Departamentales.

Tabla N.11
Formulario Comunidades – Conocimiento sobre inversiones en el resguardo por parte de los Gobiernos Locales

Resguardo	Si	No
Yaigoje Río Apaporis - Amazonas	60%	40%
La María - Piendamó	100%	0%
Alta y Media Guajira - Uribia	60%	40%
Total	73%	27%

Estas respuestas coinciden con las de los funcionarios entrevistados, en las que señalaban el uso de recursos propios de la entidad y del SGP municipal o departamental, para atender necesidades de los resguardos. Se aprecia así que las entidades territoriales no han dejado de lado su obligación de atender a las comunidades ubicadas en resguardos, como parte de su jurisdicción y de sus obligaciones, independientemente de los recursos asignados exclusivamente para ellas.

Entre las respuestas más interesantes está la que califica el impacto de los recursos del SGPRI sobre la comunidad; ellas fueron las siguientes (tabla N.12):

Tabla N.12
Formulario Comunidades – Impacto de los recursos del SGPRI en la comunidad

Resguardo	Muy Positivo	Positivo	Mas o menos positivo	Negativo	Ns/Nr
Yaigoje Río Apaporis - Amazonas	10%	30%	40%	10%	10%
La María - Piendamó	0%	90%	0%	0%	10%
Alta y Media Guajira - Uribia	20%	20%	40%	20%	0%
Total	10%	47%	27%	10%	7%

En las respuestas llaman especialmente la atención las razones manifestadas por quienes no califican positivamente el impacto de los recursos. De nuevo, el resguardo de La María difiere en sus respuestas de los otros dos resguardos; en él, todas las respuestas se ubican en el rango “positivo”, salvo un 10% que no califica el impacto y que hace parte de quienes dicen no conocer los efectos reales del SGPRI en el resguardo; para ellos, las inversiones realizadas en la comunidad han sido financiadas con recursos del municipio de Piendamó y el SGPRI no es fuente de recursos para sus proyectos.

Por su parte, en el resguardo del Amazonas el 60% de los encuestados manifiesta que el impacto de los recursos ha sido menos positivo –o aún negativo-; para muchos de ellos, en efecto, las inversiones no se han visto; para otros, los beneficiarios de los recursos son unos pocos y para los demás, los recursos han generado divergencias dentro la comunidad por distintas razones tales como, por ejemplo, la elección del representante legal, la no participación de algunas personas en lo que ellos denominan “subsidio del SGPRI” y en palabras textuales de uno de los encuestados, “diferencias por el cuánto le va a tocar a cada uno”, a lo que agrega, “teníamos menos problemas antes de empezar a recibir esa plata o por lo menos, no se peleaban por recibir \$60.000 pesos”.

Algo similar se observa en el resguardo del departamento de La Guajira. Allí, el 60% de los encuestados manifestó que los recursos no han tenido un impacto positivo. Entre las razones por ellos expresadas se plantea la división de núcleos familiares, ya que en su organización interna, los proyectos de inversión son presentados a la asamblea general del resguardo por grupos familiares cercanos geográficamente. Por lo tanto, algunos hijos buscan alejarse de sus hogares y formar rancherías independientes para recibir los recursos directamente y no bajo la forma de inversiones comunitarias. Adicionalmente, otros encuestados manifiestan que ha habido conflictos por la exclusión de algunas personas como beneficiarios, por duplicidad de funciones entre el representante legal y cada jefe de ranchería y por la ejecución de proyectos sin consentimiento de la asamblea general; por ello – y aquí otra expresión literal de alguno de los encuestados-: “...hasta muertos hemos tenido. No solo se quieren apoderar de los recursos sino también del territorio”. Lo anterior se refuerza con las respuestas a la pregunta de si han existido conflictos en el interior del resguardo, las cuales se registran en la Tabla N.13.

Tabla N.13
Formulario Comunidades – Existencia de conflictos al interior del resguardo

Resguardo	Si	No	Asociados con el SGPRI*
Yaigoje Río Apaporis - Amazonas	80%	20%	100%
La María - Piendamó	50%	50%	5%
Alta y Media Guajira - Uribia	90%	10%	90%
Total	73%	27%	65%

* Proporción de quienes responde “Si”

Según tales respuestas, en todas las comunidades se han presentado conflictos o diferencias internas; lo que llama particularmente la atención y que está de alguna manera relacionado con los párrafos precedentes, es el nivel de asociación del SGPRI con estos conflictos. Las razones expuestas fueron básicamente las ya mencionadas, que son más comunes en los resguardo Yaigoje-Río Apaporis y Alta y Media Guajira que en La María.

De lo anterior surge una pregunta importante para el Gobierno Nacional: lo que se está buscando con el SGPRI ¿es lo que realmente se está logrando en todas las comunidades indígenas? Este trabajo se refiere apenas a tres de las comunidades del país y, al parecer, solamente en una de ellas, justamente la que se encuentra geográficamente más integrada a la dinámica de los procesos socioeconómicos que prevalecen en la mayor parte del país, el impacto de los recursos está siendo satisfactorio para la comunidad. Si se extrapolara este ejercicio al ámbito nacional, se tendría que más del 60% de las comunidades indígenas del país estarían registrando conflictos internos por la sola existencia de esta transferencia. Sería ideal contar con una evaluación de impacto de los recursos que permitiera estimar los efectos positivos o negativos de las transferencias sobre cada comunidad. De esta manera, el gobierno central podría considerar la relación costo – beneficio de esta transferencia para futuras decisiones de política.

Dentro de las limitaciones que presentan los documentos gubernamentales de política y evaluación de los recursos transferidos, se halla el que ninguno de ellos cuenta con estudios de caso o trabajo de campo que permitan validar esta política o identificar posibles fallas en el proceso. Los análisis efectuados y las recomendaciones de política formuladas hasta la fecha, han sido planteados esencialmente con base en información documental del nivel nacional. En estas condiciones, una de las contribuciones de este

trabajo es el de haber validado sobre el terreno algunos avances en aspectos que, de acuerdo con el documento del DNP “Los pueblos indígenas en el umbral del nuevo milenio. 2004”, necesitaban ser ajustados. Es el caso del incremento en la magnitud de recursos ejecutados por año y un mayor conocimiento de los procesos administrativos por parte de las entidades territoriales.

Sin embargo, el trabajo de campo realizado para este documento sugiere que la mayoría de las dificultades identificadas teóricamente por el documento del DNP persisten en la práctica seis años después. Es el caso de la ineficiencia de los mecanismos de control y seguimiento, la insuficiencia de asistencia técnica, la atomización de recursos, la firma extemporánea de contratos de administración y problemas logísticos para el desplazamiento de representantes de las comunidades y de los funcionarios, entre otros.

Finalmente, a la pregunta de si le harían cambios al actual SGPRI, la respuesta de todos quienes manifestaron desde el principio de la encuesta conocerlo y haber participado en algún momento del proceso administrativo, es un unísono SI, acompañado de comentarios sobre la inclusión de nuevos sectores y de uno particularmente relevante para todas las comunidades: el sector Cultura, además de la intervención de más entidades de control durante todo el proceso, la inclusión de elementos que garanticen la apropiada inversión de los recursos y la implementación de algún mecanismo que permita evitar los conflictos internos por la participación en los recursos.

Así como la evaluación de la descentralización en Colombia realizada por el Banco Mundial pone en evidencia la continuidad de algunas limitantes de las transferencias condicionadas presentes en el sistema desde 1994, este documento reitera las causas de algunas de estas limitantes en el proceso administrativo específicamente referido a la participación para resguardos indígenas. Entre ellas se encuentran el papel determinante tanto de la capacidad institucional de cada ente territorial en el éxito o el fracaso de la implementación del SGPRI, como de elementos exógenos al diseño inicial de la política. Este último es el caso de los factores culturales regionales que aunque no son una justificación de los malos procesos administrativos sí pueden explicar en gran medida los distintos resultados alcanzados en cada región.

5. Conclusiones y Recomendaciones

5.1. Conclusiones

Antes de presentar las conclusiones directamente derivadas de la evidencia arrojada por el estudio de los casos seleccionados, es preciso plantear dos conclusiones más generales que surgen de las reflexiones que con respecto al desarrollo de los pueblos indígenas se desprenden de las referidas evidencias. Estas reflexiones se ubican en el contexto de las hipótesis orientadoras del presente trabajo, las que, a su vez, están íntimamente relacionadas con el marco conceptual de la investigación.

En primer lugar, los enunciados del SGPRI son perfectamente compatibles con la lógica del desarrollo humano y de la descentralización, en la medida en que, según ellos, la aplicación de los recursos respectivos permitiría fortalecer las culturas de los distintos pueblos indígenas, dentro de los parámetros y montos definidos por tales enunciados y su especificación anual. De esta manera, harían posible el ejercicio de la libertad de estos pueblos para realizarse en el marco de la cultura de cada uno. Sin embargo, tanto la lectura de las normas reguladoras de la aplicación del SGPRI como la percepción de la manera como ellas se aplican en la práctica, ponen de manifiesto su rigidez en términos de los procedimientos adoptados, que en ocasiones no se ajustan ni a las capacidades administrativas de las entidades territoriales ni a la realidad en que viven las comunidades. En particular, la obligatoriedad de la inversión en cinco sectores – flexibilizada, como ya se indicó en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo- no atendía a las demandas propias de cada comunidad. Recuérdese al respecto cómo estas comunidades difieren profundamente entre sí desde el punto de vista cultural y de su localización geográfica.

En segundo lugar, si se acepta, conforme a los planteamientos de Sen, que el desarrollo consiste en la ampliación de las libertades de los pueblos, en este caso mediante la opción de avanzar en su perfeccionamiento dentro del marco de las culturas que les son propias, la evidencia expuesta en el párrafo anterior muestra que la normatividad reguladora del SGPRI, contrariamente a lo que se proponía, coartaba esa libertad y, por consiguiente, lejos de ampliar, tendía de alguna manera a restringir sus opciones. Por esta razón, el trabajo realizado conduce a reafirmar la validez de la tercera de las hipótesis planteadas en el numeral 1.2., y, en consecuencia, a cuestionar, desde esta

perspectiva, la conveniencia del marco legal que regía hasta 2011 para la asignación de los recursos del SGPRI.

En términos de la eficiencia en la ejecución de los recursos, principio fundamental del proceso de descentralización del gasto, parece clara también la validez de las otras hipótesis, de acuerdo con las siguientes constataciones específicas:

1. Conforme a la información reportada por las administraciones municipales y departamentales al Gobierno Nacional, los procedimientos administrativos señalados por la ley, están siendo cumplidos por cada administración. Sin embargo, al entrevistar las personas encargadas del tema en los municipios, se encuentra que algunos de dichos procedimientos no se cumplen a cabalidad –a veces con explicaciones aparentemente válidas aunque no justificables jurídicamente-, pese a lo cual los recursos se siguen ejecutando. En este caso, se pone de manifiesto la inconveniencia de diseñar procedimientos de implementación rígidos y generalizados con un esquema *top-down* que desconoce las especificidades sociales, institucionales y territoriales de las respectivas regiones.
2. A pesar que las entidades territoriales tienen la obligación de aplicar el estatuto de contratación para la ejecución de todos los recursos públicos, incluidos los del SGPRI, en algunas comunidades como las de los corregimientos departamentales del Amazonas, se han entregado recursos directamente a representantes legales quienes a través de la presentación de facturas de compra o de pago, aseguran que la obra o la adquisición de bienes ya se llevó a cabo. De esta manera, la presión de los representantes legales sumada a las particularidades geográficas del departamento que impiden el fácil desplazamiento de miembros de la Gobernación hacia el resguardo, han hecho de la entrega de recursos sin un contrato, la práctica más común en estas comunidades. Esto confirma la conclusión del punto anterior.
3. A pesar que uno de los objetivos de las transferencias a los resguardos indígenas es contribuir al fortalecimiento de las comunidades, en algunos casos, los recursos han generado conflictos en su interior. Algunos testimonios afirman que con la aparición de las transferencias, surgieron rivalidades tanto por la selección de la

persona que habría de representar a la comunidad, como por la repartición de los recursos dentro del resguardo; esto llegó en La Guajira, hasta el punto de subrayar que el sistema interno de distribuir los recursos por ranchería promueve la desintegración de los núcleos familiares, ya que cada hijo al crecer quiere tener su propia ranchería para así tener discrecionalidad sobre la inversión de los recursos. Desde esta perspectiva parece ser que el desconocimiento de la realidad de las culturas locales, sumado a la falta de un control efectivo de la asignación de los recursos del SGPRI, están en el origen de este tipo de conflictos.

4. Había una demanda general por parte de las comunidades por incluir nuevos sectores de inversión con cargo a los recursos del SGPRI. En particular, se expresó una solicitud generalizada para permitir la financiación de gastos relacionados con el sector cultura, que en la época del trabajo de campo no hacía parte de los sectores autorizados por la ley. Uno de los argumentos para no haber incluido en la Ley 715 de 2001 este sector entre los autorizados para invertir con cargo a los recursos del SGPRI, consistió en que las comunidades indígenas no realizaron inversiones importantes en él con los recursos de la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación y con ello se impuso, también en cuanto a la definición de objetivos, un esquema *top-down* absolutamente rígido, que no se ajustaba a las expectativas y a la realidad cultural de las comunidades receptoras de los recursos del SGPRI. No es de extrañar, por lo tanto, que el trabajo de campo de esta investigación hubiera puesto en evidencia la necesidad de reconsiderar esta lógica vertical, descendente, si se buscaba responder efectivamente a las particularidades de cada comunidad especialmente en lo relativo a la preservación de sus prácticas culturales. Afortunadamente, consciente de la validez de esta demanda, tal como se ha mencionado a lo largo de este documento, ella fue recogida por el artículo 13 de la Ley 1450 de 2011.

5. Sería importante realizar una evaluación socioeconómica de las inversiones realizadas con recursos del SGPRI, a fin de establecer su impacto real sobre la población. De acuerdo con el trabajo de campo realizado y con base en los testimonios de las personas entrevistadas en los resguardos de La Guajira y del Amazonas, probablemente estos recursos están siendo parcial o, inclusive,

totalmente atomizados en núcleos familiares y no están cofinanciando el mantenimiento ni la ampliación de la infraestructura o de las capacidades institucionales de cada comunidad, con lo que lejos de convertirse en uno de los instrumentos de apoyo al desarrollo de éstas, se transforman en una expresión asistencialista que puede resultar contraproducente para los propósitos del SGPRI.

6. Al comparar las expectativas de cada uno de los actores sobre la inversión de estos recursos, se encuentra que ellas varían entre sí. Para el Gobierno Nacional, estos recursos deben confluir de manera subsidiaria a los objetivos de inversión social nacional. Para los gobiernos locales o departamentales (estos últimos en casos como el de Amazonas) , son un dolor de cabeza ya que no solo deben manejar las relaciones con las comunidades –las cuales se hacían muy tensas cada vez que la administración manifestaba sus objeciones con respecto a los proyectos que no eran financiados con cargo al SGPRI- sino porque dadas las realidades institucionales y territoriales, su labor se reduce en el caso de algunos resguardos a la de meros giradores de recursos, carentes de capacidad real para asumir las tareas de seguimiento y control que no sólo les están formalmente asignadas, sino que son absolutamente necesarias para garantizar la correcta inversión de los recursos.

Las conclusiones anteriores reiteran que los informes de las administraciones departamentales y locales y de los resguardos indígenas que alimentan los documentos del DNP en lo relativo a la ejecución del SGPRI, aunque por lo general se ajustan a la normatividad en términos formales, no están reflejando, en muchas ocasiones, lo que efectivamente ocurre, debido en gran medida a que las normas desconocen las condiciones bajo las que ha de realizarse su implementación. La ubicación y las condiciones físicas y sociales de los resguardos, la baja capacidad institucional para la administración de los recursos, la no evidencia física de su inversión en algunos casos y los riesgos de conflicto, demandan acciones por parte del Estado. Volviendo al marco conceptual, un modelo *top-down* con objetivos y procedimientos rígidos, no sólo aparece como poco lógico en el marco de un proceso de descentralización, sino que resulta inadecuado tanto para el logro de los objetivos inmediatos del SGPRI como para el objetivo último de las políticas públicas llamadas a contribuir eficazmente, desde una

perspectiva de desarrollo humano, al avance de las comunidades receptoras de los recursos.

Ahora bien, conflictos y procesos ineficientes como los que acaban de mencionarse son inevitables cuando hay innovaciones de cualquier índole, en este caso, de asignación y manejo de recursos financieros por comunidades que antes no disponían de ellos. En términos generales, cabe afirmar que esos conflictos, lejos de invalidar el proceso de democratización de los recursos, exigen su profundización mediante un diálogo entre las comunidades y las entidades nacionales y territoriales del Estado, con el fin de generar propuestas que concilien las grandes orientaciones de la política pública con la lógica inherente a las culturas locales, a las capacidades institucionales y a la realidad social y territorial en que están inmersas. Algunas ideas, dirigidas a la formulación de tales propuestas, se incluyen a continuación.

5.2. Recomendaciones

Dado que la evidencia empírica apunta a que la ejecución de los recursos no se está realizando de la manera más eficiente, a que los procesos administrativos previstos en el marco normativo están siendo adaptados de manera informal a las capacidades institucionales de cada entidad territorial y de cada resguardo y a que se hace necesario determinar en qué medida las reformas introducidas en la destinación de los recursos del SGPRI por la Ley 1450 de 2011, pueden responder de manera eficiente, transparente y eficaz a las demandas de las comunidades, se considera necesario pensar en un rediseño parcial de la política sobre el SGPRI y fortalecer el seguimiento de su aplicación.

De alguna manera, estas últimas reformas han flexibilizado la definición de los objetivos específicos de los recursos del SGPRI, para que puedan ajustarse a la realidad cultural de las diversas etnias, sin que ello implique choques con las grandes orientaciones de la política nacional. Esta decisión va en el sentido de una de las recomendaciones que iban a ser propuestas en este documento y que de hecho buscaba conciliar los esquemas *top-down* y *bottom-up* en cuanto a la definición de los objetivos inmediatos buscados con los recursos del SGPRI en cada resguardo. Pero la reforma no es suficiente si no se fortalece sustancialmente el sistema de seguimiento para que los recursos se apliquen realmente a esos objetivos.

A partir de lo anterior y atendiendo a los principios tanto del desarrollo humano en cuanto al fortalecimiento de las capacidades, como de la descentralización en cuanto a empoderamiento de los ciudadanos y adopción de soluciones locales a problemas locales en pro de la eficiencia, sería pertinente la búsqueda de niveles óptimos de descentralización en la gestión de los recursos del SGPRI, conforme a los planteamientos de Ulrich Thieben⁴⁹, de los que se desprenderían las siguientes propuestas complementarias a las que acaban de formularse en los párrafos anteriores:

1. No todas las entidades territoriales ni todas las comunidades indígenas pueden administrar los recursos del SGPRI bajo las mismas modalidades. En estas condiciones, el punto de partida debería ser un análisis de las capacidades institucionales que, en el caso de los resguardos, están relacionadas con la posibilidad de administrar y ejecutar los recursos de manera eficiente y eficaz en proyectos que promuevan el desarrollo de la comunidad, así como de imponer sanciones sociales a quienes de manera irregular intenten apropiarse de los recursos. En el caso de las entidades territoriales, estas capacidades están relacionadas con la posibilidad de administrar procesos de seguimiento y apoyo técnico a las actividades que se realicen en cada resguardo con los recursos del SGPRI. De esta manera, así como la Ley del Plan flexibilizó los objetivos, sería necesario flexibilizar los procedimientos del sistema en función de las realidades sociales, institucionales y territoriales de las respectivas regiones.
2. Sin el ánimo pretencioso de quien cree haber encontrado la respuesta a las inflexibilidades de la política, se sugiere considerar la definición de tipologías de resguardos (se han establecido para entidades territoriales en otros ámbitos de aplicación del SGP), definidas inicialmente por dos criterios: capacidad institucional y movilidad.

⁴⁹ Thieben, Ulrich. “*Fiscal Decentralisation and Economic Growth in High Income OECD Countries*”. Fiscal Studies Vol.24. Institute for Fiscal Studies, 2003. Su artículo argumenta que niveles extremos de descentralización y centralización tienen desventajas para el crecimiento económico en algunos países, y busca encontrar un óptimo de eficiencia con sus estudios de caso. Este óptimo es el que se debería buscarse mediante una incorporación de las especificidades de los resguardos, en el caso de los recursos transferidos a las comunidades indígenas.

La valoración de la capacidad institucional conduciría a plantear niveles de descentralización de los recursos, con grados diferenciados de autonomía en la administración de los recursos. Esta valoración debería incluir el conocimiento que los miembros del resguardo tienen de la existencia de los recursos, así como su participación en las diversas etapas del proceso administrativo. Desde este punto de vista, comunidades como la del resguardo La María del municipio de Piendamó (Cauca), podrían considerarse con un alto indicador de capacidad institucional ya que la mayoría de sus miembros tienen conocimiento sobre la existencia de los recursos y son una comunidad muy activa en cuanto a la demanda de informes de gestión por parte de su representante legal. Caso contrario sería el del resguardo Yaigoje- río Apaporis (Amazonas), donde hay un mayor desconocimiento de la existencia de esta participación y por ende, una menor demanda de información hacia sus representantes. En casos como éste, sería el Gobierno municipal o departamental el encargado de la ejecución, pero ello implicaría dotarlo de las herramientas necesarias para el cumplimiento de esta función.

El criterio de movilidad por su parte, permitiría incluir el tema específico de comunidades nómadas, que por su forma de vida muy probablemente, en el marco de la nueva ley, habrán de adoptar una lista de inversiones muy diferente de la que estaba señalada por la norma anterior y que, por esa misma razón, van a precisar instrumentos de seguimiento que permitan inclusive, eventualmente, ejercer control sobre inversiones efectuadas por fuera del territorio del resguardo.

Ahora bien, mientras las medidas estructurales son implementadas, se hace necesario y urgente el fortalecimiento y empoderamiento de las comunidades para concientizar y universalizar el conocimiento acerca de los recursos que les corresponden, evitar su desviación en cualquier momento del proceso administrativo, evitar la financiación de inversiones de bajo impacto, incentivar su participación en la definición de la agenda nacional y local que de una u otra forma las afecte y, en general, consolidar un eficiente control social sobre tales recursos y sobre los procesos e instrumentos de que disponen para promover un desarrollo humano ajustado a las prioridades que se deriven de sus propias culturas.

Bibliografía

- Alburquerque, Francisco. “Local Economic Development and Decentralization in Latin America”. *Cepal Review* 82, 2004.
- Artana, Daniel. “Are Latin-american countries decentralized? ”. *Fundacion de Investigaciones Economicas Latinoamericanas*. Buenos Aires, 2007.
- Banco Mundial. “Informe sobre el desarrollo Mundial”. Washington, 1997.
- Bobrow, Davis B. “Social and Cultural Factors: Cconstraining and Enabling”. In: *The Oxford Handbook of Public Policy*. Edited by Michael Moran and others. Oxford University, 2008
- Carrión, Fernando. “La constitución en un Estado descentralizado”. En “Descentralización territorial y su impacto en la gestión local”. Esap, Cali, 1998.
- Congreso de la República. “Constitución Política de Colombia”. *Diario Oficial*, pp 1 – 24, 2006.
- Congreso de la República. “Ley 715 de 2001”. *Diario Oficial*, pp 1 – 24, 2001.
- Cuervo, Jorge Iván. “Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana)”. Bogotá D.C., 2007.
- Deneulin, Séverine and Shahani, Lila Ed. “An Introduction to the Human Development and Capability Approach: Freedom and Agency”. Earthscan and International Development Research Centre. UK and USA, 2009.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. “Colombia una Nación Multicultural”. Bogotá D.C., 2007.
- Departamento Nacional de Planeación. “Documentos para el Desarrollo Territorial”. Bogotá D.C., 2002.
- Departamento Nacional de Planeación. “Los Pueblos Indígenas de Colombia en el Umbral del nuevo Milenio”. Bogotá, 2004.
- Departamento Nacional de Planeación. “Orientaciones para la Programación y Ejecución de los Recursos del Sistema General de Participaciones”. Bogotá D.C, 2006.
- Easterly, William. “The elusive quest for growth”. Massachusetts, 2001

- Escobar, Arturo. “La invención del Tercer Mundo. Construcción y Reconstrucción del Desarrollo”, Grupo editorial Norma. Bogotá D.C., 1996.
- Escobar Arturo, Alvarez Sonia, Dagnino Evelina, editores. “Política cultural & Cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos”, Aguilar, Grupo Santillana de Editores S.A., Bogotá, 2001.
- Ezcurra, Roberto and Pascual, Pedro. “The link between fiscal decentralization and regional disparities: Evidence from several European Union countries”. In Environment and Planning A Vol. 40. 2008.
- García Canclini Néstor. “Diferentes, Desiguales y Desconectados. Mapas de la interculturalidad”, Gedisa editorial, Barcelona, 2004.
- Giraldo, Cesar. “Las finanzas públicas en América Latina: La Economía Política. Ediciones desde Abajo”, Bogotá D.C., 2001.
- Grindle, Merilee. “Politics and Policy Implementation in the Third World”. Princeton University, 1980.
- Hill, Michael James. “Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice. Sage, London, 2002.
- Hopenhayn Martín. “¿Integrarse o subordinarse? Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas”, CLACSO, Buenos Aires, 2005.
- Levitt, Ruth. “Implementing Public Policy”. Croom Helm London, 1980.
- Markusen, Ann. “American Federalism and Regional Policy”. International Regional Science Review Vol. 16, 1994.
- Meny, Ives y Thoenig Jean-Claude. “*Las políticas públicas*”, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1992
- Pachón, Ximena. “Introducción a la Colombia Amerindia”. Instituto Colombiano de Antropología. Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República:
<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/antropologia/amerindi/guambia.htm>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. “Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La Libertad Cultural en el mundo Diverso de Hoy”, 2004.
- Prud’homme, Remy. “The dangers of decentralization”. World Bank Research Observer. Vol.10. 1995.

- Rodríguez Pose, Andres. “The Economic (In) Efficiency of Devolution”. In Environment and Planning Vol.36. 2004
- Rodríguez Pose, Andrés and Gill, Nicholas. “On the Economic Dividend of Devolution”. Regional Studies Vol.39. Routledge, 2005.
- Rodríguez Pose, Andrés and Gill, Nicholas. “The Global Trend Towards Devolution and its Implications. In Environment and Planning C: Government and Policy Vol. 21. 2003.
- Roth Deubel André-Noël. “Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación”. Ediciones Aurora. Bogotá, 2003.
- Salazar Vargas, Carlos. “Las políticas públicas & Think Tanks”. Konrad Adenauer Stiftung. Bogota, 2009.
- Sen, Amartya Kumar. “Development as Freedom”. Oxford University Press. Oxford, 2001.
- Sentencia C921 de 2007.
- Thieben, Ulrich. “Fiscal Decentralisation and Economic Growth in High Income OECD Countries”. Fiscal Studies Vol.24. Institute for Fiscal Studies, 2003.
- Varios Autores. “25 Años de la Descentralización en Colombia”. Fundación Konrad Adenauer en Colombia, Bogotá, 2010.
- Vergara Gonzáles, Otto. “Introducción a la Colombia Amerindia”. Instituto Colombiano de Antropología. Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República:
<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/antropologia/amerindi/guajiros.htm>
- World Bank. “Colombia Decentralization: Options and incentives for efficiency”. Joint report of the World Bank and Fedesarrollo. August, 2001.
- Zodrow, George R. “Local provision of public services: The Tiebout model after twenty-five years”. Academic Press. New York, London and others, 1983.
- Zorro Sánchez, Carlos. “El Potencial Humano Fundamento del Desarrollo y la Agencia Instrumento para Hacerla Realidad”. Ponencia para III Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Desarrollo Humano y el Enfoque de Capacidades: promoviendo agencia, empoderamiento y democracia. Brasil, 2010. En www.pucrs.br/eventos/alca-deca/download/el-potencial-humano.doc.

ANEXOS

ANEXO N.1
Encuesta / Entrevista para Entidad Territorial
Participación para Resguardos Indígenas del Sistema General de Participaciones

Departamento: Cauca
Municipio: Piendamó
Resguardo: La María
Nombre Funcionario: Aura María Aguilar Burbano. Jefe de Planeación
Vigencia Fiscal por la cual se indaga: 2008

Por favor tenga en cuenta que algunas preguntas indican las posibles opciones de respuesta; las casillas deben marcarse con X en la casilla respectiva. Las preguntas que no indican posibles respuestas, son para ser diligenciadas con la información que cada una de ellas le solicita.

Proceso	Resguardo	Observaciones
1. ¿Se firmó el contrato de administración de los recursos del RI entre el alcalde municipal y el representante legal del resguardo? Si la respuesta es negativa, indicar las razones en la casilla de observaciones	1.1 Si <input checked="" type="checkbox"/> X 1.2 No <input type="checkbox"/>	
2. ¿La administración municipal realizó alguna observación u objeción al contrato de administración de los recursos inicialmente presentada por el representante legal del resguardo? Si la respuesta es afirmativa, indicar cuales en la casilla de observaciones	2.1 Si <input checked="" type="checkbox"/> X 2.2 No <input type="checkbox"/>	En proyectos q ellos denominan rituales y allí programan grandes rubros
3. Si la pregunta 2 es afirmativa ¿la comunidad ajustó el contrato de administración de acuerdo a las observaciones u objeciones realizadas por la administración municipal?	3.1 Si <input checked="" type="checkbox"/> X 3.2 No <input type="checkbox"/>	Aunque suelen demorarse mucho en hacer los ajustes por lo q casi nunca se puede firmar en la fechas estipuladas
4. Los recursos del resguardo fueron incorporados al presupuesto del municipio?	4.1 Si <input type="checkbox"/> 4.2 No <input checked="" type="checkbox"/> X	Cuentas independientes por cada resguardo
5. ¿Enumere en qué sectores fueron ejecutados los recursos?	5.1 Educación 5.3 Agua Potable y SB 5.4 Vivienda 5.5 Agro	
6. ¿Qué suma se asignó a cada uno de ellos en los tres últimos años?	Cifra acorde con los documentos Conpes	
7. La comunidad entregó los proyectos de inversión a la administración municipal?	7.1 Si <input checked="" type="checkbox"/> X 7.2 No <input type="checkbox"/>	El valor de cada proyecto se encuentra totalizado un solo concepto de Gastos Generales. Concepto de contrato todo costo
8. ¿La comunidad participó en la definición de los proyectos a financiar con recursos del SGP?	8.1 Si <input checked="" type="checkbox"/> X 8.2 No <input type="checkbox"/>	Se piden dos asambleas. Anexan actas de aprobación de inversión. El gobernador del resguardo debe sacar la resolución para avalar el convenio
9. Los proyectos ejecutados fueron los solicitados por los resguardos?	9.1 Si <input checked="" type="checkbox"/> X 9.2 No <input type="checkbox"/>	
10. Si la respuesta anterior es negativa, indicar las razones por las cuales esto ocurrió		
11. La administración municipal cuenta con la relación de los proyectos de inversión anexos al contrato de administración.	11.1 Si <input checked="" type="checkbox"/> X 11.2 No <input type="checkbox"/>	
12. Se cuenta con la relación de contratos por cada uno de los proyectos de inversión definidos?	12.1 Si <input checked="" type="checkbox"/> X 12.2 No <input type="checkbox"/>	
13. ¿Su resguardo cuenta con un Presupuesto independiente?	13.1 Si <input checked="" type="checkbox"/> X 13.2 No <input type="checkbox"/>	
14. ¿Su resguardo cuenta con contabilidad independiente ?	14.1 Si <input checked="" type="checkbox"/> X 14.2 No <input type="checkbox"/>	
15. Existe concordancia entre los recursos asignados por el Gobierno Nacional y los recursos apropiados?	15.1 Si <input checked="" type="checkbox"/> X 15.2 No <input type="checkbox"/>	
16. Se programó la totalidad de los recursos del SGP asignados durante la vigencia?	16.1 Si <input checked="" type="checkbox"/> X 16.2 No <input type="checkbox"/>	
17. Se ejecutó la totalidad de los recursos del SGP asignados durante la vigencia?	17.1 Si <input checked="" type="checkbox"/> X 17.2 No <input type="checkbox"/>	
18. El municipio presentó Informe o rindió cuentas a la comunidad respectiva, de las inversiones realizadas?	18.1 Si <input checked="" type="checkbox"/> X 18.2 No <input type="checkbox"/>	
19. ¿Tiene conocimiento la administración de eventuales conflictos por razón de la asignación de los recursos, entre los miembros del resguardo?	19.1 Si <input checked="" type="checkbox"/> X 19.2 No <input type="checkbox"/>	Inconveniente gravísimo porq en el POT no se contempló la ampliación del resguardo y ellos se han ido extendiendo a territorio por fuera del resguardo. Están invadiendo tierras
20. Si la respuesta a la pregunta 19 es afirmativa ¿ha existido alguna intervención por parte de la administración municipal?	20.1 Si <input checked="" type="checkbox"/> X 20.2 No <input type="checkbox"/>	Todas las invasiones tienen la demanda de ocupación de ellos. Así que se busca la mediación de ellos.
21. Si la respuesta a la pregunta 20 es afirmativa, por favor detallar el tipo de intervención y/los acciones tomadas?	Todas las invasiones tienen la demanda de ocupación de ellos. Así que se busca la mediación de ellos.	
22. Si la respuesta a la pregunta 19 es afirmativa ¿ha existido alguna intervención por parte de alguna entidad Nacional?	22.1 Si <input checked="" type="checkbox"/> X 22.2 No <input type="checkbox"/>	
23. Si la respuesta a la pregunta 22 es afirmativa, por favor detallar el tipo de intervención y/los acciones tomadas y por cuál entidad?	CRI, Defensoría del Pueblo	
24. Con qué otros recursos se financian las inversiones en el resguardo?	Convenios para realización de obras financiadas con recursos propios del municipio y del SGP municipal	
25. Existe algún control de inventarios o bienes?	25.1 Si <input type="checkbox"/> 25.2 No <input checked="" type="checkbox"/> X	No en esta secretaria

Cuentan con un oficio remitido por la administración municipal el representante legal del resguardo, en el cual se indica la viabilidad de cada uno de los proyectos presentados por la comunidad y expresa las razones para la inviabilidad de otros, para lo cual sugieren reprogramar los recursos. La inviabilidad de los proyectos rechazados se sustenta en un concepto del DNP DDTS-SFPT -0752 de noviembre 24 de 2004



NIT: 860.007.388-1

**SISTEMA DE BIBLIOTECAS
IDENTIFICACIÓN TRABAJO DE GRADO**

FECHA DE ELABORACION
DD MM AAAA
04 07 2012

1. IDENTIFICACIÓN AUTOR(ES) DEL TRABAJO DE GRADO

CÓDIGO	DOCUMENTO DE IDENTIDAD TIPO	NÚMERO	APELLIDOS	NOMBRES	CORREO ELECTRONICO
200513894	CC	28551359	Torres Rivera	Rocio del Pilar	rosita_burn@yahoo.com
	CC				
	CC				
	CC				
	CC				
	CC				

PROGRAMA **Maestría**
 FACULTAD **Centro Interdisc. de Estudios Sobre Desarrollo-CIDER-**
 DEPARTAMENTO **Centro Interdisc. de Estudios Sobre Desarrollo-CIDER-**

ENTREGÓ FORMATO:
 SB-10 "Entrega trabajo de grado y autorización de uso a favor de la Universidad de los Andes".
 Documento con el cual, el autor permite que su trabajo sea utilizado por la Universidad, para fines de consulta y de mención en sus catálogos bibliográficos, tanto físicos como en línea.

1.1 IDENTIFICACION DE TRABAJO DE GRADO PARA DOBLE TITULACIÓN

PROGRAMA **No Aplica**
 FACULTAD **No Aplica**
 DEPARTAMENTO **No Aplica**

TESIS PARA DOBLE TITULACIÓN:
 Si el trabajo de grado presentado aplica para obtener dos (2) titulaciones, por favor marque esta casilla y diligencie la información de esta sección.

2. INFORMACIÓN GENERAL DEL TRABAJO DE GRADO

TÍTULO DEL TRABAJO DE GRADO

Seguimiento a la Ejecución de la Asignación Especial para Resguardos Indígenas del SGP en tres comunidades

DESCRIPCIÓN FÍSICA

Número de páginas: **67**
 Ilustraciones: **3**

MATERIAL ACOMPAÑANTE (Cantidad):

Casetes Audio: _____ Discos compactos: _____
 Casetes Video: _____ Dispositivas: _____
 Disquetes: _____ Otros: ¿Cuáles? **CD**

FECHA DE ELABORACIÓN
 DD MM AAAA
02 07 2012

***RESUMEN DEL TRABAJO DE GRADO**

Entre los instrumentos del proceso de descentralización colombiano, están los recursos del Sistema General de Participaciones transferidos por el Gobierno Nacional a las entidades territoriales y a los resguardos indígenas para financiar la inversión social y favorecer la preservación de estas culturas. A pesar de la importancia de estos recursos públicos, las entidades del Gobierno Nacional no cuentan con un estudio de campo que permita tener una idea clara de las prácticas administrativas adoptadas para su inversión en los resguardos indígenas y si su ejecución se ajusta a los propósitos considerados en el diseño de la participación en mención. Si bien el Departamento Nacional de Planeación recibe anualmente los informes de ejecución presupuestal reportados por las administraciones locales, estos no permiten evidenciar las fallas en el proceso de implementación de la política pública. Dicho acercamiento a la realidad de la aplicación de estos recursos es el objetivo de esta tesis.

OBJETIVOS DEL TRABAJO DE GRADO:

Contribuir al conocimiento de la manera como está operando el actual proceso de administración de los recursos del SGPRI, incluyendo la percepción que de ella tienen las comunidades indígenas.

METODOLOGIA DEL TRABAJO DE GRADO

La metodología adoptada en esta tesis utiliza el método deductivo en una primera instancia y el método inductivo en un segundo momento. Es así como apoyada en los conceptos básicos sobre desarrollo, descentralización e implementación de políticas públicas, estudia en tres resguardos indígenas la forma como se están aplicando las normas del SGPRI, si esta aplicación favorece la eficiencia en la ejecución de los recursos públicos, principio de la ley 715 de 2001, y si dicha aplicación, de acuerdo con las percepciones de sus integrantes, ha favorecido el desarrollo de estas comunidades. La aproximación es de tipo cualitativo, por cuanto se trata más de construir sentido con la información obtenida que de realizar cálculos y asociaciones numéricas. En esta forma, se trata de comprender las condiciones de aplicación del SGPRI a partir de la información disponible en los tres resguardos y de las percepciones de sus habitantes.

Conforme a lo anterior, el trabajo se ajusta al método del estudio de caso, definido como el examen de una o varias unidades de estudio, empleando para ello diferentes técnicas e instrumentos, a los que se hace referencia en el numeral 3.5. Un estudio de caso profundiza sobre situaciones en las que hay muchas más variables de interés que observaciones posibles, por lo cual utiliza múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger mediante un proceso

(CONCLUSIONES DEL TRABAJO DE GRADO)

Las conclusiones específicas se desarrollaron en seis numerales, sin embargo aquí se presentan dos conclusiones generales que surgen de las reflexiones que con respecto al desarrollo de los pueblos indígenas se desprenden de las referidas evidencias. Estas reflexiones se ubican en el contexto de las hipótesis orientadoras del presente trabajo, las que, a su vez, están íntimamente relacionadas con el marco conceptual de la investigación.

En primer lugar, los enunciados del SGPRI son perfectamente compatibles con la lógica del desarrollo humano y de la descentralización, en la medida en que, según ellos, la aplicación de los recursos respectivos permitiría fortalecer las culturas de los distintos pueblos indígenas, dentro de los parámetros y montos definidos por tales enunciados y su especificación anual. De esta manera, harían posible el ejercicio de la libertad de estos pueblos para realizarse en el marco de la cultura de cada uno. Sin embargo, tanto la lectura de las normas reguladoras de la aplicación del SGPRI como la percepción de la manera como ellas se aplican en la práctica, ponen de manifiesto su rigidez en términos de los procedimientos adoptados, que en ocasiones no se ajustan ni a las capacidades administrativas de las entidades territoriales ni a la realidad en que viven las comunidades. En particular, la obligatoriedad de la inversión en cinco sectores - flexibilizada, como ya se indicó en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo- no atendía a las demandas propias de cada comunidad. Recuérdese al respecto cómo estas comunidades difieren profundamente entre sí desde el punto de vista cultural y de su localización geográfica.

En segundo lugar, si se acepta, conforme a los planteamientos de Sen, que el desarrollo consiste en la ampliación de las libertades de los pueblos, en este caso mediante la opción de avanzar en su perfeccionamiento dentro del marco de las culturas que les son propias, la evidencia expuesta en el párrafo anterior muestra que la normatividad reguladora del SGPRI, contrariamente a lo que se proponía, coartaba esa libertad y, por consiguiente, lejos de ampliar, tendía de alguna manera a restringir sus opciones. Por esta razón, el trabajo realizado conduce a reafirmar la validez de la tercera de las hipótesis planteadas en el numeral 1.2., y, en consecuencia, a cuestionar,

***PALABRAS CLAVES (TEMAS) DEL TRABAJO DE GRADO:**

Asignación Especial para Resguardos Indígenas del Sistema General de Participaciones, SGPRI. Resguardos indígenas. Descentralización. Implementación de políticas públicas.

ACUERDOS DE CONFIDENCIALIDAD NO TIENE ACUERDO(S) TIENE ACUERDO(S)

Si selecciona tener acuerdo de confidencialidad, por favor diligencie el siguiente cuadro:

Persona natural o jurídica	Desde			Hasta		
	DD	MM	AAAA	DD	MM	AAAA

3. FIRMAS

AUTORES (Nombre completo)

Rocio del Pilar Torres Rivera

*FIRMAS

DIRECTORES / ASESORES (Nombre completo)

Carlos Zurro Sánchez

*FIRMAS

JURADO / LECTOR (Nombre completo)

Javier Armando Pineda Duque
Esmilhu Carreño

*FIRMAS

No se encuentra en el país.
Diana Cifuentes
Coordinadora Cider.



Las firmas de Autor y Director/Asesor son obligatorias. Si tiene inconvenientes con el registro de la firma del Jurado/Lector, deberá tramitar ante la respectiva Facultad la autorización para registrar las firmas de pares o un sello que justifique la ausencia de la firma faltante.

SB-09

[Verificar información](#) | [Imprimir](#)



**ENTREGA EJEMPLAR TRABAJO DE GRADO Y
AUTORIZACIÓN DE SU USO A FAVOR DE LA
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES**

Yo Rocio del Pilar Torres Rivera, mayor de edad, vecino de Bogotá D.C., identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 28.551.359 de Ibagué, actuando en nombre propio, en mi calidad de autor del trabajo de tesis, monografía o trabajo de grado denominado: Seguimiento a la Ejecución de la Asignación Especial para Resguardos Indígenas del SGP en tres comunidades

, hago entrega del ejemplar respectivo y de sus anexos del ser el caso, en formato digital o electrónico (CD-ROM) y autorizo a LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, para que en los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia, utilice y use en todas sus formas, los derechos patrimoniales de reproducción, comunicación pública, transformación y distribución (alquiler, préstamo público e importación) que me corresponden como creador de la obra objeto del presente documento. PARÁGRAFO: La presente autorización se hace extensiva no sólo a las facultades y derechos de uso sobre la obra en formato o soporte material, sino también para formato virtual, electrónico, digital, óptico, usos en red, Internet, extranet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer.

EL AUTOR - ESTUDIANTES, manifiesta que la obra objeto de la presente autorización es original y la realizó sin violar o usurpar derechos de autor de terceros, por lo tanto la obra es de su exclusiva autoría y tiene la titularidad sobre la misma. PARÁGRAFO: En caso de presentarse cualquier reclamación o acción por parte de un tercero en cuanto a los derechos de autor sobre la obra en cuestión, EL ESTUDIANTE - AUTOR, asumirá toda la responsabilidad, y saldrá en defensa de los derechos aquí autorizados; para todos los efectos la Universidad actúa como un tercero de buena fe.

Para constancia se firma el presente documento en dos (02) ejemplares del mismo valor y tenor, en Bogotá D.C., a los cuatro 4 días del mes de Julio de Dos Mil Doce 20 12 .

EL AUTOR - ESTUDIANTE.

(Firma) Rocio del Pilar Torres Rivera
Nombre Rocio del Pilar Torres Rivera
c.c. N° 28.551.359 de Ibagué (Tol)